



COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

Article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

LE RECENSEMENT ET LA COMPTABILISATION DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

Sommaire

Avertissement.....	5
Résumé.....	7
Recommandations.....	13
Introduction	15
Chapitre I L'analyse d'ensemble	19
I - L'émergence récente d'un cadre de suivi des engagements	19
A - L'absence, avant 2006, d'obligation de comptabiliser les engagements hors bilan	20
B - Les innovations introduites par la LOLF.....	24
II - Des engagements hétérogènes dont l'encours progresse....	36
A - Des engagements de nature très diverse	36
B - Des encours en progression depuis 2006.....	44
III - La nécessité de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active.....	69
A - Les enjeux comptables et organisationnels	70
B - Les enjeux budgétaires et l'information du Parlement	82
C - Les enjeux de finances publiques	89
Chapitre II Les éclairages particuliers	105
I - Des risques à relativiser en matière de protection des épargnants	106
A - Un modèle original où la garantie de l'État joue un rôle clef	106
B - Des encours en croissance, une rémunération en repli	112
C - Un risque résiduel en définitive faible pour l'État.....	121
II - Un soutien au commerce extérieur qui appelle à la vigilance	130
A - Une garantie unique couvrant des risques très diversifiés.....	131

B - Des encours en hausse aux conséquences budgétaires pour l'heure maîtrisées	138
C - Une situation générale qui doit appeler à la vigilance	153
III - Une hausse préoccupante des encours de dette garantie	162
A - Un suivi encore insuffisant.....	164
B - Des encours en forte croissance.....	173
C - Les conséquences de la croissance de l'encours.....	183
Conclusion générale.....	189
ANNEXES	193
Annexe n° 1 : Echanges entre la commission des finances du Sénat et la Cour des comptes	194
Annexe n° 2 : Personnalités rencontrées	198
Annexe n° 3 : Quelques dispositifs de dette garantie	200
Annexe n° 4 : Tableaux	212
Annexe n° 5 : Liste des sigles et acronymes	214

Avertissement

En application du 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 21 novembre 2011, d'une demande d'enquête portant sur « *le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État* ». Une réponse lui a été apportée par le Premier président de la Cour des comptes, par lettre du 11 janvier 2012, indiquant qu'un rapport d'enquête pourrait être remis à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2013.

Le 4 octobre 2012, une réunion de travail avec le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, M. Jean-Claude Frécon, est venue préciser les contours de la demande de la commission des finances. A l'issue, une réponse complémentaire du Premier président de la Cour des comptes, par lettre du 29 octobre 2012, a fixé le contenu prévisionnel de l'enquête, ainsi que sa date de remise finale, arrêtée au 6 mai 2013.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 20 septembre 2012, du 25 octobre 2012 et du 15 novembre 2012.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'exploitation de la documentation budgétaire et comptable disponible, y compris les conclusions des travaux qu'elle mène en ce qui concerne l'analyse de l'exécution budgétaire ou la certification des comptes de l'État. Ces éléments ont été complétés par l'analyse des réponses reçues au questionnaire remis à l'administration lors de la réunion de lancement de l'enquête.

Au-delà de ces pièces écrites, les rapporteurs ont mené des entretiens avec les agents des principales administrations impliquées : direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor, direction du budget, contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères financiers, direction des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, direction générale des procédures publiques de la Coface. Les représentants en France de l'une des principales agences internationales de notation financière ont par ailleurs été consultés.

La période couverte par l'enquête s'étend de 2006 à 2012. Le présent rapport prend notamment en compte les dernières informations disponibles dans le compte général de l'Etat pour l'exercice 2012 même si sa remise précède de quelques jours l'adoption, par la Cour, de l'acte de certification des comptes de l'État pour cet exercice.

Sauf mention contraire, les travaux menés se limitent aux seuls engagements donnés par l'État, les engagements reçus ayant été exclus du champ de l'enquête, en particulier du fait du manque d'informations chiffrées les concernant.

Après avoir été approuvé par la formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'État » le 5 mars 2013, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 8 mars 2013, au directeur général des finances publiques, au directeur général du Trésor, au directeur du budget, au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, au directeur général de la Coface ainsi qu'au directeur général des collectivités locales.

Compte tenu des éléments obtenus par écrit en réponse, et en l'absence de souhait des intéressés d'être entendus, la Cour n'a pas procédé à une audition en application des dispositions de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 16 avril 2013, par la formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'État », présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de Mmes Bouygard, Trupin, Vergnet, MM. Barbé, Bourlanges, Cazala, Charpy, Cotis, Lambert, Monier, Rémond, Viola, conseillers maîtres, les rapporteurs étant MM. Vareille, conseiller référendaire, Ferriol, auditeur, Zérah et Gelin, experts, M. Lambert, conseiller maître, étant contre-rapporteur. Le procureur général, entendu en ses avis, était représenté par M. Lefort, avocat général.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 24 avril 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, M. Johanet, procureur général, étant entendu en ses avis.

Résumé

Les engagements hors bilan de l'État...

Les engagements hors bilan de l'État retracent les obligations qui, sans réunir les critères d'inscription à son bilan, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière. Ils représentent, au même titre que les passifs ou les actifs comptabilisés au bilan, un élément indissociable de ses états financiers.

La qualité de leur recensement et de leur comptabilisation constitue un enjeu majeur pour les administrations publiques responsables de l'élaboration des comptes de l'État mais aussi pour la Cour des comptes, qui en assure la certification, et pour le Parlement, qui autorise et contrôle l'emploi des fonds publics.

... sont de mieux en mieux connus depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Avant 2006, l'administration n'avait pas l'obligation explicite de tenir une comptabilité des engagements hors bilan de l'État même si certains d'entre eux, par exemple les mesures de soutien au commerce extérieur, étaient suivis sur le plan budgétaire.

À compter de 2006, avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et plus encore de 2008, avec l'introduction, dans la Constitution, des notions de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics, le suivi des engagements hors bilan est devenu une obligation en soi. Un *corpus* de règles comptables spécifiques leur a été assigné, dont la Cour, en tant que certificateur des comptes de l'État, apprécie chaque année la pleine application. La connaissance de leurs encours et l'information financière disponible à leur sujet dans l'annexe du compte général de l'État ont ainsi continûment progressé.

Aujourd'hui, la France dispose en matière d'engagements hors bilan d'une information riche et fiable, bien qu'encore perfectible, comme en témoignent les insuffisances relevées par la Cour dans l'acte de certification des comptes de l'État. Sa qualité est supérieure à celle que l'on observe dans la plupart des États européens et s'avère comparable à celle publiée par les États du monde les plus en pointe en matière de transparence comptable et financière.

Les encours des engagements hors bilan sont aujourd’hui élevés ...

La fiabilisation de l’information relative aux engagements hors bilan permet de constater qu’à fin 2012, l’agrégat global de leurs encours avoisinait 3 090 Md€, soit 152 points de PIB. Il excédait ainsi largement le passif total de l’État (1859 Md€).

À eux seuls, les engagements de retraite portés par l’État représentaient 1679 Md€, soit davantage que l’ensemble de ses dettes financières (1412 Md€).

... et ont rapidement progressé dans la période récente.

Les encours des engagements hors bilan de l’État ont pratiquement doublé en cinq ans, essentiellement sous les effets combinés des trois facteurs suivants :

- plusieurs dispositifs anciens ont vu leurs encours croître rapidement, tels les engagements de retraite (+ 458 Md€ entre 2007 et 2012) ou la garantie de protection des épargnants (+ 221,4 Md€ sur la même période) ;
- le référentiel comptable applicable aux engagements a été étendu et précisé, ce qui a entraîné, par effet de périmètre, la croissance de certains encours liés aux dispositifs d’intervention, comme en témoigne la création en 2011 de la catégorie des engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l’État ;
- enfin, dans la période récente, l’État s’est fortement engagé au titre des dispositifs de stabilisation financière et économique de la zone euro. Entre fin décembre 2011 et fin décembre 2012, l’encours de la dette émise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) qu’il garantit est passé de 7,3 Md€ à 58,1 Md€. Dans le même temps, il a contracté un engagement de 126,4 Md€ au titre de la part française au capital appelable du Mécanisme européen de stabilité (MES).

À ce jour, la hausse des encours n’a pas entraîné un surcroît de dépenses budgétaires...

La hausse des encours n’implique pas mécaniquement une multiplication des appels au budget de l’État. Les engagements hors bilan recouvrent en effet des obligations éventuelles dont les horizons temporels et les risques potentiels sont très variables.

En pratique, hors les crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions* et ceux du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, les dépenses budgétaires liées aux engagements hors bilan sont demeurées limitées en montant. Ainsi, les crédits du programme 114 - *Appels en garantie de l'État* étaient en moyenne de 265 M€ par an entre 2006 et 2008 puis de 303 M€ entre 2009 et 2011.

... elle a, en revanche, coïncidé avec un repli des recettes tirées des engagements.

Toutefois, la Cour relève que les principales recettes budgétaires liées aux engagements hors bilan se sont réduites dans la période récente, leur montant annuel passant de plus de 4 Md€ en 2006 à moins de 2 Md€ en 2009 et 2011, puis moins de 1 Md€ en 2012.

La période 2006–2012 s'est ainsi caractérisée par un « effet de ciseau » : alors que les encours des engagements hors bilan de l'État ont progressé, la rémunération perçue par ce dernier à leur titre s'est repliée. Autrement dit, plus la protection de l'État a été recherchée et moins elle a été, en réalité, rétribuée par les entités qui en bénéficiaient.

Au total, la hausse des encours des engagements hors bilan comporte des risques ...

Les engagements hors bilan sont perçus comme un facteur d'appréciation de la crédibilité de la trajectoire budgétaire de l'État et de sa capacité à rembourser ses dettes. S'il n'existe pas de limite en théorie à leur enveloppe globale, il appartient en pratique aux pouvoirs publics de s'assurer que leur niveau n'entame pas la crédibilité de la signature de l'État.

L'enjeu est d'autant plus crucial que l'État demeure, en tout état de cause, le garant implicite et le comptable ultime, devant les instances communautaires, de la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques nationales.

... qui justifient que les pouvoirs publics les surveillent désormais plus activement.

Compte tenu des risques potentiels qu'ils font peser sur la soutenabilité budgétaire, les engagements hors bilan de l'État doivent faire l'objet d'un suivi plus étroit et d'un encadrement plus strict qu'autrefois.

À cet égard, la Cour recommande aux pouvoirs publics de s'inscrire, non plus dans une logique de constatation des engagements hors bilan, mais dans une logique de surveillance active. Pour cela, l'organisation administrative existante doit évoluer. L'information du Parlement doit être renforcée. L'inscription de passifs éventuels en hors bilan devrait davantage s'accompagner de l'affectation ou du cantonnement d'actifs réalisables, y compris certaines recettes perçues en contrepartie de la garantie de l'État.

Au surplus, les efforts menés par l'État en matière de recensement et de comptabilisation des engagements hors bilan devraient être étendus aux administrations publiques, notamment les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

Outre son analyse d'ensemble, la Cour a examiné certains engagements particuliers.

La Cour a étudié plus en détail la *garantie de protection des épargnants*, la *garantie accordée à la Coface au titre du soutien au commerce extérieur* et la *dette garantie*, qui rassemble les garanties octroyées par l'État à divers types d'emprunteurs. Ces trois types d'engagements ont pour trait commun d'avoir chacun connu, dans la période récente, une forte croissance de leurs encours.

La garantie de protection des épargnants présente un risque d'appel en garantie faible.

L'encours de la garantie accordée aux dépôts de l'épargne réglementée, qu'ils soient ou non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, a fortement augmenté, passant de 165 Md€ fin 2006 à 394,4 Md€ fin 2012. Le risque d'appel en garantie que supporte l'État à ce titre apparaît toutefois faible, compte tenu du modèle économique du fonds d'épargne, de l'encadrement de son portefeuille d'actifs, des contraintes prudentielles qui lui sont applicables et du volant de liquidité dont il dispose.

Dès lors, les enjeux que soulève la garantie de protection des épargnants présentent essentiellement un caractère budgétaire. L'absence de prélèvement pouvant être opéré, du fait des contraintes prudentielles, sur le résultat du fonds d'épargne, en contrepartie de la garantie accordée, privera en effet l'État, dans les années à venir, d'une recette significative, de l'ordre de 804,5 M€ par an en moyenne sur la période 2006–2011.

La garantie accordée à la Coface voit ses encours progresser, dans un contexte défavorable...

Après s'être repliés dans la première partie de la décennie 2000, les encours des garanties distribuées par la Coface aux entreprises françaises ont récemment connu une phase de croissance, s'établissant fin 2012 à 83,8 Md€, y compris les promesses sur projets. Cette évolution s'inscrit dans un environnement défavorable marqué par des incertitudes financières et la montée de certains risques sectoriels ou géographiques.

Dans ce contexte, une augmentation de la sinistralité des procédures publiques n'est pas à exclure, ce qui engendrerait un creusement des déficits de certaines procédures de garantie et une hausse corrélative des dépenses budgétaires consenties par l'État. Dans le même temps, l'État ne pourra plus autant qu'auparavant opérer un prélèvement budgétaire sur le compte des procédures publiques, qui retrace les opérations réalisées par la Coface au profit des pouvoirs publics.

... ce qui doit conduire l'État à davantage se prémunir contre les risques associés.

Les risques budgétaires qui en résultent appellent à la vigilance. La Cour recommande de s'assurer du provisionnement des risques supportés par le compte des procédures publiques, ainsi que de la disponibilité des provisions sur ce compte. Elle préconise que le montant des prélèvements budgétaires opérés sur le compte des procédures publiques prenne en compte, non seulement le résultat de la gestion en trésorerie, mais également l'évolution de l'équilibre économique des interventions de la Coface, notamment le stock des risques pris en garantie.

Le recensement et la comptabilisation de la dette garantie doit continuer de progresser...

La dette garantie est constituée d'emprunts souscrits par des entités privées ou publiques auxquels l'État apporte sa garantie. Ce faisant, l'État s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à effectuer lui-même le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat, voire à se substituer à l'entité garantie pour ce qui concerne le règlement des intérêts.

La période récente a été marquée par une prise de conscience de la nécessité de mieux suivre la dette garantie. Toutefois, malgré certains progrès, les procédures de recensement et de comptabilisation de celle-ci continuent de faire apparaître des lacunes. La Cour a ainsi constaté des imperfections dans le recensement ainsi que des insuffisances dans la comptabilisation, particulièrement celle des intérêts garantis.

... compte tenu de la forte progression de son encours...

Les encours de dette garantie ont pratiquement triplé en six ans, passant de 56,3 Md€ en 2006 à 163 Md€ en 2012, soit environ 5 % de l'encours total des engagements hors bilan de l'État ou 16 % de l'encours total des engagements liés à des accords bien définis¹.

À un socle historique sont venus s'ajouter les encours des différents dispositifs de soutien aux établissements de crédit, puis, plus récemment, ceux liés à la crise des dettes publiques, notamment le Fonds européen de stabilité financière (FESF).

... et des risques financiers qu'elle comporte pour l'État à court et long terme.

En tant que mécanisme de garantie directe, parfois apportée à des entités se trouvant dans une situation financière fragile, la dette garantie par l'État présente des risques budgétaires significatifs :

- d'une part, la dette garantie peut conduire l'État à devoir indemniser les créanciers d'un emprunteur défaillant. A ce jour, ce risque s'est peu réalisé, les appels en garantie liés à la dette garantie représentant une part minoritaire des appels en garantie enregistrés dans la période récente, même si l'État a pu, par ailleurs, soutenir par des apports en capital la solvabilité de certains bénéficiaires de sa garantie ;
- d'autre part, le recours à la dette garantie peut s'accompagner d'une dégradation de la perception qu'ont les investisseurs de la soutenabilité des finances de l'État et exercer une pression sur sa notation financière, notamment lorsque l'État ne dispose pas de marges de négociation significatives vis-à-vis des bénéficiaires de sa garantie.

Compte tenu des contraintes qui s'attachent désormais à son emploi, la Cour estime que la dette garantie doit faire l'objet d'une information plus détaillée et d'un examen prudentiel plus strict qu'autrefois. Elle recommande en outre d'envisager que la durée des nouvelles opérations de dette garantie puisse être plafonnée, afin de ne pas exposer l'État, de façon prolongée, à un risque de crédit qu'il n'a pas vocation à porter dans le long terme.

¹ Ces derniers comprennent également les engagements envers la Coface, la garantie de protection des épargnants et d'autres engagements de ce type.

Recommandations

En ce qui concerne les engagements hors bilan de façon générale :

1. organiser, à l'initiative conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget, une revue annuelle des engagements hors bilan et en communiquer les conclusions aux différentes instances de suivi des risques ;
2. créer, au sein du plan comptable de l'État, un compte affecté à la rémunération des garanties et compléter en conséquence la documentation budgétaire du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* ;
3. accompagner les lois de finances initiales d'une description synthétique du stock des encours de garanties comprenant, lorsque c'est nécessaire, la mention des risques qui s'y attachent ;
4. alerter le Parlement dès lors qu'en cours d'exercice, un engagement hors bilan significatif connaît une croissance rapide de son encours ou une hausse de sa probabilité de réalisation ;
5. adopter un principe général de plafonnement du montant des prélèvements opérés par l'État sur les réserves de trésorerie confiées à tiers à qui il octroie sa garantie, sur le modèle de la rémunération de la garantie de protection des épargnants.

En ce qui concerne le soutien au commerce extérieur en particulier :

6. définir les risques que l'État souhaite couvrir avec les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques et fixer, en conséquence, le montant des futurs prélèvements budgétaires de l'État sur ce compte ;
7. compléter l'information disponible dans l'annexe du compte général de l'État en ce qui concerne le soutien au commerce extérieur ;
8. compléter l'information disponible dans la documentation budgétaire du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* en ce qui concerne le soutien au commerce extérieur.

En ce qui concerne la dette garantie en particulier :

- 9.achever l'élaboration du nouvel outil de recensement de l'ensemble des garanties accordées par l'État et du nouveau guide de procédures spécialisé ;

10. consolider la procédure de confirmation avec les organismes bénéficiaires de la garantie accordée par l'État ;
- 11.achever le travail de fiabilisation du montant des intérêts de la dette garantie ;
- 12.réduire la durée moyenne des opérations de dette garantie, au besoin *via* un dispositif de plafonnement applicable aux nouvelles opérations.

Introduction

En comptabilité générale, les engagements hors bilan retracent l'ensemble des obligations qui, sans réunir les critères d'inscription au bilan, s'imposent à une entité et sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur son patrimoine. Ils représentent, au même titre que les passifs ou les actifs comptabilisés au bilan, un élément indissociable des états financiers.

Au sein du système d'organisation de l'information financière que constitue la comptabilité publique, les engagements hors bilan de l'État rendent compte des obligations de ce dernier à l'égard de tiers qui résultent de la réalisation éventuelle d'évènements qui ne sont pas sous son contrôle direct ou dont l'extinction n'implique pas, de façon probable, une sortie de ressources. En d'autres termes, les engagements hors bilan sont des inscriptions comptables ayant vocation à traduire, dans les comptes de l'État, les aléas financiers auquel il est exposé.

En pratique, une large part des risques financiers que l'État supporte ne se réalisent pas ou seulement très rarement, si bien qu'à l'exception des engagements de retraite, les engagements hors bilan ont généralement une incidence limitée sur le solde budgétaire. Ils n'en représentent pas moins un indicateur important en termes de soutenabilité des finances de l'État puisqu'en tant qu'obligations potentielles qui s'imposent à ce dernier, ils exercent une influence sur la stabilité de long terme de sa trajectoire budgétaire.

Corrélativement, la qualité de leur recensement et de leur comptabilisation constituent un enjeu majeur pour les administrations publiques responsables de l'élaboration des comptes de l'État mais aussi pour la Cour des comptes, qui en assure la certification, et pour le Parlement, qui autorise et contrôle l'emploi des fonds publics par l'État.

À titre liminaire, les travaux menés par la Cour à la demande de la commission des finances du Sénat - dont le présent rapport rassemble les principales conclusions - appellent trois précisions méthodologiques.

La première observation concerne le champ temporel de l'enquête.

Bien avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'État s'était doté de certains outils de suivi de ses engagements ainsi que de documents de synthèse qui ont préfiguré la tenue de sa comptabilité générale.

Toutefois, ce n'est, en pratique, qu'à compter de 2006 que la normalisation comptable, les systèmes d'information et l'information financière ont convergé afin de permettre l'élaboration du compte général de l'État. Soumis chaque année depuis lors à certification par la Cour, ce document propose des données auditables, sous certaines réserves, et comparables d'un exercice à l'autre permettant aujourd'hui d'examiner, dans leur globalité, les engagements hors bilan donnés par l'État².

C'est pourquoi, sans ignorer la dimension historique qui s'attachait au thème de son enquête, la Cour a plus particulièrement centré ses travaux sur la période postérieure à l'année 2005. Ceux-ci prennent notamment en compte les dernières informations disponibles dans le compte général de l'Etat pour l'exercice 2012 même si sa remise précède de quelques jours l'adoption, par la Cour, de l'acte de certification des comptes de l'État pour cet exercice. D'autres données pour l'exercice 2012 ne sont toutefois présentées qu'à titre provisoire.

La deuxième observation est relative au positionnement de la Cour.

À l'occasion de cette enquête, la Cour assume un rôle différent de celui de certificateur des comptes de l'État. Ses investigations ont pour but, en effet, de satisfaire une demande qui lui est adressée, en essayant de répondre aux attentes exprimées dans ce cadre par son commanditaire.

En conséquence, le présent rapport n'a pas vocation à synthétiser ou à compiler les réserves que la juridiction a pu, par ailleurs, formuler sur les comptes de l'État. Dans le cadre de ce travail, la Cour s'est autorisée à porter des appréciations qui se situent sur un registre distinct de celles énoncées dans le cadre de la certification.

En particulier, si, à l'occasion de ce travail, la Cour a été amenée à relever la bonne performance globale de l'État en matière d'information financière sur les engagements hors bilan, elle n'en maintient pas moins ses observations et réserves antérieures tendant à en renforcer encore la qualité. En ce sens, les recommandations formulées pour la première fois au titre du présent rapport s'ajoutent, plutôt qu'elles ne se substituent, à celles antérieurement énoncées par la Cour dans son acte de certification ou, de manière plus détaillée, dans ses observations d'audit.

² Mal connus, y compris par l'administration elle-même, les engagements hors bilan reçus par l'État ont été exclus du périmètre des travaux de la Cour.

De même, le présent rapport ne constitue pas un exercice d'évaluation de la garantie de l'État en tant qu'instrument de politique publique, la Cour s'étant, pour une part, déjà prononcée sur ce thème³.

La dernière observation se rapporte à la notion de risque.

Les engagements hors bilan mesurent l'incidence financière éventuelle d'obligations potentielles s'imposant à l'État. Ils représentent donc, par nature, l'ampleur des aléas financiers auxquels il est exposé. Dans le contexte de la crise financière, ces aléas ont augmenté à mesure que l'État engageait sa signature pour tenter de stabiliser le secteur financier et les conditions de financement de l'économie européenne. Dans le même temps, l'amélioration de la qualité de leur recensement et de leur comptabilisation a permis que les risques auxquels l'État est exposé soient de mieux en mieux connus et de plus en plus précisément mesurés dans ses comptes.

Le présent rapport ne vise pas à quantifier la probabilité que se réalisent les aléas financiers auxquels l'État est exposé, pas plus qu'il ne prétend que la progression des encours des engagements hors bilan s'accompagnerait mécaniquement d'une multiplication des appels à l'État. Certains de ses développements suggèrent même qu'en acceptant une plus grande part du risque systémique à son bilan, l'État, garant et réassureur en dernier ressort, contribue à stabiliser l'environnement macro-économique et à réduire la probabilité de survenance de chocs d'ampleur significative.

Le rapport n'en reste pas moins bâti sur l'idée que l'ampleur des risques auxquels l'État est exposé appelle, non pas à l'opacité ou même à la discréption sur leurs natures et leurs niveaux, mais, bien au contraire, à une information approfondie et transparente, conformément à l'esprit de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances.

Conformément aux échanges intervenus entre la commission des finances du Sénat et la Cour (cf. annexe), le présent rapport s'attache à distinguer les constats d'une portée générale des problématiques ou des points d'attention se rapportant à certaines catégories spécifiques d'engagements hors bilan.

³ Cf. par exemple Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les interventions de l'État dans l'économie par des moyens extrabudgétaires*, communication à la commission des finances de l'assemblée nationale, La Documentation française septembre 2010.

Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012.

Le premier chapitre du rapport présente une analyse d'ensemble du cadre juridique, budgétaire et comptable au sein duquel sont suivis les engagements hors bilan. Il détaille leurs différentes classifications et analyse l'évolution de leurs encours en comptabilité générale ainsi que celle des dépenses et des recettes qu'ils occasionnent en comptabilité budgétaire. Il met en exergue certains des enjeux comptables, organisationnels, budgétaires ou financiers qu'ils soulèvent.

Le second chapitre du rapport offre des éclairages particuliers sur certains engagements hors bilan que porte l'État. Il retrace le résultat d'investigations complémentaires conduites dans le champ de la dette garantie de l'État et, dans celui des engagements relevant de missions d'intérêt général, sur la protection des épargnants et le soutien au commerce extérieur⁴.

Dans la conduite de ses investigations, la Cour s'est notamment fixé pour objectif d'offrir des éléments de réponse aux quatre questions suivantes :

- le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État sont-ils fiables ? Quelles améliorations peuvent y être apportées ?
- le Parlement est-il correctement informé du niveau des engagements hors bilan portés par l'État ainsi que de leur évolution ?
- l'État doit-il davantage affecter ou cantonner des ressources afin de faire face aux risques budgétaires que les engagements hors bilan, en tant que passifs éventuels, font peser sur la trajectoire des finances publiques ?
- la rémunération perçue par l'État au titre des engagements hors bilan auxquels il consent, et notamment les garanties qu'il distribue, est-elle adéquate ?

⁴ Les autres garanties liées à des missions d'intérêt général, telles celles dont bénéficient la Caisse centrale de réassurance (CCR) ou certaines banques centrales, ne sont, en revanche, pas abordées dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à un enregistrement comptable en compte de classe 8, même si elles font l'objet d'une mention littéraire dans l'annexe au compte général de l'État. De même, les engagements de retraite n'ont pas été inclus au champ de l'examen détaillé présenté dans le chapitre n° 2, comme convenu avec la commission des finances du Sénat.

Chapitre I

L'analyse d'ensemble

Le principe d'un suivi par l'administration des engagements hors bilan donnés par l'État a tardé à s'imposer. Si certains documents en préfiguraient la teneur dès la fin de la décennie 1990, seule la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a permis qu'il trouve une première matérialité.

Le recul dont dispose l'État sur ses engagements hors bilan est donc limité. L'analyse des données disponibles montre cependant qu'ils ont connu, dans la période récente, une évolution profonde de leur nature et une hausse soutenue de leur encours. Même si elles n'ont pas trouvé de déclinaison budgétaire à ce stade, ces tendances devraient inciter les pouvoirs publics à s'engager vers une surveillance plus active des engagements hors bilan de l'État.

I - L'émergence récente d'un cadre de suivi des engagements

Avant 2006, l'administration n'avait pas l'obligation explicite de tenir une comptabilité des engagements hors bilan de l'État. Certains d'entre eux, par exemple les garanties prises dans le cadre de la politique de soutien au commerce extérieur, étaient toutefois suivis en tant qu'obligations susceptibles de donner lieu à des dépenses budgétaires.

À compter de 2006, année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁵ et plus encore de 2008, avec la révision constitutionnelle ayant conduit à l'introduction, dans la Constitution, des notions de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes des administrations publiques, le recensement des engagements est devenu une obligation en soi. La définition d'un *corpus* de règles comptables à leur appliquer et les apports de la certification des comptes de l'État ont permis à l'administration de développer sa connaissance de leurs encours.

A - L'absence, avant 2006, d'obligation de comptabiliser les engagements hors bilan

1 - Des engagements longtemps analysés sous le seul prisme budgétaire

Les obligations de transparence s'imposant à l'État en matière d'engagements hors bilan ont longtemps été limitées.

En matière budgétaire, la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 encadrait l'octroi des garanties d'emprunt, en exigeant que toute opération de crédit à court, moyen ou long terme ne bénéficie de la garantie de l'État qu'en vertu d'une loi. Avec le temps, ces dispositions furent largement assouplies, en particulier grâce au recours à des régimes-cadres laissant le pouvoir réglementaire libre d'accorder des garanties au cas par cas⁶.

En matière comptable, les obligations s'imposant à l'administration relevaient pour l'essentiel du champ réglementaire, et notamment du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique. Son article 3 disposait que « les opérations financières et comptables (...) concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et le patrimoine » et qu' « elles sont retracées dans des comptabilités (...) ».

⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, puis ultérieurement modifiée par les lois organiques n° 2009-403 du 15 avril 2009 et n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

⁶ Exemple de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 autorisant le ministre des finances à donner, par arrêté, la garantie de l'État aux emprunts des établissements et entreprises contribuant à la réalisation du plan.

Ainsi, l'administration n'était pas, *de facto*, soumise à l'obligation de tenir une comptabilité des engagements hors bilan de l'État dans la mesure où ces derniers étaient réputés ne pas constituer une « opération financière et comptable » au sens du décret.

De même en comptabilité nationale, les engagements hors bilan ne font pas l'objet d'un suivi systématique dans les comptes de patrimoine des administrations publiques même si certains engagements ont pu, ponctuellement, être intégrés au calcul de la dette publique⁷.

Même si l'État n'avait pas l'obligation de tenir une comptabilité de ses engagements hors bilan, ces derniers demeuraient, en tout état de cause, susceptibles d'occasionner des sorties de ressources budgétaires qu'il convenait de prévoir⁸. A cette fin, l'administration s'était dotée d'outils permettant de suivre l'évolution des encours et des risques associés.

Pour l'essentiel de nature budgétaire, le suivi opéré n'était pas sans limites :

- le suivi des engagements hors bilan se confondait avec celui des garanties. Ceux des engagements qui n'étaient pas des garanties, comme par exemple les engagements de retraite ou les engagements budgétaires⁹, n'étaient généralement pas évalués par l'administration ;
- au sein du champ des garanties n'était pas systématiquement opérée la distinction entre la notion de garantie directe ou « à la première demande », qui recouvre les dispositifs où l'État est immédiatement appelé en cas de réalisation du risque (le cas échéant, dans la limite d'un plafond), et celle de garantie indirecte, où il n'intervient qu'en dernier ressort suite au défaut d'un ou de plusieurs garants directs. Or cette distinction constitue un critère d'analyse essentiel dès lors que l'administration souhaite évaluer les probabilités de survenance des risques financiers auxquels l'État est exposé ;

⁷ Cas des engagements contractés au profit du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

⁸ L'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 notait d'ailleurs à cet égard que : « les dispositions relatives (...) aux garanties accordées par l'État (...) peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures ».

⁹ Les engagements budgétaires sont une composante des engagements financiers de l'État. Ils retrouvent les obligations juridiques pluriannuelles résultant de la consommation d'autorisations d'engagements.

- l'attention portée aux conséquences budgétaires a conduit l'administration à concentrer ses moyens sur le suivi des garanties qui donnaient le plus fréquemment lieu à un appel. Cette stratégie conduisait mécaniquement à dégrader le suivi des garanties dont le risque d'appel était jugé faible ou inexistant, quand bien même celles-ci présentaient généralement un encours largement supérieur aux premières. Ce biais budgétaire perdure, pour partie, à ce jour, comme l'illustre par exemple le choix des indicateurs de performance retenus dans le cadre du programme budgétaire 114 – *Appels en garantie de l'État*¹⁰.

2 - Une prise de conscience progressive des enjeux comptables du hors-bilan

L'instruction 87-128-P-R du 29 octobre 1987 a marqué une première avancée en matière de recensement et de comptabilisation des engagements hors bilan en imposant la tenue d'une comptabilité des garanties d'emprunt accordées par l'État.

Suite à la déconfiture du Crédit Lyonnais, l'article 83 de la loi de finances pour 1995¹¹ a astreint le Gouvernement à déposer chaque année en annexe au projet de loi de finances « un rapport décrivant chacune des opérations financières bénéficiant de la garantie de l'État » ainsi que « les dépenses engagées au titre de chacune de ces garanties ». Mais la Cour n'avait pas manqué de mettre en exergue, à plusieurs reprises (cf. encadré), les insuffisances de ce rapport qui, centré sur les garanties nouvelles, ne disait notamment rien du stock de garanties déjà accordées par l'État.

¹⁰ Comme la Cour a eu l'occasion de le souligner, ces indicateurs apparaissent, encore aujourd'hui, largement centrés sur les garanties octroyées par l'État à la Coface dans le cadre du soutien au commerce extérieur, alors même que ces garanties représentent une part très minoritaire des encours. Cette prépondérance s'explique par la forte sinistralité de ces garanties dans les années 1980, sous l'effet de la crise de la dette des États émergents, qui s'est traduite par une dégradation du solde des procédures publiques et une multiplication des appels en garantie de l'État, qui elle-même a conduit l'administration à renforcer significativement son suivi des garanties octroyées à la Coface.

¹¹ Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

À partir de 1999, une présentation générale des engagements hors bilan de l'État a été introduite dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances (CGAF)¹², qui préfigurait l'actuel compte général de l'État (CGE). Dans les années qui suivirent, le contenu de ce rapport s'est progressivement enrichi en particulier en ce qui concerne la dette garantie ou les instruments financiers à terme. Les comptes de classe 8¹³, qui retracent les passifs éventuels, ont également vu leur utilisation progressivement étendue.

Toutefois, en dépit de ces améliorations successives, qui pour certaines faisaient suite aux recommandations de la Cour, le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances n'a jamais atteint un degré d'exhaustivité et de précision comparable à celui proposé par la documentation comptable des grandes entités du secteur privé, qui elle-même avait progressé dans les années 1990.

Une préoccupation ancienne de la Cour des comptes

La Cour porte de longue date une attention particulière aux conditions dans lesquelles l'État délivre sa garantie et comptabilise ses engagements.

Avant le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a régulièrement appelé l'attention du Gouvernement ou du Parlement sur certains engagements, comme par exemple les garanties à l'industrie (référé de mai 1991), la dette des entreprises publiques (réponse à une question parlementaire relative au projet de loi de règlement pour 1995), le défaut de comptabilisation des garanties délivrées au projet Eurodisney (référé de janvier 1997), les charges futures du secteur nucléaire (insertion au rapport public annuel pour 1998) ou encore l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier (rapport public particulier de décembre 2000).

¹² Bien que non prévu par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il était joint à la loi de règlement.

¹³ Dans la nomenclature comptable de l'État comme dans celle des entreprises, les comptes de classe 8 retracent les engagements hors bilan donnés ou reçus.

Depuis 2001, la Cour étudie les engagements hors bilan de l'État dans le cadre des différents rapports qu'elle publie sur l'exécution des lois de finances ainsi que dans ses divers travaux thématiques. Elle a ainsi très tôt préconisé une réorganisation de la gestion de la dette garantie¹⁴. A plusieurs reprises, elle a rappelé la nécessité d'un recensement exhaustif des engagements de l'État, associé à une comptabilisation plus rigoureuse et plus précise de leurs encours (retraites, contentieux).

Plus généralement, elle a constamment appelé à une amélioration de l'information financière disponible sur les obligations potentielles s'imposant à l'État¹⁵.

B - Les innovations introduites par la LOLF

1 - La refonte du cadre budgétaire

L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que toute nouvelle garantie donne lieu à une autorisation expresse du Parlement en loi de finances, et non plus au titre d'une loi ordinaire¹⁶. Il précise que cette autorisation fixera également le régime des garanties.

Bien que cette disposition ne concerne que les garanties octroyées par l'État et non les engagements qu'il contracte au sens large, elle a indéniablement permis de renforcer la connaissance des engagements hors bilan dont dispose le Parlement. Elle a en outre contribué à systématiser la réalisation d'études d'impact en amont de l'octroi formel d'une garantie par l'État. D'un point de vue organisationnel enfin, l'obligation faite au législateur d'accorder la garantie de l'État au seul moyen d'une loi de finances a permis de renforcer le rôle des ministères financiers dans la procédure de leur attribution et de faciliter leur suivi ultérieur par leurs services.

¹⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur les comptes de l'État pour l'exercice 2005*, La Documentation française, mai 2006.

¹⁵ Cf. par exemple Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les couts de la filière électronucléaire*, La Documentation française, janvier 2012.

¹⁶ Sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, l'autorisation d'octroyer des garanties pouvait figurer en loi de finances, sans que cela ne constitue un domaine réservé.

Les dispositions précitées de l'article 34 s'accompagnaient des mesures transitoires prévues à l'article 61 de la loi organique aux termes desquelles : « dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation. Une annexe récapitulant les garanties de l'État qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004 ». En d'autres termes, cet article, entré en vigueur à la date de promulgation de la loi organique, a requis la validation expresse en loi de finances, avant le 2 août 2004, de toutes les garanties déjà accordées par une autre voie¹⁷.

En conséquence, par délégation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le directeur du budget a requis de l'ensemble des ministres et secrétaires d'État la communication du recensement opéré par leurs services des dispositifs de garantie actifs qui n'avaient pas été créés par une loi de finances.

Combinés aux informations disponibles au niveau des ministères financiers, les réponses à la demande de la direction du budget ont permis d'élaborer, au sein du compte général de l'administration des finances pour l'exercice 2003, le premier recensement des engagements hors bilan de l'État. Dans son rapport sur les comptes de l'État pour 2003, la Cour notait, toutefois, que l'énumération fournie ne pouvait « être considérée comme exhaustive »¹⁸.

Du reste, après avoir été reconduite pour les exercices 2004 et 2005, la remise au Parlement d'un document de synthèse relatif aux garanties octroyées par l'État a disparu à compter de 2006, suite à la décision DC 2003-488 du 29 décembre 2003 du Conseil Constitutionnel.

¹⁷ L'article 80-I de la loi de finances du 30 décembre 2003 de finances rectificatives pour 2003 a ainsi donné un fondement juridique à 19 garanties antérieurement délivrées par l'État. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur les comptes de l'État pour 2003*, La Documentation française, juin 2004.

¹⁸ Il n'est en particulier pas établi que les éléments transmis en réponse aient été exhaustifs, compte tenu du niveau de détail fin attendu par la direction du budget et de la brièveté du délai de réponse accordé aux administrations concernées. Le courrier en date du 22 juillet 2003 fixait en effet une date de réponse au 1^{er} septembre de la même année.

L'absence, depuis 2006, de document de synthèse sur les garanties de l'État

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2003, le Sénat a voté des dispositions non incluses au projet de loi du gouvernement tendant à ce qu'à compter de 2004, l'information relative aux engagements hors bilan de l'État présentée en loi de règlement soit significativement complétée¹⁹. Remaniées en commission mixte paritaire avant le vote de l'Assemblée nationale, ces dispositions ont été décomposées en trois alinéas au sein du III de l'article 40.

Le premier alinéa prévoyait que pour les exercices 2004 et 2005, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, une annexe sur les garanties serait jointe au compte général de l'administration des finances. Cette annexe devait comporter, pour chaque dispositif de garantie : « 1° le régime de la garantie autorisée, y compris son éventuelle rémunération ; 2° une analyse de risque faisant apparaître l'exposition brute de l'État et son exposition nette, tenant compte des possibilités d'atténuation ou de récupération des charges susceptibles d'être exposées au titre de la garantie ; 3° chaque opération ayant, dans le cadre de ce dispositif, bénéficié de la garantie de l'État au cours des deux années écoulées ; 4° les charges résultant, pour l'État, des appels en garantie effectués au cours des cinq années écoulées ».

Le deuxième alinéa disposait que les mêmes informations seraient récapitulées, à compter de 2006, dans le rapport de présentation du compte général de l'État.

Le troisième alinéa abrogeait les dispositions de l'article 83 de la loi du 29 décembre 1994 de finances pour 1995 devenues sans objet²⁰.

Estimant que le deuxième alinéa relevait du champ de la loi organique et non de la loi de finances, le Conseil constitutionnel dans sa décision DC 2003-488 du 29 décembre 2003 en a invalidé les dispositions.

¹⁹ Les dispositions introduites par le Sénat prévoyaient notamment que soit détaillés : « la qualité de l'entité garantie, la typologie des risques afférents, les faits générateurs couverts, le montant maximal de la garantie (...) et les appels en garantie déjà intervenus (...) ».

²⁰ Cet article prévoyait qu' « en annexe au projet de loi de finances initiale, le Gouvernement dépose un rapport décrivant, en rappelant le fondement juridique, chacune des opérations de crédit à court, moyen ou long terme ou des opérations financières bénéficiant de la garantie de l'État. Ce rapport retrace, pour les deux derniers exercices connus et l'exercice en cours, les dépenses engagées au titre de chacune de ces garanties ».

Les dispositions censurées n'ayant pas été réintroduites à l'occasion du vote de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique relative aux lois de finances, aucun document budgétaire de synthèse n'a plus été mis à disposition du Parlement en ce qui concerne les garanties de l'État à compter de 2006.

2 - Le nouveau cadre de gestion et la démarche de performance

Parallèlement, la loi organique relative aux lois de finances a mis en place un nouveau cadre de gestion de l'action publique, assis notamment sur une responsabilisation accrue des gestionnaires, et au premier chef des responsables de programme, ainsi qu'une démarche de suivi annuel de la performance.

En ce qui concerne les engagements hors bilan de l'État, ces évolutions se sont essentiellement traduites par le renforcement du suivi opéré par le responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, c'est-à-dire le directeur général du Trésor, sur les garanties octroyées par l'État et susceptibles de donner lieu à un appel.

Au sein des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances annexés aux projets de lois de finances, ont été définis des indicateurs devant faciliter le suivi de l'évolution générale des engagements hors bilan et leurs possibles conséquences budgétaires.

En pratique, le choix des indicateurs retenus, qui concernent exclusivement le soutien au commerce extérieur sans aborder les autres secteurs où l'État intervient grâce à l'octroi de sa garantie²¹, n'apparaît pas de nature à renseigner le Parlement et le grand public sur l'efficacité et l'efficience de la politique d'octroi de sa garantie.

Ce choix reflète la volonté du responsable de programme de ne soumettre à l'évaluation que des dispositifs sur lesquels il exerce « une action directe et continue », dans un contexte ministériel ou interministériel dans lequel les garanties dépendent généralement d'autres autorités administratives que la sienne.

²¹ Et au premier chef, la dette garantie, instrument majeur d'intervention de la puissance publique dans le financement de l'économie, auquel l'État a eu largement recours pour faire face aux conséquences de la crise financière. Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique, l'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012 et *infra*.

Dans l'examen annuel de l'exécution budgétaire qu'elle opère²², la Cour a eu l'occasion d'appeler à une extension des objectifs et des indicateurs du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, sans succès à ce jour.

Il n'en reste pas moins qu'en organisant un examen régulier des conditions d'octroi de la garantie de l'État et en mesurant, fut-ce sur un périmètre réduit, son efficacité socio-économique, la démarche de performance mise en place par le nouveau cadre de gestion de la loi organique relative aux lois de finances a contribué à renforcer l'information du Parlement et du public sur les engagements hors bilan contractés par l'État.

3 - De nouvelles obligations comptables

En investissant un champ autrefois dévolu au seul pouvoir réglementaire, le législateur organique a souhaité, par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, rénover en profondeur les obligations comptables de l'État.

Alors que la comptabilité ne visait essentiellement jusque lors qu'à retranscrire fidèlement les seuls encassements et décaissements, l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que l'État tient désormais « une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations » et que ses comptes ont vocation à « être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

Ce principe général a été doté d'une portée constitutionnelle par la révision du 23 juillet 2008 qui a introduit, dans l'article 47-2 de la Constitution, les stipulations aux termes desquelles « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

²² Cf. notamment les notes d'analyse de l'exécution budgétaires de la mission *Engagements financiers de l'État* pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

L'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que le compte général de l'État est joint au projet de loi de règlement²³. Il en détaille le contenu : bilan (appelé tableau de la situation nette), compte de résultat (composé de trois parties : tableau des charges nettes, tableau des produits régaliens nets et solde des opérations de l'exercice), tableau des flux de trésorerie et annexes. Ces dernières, qui visent à offrir des informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des comptes, comprennent « une évaluation des engagements hors bilan de l'État ».

À compter de 2004, l'État s'est doté d'un cadre conceptuel et d'un corps de normes comptables spécifiques en vue d'établir sa comptabilité générale. Dénommé « recueil des normes comptables de l'État » (RNCE), ce référentiel est préparé au sein du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) et approuvé par arrêtés successifs du ministre de l'économie et des finances. Ses prescriptions s'inspirent des référentiels internationaux existants, ainsi que du plan comptable général (PCG) applicable aux entreprises, en vertu de l'article 30 de la loi organique, qui dispose que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action »²⁴.

Le recueil des normes comptables de l'État comprend plusieurs dispositions applicables aux engagements hors bilan, essentiellement rassemblées dans ses normes n° 12 « les passifs non financiers » et n° 13 « les engagements à mentionner dans l'annexe ». Ce référentiel, propre à l'État²⁵, précise notamment la frontière jusqu'alors restée floue au plan conceptuel entre, d'une part, les engagements donnés recensés en hors bilan et, d'autre part, les passifs inscrits au bilan.

²³ Si l'État disposait, depuis le 1^{er} janvier 1988, d'un bilan et d'un compte de résultat, il ne publiait pas d'annexe hors le rapport de présentation du compte général des administrations financières (CGAF).

²⁴ Aux termes de ces dispositions, l'État serait ainsi formellement soumis à un effort de transparence en matière de hors-bilan comparable à celui des entreprises du secteur privé (cf. encadré).

²⁵ Le périmètre des comptes de l'État inclut toutes les entités financées par le budget général et non dotées de la personnalité morale. Il intègre les Pouvoirs publics au sens de la Constitution, c'est-à-dire principalement les assemblées parlementaires, la Présidence de la République et le Conseil constitutionnel, et également les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds dénués de la personnalité juridique mais contrôlés par l'État, au sens des normes comptables qui lui sont applicables. Les entités dotées de la personnalité juridique y sont intégrées à hauteur d'une valeur immobilisée, représentative des droits détenus par l'État.

Les obligations comptables applicables aux entreprises en matière d'engagements hors bilan

Les entreprises du secteur privé sont soumises à des obligations comptables précises en matière d'engagements hors bilan.

En application du décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983 modifié (art. 24), elles doivent ainsi communiquer dans l'annexe de leurs comptes « toutes les informations d'importance significative sur la situation patrimoniale et financière et sur le résultat de l'entreprise ». Les engagements hors bilan sont en outre directement concernés par les dispositions des règlements européens n° 1606/2002 du 19 juillet 2002 modifié sur l'application des normes comptables internationales et n° 809/2004 du 29 avril 2004 sur l'information financière.

Les banques sont soumises à des obligations supplémentaires en ce qui concerne leurs passifs éventuels, notamment en application du règlement n° 91-01 du 16 janvier 1991 modifié relatif à l'établissement et à la publication des comptes individuels annuels des établissements de crédit.

4 - Les effets de la certification de la comptabilité générale de l'État

Conformément au dernier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, le 5^e de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances confie à la Cour des comptes la mission de certifier « la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État »²⁶. La certification délivrée par la Cour vise à éclairer tous les utilisateurs des comptes et tout particulièrement le Parlement, chargé, conformément au III de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances, d'approuver les comptes de l'État.

Composante nouvelle de sa mission constitutionnelle d'« information des citoyens », ce rôle de certificateur confié à la Cour l'a conduite à identifier, dès l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, les risques multiples susceptibles d'affecter l'image que donnent les comptes de l'État.

²⁶ L'article L. 111-3-1-A du code des juridictions financières, introduit par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 dispose : « la Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques, dont elle n'assure pas la certification ».

En matière d'engagements hors bilan, ces risques sont nombreux et comprennent notamment :

- le caractère très hétérogène des engagements eux-mêmes, dont la diversité ne facilite pas l'appréhension des risques et n'incite pas à un suivi unifié par l'administration ;
- la multiplicité des supports juridiques à l'appui de ceux-ci : traités ou accords internationaux, dispositions législatives (lois de finances ou lois ordinaires, avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances) ou réglementaires (décrets, arrêtés et le cas échéant circulaires), décisions ou lettres ministérielles, contrats signés par les ministres ou par d'autres responsables administratifs par délégation et au niveau local par les préfets ou les chefs de service déconcentrés ;
- la difficulté d'en borner le champ, en dépit des prescriptions normatives existantes, s'agissant tant de la frontière avec les provisions pour risques et charges comptabilisées au passif, selon des critères parfois sujets à interprétation, que de celle entre engagements mentionnés dans l'annexe et les autres²⁷;
- l'insuffisante traçabilité des garanties anciennes accordées par l'État, du fait de leur caractère confidentiel, qui a conduit à ne pas publier les arrêtés correspondants et à ne pas les inscrire en comptabilité²⁸ ou, plus généralement, en raison de l'absence ou du manque de formalisation et de suivi ;
- le chiffrage rendu parfois difficile des conséquences financières de certaines d'entre elles, du fait de l'absence de données pertinentes ou d'obstacles méthodologiques ;
- la dispersion de leur suivi, qui incombe à plusieurs administrations, sans que soit défini un point unique d'instruction des dossiers²⁹ ;

²⁷ En sa qualité de régulateur économique et social et d'assureur en dernier ressort, l'État distribue, implicitement ou explicitement, des engagements qui, le cas échéant, peuvent ne pas apparaître dans l'annexe dans la mesure où ils ne répondent pas aux critères de la norme n° 13 (cf. *infra*).

²⁸ Ainsi, par exemple, la garantie accordée par l'État à Eurodisney de 1989 à 1995.

²⁹ Alors que la direction générale du Trésor est chargée du suivi de certaines garanties, d'autres engagements, tels les engagements de retraite, les contrats de plan État-région ou les contentieux administratifs et judiciaires, sont gérés par la direction du budget.

- l’absence d’un système d’information partagé dans un domaine qui se prêterait pourtant bien à un traitement unifié des informations disponibles³⁰ ;
- une analyse de risques insuffisamment structurée et formalisée, sans gestion systématiquement active des garanties ou du risque contentieux et sans approche commune des différents acteurs concernés ;
- des dispositifs de contrôle interne insuffisamment effectifs et efficaces, ne permettant pas de répondre aux risques précités.

Les vérifications de la Cour sur les comptes de l’État de 2006 et 2007 ont confirmé, à l’époque, la matérialité de ces risques dont il résultait une incertitude significative quant à l’exhaustivité du recensement et à la valorisation des engagements de l’État donnant lieu, selon les cas, à des provisions et/ou des engagements hors bilan.

Ce constat a conduit la Cour à formuler une réserve sur les comptes de l’État de 2007³¹, au titre de l’exhaustivité et de la valorisation des provisions pour risques inhérents à l’activité de l’État, notamment en matière de contentieux fiscaux. Cette réserve a ultérieurement été levée sur les comptes de 2008³², compte tenu des améliorations constatées entre temps.

Les vérifications menées à l’issue des exercices suivants ont cependant révélé que ces progrès ne s’étaient pas diffusés à l’ensemble des administrations en charge de suivre les engagements hors bilan de l’État. Une partie d’entre eux n’était pas retranscrite de manière fidèle dans les comptes, alors même que le contexte budgétaire et financier avait fortement évolué, en particulier sous l’effet de la crise financière.

Compte tenu de l’ampleur des incertitudes qui pesaient, au 31 décembre 2011, sur le recensement et la valorisation de certains engagements de l’État et des risques qu’il supporte, la Cour a décidé d’étendre la réserve substantielle qu’elle formulait de manière constante depuis la certification des comptes de l’État de 2006 sur les passifs

³⁰ En son temps, la mission *Gestion publique conseil* du contrôle d’État, devenu le contrôle général économique et financier, recommandait la constitution d’un système d’information partagé prenant la forme d’un entrepôt de données, en proposait les spécifications fonctionnelles et techniques générales ainsi que les conditions de réalisation et de maintenance.

³¹ Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l’État*, La Documentation française, 2007, § II. B. 11. « Les provisions pour risques », p. 53 et suivantes, alinéas II.197 à II.205.

³² Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l’État*, La Documentation française 2008, § II. A., p. 10, alinéas 31 à 33.

d'intervention aux autres passifs non financiers, et notamment aux passifs éventuels que constituent les engagements hors bilan.

Dans l'acte de certification des comptes de l'État de 2011, la Cour estimait que « les comptes de l'État donnent une image incomplète de ses risques et de ses engagements à cette date, faute, selon les cas, de les recenser, de les analyser et de les retranscrire de manière satisfaisante ».

Au surplus, les vérifications opérées par la Cour au titre de la certification des comptes de l'État ont, chaque année, donné lieu à des observations d'audit³³ ainsi qu'à des propositions de corrections comptables, qu'elles aient été enregistrées en comptes de classe 8 ou non, qui ont permis d'améliorer le recensement des engagements hors bilan et d'en fiabiliser la valorisation comptable.

Tableau n° 1 : incidence des corrections demandées par la Cour et comptabilisées par le producteur des comptes, au titre des engagements hors bilan de l'État

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Incidence des corrections comptabilisées en compte de classe 8	1,1	-	33,3	16	-0,4	9,6
Incidence des autres corrections en annexe (non comptabilisées en compte de classe 8 ^(*))	-	-	-	-	213,0	-3,0
TOTAL	1,1	-	33,3	16	212,6	6,6

^(*) Données reconstituées à partir des observations d'audit. *Seules les corrections comptables acceptées par le producteur des comptes sont présentées*

Source : Cour des comptes

³³ Les observations d'audit retracent les constats opérés par la Cour et contribuent à la détermination de la position qu'elle exprime dans l'acte de certification. Elles prennent la forme de communications prévues à l'article R. 143-8 du code des jurisdictions financières à destination des représentants de l'État en charge d'établir ses comptes annuels. Selon les cas, elles font état d'une demande d'ajustement des comptes (lorsque le montant de l'erreur détectée est au moins égal à 100 M€), d'une incertitude (lorsque l'incidence financière d'une anomalie identifiée n'est pas chiffrable) ou d'une limitation (lorsque la Cour n'a pas été en mesure de mettre en œuvre des vérifications prévues par les normes professionnelles d'audit auxquelles elle se réfère). Les observations d'audit de la Cour des comptes répondent aux prescriptions de la norme internationale d'audit ISA 260 en matière de communication de l'auditeur avec les représentants de l'entité auditee.

Les corrections opérées à la demande de la Cour au titre de l'exercice 2010, particulièrement significatives, concernaient, pour 105 Md€, l'intégration au périmètre des engagements de retraite des obligations de l'État relatives au régime de pension des fonctionnaires de La Poste, pour 90 Md€ la prise en compte des engagements hors bilan liés aux aides au logement et, pour 18 Md€, ceux relatifs à l'allocation versée aux adultes handicapés (AAH).

La contribution de la Cour des comptes à l'amélioration du recensement et de la comptabilisation des engagements hors bilan s'est poursuivie au-delà de l'exercice 2011. Au titre de la certification des comptes pour l'exercice 2012, la juridiction a ainsi formulé sept observations d'audit, dont l'incidence totale sur les comptes de classe 8 a avoisiné 4,4 Md€ en valeur absolue³⁴.

5 - L'extension de la notion d'engagement au-delà du champ des garanties

Fondé, avant la loi organique relative aux lois de finances, sur une lecture avant tout budgétaire des enjeux, le périmètre des engagements de l'État recourait alors pour l'essentiel celui des garanties. Autrement dit, il n'existait pas d'engagements hors garantie, les deux notions se confondant en pratique.

Une première étape a été franchie à l'occasion de la préparation du compte général de l'administration des finances pour 2004 où les engagements de retraite ont été présentés avec une mention de l'impact de la réforme des retraites de 2003, selon une méthode définie dans la norme comptable n° 13 relative aux engagements à mentionner en annexe.

À compter de 2006, la soumission de l'État aux règles de la comptabilité générale, dans les limites posées par l'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances³⁵, a conduit à élargir le champ d'application de la notion d'engagements au-delà du champ des garanties et des engagements de retraite.

³⁴ Chiffres provisoires au 17 avril 2013.

³⁵ L'article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose notamment que : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

Ont été ainsi comptabilisés, conformément à la norme n° 13 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE), des engagements n'ayant pas le caractère de garanties. Il s'agit notamment d'engagements financiers – contrats de co-financements comme les contrats de plan État-région (CPER) ou contrats d'échange de taux d'intérêts financiers (*swaps*) –, d'engagements fiscaux – déficits reportables en avant ou plus-value en sursis d'imposition –, d'engagements budgétaires, liés à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu.

En outre, à la suite de l'avis n° 2011-09 du conseil de normalisation des comptes publics³⁶ (CNOCP), le périmètre des engagements de l'État s'est étendu aux obligations potentielles de l'État correspondant à des transferts pour lesquels l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire n'est pas réalisé à la date de clôture ou doit être maintenu sur des périodes postérieures à l'exercice clos. Dénommée « engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État », cette nouvelle catégorie d'engagements hors garantie concerne essentiellement les dispositifs d'intervention pour lesquels les droits des bénéficiaires sont constatés pour des périodes supérieures à un an, comme par exemple l'allocation versée aux adultes handicapés ou les aides au logement (cf. *infra*).

Malgré ces avancées, le champ des obligations potentielles de l'État recensées dans la comptabilité de l'État ne s'étend toutefois pas à celles qu'il pourrait être amené à supporter en sa qualité de garant implicite et en dernier ressort des autres administrations publiques.

³⁶ Avis n° 2011-09 du 17 octobre 2011 relatif à la définition et à la comptabilisation des charges et à des modifications mineures de la norme n° 2 « Les charges », la norme n° 12 renommée « Les passifs non financiers » et la norme n° 13 « Les engagements à mentionner dans l'annexe » du recueil des normes comptables de l'État (RNCE). Cf. l'arrêté du 12 mars 2012 portant modification des règles relatives à la comptabilité générale de l'État (NOR : BCRZ1203123A).

II - Des engagements hétérogènes dont l'encours progresse

La fiabilisation de l'information relative aux engagements hors bilan permet aujourd'hui de constater que leur agrégat est du même ordre de grandeur que celui de ses passifs³⁷, voire supérieur. Elle révèle que l'État au moins autant engagé vis-à-vis des bénéficiaires de ces dispositifs comptabilisés en hors bilan, notamment les fonctionnaires pensionnés, qu'il ne l'est vis-à-vis de ses créanciers.

Elle montre en outre que les encours des engagements hors bilan sont en croissance rapide, doublant entre 2006 et 2012 mais que cette forte progression ne s'est pas nécessairement accompagnée d'une augmentation comparable des risques budgétaires auquel l'État est soumis.

En effet, la sommation comptable des engagements hors bilan de l'État n'a que peu de sens économiquement puisqu'ils recouvrent des obligations éventuelles dont les horizons temporels³⁸ et les risques potentiels sont très variables. L'analyse de la soutenabilité des engagements hors bilan doit nécessairement être déclinée en fonction de leurs diverses natures. Elle doit en outre s'appuyer sur le suivi des sorties de ressources budgétaires auxquelles ils donnent lieu. En pratique, au-delà des dépenses financées par le compte d'affectation spéciale *Pensions* ou par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, celles-ci sont limitées en montant, comme l'illustre l'évolution des crédits budgétaires du programme 114 - *Appels en garantie de l'État*.

A - Des engagements de nature très diverse

Avant l'adoption de la LOLF et l'élargissement subséquent de la notion d'engagements hors bilan au-delà du champ traditionnel des garanties, l'administration a bâti une classification des garanties de l'État lui permettant, malgré la diversité de leurs natures, d'en apprécier l'évolution globale. Organisant les dispositifs en fonction de leur destination, cette classification a servi de base à la structuration en actions du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

³⁷ Selon les chiffres disponibles à la finalisation du présent rapport, le bilan de l'État au 31 décembre 2012 faisait ressortir un passif de 1 859 Md€ dont 1 412 Md€ de dettes financières.

³⁸ Jusqu'à 100 ans pour les engagements de retraite.

À compter de 2006, l'administration s'est dotée d'une seconde classification des engagements hors bilan. Appuyée sur le recueil des normes comptables de l'État, celle-ci organise l'information financière présentée dans le compte général de l'État. La notion comptable d'engagement hors bilan n'ayant pas d'équivalent en comptabilité budgétaire, son champ d'application est plus large que celui de la classification budgétaire.

La coexistence de deux classifications distinctes, applicables aux mêmes engagements hors bilan, n'est pas sans poser certaines difficultés tant en termes de lisibilité de l'action publique que d'organisation des services.

1 - La classification budgétaire des engagements hors bilan

Le traitement budgétaire des engagements hors bilan de l'État diffère suivant qu'ils sont réputés constituer une garantie ou non.

Les garanties octroyées par l'État sont suivies au sein du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* dont la responsabilité est confiée au directeur général du Trésor. Financé par des crédits évaluatifs relevant du titre 6 « dépenses d'intervention », le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* est structuré en cinq actions, dont l'une comporte six sous-actions, selon la nomenclature suivante.

Tableau n° 2 : nomenclature du programme 114 – Appels en garantie de l’État

Numéro d'action	Intitulé	Principales composantes	Pour information exécution 2012
01	Agriculture et environnement	Dispositif de soutien au désendettement des agriculteurs installés en Corse, financement des compléments de primes à l'arrachage des vignes, soutien à la filière bois suite à la tempête Klaus	0 M€
02	Soutien au domaine social, logement, santé	Prêts à l'accession sociale (PAS), prêts à taux zéro (PTZ), prêts complémentaires aux fonctionnaires, prêts accordés aux rapatriés, financement des régimes d'assurance chômage, garanties de protection des épargnants et autres garanties accordées au fonds d'épargne.	5,1 M€
03	Financement des entreprises et industrie	Société de prise de participation de l'État (SPPE), Société de financement de l'économie française (SFEF), fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI), garanties accordées à Dexia, prêts consentis par la BEI aux projets réalisés sur le territoire français	0 M€
04	Développement international de l'économie française	Sous-action n° 04-01 : assurance-crédit	0 M€
		Sous-action n° 04-02 : assurance-prospection	101,3 M€
		Sous-action n° 04-03 : garantie de change	3,4 M€
		Sous-action n° 04-04 : garantie du risque économique	1,7 M€
		Sous-action n° 04-05 : garantie de taux d'intérêt	0 M€
		Sous-action n° 04-06 : garantie du risque exportateur	10 M€
05	Autres garanties	Prêts accordés par l'AFD et la BEI à des États étrangers, protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international (FMI), dette garantie au titre du Fonds européen de stabilité financière (FESF)	0,3 M€

Source : Projet annuel de performances 2013 – Mission Engagements financiers de l’État et Cour des comptes, notes d’analyse de l’exécution budgétaire

L'exécution du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* est confiée à deux responsables de budget opérationnel de programme :

- le chef du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises, au titre de l'action n° 04 ;
- le secrétaire général du Trésor, au titre des actions n° 01, 02, 03 et 05, ce second budget opérationnel de programme (BOP) du programme 114 se déclinant en cinq unités opérationnelles (UO) respectivement confiées au directeur général de l'Agence des participations de l'État, au chef de service des affaires européennes, au chef de service des affaires multilatérales, au chef de service du financement de l'économie et au service de la communication du ministère des finances (SIRCOM).

Les engagements hors garanties ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire standardisé. Toutefois, certains critères budgétaires peuvent permettre d'individualiser les crédits concernés et, par suite, de retracer les sorties de ressources liées à des engagements hors bilan. Tel est le cas du compte d'affectation spéciale *Pensions* pour les engagements de retraite, de la comparaison entre autorisations d'engagements et crédits de paiement pour les engagements budgétaires ainsi que des abondements aux collectivités territoriales opérés dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER).

2 - La classification des engagements hors bilan en comptabilité générale

D'un point de vue comptable, les engagements hors bilan correspondent à des opérations qui, sans répondre à la définition d'un passif³⁹, doivent être mentionnées en annexe afin d'informer le lecteur des comptes.

³⁹ Pour mémoire, aux termes de l'article 212.1 du plan comptable général français, le passif est un « élément du patrimoine ayant une valeur économique négative pour l'entreprise, c'est-à-dire une obligation de l'entité à l'égard d'un tiers dont il est probable ou certain qu'elle provoquera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers, sans contrepartie au moins équivalente attendue de celui-ci ».

Dans sa version en vigueur à la date du présent rapport⁴⁰, le recueil des normes comptables de l'État précise que les engagements « répondent à la définition générale des passifs éventuels ».

A ce titre, ils peuvent correspondre :

- soit à des « obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers résultant d'événements dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'État » ;
- soit à des « obligations de l'État à l'égard de tiers dont il n'est pas probable ou certain qu'elles provoqueront une sortie de ressources ».

En définitive, l'inscription hors bilan de ces engagements se justifie par le caractère incertain, ou improbable⁴¹, de leur réalisation.

Les engagements hors bilan de l'État sont régis par la norme n° 13 du recueil des normes comptables de l'État. Tout en notant dans son exposé des motifs que, pour diverses raisons, « le recensement exhaustif des engagements s'avère (...) plus difficile pour un État que pour une entreprise », cette norme souligne que leur recensement et leur comptabilisation se justifient par « l'importance significative qu'ils représentent » ou par « l'impact éventuel qu'ils sont susceptibles de produire sur la situation financière de l'État aussi bien en termes d'actifs que de passifs ».

La norme prévoit d'en organiser la présentation au sein d'une classification comptable comprenant limitativement quatre catégories, précisées dans le tableau ci-après :

⁴⁰ Recueil des normes comptables de l'État, approuvé par arrêté du 21 mai 2004 et modifié par arrêtés des 17 avril 2007, 13 mars 2008, 11 mars 2009, 8 février 2011, 16 décembre 2011, 12 mars 2012, 21 août 2012, 24 décembre 2012 et 18 février 2013.

⁴¹ La norme précise que les passifs éventuels se distinguent « d'une provision pour risques dans la mesure où, bien que le montant ou l'échéance de celle-ci aient un caractère incertain, elle correspond à une obligation probable ou certaine à la date de clôture ».

Tableau n° 3 : classification des engagements de l'État en comptabilité générale

Catégorie	Principales composantes	Pour information encours à fin 2012
<u>Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis :</u> engagements de type financier ou contractuel accordés par l'État, caractérisés par l'existence de documents contractuels ou juridiques liant l'État à un tiers	<p><u>Dette garantie</u> : engagement de l'État de se substituer à un emprunteur défaillant vis-à-vis de son créancier, sur le capital ou les intérêts, le cas échéant de façon subrogative</p> <p><u>Garanties liées à des missions d'intérêt général</u> : mécanismes d'assurance, garanties de protection des épargnants, garanties de change en faveur des banques centrales</p> <p><u>Garanties de passifs</u> : opérations de cession et restructuration d'entreprises publiques, garanties liées à la mise en œuvre de structures spécifiques, autres passifs</p> <p><u>Engagements financiers de l'État</u> : contrats de cofinancement, instruments financiers à terme, engagements budgétaires, autres engagements financiers</p>	163 Md€ 486 Md€ 186,8 Md€ 142,3 Md€
<u>Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État</u> : obligations potentielles de l'État correspondant à des transferts pour lesquels l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire n'est pas réalisé à la date de clôture ou doit être maintenu sur des périodes postérieures à l'exercice clos	Aides au logement, revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, contrats d'aide et de soutien par le travail, mécanisme de financement de l'audiovisuel public, engagements liés au Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)	434 Md€
<u>Engagements découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État</u> : litiges avérés et engagements résultant des obligations reconnues par l'État, pour lesquels les conditions de comptabilisation des provisions pour risques ne sont pas vérifiées	Démantèlement des matériels militaires, destruction de munitions, dépollution de sites militaires, engagements de nature fiscale	n/a
<u>Engagements de retraite de l'État</u> : droits à pensions futures des actifs et des inactifs calculés sur la totalité de la période d'activité accomplie à la date de clôture des comptes	Fonctionnaires de l'État, militaires, fonctionnaires de La Poste, agents intégrés dans la fonction publique territoriale suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), autres régimes	1 679 Md€

Sources : recueil des normes comptables de l'État, compte général de l'État 2012

3 - Les difficultés liées à l'existence de deux classifications distinctes

Trouvant ses racines dans la confusion qui régnait avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances entre la notion d'engagement et celle de garantie, l'existence de deux classifications distinctes n'est pas sans poser de difficultés, notamment en ce qui concerne les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis. Les enjeux qu'elle soulève concernent, d'une part, la lisibilité et l'auditabilité de l'action publique, et d'autre part, l'organisation administrative elle-même.

a) La lisibilité et l'auditabilité de l'action publique

La démarche de performance retracée dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* n'est pas articulée avec les données de comptabilité générale retracées dans le compte général de l'État. Ainsi au sein d'une action budgétaire donnée coexistent des dispositifs relevant de classifications comptables distinctes⁴². En contrepoint, les dépenses budgétaires associées à un agrégat comptable donné, comme par exemple la dette garantie ou les garanties liées à des missions d'intérêt général, peuvent être retracées dans de multiples actions budgétaires⁴³.

Au surplus, les indicateurs de la documentation budgétaire, exclusivement centrés sur le développement international de l'économie française (action n° 04), ne décrivent pas les autres garanties octroyées, alors même que l'évolution de leurs encours ou de leurs risques pourraient justifier un suivi spécifique.

Dans ses analyses par mission de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes notait que, malgré les nombreux dispositifs nouveaux mis en place dans la période récente, le périmètre des dispositifs qui y étaient évoqués était resté pratiquement inchangé.

⁴² Ainsi l'action n° 02 soutien au domaine social, logement, santé rassemble à la fois des dispositifs de dette garantie (société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété) et des garanties liés à des missions d'intérêt général (protection des épargnants).

⁴³ Les différents dispositifs de dette garantie sont ainsi répartis sur quatre des cinq actions du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, ce qui rend délicat le suivi des dépenses budgétaires spécifiques à cet instrument (cf. *infra*). Les garanties liées à des missions d'intérêt général sont pour leur part suivies au sein des actions n° 02, n° 03 et n° 04.

À l'inverse, les données de comptabilité générale mettent davantage en évidence les nouveaux engagements contractés par l'État, comme par exemple ceux liés à la stabilisation de la zone euro, sous l'effet notamment des exigences applicables aux événements post-clôture prévues par la norme n°15 du recueil des normes comptables de l'État.

En conséquence, la Cour a préconisé que soit refondue la structure du programme 114 pour la mettre en cohérence avec la présentation de l'annexe du compte général de l'État. Elle a également appelé à ce que la documentation budgétaire évolue afin d'offrir une information plus complète sur les enjeux des appels en garantie. La Cour a en outre recommandé que les indicateurs du programme 114 soient revus afin de prendre en compte l'ensemble du périmètre qu'il recouvre, et non le seul soutien au développement international de l'économie française.

Ces recommandations n'ont, à ce jour, pas été suivies d'effet.

b) L'organisation administrative

L'utilisation de deux classifications distinctes et dont les périmètres ne coïncident pas intégralement⁴⁴ ne facilite pas les relations entre autorités gestionnaires, comptables et budgétaires.

En premier lieu, elle complexifie la circulation de l'information. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères financiers n'est ainsi pas toujours rendu destinataire de l'intégralité des informations nécessaires à la comptabilisation des engagements, en particulier si celles-ci n'ont pas de conséquences budgétaires immédiates.

En second lieu, l'existence de deux classifications, budgétaire et comptable, distinctes applicables à la description d'une réalité unique, c'est-à-dire l'ensemble des engagements hors bilan de l'État, favorise l'émergence de divergences d'appréciation entre les directions concernées, et peut même entretenir une certaine confusion quant au rôle respectif de chacune d'entre elles, notamment lorsque leurs modalités de fonctionnement⁴⁵ et leur positionnement diffèrent.

En l'absence d'instructions ministérielles explicites, s'est ainsi développée une répartition des compétences coutumière entre la direction

⁴⁴ Si toutes les garanties accordées par l'État sont des engagements, tous les engagements ne sont pas des garanties, comme l'illustrent les engagements financiers, les engagements budgétaires ou les engagements de retraite (cf. *supra* pour une analyse des rapports entre ces deux notions).

⁴⁵ Ancienneté des équipes chargées du suivi des engagements hors bilan, caractère centralisé ou déconcentré de l'information disponible, fréquence de rotation des personnels, etc.

du budget et de la direction générale du Trésor en matière d'engagements hors bilan, alors même que le directeur général du Trésor est formellement le responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*. Avec un certain sens de la formule, ce dernier note d'ailleurs lui-même dans la documentation budgétaire que son « champ d'action [est] souvent limité ». Il est en effet possible à un responsable ministériel, en lien avec la direction du budget, d'ajouter au projet de loi de finances les dispositions nécessaires sans que la direction générale du Trésor ne soit systématiquement saisie.

À cet égard, la Cour a eu l'occasion de plaider pour une clarification des relations entre la direction du budget et la direction générale du Trésor en matière d'octroi de garanties. Au cours de l'examen de l'exécution budgétaire de la mission *Engagements financiers de l'État*, elle a notamment suggéré que « le rôle fondamental de coordination du responsable de programme (...) [soit] rappelé par une instruction du Premier ministre ».

Plus généralement, la question de l'articulation des pratiques de gestion avec les normes comptables illustre certaines des difficultés que rencontrent les gestionnaires métiers à se saisir des enjeux de la comptabilité générale. La comptabilité budgétaire apparaît, en comparaison, mieux maîtrisée.

B - Des encours en progression depuis 2006

1 - L'évolution des encours comptables entre 2006 et 2012

Les engagements hors bilan ne peuvent faire l'objet d'une sommation globale de leurs encours, dans la mesure où ils recouvrent des obligations juridiques ou économiques de natures très diverses et dont la réalisation comme l'horizon d'exigibilité sont incertains.

Il n'en reste pas moins utile de tracer, à la lumière des données publiées chaque année dans le compte général de l'État et la documentation budgétaire, l'évolution des encours des grands agrégats d'engagements afin d'analyser ceux d'entre eux dont le niveau ou la dynamique appellent une vigilance particulière des pouvoirs publics.

a) Une prévalence forte des engagements de retraite

Les engagements de retraite représentent la majeure partie des engagements de l'État pour lesquels un encours peut être évalué⁴⁶, même si par convention cet encours n'est pas comptabilisé en compte de classe 8 dans les comptes de l'État.

Cette prévalence s'explique à la fois par la longueur de l'horizon temporel sur lequel est examinée leur évolution⁴⁷, par l'ampleur des enjeux financiers qu'ils recouvrent ainsi que par l'attention historiquement portée par l'administration, et notamment par la direction du budget, à la fiabilité de leur évaluation.

Depuis 2006, les engagements de retraite ont vu leur part dans l'ensemble des engagements valorisés se réduire, passant de 69,9 % fin 2006 à 54,3 % fin 2012, même s'ils ont continué à progresser en valeur. Cette évolution s'explique par le dynamisme de la croissance des encours des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis mais également par les progrès accomplis par l'administration dans le recensement et la comptabilisation des autres engagements.

L'analyse des engagements de retraite par type de bénéficiaire montre que la progression de leurs encours entre 2007 et 2012 (+ 588 Md€) s'explique essentiellement par la progression des engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires⁴⁸ (+ 458 Md€ de hausse) et par l'inclusion à leur périmètre du régime de retraite des fonctionnaires de La Poste (+ 129 Md€).

⁴⁶ Certains engagements hors bilan ne font pas l'objet d'une valorisation à la clôture des comptes, soit qu'aucune estimation ne ressorte directement de l'acte juridique ou des usages qui les régissent soit que leur montant ne puisse être connu à la clôture. Dans ce cas, la norme n° 13 du recueil des normes comptables de l'État prévoit toutefois qu'une « description littéraire détaillée de l'engagement et des risques de passif doit être portée dans l'annexe ».

⁴⁷ Ainsi, les projections annexées au compte général de l'État sont généralement établies sur une durée de 100 ans, découlant de la date maximale au décès du plus jeune ayant cause participant au système actuel.

⁴⁸ Ils représentaient les seuls engagements de retraite retracés à fin 2006.

Ces éléments chiffrés doivent être davantage compris comme des ordres de grandeur que comme des estimations certaines, compte tenu de la sensibilité de ces montants à certaines hypothèses, dont le taux d'actualisation choisi. C'est pourquoi l'information sur les engagements de retraite est présentée dans le compte général de l'État sous forme de *scenarii*, avec plusieurs taux d'actualisation.

À titre d'illustration, la variation de + 306 Md€ observée entre 2011 (1 192 Md€) et 2012 (1 498 Md€) sur le scénario central est principalement due au changement de taux d'actualisation, passé de 1,62% au 31 décembre 2011 à 0,35% au 31 décembre 2012, conformément au référentiel comptable, qui prévoit l'actualisation à un taux de marché instantané.

Si le taux d'actualisation utilisé à fin 2011 (1,62%) avait également été retenu en 2012, le montant des engagements de retraite aurait connu une très légère diminution, passant de 1 192 Md€ au 31 décembre 2011 à 1 173 Md€ au 31 décembre 2012.

Tableau n° 4 : encours des engagements de retraite et assimilés à fin d'exercice

Au 31 décembre, en Md€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Engagements de retraite envers les fonctionnaires de l'État et les militaires	1 040	1 050	1 143	1 200	1 192	1 498
Engagements de retraite envers les fonctionnaires de la Poste	n/c	n/c	n/c	105	108	129
Engagements de retraite envers le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)	32	29	31	32	33	39
Engagements de retraite portés par l'État dans le cadre du dispositif de neutralisation financière des effets de la décentralisation	n/a	n/a	n/a	n/c	10	13
Autres pensions ⁴⁹	19	24	32	31	19	8
Total « Engagements de retraite de l'État et assimilés »	1 091	1 103	1 206	1 368	1 362	1 679
<i>Total en pourcentage du PIB</i>	<i>57,8 %</i>	<i>57,1 %</i>	<i>64,0 %</i>	<i>70,6 %</i>	<i>68,2 %</i>	<i>82,6 %</i>

Source : compte général de l'État 2006 à 2012. e: montant négligeable

Si les engagements de retraite de l'État représentent une part majeure de l'encours global des engagements, la lecture de leur montant doit être nuancée. En effet, une part de la valeur des pensions des retraités et des droits à retraite des agents en activité a vocation à être couverte par la perception de cotisations et de dépenses budgétaires futures, en vertu du modèle de retraite par répartition qui prévaut en France.

⁴⁹ Il s'agit d'engagements viagers portés par l'État au titre de plusieurs régimes spécifiques couvrant les risques spécifiques de certaines catégories d'agents, présentés dans le compte général de l'État avec ses engagements de retraite : pensions militaires d'invalidité (PMI), allocations temporaires d'invalidité (ATI), rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM), allocations temporaires de cessation d'activité (ATCA), retraites d'Alsace-Lorraine.

Pour en tenir compte, l'administration opère, en contrepoint, un calcul du cumul des besoins de financement futurs des régimes de retraite publics, c'est-à-dire qu'elle estime la valeur actualisée des déficits techniques annuels afin de quantifier les efforts supplémentaires à réaliser ultérieurement, à législation inchangée, pour faire revenir les régimes concernés à l'équilibre.

Cette approche dite en « système ouvert » diffère de celle utilisée pour déterminer les engagements de l'État en la matière, notamment par la prise en compte des cotisations à percevoir et la prise en compte des recrutements futurs dans le calcul, offrant ainsi une information complémentaire, notamment en termes de soutenabilité.

À fin 2012, le besoin de financement actualisé des régimes de retraite directement supportés par l'État s'établit ainsi à environ 622 Md€, dont 432 Md€ au titre de la fonction publique d'État.

b) Une croissance rapide de l'encours des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis

Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis représentent la catégorie des engagements hors bilan qui a connu la progression la plus rapide depuis 2006. Sur les sept exercices pour lesquels ils ont été évalués en comptabilité générale, leur encours global est passé de 406,4 Md€ au 31 décembre 2006 à 978,1 Md€ au 31 décembre 2012, soit une multiplication par un facteur voisin de 2,4.

Tableau n° 5 : encours des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette garantie	56,3	61,4	78,6	150,0	138,0	124,0	163,0
Garanties liés à des missions d'intérêt général	227,5	235,4	261,1	394,2	399,1	431,1	486,0
<i>dont garantie de protection des épargnants</i>	165,0	173,0	186,3	307,0	313,7	339,4	394,4
<i>dont engagements au titre de l'assurance-crédit Coface ou de la procédure de stabilisation de taux d'intérêt</i>	52,4	53,6	74,5	85,9	84,3	90,9	90,7
Garanties de passif	n/a	34,7	34,7	13,0	59,1	60,8	186,8
Engagements financiers de l'État	122,6	126,5	117,6	124,0	158,8	154,5	142,3
<i>dont engagements budgétaires</i>	55,4	61,5	68,8	82,3	95,7	93,3	91,8
<i>dont valeur nominale des instruments financiers à terme</i>	45,7	47,9	33,5	24,3	19,0	16,0	12,7
Total « Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis »	406,4	458,1	492,1	681,1	755,0	770,4	978,1
<i>Total en pourcentage du PIB</i>	22,6 %	24,3 %	25,5 %	36,1 %	39,0 %	38,6 %	48,1 %

Source : compte général de l'État 2006 à 2012

Cette progression s'explique par la hausse de l'encours de la garantie accordée par l'État aux épargnants qui déposent leurs fonds sur des produits d'épargne réglementée partiellement centralisés auprès du fonds d'épargne. L'encours de cette garantie a en effet doublé, passant de 165,0 Md€ à fin 2006 à 394,4 Md€ à fin 2012, du fait de la banalisation de la distribution du Livret A, des effets de la crise financière sur la demande d'épargne de précaution, puis du relèvement des plafonds des livrets d'épargne réglementée (cf. *infra* chapitre n° 2).

Entre 2007 et 2012, les garanties de passifs se sont également fortement développées, leur encours passant de 34,7 Md€ à 186,8 Md€. Si une part en est imputable à la hausse des garanties accordées aux banques multilatérales de développement (+ 25,7 Md€ soit + 74 % sur cinq ans), l'essentiel de la progression des garanties de passif s'explique par le seul engagement contracté en 2012 au bénéfice du Mécanisme européen de stabilité pour ce qui concerne la part appelable de son capital (+ 126,4 Md€ entre fin 2011 et fin 2012).

Les engagements de l'État au titre du Mécanisme européen de stabilité

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une institution internationale mise en place le 8 octobre 2012 après l'entrée en vigueur le 27 septembre 2012 du traité du 2 février 2012 qui l'a instituée. Elle vise à porter une assistance à ceux de ces États membres qui rencontreraient des difficultés de nature budgétaire ou financière.

Le capital autorisé du Mécanisme européen de stabilité (MES) a été fixé à sa création à 700 Md€, dont 80 Md€ appelés en cinq tranches entre octobre 2012 et avril 2014, et 620 Md€ de capital appelable dans les conditions fixées par l'article 9 de son traité constitutif. Détentrice de ce capital à hauteur de 20,4 %, la France s'est donc engagée, d'une part, à acquitter 16,32 Md€ au titre du capital appelé et, d'autre part, à honorer, si nécessaire, son engagement de libérer tout ou partie de sa quote-part au capital appelable pour un montant maximal de 126,4 Md€.

Fin 2012, ce double engagement se traduisait dans le hors bilan de l'État par l'inscription du reste à verser au titre du capital appelé dans les engagements budgétaires de l'État (pour un montant de 9,8 Md€) ainsi qu'une mention littéraire dans l'annexe du compte général de l'État au titre du capital appelable.

D'autres engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ont enregistré une croissance très dynamique. Ainsi, la dette garantie triplait pratiquement entre 2006 et 2012 (+ 106,7 Md€). Les engagements pris au bénéfice de la Coface au titre de l'assurance-crédit et de Natixis au titre de la procédure de stabilisation des taux d'intérêt progressaient, quant à eux, de respectivement + 35,1 Md€ (+75 %) et + 1,9 Md€ (+ 21,5 %) entre 2007 et 2012.

Les engagements financiers de l'État voyaient leurs encours progresser plus lentement, passant de 122,6 Md€ fin 2006 à 142,3 Md€ fin 2012. Cette relative stabilité s'explique par l'effet combiné :

- de la hausse des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu, c'est-à-dire les autorisations d'engagement n'ayant pas entraîné de consommation de crédits de paiement (+ 36,4 Md€ dont 9,8 Md€ au titre de la part française du capital appelé du Mécanisme européen de stabilité) ;
- du repli des instruments financiers à terme, dont la valeur nominale est passée de 45,7 Md€ à 12,7 Md€ entre 2006 et 2012, soit une chute de plus des deux tiers.

Certains engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ne sont pas valorisés, ou ne le sont que partiellement, même s'ils sont explicitement mentionnés dans l'annexe du compte général de l'État.

Entrent dans cette catégorie les garanties dont bénéficie la Caisse centrale de réassurance pour la couverture, notamment, des risques liés à d'éventuels accidents nucléaires, des actes de terrorisme, ou des catastrophes naturelles. Le seuil d'intervention de l'État est défini chaque année sur chacun des risques couverts, et mentionné dans l'annexe du compte général de l'État. En revanche, le montant maximal susceptible de demeurer à la charge de l'État en cas de sinistre n'est pas évalué.

S'agissant des risques liés aux accidents nucléaires⁵⁰, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a estimé dans une publication de février 2013 qu'« un accident grave représentatif engendrerait un coût global de quelque 120 Md€ » tandis qu'« un accident majeur pourrait coûter plus de 400 Md€ ». Ces évaluations concernent toutefois un coût économique global, et non un éventuel coût d'intervention de l'État.

Les provisions enregistrées au titre des accords bien définis

La progression des encours des engagements liés à des accords bien définis s'est accompagnée d'une hausse de certaines provisions pour risques qui leur sont liés, notamment les provisions pour mise en jeu de garantie.

Ainsi, alors qu'elles ne représentaient que 917 M€ en 2006, les provisions pour mise en jeu de garantie se sont établies à 1 582 M€ en 2008 puis 1 497 M€ en 2010 avant d'atteindre 1 728 M€ en 2011 puis 2 003 M€ en 2012. Cette croissance dynamique, de + 118,4 % sur la période 2006 – 2012, est comparable, bien que légèrement inférieure, à celle des encours d'engagements hors bilan liés à des accords bien définis, qui ressort à + 140,7 % sur la même période.

c) Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État

Inclus pour la première fois pour l'exercice 2011 en tant que catégorie distincte au périmètre des engagements hors bilan de l'État, les engagements découlant de sa mission de régulateur économique et social n'offrent pas un recul suffisant pour permettre d'en apprécier l'évolution en longue période, compte tenu notamment des évolutions de normes comptables intervenues pour l'exercice 2012.

⁵⁰ Cf. sur ce point, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les coûts de la filière électronucléaire*, La Documentation française, janvier 2012.

Fin 2011, ils représentaient un encours total de 323,4 Md€ contre 321,4 Md€ fin 2010. L'essentiel de cette enveloppe était composé des encours des engagements relatifs aux subventions d'équilibre des régimes spéciaux de retraite subventionnés⁵¹ (195 Md€), de ceux liés aux aides au logement (93 Md€) et de ceux afférents à l'allocation adultes handicapés (24 Md€).

Sur l'exercice 2012, les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État ont nettement progressé, s'établissant à 434 Md€ (+ 110,6 Md€ sur un an), essentiellement sous l'effet de la revalorisation des engagements liés aux régimes spéciaux de retraite subventionnés (+ 98 Md€ sur la même période), le montant de ces derniers s'établissant à 293 Md€ au 31 décembre 2012.

Si des précautions doivent naturellement s'appliquer à la lecture de ces chiffres⁵², leur évolution sur moyenne ou longue période n'en demeure pas moins éclairante, notamment dès lors qu'elle est segmentée dans le temps et permet de déterminer les périodes futures au cours desquels le besoin de financement de ces régimes s'accroîtra.

⁵¹ C'est-à-dire principalement les régimes de retraite relevant de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM).

⁵² Comme pour les engagements de retraite de l'État, les évaluations du besoin de financement des régimes spéciaux de retraite subventionnés sont extrêmement sensibles aux hypothèses choisies en termes de recrutements futurs ou de taux d'actualisation. Le montant de 293 Md€ est ainsi établi avec l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 0,35 %. Si le taux d'actualisation est de 1 %, le besoin de financement actualisé n'est que de 232 Md€.

d) Les autres engagements

Les engagements découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État ne sont, à ce jour, généralement pas évalués par l'administration. Conformément à la norme n° 13 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE), une description littéraire en est cependant fournie en annexe du compte général de l'État.

À ce jour, sont ainsi mentionnés, sans être chiffrés, les engagements portés par l'État au titre du démantèlement des matériels militaires et des munitions ainsi que de la dépollution des sites militaires.

L'annexe du compte général de l'État fournit par ailleurs des informations détaillées sur d'autres engagements tels les concessions de service public, les engagements afférents aux opérations menées en partenariats, les baux emphytéotiques, les engagements au titre de la contribution au service public d'électricité (CSPE) ainsi que les engagements fiscaux de l'État⁵³.

**2 - Les conséquences budgétaires :
l'évolution des appels en garantie**

Les dépenses budgétaires qui traduisent la réalisation des engagements hors bilan de l'État apparaissent dans de multiples dispositifs de comptabilité budgétaire :

- les engagements budgétaires, c'est-à-dire les autorisations d'engagement consommées sans que le service fait soit encore intervenu, concernent l'ensemble des missions du budget général⁵⁴ ;
- le compte d'affectation spéciale *Pensions* retrace les dépenses liées aux engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires ;
- le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* regroupe des opérations de l'État actionnaire, dont certaines concernent des entités auxquelles l'État apporte, par ailleurs, sa garantie.

⁵³ Ceux-ci recouvrent notamment les déficits reportables en avant relatifs à l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu ainsi que les réductions d'impôt reportables et non restituables sur l'impôt sur le revenu et les sursis d'imposition sur les plus-values de cessions de titres de société.

⁵⁴ En pratique, près de la moitié des engagements budgétaires en montant relève du ministère de la défense, pour 44 228 M€ sur un total de 81 785 M€ à fin 2012, hors reste à payer au capital appelé du Mécanisme européen de stabilité.

Hormis ces différents dispositifs, les principales dépenses liées aux engagements hors bilan sont les appels en garantie, retracés sous la responsabilité du directeur général du Trésor, dans le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

a) Des dépenses relativement stables dans l'enveloppe du programme 114

Les crédits du programme 114 financent des dépenses budgétaires liées à des engagements dont la réalisation ne peut être anticipée. C'est pourquoi, ils sont, par dérogation au principe de spécialité, évaluatifs, conformément à l'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui dispose que « les crédits relatifs (...) à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs ».

Cette spécificité explique également la forte variabilité annuelle de leur réalisation. De 2006 à 2012, l'exécution du programme 114 s'est soldée par une consommation de crédits variant entre 111,1 M€ en 2010 et 598,6 M€ en 2011, ce dernier exercice étant marqué par l'appel d'une garantie non budgétée initialement, au titre de la cession de six frégates à la République de Chine⁵⁵.

L'analyse en longue période de l'exécution du programme 114 montre que les crédits budgétaires consommés par les appels en garantie n'ont pas connu une évolution comparable à celle des encours des engagements qui les sous-tendent. Sur la période 2006 – 2011, ils augmentaient légèrement, leur moyenne passant de 265 M€ sur 2006-2008 à 302,7 M€ sur 2009-2011, l'exercice 2012 se caractérisant, pour sa part, par un niveau bas de dépenses budgétaires (121,8 M€).

Dans le même temps, l'encours global des engagements de l'État recensés passait de 1 549,1 Md€ fin 2007 à 3 091,3 Md€ fin 2012, soit un doublement en cinq ans. Le seul périmètre des encours de garanties, c'est-à-dire l'agrégat composé de la dette garantie, des garanties liées à des missions d'intérêt général et des garanties de passif, connaissait quant à lui une croissance encore plus rapide, passant de 331,5 Md€ à 835,8 Md€ sur la même période.

⁵⁵ Corrigée de ce paiement exceptionnel, l'exécution du programme 114 – *Appels en garantie* pour l'année 2011 ressort à 165 M€.

Tableau n° 6 : exécution du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*

En M€	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012
Agriculture et environnement	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Soutien au domaine social, logement, santé	1,2	22,0	22,1	22,2	25,3	27,3	5,1
Financement des entreprises et industrie	54,0	13,0	0,0	15,9	2,8	10,0	0
Développement international de l'économie française	12,8	40,7	37,7	77,5	82,5	99,6	116,4
Autres garanties	210,4	206,9	174	82,8	0,5	461,7	0,3
Total programme 114	279,0	282,6	233,8	198,4	111,1	598,6	121,8

Source : Cour des comptes

b) Des écarts significatifs entre programmation et exécution

Sur la période 2006 – 2012, la comparaison de la programmation initiale et de l'exécution montre que la programmation des dépenses du programme 114 apparaît de plus en plus difficile, l'écart entre programmation en loi de finances initiale et en exécution n'ayant cessé d'augmenter, en valeur absolue entre 2006 et 2011, avant de se replier sur l'exercice 2012.

Tableau n° 7 : comparaison entre la programmation initiale et l'exécution du programme 114

Exercice, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programmation initiale (LFI)	284	293	288	279	248	227	189
Exécution	279	283	234	198	111	599	122
Ecart programmation - exécution	+ 5	+ 10	+ 54	+ 81	+ 137	- 372	+ 67

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

Même si les appels en garantie sont, par nature, sujets à des aléas, il pourrait être attendu que la variabilité de la programmation ne croisse pas systématiquement d'un exercice à l'autre. Les écarts à la programmation pourraient même être réduits, dans un certain nombre de cas :

- si, d'une part, des signaux avant-coureurs d'un appel se manifestent, ce qui n'est pas nécessairement le cas⁵⁶ et ;
- si, d'autre part, ces signaux sont correctement détectés par l'administration, ce qui suppose la mise en place d'une procédure budgétaire et comptable adaptée, qui n'existe pas de manière formalisée aujourd'hui.

c) Des recettes significatives, venant abonder le budget général de l'État

Si les engagements contractés par l'État peuvent se traduire par des sorties de ressources budgétaires, notamment mais pas uniquement en cas d'appel en garantie, ils constituent également une source de recettes, qui viennent communément abonder le budget général.

⁵⁶ À cet égard, la direction du budget fait valoir qu'outre l'incertitude pesant sur l'incidence budgétaire des appels en garantie, leur date d'occurrence elle-même est bien souvent mal connue.

Les recettes tirées des engagements relèvent, pour l'essentiel, des trois mécanismes suivants :

- relevant du régime des aides d'État du fait de ses effets potentiellement distorsifs sur la concurrence, l'octroi de la garantie de l'État à un emprunteur, généralement désigné sous le vocable de « dette garantie », est strictement encadré au niveau communautaire. La Commission européenne publie régulièrement⁵⁷ à destination des autorités nationales des lignes directrices, prévoyant notamment que la dette garantie doit faire l'objet d'une rémunération adéquate. Pour autant, toutes les garanties octroyées par l'État à des emprunteurs ne sont pas systématiquement rémunérées et lorsqu'elles le sont, l'exigence de rémunération de l'État peut fortement varier. Dans la période récente, la succession des plans de soutien au secteur financier national, directement ou *via* des véhicules comme la Société de financement de l'économie française (SFEF) s'est traduite par une hausse des encours de dette garantie et une progression des recettes non-fiscales encaissées par l'État ;
- en contrepartie des garanties de protection des épargnants⁵⁸, l'État peut opérer un prélèvement sur le résultat du fonds d'épargne pour la part de ce résultat qui excéderait l'exigence de fonds propres de l'institution. Le dynamisme de la collecte de l'épargne réglementée et la hausse de l'exigence de fonds propres du fonds d'épargne ont cependant momentanément tarie cette source de financement du budget général (cf. *infra* chapitre n° 2) ;

⁵⁷ Cf. notamment les communications de la Commission : IP/08/1495, IP/08/1901, IP/09/322, IP/09/1180 et IP/10/1636.

⁵⁸ Comme le précise la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion du fonds d'épargne : « le prélèvement de l'État sur le fonds d'épargne a pour objet de rémunérer la garantie de l'État telle que prévue à l'article R. 221-11 du code monétaire et financier ».

- le compte des procédures publiques retrace les opérations menées par la Coface, avec la garantie de l'État, en vue de soutenir le commerce extérieur. Il est abondé à la fois par les primes d'assurances versées par les entreprises bénéficiant d'une garantie, par les récupérations de créances recouvrées par la Coface auprès de leurs débiteurs défaillants et, lorsque le solde de certaines procédures est en déficit, par l'État (cf. *infra* chapitre n° 2). A l'inverse, lorsque le solde du compte des procédures publiques est excédentaire, l'État peut choisir d'y opérer un prélèvement budgétaire afin de contribuer à financer le budget général. Tel fut le cas à grande échelle en 2006 puis en 2007, l'État opérant une ponction de 4,5 Md€ puis 2,9 Md€ sur le compte des procédures publiques. Depuis lors, le montant du prélèvement de l'État a tendu à se réduire. Il s'est ainsi établi à 600 M€ en 2012.

Le tableau suivant présente les principales recettes non fiscales liées à des engagements donnés.

Tableau n° 8 : principales recettes non-fiscales liées à des engagements donnés

En M€	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012
Rémunération de la dette garantie Société de financement de l'économie française (SFEF) et Dexia (*)	n/a	n/a	181	475	602	463	390
Prélèvement sur le résultat du fonds d'épargne	1 454	923	743	0	742	965	0
Prélèvement sur le compte des procédures publiques	2 500	2 900	2 500	1 000	900	450	600

(*) Les rémunérations tirées des autres dispositifs de dette garantie n'ont pu être retracées (cf. *infra*).

Source : Cour des comptes

L'analyse comparée des encours des engagements hors bilan et celle de leur traduction budgétaire sous forme d'appels en garantie ou de recettes non fiscales montre que la progression des encours ne s'est pas accompagnée d'une hausse comparable des dépenses budgétaires associées mais qu'elle a en revanche coïncidé avec un repli des principales recettes liées aux engagements donnés par l'État.

En ce sens, la période 2006 – 2012 se caractérise par un « effet de ciseau » entre encours et rémunération : plus la garantie de l'État a été recherchée, moins sa protection a été, en réalité, rétribuée par les entités qui en bénéficiaient.

d) L'absence de lien mécanique entre encours d'engagements et sorties budgétaires associées

Alors que les encours de garanties progressaient significativement sur la période 2006 – 2012, les sorties budgétaires associées, et notamment les appels en garantie, connaissaient une relative stabilité.

Cette situation appelle plusieurs commentaires :

- il n'existe pas de relation mécanique entre la hausse des encours et celle des appels en garantie, la concrétisation budgétaire d'un engagement de l'État dépendant en effet de la qualité des risques que ce dernier assure et plus largement, de l'évolution générale du contexte macro-économique ;
- une part de la progression des encours est imputable à l'augmentation des garanties de protection des épargnants. Elle s'explique notamment par le dynamisme de la collecte de l'épargne réglementée, dans un contexte économique incertain où les épargnants français tendent à favoriser des produits liquides et garantis par la puissance publique⁵⁹. Compte tenu du volant de liquidité dont dispose le fonds d'épargne⁶⁰, cette évolution ne paraît pas de nature à faire peser de risques plus grands sur l'État. A ce titre, elle présente à ce jour un risque résiduel d'occasionner des dépenses budgétaires (cf. *infra* chapitre n° 2) ;

⁵⁹ Le relèvement des plafonds de l'épargne réglementée au 1^{er} octobre 2012 et 1^{er} janvier 2013 a pu, en outre, contribuer à soutenir le dynamisme de la collecte.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012.

- les garanties dont bénéficient la Coface, Natixis et le fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI) ont également vu leur encours progresser du fait des conséquences de la crise financière. Il a pratiquement doublé entre 2006 et 2012, passant de 52,4 Md€ à 90,7 Md€. Toutefois, contrairement à la situation en matière de protection des épargnants, cette augmentation des encours pourrait s'accompagner d'une hausse des risques, voire, à plus ou moins long terme, d'une progression des sorties de ressources budgétaires. En effet, la dégradation de la conjoncture mondiale pourrait occasionner une hausse de la sinistralité des assurances offertes par la Coface et par conséquent, une dégradation du solde du compte des procédures publiques (cf. *infra* chapitre n° 2) ;
- par nature dépendantes de la qualité des risques auxquels est exposé l'État, les conséquences budgétaires de l'augmentation des encours des engagements hors bilan sont d'autant plus difficiles à anticiper qu'elles peuvent intervenir avec un important effet retard ;
- enfin, les dépenses liées aux engagements hors bilan doivent être mises en regard des recettes que ces engagements procurent à l'État, comme par exemple, les rémunérations qu'il perçoit au titre de la dette garantie. Ces dernières sont cependant difficiles à retracer compte tenu de l'information budgétaire disponible.

3 - Les déterminants et les conséquences de la hausse des encours

a) Une hausse en large partie subie

Si les encours comptabilisés dans le hors bilan de l'État au titre des engagements pris ont progressé depuis 2006, leur augmentation ne peut être imputée aux seuls dispositifs nouvellement créés.

La majeure partie de la hausse des encours relève en effet de dispositifs anciens, dont les encours se sont accrus. Tel est le cas notamment des engagements de retraite (+ 458 Md€ entre 2007 et 2012⁶¹) ou de la garantie de protection des épargnants (+ 221,4 Md€ sur la même période), même si, s'agissant de cette dernière garantie, la récente décision du Gouvernement de relever les plafonds de dépôts a pu contribuer à soutenir la collecte et, de ce fait, augmenter l'encours de la garantie de l'État.

⁶¹ Une part de cette hausse apparaît cependant devoir être imputée à la révision des taux d'actualisation retenus dans le calcul des engagements de retraite.

L'extension et la précision progressive des référentiels comptables applicables aux engagements ont constitué un autre facteur de progression des encours. En témoigne la création récente de la catégorie des engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État, dont l'encours global était de 434 Md€ à fin 2012 alors qu'elle n'existe pas en 2006. De même, la révision des normes n° 2, n° 12 et n° 13 du recueil des normes comptables de l'État s'est traduite par une progression des engagements hors bilan comptabilisés en comptes de classe 8 au titre des dispositifs d'épargne logement⁶², tandis que les provisions correspondantes enregistrées au passif du bilan se repliaient.

Enfin, les engagements pris par l'État au titre des dispositifs de stabilisation financière de la zone euro ont fortement contribué à la progression de l'enveloppe des engagements hors bilan. L'État s'est ainsi engagé à hauteur de 126,4 Md€ au titre de la part appelable du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) auxquels s'ajoutent 9,8 Md€ d'engagements budgétaires liés au reste à verser à son capital appelé.

De même, entre fin décembre 2011 et fin décembre 2012, l'encours de la dette émise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) garantie par l'État a progressé de 7,3 Md€ à 58,1 Md€, jusqu'à représenter à lui seul 35,6 % de l'enveloppe globale des encours de dette garantie à la même date. En grande partie subie par les autorités nationales, cette hausse considérable des encours de la dette garantie du Fonds européen de stabilité financière explique une part prépondérante de la hausse globale de la dette garantie entre 2011 et 2012 (cf. *infra* chapitre n° 2).

⁶² La révision normative a conduit à ce que les primes d'épargne logement éventuellement accordées à la clôture des plans d'épargne logement (PEL) et des comptes d'épargne logement (CEL) souscrits après 2002 donnent lieu, non plus à la constitution d'une provision mais à l'inscription d'un engagement hors bilan. En conséquence, les provisions liées à l'épargne logement se sont réduites de 6 599 M€ au 31 décembre 2011 à 2 617 M€ au 31 décembre 2012. Dans le même temps, les engagements hors bilan associés à l'épargne logement ont été réévalués de 154 M€ à fin 2011 à 947 M€ à fin 2012.

Le Fonds européen de stabilité financière

Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) est une société anonyme de droit luxembourgeois, régie par l'accord-cadre du 7 juin 2010 entre lui-même et chacun des seize États qui constituaient alors la zone euro⁶³. La contribution de chaque État au FESF est égale à sa quote-part au capital de la Banque centrale européenne, corrigée de la sortie de la Grèce sous assistance financière.

Depuis 2011, le Fonds a vu sa capacité de prêt effective augmentée. Il est désormais autorisé à intervenir sur le marché primaire, selon des modalités flexibles, afin de pallier la hausse des taux d'emprunt des pays sous assistance⁶⁴ mais aussi le risque de propagation des tensions financières à d'autres membres de la zone euro.

Assise sur l'art. 8 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour le financement de l'économie, qui abroge l'art. 69 de la loi n° 2011-900 et modifie l'art. 3 de la loi n° 2010-600, la garantie octroyée par l'État au Fonds porte sur les financements obtenus par ce dernier depuis juin 2010 et ayant pour objet d'apporter un financement ou de consentir des prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Elle s'exerce dans la limite d'un plafond de 159 Md€ en principal, l'intégralité des intérêts étant couverte.

Au 31 décembre 2011, l'exposition en garantie apportée par la France au Fonds s'élevait à 7,3 Md€. Un an plus tard, au 31 décembre 2012, elle avait pratiquement octuplé, s'établissant à 58,1 Md€. A cette même date, le montant des engagements pris par le Fonds européen de stabilité financière vis-à-vis des pays sous assistance s'élevait à 188,3 Md€ dont 138,4 Md€ avaient été déboursés et 49,9 Md€ restaient à verser. À elles seules, les mesures prises en faveur de la Grèce représentaient les trois quarts de cet agrégat.

⁶³ L'Estonie, qui a rejoint la zone euro le 1er janvier 2011, y contribue dans le cadre du premier amendement à l'accord-cadre.

⁶⁴ Irlande, Portugal et Grèce. L'aide à l'Espagne, initialement envisagée dans le cadre d'un financement FESF, a finalement été financée par le mécanisme européen de stabilité, qui ne bénéficie pas d'une garantie explicite pour les émissions obligataires qu'il opère, même si la France pourrait être appelée, si son capital ne lui permettait pas de faire face à ses engagements, à libérer tout ou partie du capital appelable qu'elle détient dans cette institution.

b) La situation de la France en comparaison de celle d'autres États

Dans la période récente, seul un nombre limité d'États, parmi lesquels la France, ont adopté une comptabilité en droits constatés.

Le tableau suivant présente une liste non exhaustive des pays ayant adopté une comptabilité en droits constatés à fin 2011. Pour chacun d'eux, il précise le référentiel comptable utilisé⁶⁵, la date d'introduction des nouvelles normes, ainsi que le mois de clôture de l'exercice comptable.

Tableau n° 9 : États ayant adopté une comptabilité en droits constatés

État	Référentiel comptable	Introduction de la comptabilité générale	Mois de clôture de l'exercice comptable
Nouvelle-Zélande	NZ-IFRS, normes locales compatibles avec les IPSAS	Début des années 1990	Juin
États-Unis	Normes locales conformes aux IPSAS	Début des années 1990	Septembre
Royaume-Uni	IFRS adaptées	1999/2000	Mars
Australie	A-IFRS, normes locales compatibles avec les IPSAS	1999/2000	Juin
Canada	Normes locales conformes aux IPSAS	2003	Mars
Suisse	Normes locales conformes aux IPSAS	2007	Décembre
France	Normes locales fondées sur les normes pour le secteur privé, les IAS/IFRS et les IPSAS	2006	Décembre

Source : Cour des comptes

⁶⁵ La mise en œuvre d'une comptabilité générale s'accompagne nécessairement de l'adoption d'un référentiel comptable. Adapté aux spécificités de chaque pays, il combine généralement des dispositions issues de normes internationales (IPSAS, IAS/IFRS) ou des normes nationales de comptabilité.

Au regard des états financiers et des choix de référentiel comptable de chacun de ces États, la présentation des engagements hors bilan présente d'importantes disparités qui s'illustrent notamment par les spécificités suivantes :

- seules la France et la Suisse présentent des engagements hors bilan en matière de retraite ;
- le Canada présente des passifs éventuels principalement constitués par les garanties sur emprunts de sociétés d'État ;
- la Nouvelle-Zélande comptabilise peu de passifs éventuels, principalement constitués de capital non appelé au titre d'engagements ;
- l'Australie a pris des engagements hors bilan essentiellement en termes d'aide internationale ; par ailleurs, l'État australien ne reconnaît pas les contestations fiscales en tant que passif éventuel ;
- les États-Unis présentent des passifs éventuels significatifs pour la protection des épargnants. Par ailleurs, le degré d'exposition financière au titre des engagements pour garantie de l'aide internationale n'est pas mesuré. En outre, les États-Unis comptabilisent leurs engagements de retraite en provisions et non en passifs éventuels ;
- le Royaume-Uni a pris d'importants engagements hors bilan au titre du soutien financier aux acteurs du secteur bancaire ;
- le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande enregistrent un passif environnemental au titre de l'assainissement de sites pollués.

L'examen comparé des engagements hors bilan des États se révèle délicat tant en matière de recensement et de comptabilisation qu'en ce qui concerne l'évaluation des risques. En outre, les disparités en matière de normes et de pratiques de présentation de l'information financière peuvent en fausser l'appréciation.

Sous les réserves méthodologiques importantes précitées, le tableau suivant s'efforce de comparer les enjeux financiers comptabilisés en engagements hors bilan par les États avec le produit intérieur brut (PIB) de leurs économies.

**Tableau n° 10 : poids des passifs éventuels pour certains
États ayant adopté une comptabilité en droits constatés**

Données à fin d'exercice	2009		2010		2011	
	Passifs éventuels (Md€)	Passifs éventuels (% PIB)	Passifs éventuels (Md€)	Passifs éventuels (% PIB)	Passifs éventuels (Md€)	Passifs éventuels (% PIB)
Nouvelle-Zélande	2	2,6 %	2	2,3 %	3	2,7 %
États-Unis	5 256	52,5 %	5 986	54,7 %	7 193	66,5 %
Royaume-Uni	n/d	n/d	565	33,3 %	398	22,3 %
Australie	555	78,3 %	234	25,0 %	179	16,5 %
Canada	154	16,0 %	183	15,4 %	201	15,9 %
Suisse	7	2,0 %	12	3,1 %	14	3,0 %
France	779	41,2 %	867	44,9 %	920	45,6 %

Le Royaume-Uni n'a pas présenté d'évaluations chiffrées de ses engagements hors bilan dans les états financiers publiés en 2009. L'Australie a opéré un changement de méthode de recensement de ses engagements hors bilan entre 2009 et 2010. La Suisse a opéré un changement de méthode de recensement de ses engagements hors bilan entre 2009 et 2010, les chiffres sont fournis hors « Engagements en matière de prévoyance et autres prestations en faveur de l'employé ». Engagements français hors « Engagements de retraite et assimilés de l'État ».

Sources : FMI ; Treasury annual report 2009, 2010, 2011 (Nouvelle-Zélande) ; Financial report of the United-States Government 2009, 2010, 2011 ; Annual report and accounts 2009, 2010, 2011 (Royaume Uni) ; Treasury annual report 2009, 2010, 2011 (Australie) ; Comptes publics du Canada 2009, 2010, 2011 ; Compte consolidé de la confédération Rapport financier 2009, 2010, 2011 (Suisse) ; compte général de l'État 2011 (France)

À la lumière des éléments disponibles, trois groupes se dégagent de l'examen comparé des trajectoires des États considérés :

- un premier groupe constitué du Royaume-Uni et de l'Australie suit une même tendance de réduction du poids des passifs éventuels entre 2009 et 2011 ;
- un deuxième groupe composé de la France, du Canada, de la Suisse et de la Nouvelle-Zélande connaît une stabilité du poids des passifs éventuels sur la période ;
- les États-Unis enfin voient le poids de leurs engagements hors bilan augmenter sensiblement entre 2009 et 2011, notamment du fait du niveau et de la dynamique de l'octroi de garanties de protection des épargnants.

Dans une étude d'octobre 2011⁶⁶, la banque centrale européenne (BCE), pour sa part, évaluait à 6,5 % du produit intérieur brut (PIB) la moyenne des passifs éventuels engendrés dans la zone euro par les mesures de stabilisation du secteur financier entreprises par les États membres entre 2008-2010. Cette étude précisait que le montant en point de PIB des interventions publiques variait fortement entre États, de 2,8 % pour l'Allemagne à 15,8 % pour la Belgique, 25,1 % pour la Grèce et 125,2 % pour l'Irlande. Le secteur financier français aurait, pour sa part, bénéficié d'une aide avoisinant 4,7 % du produit intérieur brut du pays.

À ces montants s'ajoutent les garanties et surgaranties accordées au Fonds européen de stabilité financière (FESF) ainsi que les engagements liés à la part appelable du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES). De même, la banque centrale européenne précise dans la même étude que s'additionnent à ces passifs éventuels des passifs implicites, tels que les engagements de retraite et les autres dépenses liées au vieillissement de la population.

c) Des perspectives de réalisation des risques à nuancer

Certains engagements constituent, à proprement parler, des instruments de politique économique, qu'il s'agisse, ponctuellement, de soutenir un établissement financier en difficulté ou d'apporter un soutien à la restructuration d'une entité publique ou privée ou bien sur une base pérenne, de favoriser le développement international de l'économie.

À l'inverse, d'autres relèvent d'une nature systémique. Tel est le cas de l'incitation à l'épargne de précaution des ménages que représente la garantie de protection des épargnants qui déposent leurs fonds sur les livrets d'épargne réglementée. De même, l'État concourt à la stabilité systémique du système financier, notamment au travers des garanties qu'il accorde à la Banque de France ou au secteur bancaire *via* la Société de financement de l'économie française.

⁶⁶ *The Size and Composition of Government Debt in the Euro Area*, Occasional Paper Series, n° 132, octobre 2011.

L'État assure en outre un rôle central dans l'équilibre du marché assurantiel, en offrant sa garantie à la caisse centrale de réassurance (CCR) pour certains risques difficilement assurables par le secteur privé⁶⁷. Dans ce contexte, il est susceptible d'intervenir dès lors que le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la caisse centrale de réassurance excède un seuil égal à 90 % du total des provisions constituées au titre de la gestion⁶⁸. Du fait de ces conditions particulières de mise en jeu, les engagements de l'État envers la caisse centrale de réassurance ne donnent pas lieu à la comptabilisation d'un encours en compte de classe 8 dans la comptabilité générale de l'État.

Si les uns et les autres de ces engagements exposent *de facto* l'État à des risques financiers, leur réalisation éventuelle ne s'inscrit pas nécessairement sur le même plan :

- pour ce qui concerne les engagements de politique économique, la réalisation du risque demeure à tout instant envisageable, voire peut être recherchée par les pouvoirs publics⁶⁹. En conséquence, il appartient aux gestionnaires de s'assurer que l'État demeure, à tout instant, en mesure de faire face aux éventuelles conséquences de la réalisation du risque, y compris d'un point de vue budgétaire ;
- pour ce qui concerne les engagements de nature systémique, toute réalisation du risque apparaît, à l'inverse, hautement improbable tant ses conséquences financières et économiques seraient importantes. En ce sens, l'engagement pris par l'État doit davantage s'analyser comme l'assurance donnée par ce dernier qu'il mettra en œuvre toutes les mesures utiles pour que le risque ne se réalise jamais.

d) Le flux et le stock des engagements de l'État

Traduisant des obligations potentielles, dont l'horizon de réalisation comme la probabilité d'occurrence sont incertains et variables, les engagements ne présentent pas le caractère limitatif des crédits budgétaires.

⁶⁷ Ces risques se déclinent en diverses gestions : gestion B pour les risques exceptionnels de transport et les risques nucléaires, gestion C pour certains risques d'assurance-crédit, gestion D pour le pool d'assurance du GAREAT (terrorisme), gestion F pour les catastrophes naturelles, gestion G pour les risques d'attentat auxquels sont exposés les chantiers de l'État et des collectivités territoriales en Corse, ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME).

⁶⁸ En pratique, ce seuil varie entre 16 et 3 090 M€ suivant la gestion concernée.

⁶⁹ Par exemple, dans le cas de l'assurance-prospection distribuée par la Coface.

Les dépenses budgétaires auxquelles ils donnent lieu, par exemple les appels en garantie, sont votées de façon évaluative. Contrairement à la dette financière, leur enveloppe globale n'est pas soumise à un plafond fixé par le Parlement⁷⁰.

La souplesse et l'effet de levier⁷¹ que les engagements offrent, au regard de leur coût budgétaire limité, ont incité les pouvoirs publics à y recourir de plus en plus largement. La souscription de partenariats publics privés et l'octroi de dette garantie se sont développés sans que soit nécessairement prises en compte les conséquences que l'exposition croissante de l'État pouvait avoir sur la crédibilité de sa signature.

Dans le même temps, la progression de la dette financière de l'État s'est accompagnée d'une dégradation de la perception qu'ont certains investisseurs de sa capacité à honorer le paiement de leurs créances. Cette dégradation s'est traduite en 2012 par la baisse de la cotation accordée à la dette publique française par plusieurs agences de notation⁷².

Dans ce contexte, il est essentiel que les engagements hors bilan pris par l'État ne viennent pas dégrader davantage l'évaluation que font les investisseurs de sa capacité à rembourser ses dettes⁷³. S'il n'existe pas de limite *a priori* à l'enveloppe globale des engagements hors bilan contractés par l'État, il appartient aux autorités de s'assurer que l'effet de levier de l'État est maîtrisé et que la crédibilité de sa signature est préservée en toute circonstance⁷⁴.

⁷⁰ Les dispositifs de garantie font en revanche l'objet d'un régime d'autorisation parlementaire (cf. *supra*) qui comprend généralement un plafond d'encours.

⁷¹ L'effet de levier financier désigne l'ensemble des techniques, notamment l'endettement, l'achat d'actifs à long terme ou les produits dérivés, permettant d'accroître la rentabilité des capitaux propres. Par extension ici, la notion rapporte l'effet financier d'un dispositif public à son coût budgétaire.

⁷² Le 13 janvier, l'agence Standard & Poor's dégrade la notation souveraine de la France, de AAA à AA+. Le 19 novembre, l'agence Moody's abaisse la notation souveraine de la France, de AAA à AA1.

⁷³ Dans une communication du 19 novembre 2012, Moody's justifiait sa décision notamment par le fait que « les obligations éventuelles de la France vis-à-vis d'autres membres de la zone euro avaient augmenté ».

⁷⁴ C'est notamment à ce titre que la Cour a pu souscrire à la recommandation faite au Parlement par le Gouvernement de ne pas engager la garantie de l'État dans le financement des collectivités territoriales. Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012.

Cette crédibilité est en effet non seulement une condition *sine qua non* de la capacité de l'État à continuer d'intervenir, en flux, via de nouveaux engagements hors bilan, mais elle conditionne également la pérennité du stock des engagements d'ores et déjà contractés. Une part importante de ce stock présentant à l'heure actuelle un caractère systémique, les pouvoirs publics ne sauraient faire l'économie d'une extrême circonspection.

La prudence est d'autant de mise que l'effet de levier de l'État et l'ampleur des engagements qu'il a contractés sont désormais considérés comme des facteurs d'appréciation de sa capacité à honorer son service de la dette. Leur bonne maîtrise recouvre de ce fait une dimension systémique.

La méthodologie de notation souveraine d'une agence de notation

La « notation souveraine », c'est-à-dire la notation par une agence du niveau de risque associé aux instruments de dette émis par les États comporte généralement une note sur la dette à long terme (habituellement la note la plus suivie), une note sur la dette à court terme ainsi qu'une perspective d'évolution (positive, stable ou négative) associée à la note à long terme.

Pour se prononcer sur ces trois critères, la méthodologie d'une des principales agences de notation combine plusieurs éléments d'analyse. La combinaison du facteur économique et du facteur politique permet de construire un profil économique et politique pour l'État concerné. Parallèlement, le suivi du facteur extérieur, du facteur budgétaire et du facteur monétaire aboutit à un profil de flexibilité et de performance.

L'analyse combinée du profil économique et politique, d'une part, et du profil de flexibilité et de performance, d'autre part, permet d'établir un niveau indicatif de la notation souveraine. Ultérieurement, ce niveau indicatif est éventuellement ajusté par des éléments exceptionnels, ce qui conduit à l'établissement de la notation souveraine finale.

III - La nécessité de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active

Dans la période récente, le cadre juridique et comptable dans lequel sont opérés le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan s'est précisé et renforcé. La France dispose désormais sur ce plan d'une information financière riche, fiable – bien qu'encore perfectible – et offrant une perspective pluriannuelle.

L'analyse des chiffres disponibles montre que les encours des engagements hors bilan contractés par l'État ont indéniablement progressé dans la période récente, que ce soit sous l'effet de la croissance de l'encours de garanties anciennes ou sous celui de la contraction de nouveaux engagements, notamment à l'échelon européen.

Dans un contexte où les engagements hors bilan de l'État sont perçus comme des facteurs d'appréciation de la crédibilité de sa signature, la logique de constatation jusqu'ici mise en œuvre doit progressivement céder le pas à une logique de surveillance active du flux et du stock des engagements hors bilan. Davantage qu'auparavant, l'administration doit s'engager sur la voie d'une politique de gestion des engagements hors bilan, ce qui implique de réorienter son action aux plans comptable, organisationnel, budgétaire et financier.

A - Les enjeux comptables et organisationnels

Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan soulèvent en premier lieu des enjeux comptables et organisationnels, ayant trait aux normes et aux procédures applicables mais également aux difficultés posées par la multiplicité des acteurs intervenant dans leur suivi.

1 - L'applicabilité de l'article 30 de la LOLF aux engagements hors bilan

L'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

a) *Les engagements hors bilan dans la comptabilité des entreprises*

En comptabilité d'entreprise, la notion d'engagement hors bilan n'est pas définie par les textes de manière univoque : ni les normes internationales IAS/IFRS⁷⁵, ni le plan comptable général ne proposent une définition suffisamment générale et générique. Ces deux référentiels

⁷⁵ Normes internationales de reporting financier, applicables aux sociétés, dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé d'un État membre de l'Union européenne, conformément au règlement européen (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales.

proposent néanmoins des définitions partielles, dont l'addition permet d'obtenir une image consolidée de cette catégorie comptable.

Au plan international, les normes IAS/IFRS ne comprennent pas de texte traitant spécifiquement des engagements hors bilan. Les exigences normatives qui leur sont applicables sont disséminées dans plusieurs normes, parmi lesquelles les suivantes :

- IAS 16 – Immobilisations corporelles ;
- IAS 17 – Contrats de location ;
- IAS 27 – États financiers consolidés et individuels ;
- IAS 37 – Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels ;
- IFRS 7 – Instruments financiers : informations à fournir.

L'Autorité des marchés financiers⁷⁶ (AMF) note que le référentiel IAS/IFRS ne traite pas de tous les engagements hors bilan, et indique que « même si ce n'est pas explicitement prévu ou rappelé dans les normes IFRS, certains engagements hors bilan nous paraissent susceptibles d'être inclus dans l'information mentionnée en annexe des comptes, s'ils sont jugés significatifs et/ou s'ils se traduisent par des risques majeurs sur les états financiers et la situation financière de l'émetteur ».

Au plan national, le plan comptable général et le référentiel normatif français fournissent plusieurs éléments d'analyse concourant à préciser les contours de la notion d'engagement hors bilan :

- l'article R. 123-195 du code de commerce rend obligatoire la mention dans l'annexe de « toutes les informations d'importance significative sur la situation patrimoniale et financière et sur le résultat de l'entreprise » ;
- le décret n° 2009-267 du 9 mars 2009⁷⁷ relatif aux obligations comptables des sociétés commerciales impose la mention dans l'annexe de « la nature et l'objectif commercial des opérations non inscrites au bilan, à condition que les risques ou les avantages résultant de ces opérations soient significatifs et dans la mesure où la divulgation de ces risques ou avantages est nécessaire pour l'appréciation de la situation financière de la société » ;

⁷⁶ Cf. recommandation AMF 2010-14 sur les engagements hors bilan.

⁷⁷ Qui a complété l'article R. 123-197 du code de commerce.

- le règlement n° 2010-02 du 2 septembre 2010 de l'Autorité des normes comptables (ANC) est venu préciser, dans le nouvel article 531-4 du plan comptable général, les différentes catégories d'engagements et opérations hors bilan à faire figurer dans l'annexe⁷⁸ ;
- enfin, l'article 448-80 du plan comptable général, sans donner de définition générale, indique que « les comptes d'engagements [de classe 8] enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de l'entité. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures ».

Le caractère divers et non univoque des référentiels de comptabilité d'entreprise fournit néanmoins une première base dont l'État et les administrations publiques peuvent disposer pour effectuer leur propre recensement d'engagements hors bilan, sous réserve de leurs propres spécificités.

⁷⁸ Engagements financiers donnés et reçus, y compris les engagements en matière de pensions, remises accordées à un débiteur par ses créanciers dans le cadre du règlement des difficultés des entreprises, engagements pris en matière de crédit-bail, engagements relatifs aux quotas de CO₂, certificats de valeurs garanties, de bons de cession de valeur garantie et instruments assimilés, opérations de désendettement de fait, informations relatives à la vente à réméré, actifs donnés en garantie dans le cadre de contrats de garantie financière assortis d'un droit de réutilisation, contrats de fiducie, autres opérations non inscrites au bilan.

b) Les engagements hors bilan dans les normes IPSAS

Le référentiel comptable international IPSAS⁷⁹ fait actuellement l'objet d'une étude conduite par la Commission européenne sur son « *adéquation aux États membres* » de l'Union européenne.

Dans son rapport du 6 mars 2013⁸⁰, la Commission européenne relève que « les IPSAS sont les seules normes comptables pour le secteur public actuellement reconnues sur le plan international. Elles reposent sur l'idée selon laquelle une gestion moderne du secteur public, conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficiency, dépend de systèmes d'information de gestion capables de fournir des informations rapides, précises et fiables sur la situation et les performances économiques et financières d'un État, comme ce serait le cas pour tout autre type d'entité économique ».

Estimant toutefois que « les IPSAS ne peuvent pas être aisément appliquées «en l'état» dans les États membres», compte tenu de certaines insuffisances, la Commission conclut que ces normes « constitueraient un cadre de référence approprié pour le futur développement d'un ensemble de normes comptables européennes pour le secteur public (...). ».

En matière de hors bilan, le référentiel IPSAS prévoit une obligation générale de présenter dans les notes aux états financiers des entités publiques, c'est-à-dire dans l'annexe, les passifs éventuels et les engagements contractuels non comptabilisés (IPSAS 1, § 129 d).

La norme IPSAS 19 relative aux provisions, passifs éventuels et actifs éventuels précise la portée de cette obligation en reprenant les termes de la norme IAS 37 applicable aux entreprises. Elle définit les passifs éventuels à mentionner en hors bilan comme :

« (a) une obligation potentielle résultant d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'entité; ou

⁷⁹ *International Public Sector Accounting Standards*: normes comptables internationales pour le secteur public établies par le Conseil des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS Board), au sein de la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC). Ces normes sont très largement inspirées des normes internationales IAS-IFRS (cf. *supra*).

⁸⁰ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les États membres, L'adéquation des IPSAS pour les États membres*, 6 mars 2013.

(b) une obligation actuelle résultant d'événements passés mais qui n'est pas comptabilisée car:

- (i) il n'est pas probable qu'une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de service sera nécessaire pour éteindre l'obligation; ou car
- (ii) le montant de l'obligation ne peut être évalué avec une fiabilité suffisante. »

Cette définition est, en tous points, conforme à celle qui existe dans les référentiels de comptabilité d'entreprise et a été reprise dans le référentiel comptable de l'État.

c) Les engagements hors bilan dans la comptabilité de l'État

Pour ce qui concerne l'État, la norme n° 13 du recueil des normes comptables de l'État⁸¹ relative aux « engagements à mentionner dans l'annexe » décrit les différentes catégories d'engagements hors bilan, ainsi que les modalités de leur comptabilisation et de leur présentation dans l'annexe (cf. *supra*).

Par ailleurs, les autres normes du recueil imposent également la mention en annexe de différentes opérations, dont certaines peuvent s'assimiler partiellement à des engagements hors bilan, parmi lesquelles :

- les provisions dont l'évaluation n'est pas suffisamment fiable pour justifier une comptabilisation au passif du bilan ;
- les déficits fiscaux et crédits d'impôts non restituables mais reportables sous réserve de profits ou revenus taxables futurs ;
- les engagements pour l'acquisition d'actifs corporels ;
- les encours hors bilan sur instruments financiers à terme et autres informations liées à la dette financière.

⁸¹ Le recueil des normes comptables de l'État, dont la version initiale a été établie en 2004 par le comité des normes de comptabilité publique, et dont les versions ultérieures sont actualisées par son successeur, le conseil de normalisation des comptes publics, regroupe les normes comptables applicables à l'État. Le conseil de normalisation des comptes publics est, aux termes de l'article 115 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé du budget.

Les méthodes de comptabilisation des engagements hors bilan de l'État sont également fixées dans la norme n° 13, de manière particulièrement précise pour les engagements de retraite, qui constituent l'enjeu financier le plus significatif.

La norme reconnaît cependant au producteur des comptes la possibilité de fournir une information non chiffrée, c'est-à-dire une « description littéraire détaillée (...) lorsque l'évaluation de l'obligation n'est pas possible (...). Le certificateur veille à ce que cette dérogation ne soit utilisée que dans les cas où elle est justifiée.

L'ensemble de ces dispositions, inspirées de la comptabilité d'entreprise et adaptées aux spécificités de l'État, constitue un point d'appui solide pour le producteur des comptes et le certificateur.

2 - La question de la frontière entre bilan et hors bilan

L'une des raisons pour lesquelles il est difficile, dans les référentiels comptables, de donner une définition suffisamment englobante et univoque des engagements hors bilan, est le lien de continuité qui existe entre le bilan et le hors bilan.

En effet, toute obligation pour laquelle les critères d'inscription au bilan ne sont pas réunis est susceptible d'être inscrite hors bilan. La fixation de la norme applicable à l'enregistrement des passifs emporte donc des conséquences sur l'équilibre relatif entre bilan et hors bilan.

a) Les débats actuels en comptabilité privée

Au niveau international, l'*International Accounting Standards Board* (IASB), qui établit les normes IAS/IFRS précitées, notamment applicables aux comptes consolidés des entreprises cotées dans l'Union européenne, a entrepris un projet de révision de la norme IAS 37 relative aux « provisions, passifs éventuels et actifs éventuels », actuellement suspendu à d'autres travaux relatifs au cadre conceptuel.

Dans sa version en vigueur, cette norme prévoit trois conditions pour comptabiliser une provision, et donc un passif :

- l'existence d'une obligation actuelle, juridique ou implicite, résultant d'un événement passé ;
- la probabilité d'une sortie de ressources pour éteindre cette obligation ;
- et une évaluation fiable du montant de l'obligation.

Si l’obligation n’est que future, ou si la probabilité de sortie de ressources n’est pas avérée, elle devient un passif éventuel et doit être présentée dans l’annexe.

Dans une première version du projet de révision de cette norme, publiée en 2010, il était envisagé de supprimer la condition de probabilité de sortie de ressources, ce qui aurait conduit *de facto* à élargir le périmètre des passifs à comptabiliser au bilan en intégrant des obligations pour lesquelles il n’est pas probable qu’une sortie de ressources soit nécessaire.

À ce jour, ce projet n’a pas abouti ; cependant, la tendance internationale est bien, sinon d’élargir le périmètre des passifs, du moins de ne pas le réduire. Or, de ce point de vue, les normes comptables applicables à l’État au niveau national ont récemment été modifiées dans un sens différent, certaines provisions pour charges liées à des dispositifs d’intervention ayant été reclassées en engagements hors bilan, allégeant en conséquence le passif du bilan de l’État.

*b) Une nouvelle norme comptable
qui allège le passif du bilan de l’État*

Pour ce qui concerne l’État, le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a récemment précisé⁸² la portée de ces trois conditions, notamment s’agissant des passifs relatifs aux dispositifs d’intervention économique ou sociale, définis comme des « versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l’État », qui interviennent dans le cadre d’« opérations de distributions d’aides ou de soutiens à des catégories de bénéficiaires (...). ».

Désormais, l’existence de l’obligation doit s’apprécier dans ce cas lors de « la réalisation ou (du) maintien, sur la période se rattachant à l’exercice clos, de l’ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit des bénéficiaires, dont la reconnaissance par l’État est formalisée par un acte attributif antérieur, postérieur ou concomitant à cette réalisation ou à ce maintien ».

Ainsi, les aides au logement, ou les bourses versées aux élèves ou étudiants sur critères sociaux, peuvent désormais donner lieu à l’enregistrement d’un passif que pour les charges à payer de l’année en cours, compte tenu de la nécessité de vérifier périodiquement le respect par les bénéficiaires du plafond de ressources.

⁸² Avis n° 2011-09 du conseil de normalisation des comptes publics du 17 octobre 2011.

Ces nouvelles dispositions pourraient conduire sur l'exercice 2012, selon des évaluations du producteur des comptes encore en cours de vérification, à alléger les passifs de l'État, toutes choses égales par ailleurs, de 33 Md€ de provisions pour charges, même si corrélativement, certains engagements seraient simultanément réintégrés au bilan. La situation nette de l'État, c'est-à-dire la différence entre ses actifs et ses passifs, en serait également affectée.

En contrepoint, ce changement normatif devrait se traduire par une augmentation de 30 Md€ des engagements hors bilan de l'État. À cet égard, il apparaît primordial que l'information donnée au lecteur des états financiers sur les effets de ces changements normatifs soit claire et lisible, compte tenu des montants en cause.

3 - L'exhaustivité du recensement des engagements hors bilan

a) Les insuffisances relevées par la Cour

Dans l'acte de certification des comptes de l'État de 2011 publié en mai 2012, la Cour relevait notamment les insuffisances suivantes en matière de recensement des engagements hors bilan :

- « dans l'attente de la création d'un outil recensant l'ensemble des garanties de l'État accordées par une loi de finances, ainsi que les actes administratifs qui s'y rapportent, il n'est pas possible de disposer d'une assurance raisonnable sur l'exhaustivité et l'évaluation des engagements hors bilan de l'État pris dans le cadre d'accords bien définis » (§ 243) ;
- « les insuffisances relevées dans la procédure de confirmation auprès des tiers bénéficiant d'une garantie de l'État, ne permettent pas de disposer d'un niveau d'assurance raisonnable sur l'existence, ou non, d'un encours au 31 décembre 2011 qui devrait, dans certains cas, être retrancrit dans les comptes » (§ 249) ;
- « la Cour ne dispose pas d'une assurance raisonnable sur l'évaluation et l'exhaustivité des intérêts comptabilisés au titre des engagements hors bilan de l'État pris dans le cadre de la dette garantie » (§ 252) ;
- « la présentation, en annexe, du tableau des principaux dispositifs de garantie actifs au 31 décembre 2011, ne permet pas d'apprécier la réalité du risque supporté par l'État à ce titre » (§ 257).

b) Les travaux d'amélioration en cours

À ce jour, la procédure de recensement des engagements hors bilan de l'État fait intervenir de nombreux acteurs.

Le producteur des comptes élabore l'annexe du compte général de l'État, et notamment la partie relative aux engagements hors bilan, à partir de contributions fournies par plusieurs services tels que la direction du budget, la direction générale du Trésor, la direction générale des finances publiques, d'autres ministères, voire des contributeurs extérieurs tels que la direction du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, la direction des garanties publiques de Coface, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ou la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Suite aux constats de la Cour, le ministère de l'économie et des finances conduit plusieurs types de travaux :

- la direction générale des finances publiques a élaboré une charte d'alimentation de l'annexe, que la plupart de ces contributeurs ont signée, qui permet de fixer le contenu, le calendrier et les modalités de transmission de ces contributions ;
- la direction générale du Trésor élabore, en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel et la direction générale des finances publiques, un « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État » (TIGRE), comportant notamment les textes réglementaires qui viennent préciser les modalités des garanties autorisées par voie législative ainsi qu'un guide de procédures ;
- la direction générale du Trésor a, par ailleurs, mis en place divers instruments visant à fluidifier les échanges d'informations entre ses bureaux métiers et son secrétariat général⁸³.

⁸³ Un mécanisme de contrat de service a été mis en œuvre entre le bureau des affaires budgétaires et comptables et les bureaux métiers (un contrat signé à ce jour). Un séminaire de sensibilisation des cadres aux enjeux comptables a eu lieu en 2012. Des « chargés de mission » seront placés auprès des chefs de service de la direction générale du Trésor avec pour tâche plus particulièrement les sujets budgétaires et comptables.

c) Des limites organisationnelles à dépasser

Ces progrès, réels, se heurtent néanmoins à des limites organisationnelles en matière de gestion et de comptabilisation des garanties et, plus largement, des engagements hors bilan de l'État.

Les engagements hors bilan représentent un enjeu interministériel qui dépasse le périmètre de responsabilité des seuls ministères financiers. Ainsi, les engagements relatifs aux dispositifs d'intervention concernent tous les ministères ; les garanties relatives aux expositions artistiques relèvent du ministère de la culture ; certaines garanties relèvent du ministère de l'agriculture.

Or, même si les ministères financiers se sont efforcés de relancer la coopération interministérielle en matière d'engagements hors bilan⁸⁴, les relations entre le ministère de l'économie et des finances, d'une part, et les autres ministères, d'autre part, n'en restent pas moins caractérisées par l'absence de procédures formelles si bien que les éléments d'information dont disposent les ministères chargés de la gestion des dispositifs concernés ne contribuent pas nécessairement à renforcer la qualité de la comptabilisation opérée par les ministères financiers.

Par ailleurs, au sein même du ministère de l'économie et des finances, le pilotage et la gestion des engagements par les ordonnateurs demeurent principalement orientés par des considérations budgétaires, plutôt que comptables.

Ainsi, si le comptable du ministère est systématiquement informé par les ordonnateurs des opérations ayant un effet sur la comptabilité budgétaire, l'information circule de manière moins fluide lorsque celles-ci se traduisent uniquement par des écritures en comptabilité générale.

⁸⁴ À l'occasion de la certification des comptes de l'exercice 2012, la Cour a pris connaissance d'un courrier des directeurs de cabinet des ministres de l'économie et du budget à l'attention de l'ensemble des secrétaires généraux et des directeurs des affaires financières des ministères visant à recenser les engagements dont ils assurent le suivi, selon des modalités comparables à celles du recensement opéré avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour établir le compte général de l'État, les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères financiers sont parfois conduits à s'assurer par leurs propres moyens de l'exhaustivité du recensement et de la correcte valorisation des engagements, ce qui, compte tenu de la variété et de l'hétérogénéité des engagements hors bilan, les amènent à prendre l'attache d'un nombre excessif d'interlocuteurs extérieurs aux directions financières, voire à l'administration, alors même que l'essentiel de ceux-ci est, dans le même temps, en contact étroit avec l'ordonnateur.

De même, dans son rôle de comptable de l'État et de responsable de l'établissement de l'information financière, la direction générale des finances publiques est tributaire des informations transmises par les services ordonnateurs. Parmi ceux-ci, la direction générale du Trésor et la direction du budget jouent un rôle prépondérant, mais non harmonisé, en matière d'engagements hors bilan. Or tous les bureaux métiers de ces directions ne se sont pas nécessairement sensibilisés aux contraintes posées par la tenue de la comptabilité générale de l'État.

Enfin, la coordination interministérielle et interdirectionnelle s'établit généralement en aval de la chaîne de la dépense, puisqu'elle intervient essentiellement lors de sa phase comptable, alors même que l'information utile à la gestion des engagements hors bilan est détenue en amont par les ordonnateurs.

Chacune dans leur champ de responsabilité, de multiples instances de suivi des risques apprécient l'évolution des engagements hors bilan, en tirant des conséquences budgétaires ou comptables dont aucune procédure d'harmonisation ne vient garantir la cohérence. Il en résulte une duplication des efforts ainsi que des vulnérabilités dans le traitement budgétaire-comptable des engagements hors bilan.

Pour y remédier, il pourrait être envisagé que les travaux de ces instances soient précédés d'une revue annuelle unique des engagements hors bilan, organisée conjointement par la direction générale du Trésor et de la direction du budget.

De multiples instances de suivi des risques

Plusieurs instances contribuent au sein du ministère de l'économie et des finances au recensement et à l'évaluation des « risques », dans une acception très large.

- Le comité des risques et des garanties, présidé par la direction générale des finances publiques, se réunit annuellement afin d'évaluer la situation juridique et le traitement comptable à appliquer aux engagements nouveaux ou susceptibles de donner lieu à l'enregistrement de provisions pour risques. En février 2013, son périmètre a été étendu aux garanties, la direction générale du Trésor siégeant pour les sujets qui la concernent.

- La conférence budgétaire du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* est organisée par la direction du budget. Elle vise à faire le point sur les risques d'appel en garantie afin de dimensionner les ressources budgétaires (budgétisation, répartition) et de préparer la justification au premier euro présentée dans la documentation budgétaire du programme. La direction générale du Trésor y participe en tant que direction responsable de programme.

- Le comité de pilotage du tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (TIGRE) a été récemment mis en place par la direction générale du Trésor afin d'associer les administrations concernées au travail de recensement qu'elle opère. Y sont représentés la direction générale du Trésor, la direction générale des finances publiques et les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

- La commission des garanties est une instance ancienne, présidée par la direction générale du Trésor, devant laquelle sont présentés les projets de dispositifs liés au soutien au commerce extérieur. La direction du budget y dispose d'un représentant.

Par ailleurs, un comité ministériel de maîtrise des risques devrait être mis en place à compter de 2013 au sein du ministère de l'économie et des finances, comme dans tous les autres ministères, avec pour objectif de piloter le déploiement du contrôle interne, conformément aux dispositions du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration. Même si l'objet de ce dernier comité est différent des instances précédentes, la notion de risque apparaît suffisamment englobante pour que ses travaux soient articulés avec ceux des autres dispositifs précités.

B - Les enjeux budgétaires et l'information du Parlement

Les engagements hors bilan et les différentes phases de la dépense budgétaire ne sont pas sans relation.

Lorsqu'une garantie donnée par l'État et enregistrée à ce titre, en comptabilité générale, dans ses engagements hors bilan, s'apprête à donner lieu à un appel de la garantie, l'État doit comptabiliser une provision, c'est-à-dire un passif, à son bilan et donc une dotation correspondante au compte de résultat. Lorsque l'appel est effectif, la provision est reprise, et une charge est comptabilisée au compte de résultat.

Parallèlement, en comptabilité budgétaire, l'autorisation d'engagement est consommée au moment de l'appel de la garantie, et les crédits de paiement au moment du ou des décaissements successifs.

Il en va de même, même si le déroulé diffère, pour les engagements de retraite⁸⁵.

Si elle existe bel et bien, l'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire est cependant complexe⁸⁶, si bien que l'information portée par le hors bilan de l'État s'avère difficilement exploitable par le Parlement, notamment durant la discussion budgétaire.

Plusieurs pistes d'améliorations peuvent cependant être explorées afin d'améliorer l'information du Parlement sur les engagements hors bilan de l'État.

⁸⁵ Les engagements de retraite sont comptabilisés en hors bilan. Ils correspondent aux versements futurs liés aux « droits acquis » par les fonctionnaires en place et les retraités au 31 décembre de l'année, compte tenu d'hypothèses démographiques et financières révisées chaque année. Cet exercice prospectif donne lieu à des prévisions annuelles de décaissement, sur longue période. En comptabilité générale, ces engagements se dénouent par la comptabilisation d'une charge au compte de résultat, au mois le mois, au moment de l'acquisition par les pensionnés du droit à versement. En comptabilité budgétaire, les autorisations d'engagement sont consommées au même moment que les crédits de paiement, c'est-à-dire au moment du décaissement effectif.

⁸⁶ Cf. notamment les développements présentés dans la note n° 7 de l'annexe du compte général de l'État.

1 - Une lisibilité budgétaire insuffisante

a) L'absence de procédures systématiques de revue et de détection des appels en garantie

Selon la direction générale du Trésor, les garanties n'ayant par construction pas vocation à être appelées, il n'y a pas lieu de définir une procédure normée régissant leur mise en jeu⁸⁷. Du reste, cette direction estime que, compte tenu de la variabilité des conditions d'activation, des procédures d'appel et des faits générateurs, cette procédure ne serait vraisemblablement pas normalisable.

Prévoir un examen régulier du stock des garanties existantes ainsi qu'une procédure d'examen des appels en garantie immédiats ne serait pourtant pas sans avantages :

- d'une part, en permettant aux administrations concernées de croiser les informations à leur disposition, ces procédures pourraient permettre de mieux placer en cohérence les différentes traductions administratives des appels en garantie : recensement des engagements, enregistrements comptable, programmation budgétaire, en particulier dans le cadre d'une refonte des multiples instances de suivi des risques afférents aux engagements hors bilan ;
- d'autre part, elles préfigureraient les éléments de synthèse et d'information qui pourraient être transmis au Parlement et qui lui permettraient plus aisément de mettre en regard les multiples sources d'information à sa disposition en matière d'engagements hors bilan.

⁸⁷ Constituent une exception à ce principe général les garanties accordées, via la Coface, au commerce extérieur, pour lesquelles les nombreux appels en garantie enregistrés dans les années 1980 et 1990 avaient rendu nécessaire la mise en place d'une procédure spécifique.

De multiples sources d'information du Parlement

L'information du Parlement sur les engagements hors bilan de l'État suit plusieurs canaux :

- la documentation budgétaire, notamment les différentes lois de finances et leur exposé des motifs ;
- la documentation relative au suivi de la performance, c'est-à-dire essentiellement les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances de la mission *Engagements financiers de l'État* à laquelle appartient le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* ;
- le compte général de l'État, annexé au projet de loi de règlement de l'année, comprend des développements concernant les faits majeurs de l'exercice ou les évènements post-clôture, et surtout une annexe consacrée aux engagements hors bilan, qui représente à elle seule près du quart de ses développements ;
- l'acte de certification produit par le certificateur des comptes peut mentionner les insuffisances (en termes de recensement et d'évaluation) qui peuvent affecter la présentation des comptes ;
- les rapports *ad hoc* qui peuvent être adressés au Parlement sur certains sujets spécifiques : garantie de protection des épargnants, garanties relatives aux procédures publiques gérées par Coface, y compris ceux produits par la Cour des comptes ;
- les réponses aux questions parlementaires.

Si l'information transmise au Parlement apparaît riche, il n'est cependant pas toujours établi de lien entre les divers flux d'information dont il bénéficie.

Ainsi, les informations disponibles dans la documentation budgétaire accompagnant les projets de lois de finances ne sont pas nécessairement placées en correspondance avec celles retracées dans les notes du compte général de l'État relatives aux engagements hors bilan. De même, il n'est pas non plus fait de lien entre les sorties de ressources liées aux engagements hors bilan et les recettes budgétaires associées, et au premier chef, la rémunération des garanties.

b) Des recettes et des dépenses difficiles à mettre en regard

Actuellement, les dépenses relatives aux garanties octroyées par l'État sont suivies dans un programme budgétaire dédié aux appels en garantie. Les recettes liées aux garanties, notamment leur rémunération, sont, quant à elles, reversées au budget général, en tant que ressource non fiscale, et n'ont pas de lien avec le programme 114.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé, sur le modèle du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* qui retrace en recettes et en dépenses les opérations menées par l'État actionnaire, de créer un compte d'affectation spéciale dédié aux opérations menées par l'État garant.

Un tel compte permettrait de mettre en regard les recettes budgétaires que produisent les garanties avec les appels qu'elles provoquent. Ainsi, ce que coûtent les garanties et ce qu'elles rapportent serait immédiatement lisible pour le Parlement, et les observateurs des finances publiques⁸⁸.

En outre, l'État serait davantage à même d'affecter ou de cantonner des ressources pour faire face à l'éventuelle réalisation des risques qu'il garantit, à l'instar de la gestion « actif passif » opérée par les sociétés d'assurance. Enfin, la constitution d'un compte d'affectation spéciale permettrait de réduire la part des crédits évaluatifs dans le budget général et d'en sécuriser davantage la trajectoire.

Toutefois, une telle mesure ne serait pas sans désavantages. Outre la lourdeur de sa mise en place, elle supposerait en effet que l'activité de garant de l'État soit fondamentalement équilibrée, c'est-à-dire que les dépenses et les recettes budgétaires liées aux garanties soient du même ordre de grandeur. Or, lorsqu'elle est possible, l'analyse des recettes et des dépenses afférentes aux garanties montre sur les dernières années que les premières excèdent largement les secondes, si bien qu'un compte d'affectation spéciale dédié au rôle de garant de l'État ne pourrait être que structurellement excédentaire, ce qui conduirait de fait à stériliser des recettes non fiscales venant, à l'heure actuelle, abonder le budget général.

En conséquence, compte tenu de la situation des finances publiques, la Cour estime plus opératoire de recommander que le plan comptable de l'État soit revu afin de créer un compte affecté à la rémunération des garanties, dont le suivi dans Chorus permettrait de retracer les recettes afférentes, sans pour autant en gêner la consommation par le budget général. L'information sur la rémunération des garanties aurait pour sa part vocation à être présentée dans la documentation budgétaire relative au programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

⁸⁸ L'ouverture d'un compte d'affectation spéciale serait compatible avec les critères fixés par le cadre organique. En effet, entre 2006 et 2011, le montant cumulé de la rémunération de la garantie de protection des épargnants, des prélèvements opérés sur le compte des procédures publiques et de la rémunération de la dette garantie a bien représenté au minimum 90 % des dépenses, c'est-à-dire des appels en garantie constatés sur la période.

2 - L'appréciation du flux et du stock des engagements hors bilan

Conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, les garanties nouvelles doivent être autorisées en loi de finances. Dès lors, les articles correspondants du projet de loi de finances (initiale ou rectificative) soumis par le Gouvernement à la délibération parlementaire concernent les nouveaux dispositifs pour lesquels une autorisation législative est nécessaire, et eux seuls.

Au moment de l'examen de ces articles, le Parlement ne dispose pas, au-delà de la loi de règlement précédente, d'une information consolidée, systématisée et formalisée sur l'état des encours de garanties anciennes, ni, lorsque cela se justifie, sur les risques budgétaires qui leur sont immédiatement associés.

Le Parlement, pour autoriser de nouvelles garanties en connaissance de cause, devrait pouvoir disposer, par exemple lors de l'examen de la loi de finances initiale, d'une information complète, synthétique et actualisée sur le stock des garanties en cours, qu'elles soient appelées ou non, comprenant *a minima* les informations suivantes : montant du plafond de la garantie, montant de l'encours, caractère probable ou non probable d'un appel à court terme, montant de la rémunération et durée.

Alternativement, il pourrait être envisagé que l'information transmise au Parlement s'appuie sur les éléments d'appréciation des garanties antérieurement prévus par la loi de finances pour 2003⁸⁹.

Tout en étant sensible aux arguments développés par l'administration selon lesquels le suivi des engagements hors bilan mobilise déjà des effectifs et une documentation importants, la Cour recommande d'accompagner les lois de finances initiales d'une description synthétique du stock des encours de garanties comprenant, lorsque c'est nécessaire, la mention des risques qui s'y attachent.

⁸⁹ Pour mémoire, ils comprenaient « 1° le régime de la garantie autorisée, y compris son éventuelle rémunération ; 2° une analyse de risque faisant apparaître l'exposition brute de l'État et son exposition nette, tenant compte des possibilités d'atténuation ou de récupération des charges susceptibles d'être exposées au titre de la garantie ; 3° chaque opération ayant, dans le cadre de ce dispositif, bénéficié de la garantie de l'État au cours des deux années écoulées ; 4° les charges résultant, pour l'État, des appels en garantie effectués au cours des cinq années écoulées » (cf. *supra*).

3 - L'information sectorielle sur les engagements hors bilan

À compter de l'exercice 2013, le compte général de l'État fournira une information « sectorielle » sur ses engagements hors bilan, conforme à la norme comptable n° 16 du recueil des normes comptables de l'État.

Ainsi, pour autant que les montants en cause soient significatifs, les engagements seront affectés à des secteurs d'activité, définis comme des « regroupements de missions » budgétaires. Il s'agira, pour des raisons de commodité dans la présentation, de regrouper les 32 missions actuelles du budget général en un nombre plus réduit de « secteurs », probablement inférieur à une dizaine, et de leur affecter, lorsque cela est pertinent, des engagements hors bilan significatifs⁹⁰.

Cette présentation nouvelle pourrait favoriser l'articulation entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire, dans la mesure où ces engagements, bien qu'affectés à des « regroupements de mission » dans la présentation, devront dans la réalité être affectés de manière plus détaillée aux missions et aux programmes qui composent ces regroupements de missions.

Ainsi, la discussion budgétaire pourra être enrichie, pour les programmes et missions concernés, d'un éclairage sur les engagements hors bilan qui leur sont directement imputables.

Une première expérimentation de cette présentation de l'information sectorielle a eu lieu dans le rapport de présentation du compte général de l'État de 2012.

4 - Faut-il un plafond d'engagements hors bilan en loi de finances ?

Contrairement aux obligations certaines de l'État, c'est-à-dire ses dettes, les obligations potentielles que traduisent en comptabilité générale les engagements hors bilan sont soumises, au cours de leur période de validité, à d'importants aléas.

Leur probabilité de survenance comme leur horizon de réalisation peuvent varier dans des proportions significatives. En outre, le montant même de la sortie de ressources budgétaires nécessaire à leur extinction peut évoluer.

⁹⁰ Ainsi que d'autres éléments de nature comptable : charges, produits, actifs, passifs.

Les risques associés à une progression non maîtrisée de leur encours ou d'une hausse non anticipée de leur probabilité de réalisation justifient que le Parlement soit destinataire d'une information détaillée concernant leur évolution, y compris dans les exercices suivants sa décision d'en autoriser le principe.

Pour y parvenir, plusieurs options sont envisageables :

- par analogie avec la situation de la dette financière⁹¹, il pourrait être imaginé que les engagements hors bilan soient encadrés par une norme supervisée par le Parlement. Bien que porteuse de contraintes nouvelles pour l'administration, cette solution assurerait que le Parlement est bien saisi dès lors que l'encours d'un engagement excède un plafond fixé, par exemple, en proportion de son encours en fin d'exercice précédent. Elle favoriserait en outre une plus grande autonomie des services gestionnaires de certains dispositifs existants, en particulier si elle s'accompagnait d'une gestion moins centralisée des risques portés par l'État⁹². Elle nécessiterait en revanche de nouvelles dispositions introduites au niveau organique ;
- une deuxième solution consisterait, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement, à transmettre une information spécifique au Parlement mettant en regard l'évolution des encours des engagements hors bilan, leurs conséquences budgétaires ainsi que les risques associés pour ceux d'entre eux qui seraient susceptibles de donner lieu, à court terme, à une sortie de ressources. Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. *supra*), il est vraisemblable que cette évolution appellerait le vote de nouvelles dispositions introduites au niveau organique ;
- une troisième solution prévoirait, sans qu'une autorisation du Parlement soit requise, la mise en place d'un mécanisme d'information, sous une forme à définir, afin que le Parlement soit informé dès lors qu'un engagement significatif verrait son encours ou sa probabilité de réalisation augmenter rapidement.

⁹¹ L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit la fixation, dans la loi de finances de l'année, d'un plafond de la variation nette de la dette financière à plus d'un an. Cette disposition, qui n'existe pas dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'articule avec les dispositions relatives au compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, qui retrace les seuls flux budgétaires de l'année afférents, c'est-à-dire principalement le paiement des intérêts de la dette.

⁹² Ainsi, certains opérateurs, telle la Coface, pourraient se voir confier, en deçà du montant d'un plafond d'engagement hors bilan à définir, une liberté de gestion plus grande (cf. *infra* chapitre n° 2).

À cet égard, l'administration fait valoir que le plafonnement des encours des engagements hors bilan serait potentiellement porteur de lourdeurs et de contraintes pour l'action publique alors même que les engagements hors bilan, et notamment l'octroi de garanties, constituent un instrument permettant aux pouvoirs publics de réagir avec une grande réactivité à d'éventuels chocs financiers, par exemple en matière de soutien au secteur bancaire.

Dès lors, la Cour estime utile de recommander que le Parlement soit informé, selon des modalités à déterminer, dès lors qu'un engagement hors bilan connaît une croissance rapide de son encours ou une hausse de sa probabilité de réalisation.

C - Les enjeux de finances publiques

Au-delà de leurs implications comptables et budgétaires, les engagements hors bilan sont une composante de la situation financière de l'État telle qu'elle est suivie par les instances communautaires et les autres observateurs de finances publiques.

À ce titre, ils soulèvent des enjeux spécifiques liés à la bonne information sur les risques pesant sur l'État, à l'équilibre de la gestion « actif passif » de son bilan et à la situation financière globale des administrations publiques françaises.

1 - L'instrument d'une meilleure information sur les risques pesant sur l'État

Comptabiliser les engagements hors bilan répond d'abord à la nécessité, pour l'État, de recenser et d'évaluer les risques financiers qui pèsent potentiellement sur lui, et d'en informer le Parlement, les citoyens et les observateurs des finances publiques.

Si les enjeux budgétaires des engagements hors bilan ne concernent pas nécessairement le futur immédiat, les connaître et les évaluer offre une visibilité sur la soutenabilité des finances publiques et permet, dans certains cas, d'éclairer le débat public.

Ainsi, les engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État ont connu leur première publication dans le compte général de l'administration des finances (CGAF) en 2003, quelque mois avant la réforme adoptée la même année⁹³.

⁹³ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Le caractère incertain des risques matérialisés sous la forme d'engagements hors bilan est parfois invoqué pour justifier un suivi et une comptabilisation moins rigoureuse que pour un élément du bilan. Dans le cas de l'État, compte tenu des montants en jeu, la même rigueur doit au contraire prévaloir.

En outre, à partir de l'information donnée par la comptabilité générale, il est parfaitement possible, et souhaitable, de s'assurer, avant de souscrire de nouveaux engagements, que les engagements précédemment pris ne se traduiront pas par des décaissements de ressources. Il est également envisageable de mobiliser les données du compte général de l'État afin d'évaluer si le flux des nouveaux engagements souscrits pourrait affecter défavorablement le stock des engagements anciens, ou réciproquement.

Ainsi, la comptabilité générale offre la possibilité aux décideurs d'arbitrer en toute connaissance de cause entre les engagements anciens, les engagements qui disparaissent car devenus inutiles ou obsolètes⁹⁴ et d'éventuels nouveaux engagements, sous réserve de la mise en place de procédures adaptées permettant d'assurer la gouvernance de ces arbitrages.

2 - Mettre en place une gestion de type « actif-passif » de certaines garanties

Exposant l'État au risque d'être appelé, le cas échéant sous des délais très courts, les garanties font peser une incertitude permanente sur le niveau du solde budgétaire.

Pour réduire l'incidence finale de la réalisation possible de ces passifs éventuels, il peut être envisagé d'affecter ou de cantonner des actifs réalisables, qui seront le cas échéant mobilisés pour faire face aux conséquences d'un appel en garantie.

En ce sens, il est possible de considérer que l'État, bien qu'il ne soit pas soumis à des règles prudentielles du type de celles qui régissent par exemple l'activité des banques et des assurances, est amené, en ce qui concerne l'octroi de sa garantie, à mettre en œuvre, sous une forme ou une autre, une gestion de type « actif-passif ».

En pratique, l'analyse de la Cour la conduit à identifier deux modèles de gestion « actif-passif » des garanties de l'État qui coexistent à l'heure actuelle :

⁹⁴ Par exemple, d'éventuelles garanties limitées dans le temps.

- le premier s'appuie sur le budget général. Lors de son élaboration, une enveloppe de crédits évaluatifs, abritée par le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, est dotée afin de faire face à la réalisation éventuelle sur l'exercice des risques budgétaires liés aux obligations potentielles de l'État. Dans le même temps, les actifs obtenus en contrepartie de la garantie, c'est-à-dire pour l'essentiel la rémunération perçue à ce titre, viennent contribuer, en tant que recette non fiscale, à l'équilibre du budget général ;
- le second consiste à affecter aux passifs garantis par l'État des actifs, placés auprès d'un tiers dans un compte ou une section comptable spécifique. Dans ce modèle, les actifs cantonnés ont vocation à couvrir les pertes éventuelles liées à la réalisation du risque, avant que le budget général ne soit sollicité. En regard, l'État se réserve la possibilité de prélever tout ou partie des disponibilités cantonnées en contrepartie de sa garantie, là encore afin de contribuer à l'équilibre du budget général.

Alors que la dette garantie, lorsqu'elle est rémunérée, s'inscrit nettement dans le premier modèle, la garantie de protection des épargnants comme la garantie accordée à la Coface au titre du soutien au commerce extérieur relèvent, quant à elles, du second.

La Cour note toutefois qu'alors que le prélèvement opéré par l'État sur le résultat net du fonds d'épargne ne peut excéder le montant nécessaire à ce dernier pour couvrir ses risques, aucun plafonnement prudentiel des prélèvements opérés par l'État sur les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques n'existe à l'heure actuelle (cf. *infra* chapitre n° 2).

Considérant, dans un contexte de développement des garanties accordées par l'État, qu'une gestion prudente est nécessaire afin de s'assurer de la soutenabilité budgétaire et financière de la gestion des garanties, la Cour recommande que soit généralisé le principe de plafonnement prudentiel des prélèvements de l'État sur la trésorerie des tiers à qui il octroie sa garantie.

Plus généralement, elle estime souhaitable, lorsque cela se justifie, d'affecter ou de cantonner des actifs transférables en vue de couvrir les risques liés à la réalisation possible des passifs éventuels.

3 - Au-delà de l'État, un enjeu pour l'ensemble des administrations publiques

Comptable ultime devant les instances communautaires de la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques, l'État publie chaque année une annexe, partie intégrante de ses états financiers, dans laquelle sont présentés et évalués ses engagements hors bilan les plus significatifs et a récemment renforcé les obligations des opérateurs en matière de suivi des passifs éventuels.

Les engagements hors bilan d'autres secteurs des administrations publiques, qu'il s'agisse des organismes de sécurité sociale ou des collectivités territoriales, demeurent cependant mal connus. Il en va de même de certains engagements implicites de l'État, notamment ceux liés au statut des établissements publics.

a) Les effets de la crise et le contexte européen

Dans le secteur privé, la crise économique et financière a accru l'attention portée aux engagements hors bilan des entreprises. Cette situation a, notamment, conduit l'Autorité des marchés financiers (AMF) à formuler plusieurs recommandations⁹⁵ afin d'améliorer l'information financière délivrée par les sociétés cotées dans leurs comptes de l'exercice 2011, en renforçant sa transparence dans la mesure où le hors-bilan offre une information qualitative parfois tout aussi intéressante que les données quantitatives qui figurent dans les états financiers. Conformément à l'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances, ces dispositions doivent être prises en compte dans l'établissement des états financiers de l'État, sous réserve des spécificités qui pourraient s'attacher à son action.

Plus largement, une convergence nationale et internationale se dessine en direction d'une meilleure prise en compte des éléments de passifs et des engagements fermes et conditionnels des entités produisant des comptes publiés, que ce soit dans le secteur privé ou le secteur public.

⁹⁵ Recommandation n° 2010-14 du 6 décembre 2010 relative aux engagements hors bilan, qui annulait et remplaçait l'interprétation n° 1 publiée le 30 janvier 2006.

Au niveau européen, le cadre budgétaire fixé par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les programmes pluriannuels de finances publiques implique un suivi de plus en plus étroit des engagements susceptibles de donner lieu à des charges budgétaires futures. Même si le référentiel de comptabilité nationale utilisé dans l'Union européenne (SEC 95⁹⁶) ne prévoit pas la notion d'engagements hors bilan⁹⁷, des réflexions sont actuellement en cours⁹⁸ pour mieux articuler la comptabilité nationale et la comptabilité générale des États, par l'utilisation de normes comptables en « droits constatés ». La comptabilité nationale comprend déjà des notions patrimoniales (actifs, passifs) proches de celles utilisées en comptabilité générale.

De même, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres prévoit que les systèmes nationaux de comptabilité publique doivent couvrir de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques. Elle précise que l'application à ces sous-secteurs de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables est une condition préalable à la production de statistiques de qualité qui soient comparables d'un État membre à l'autre.

Les dispositions du cadre de surveillance budgétaire établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, en particulier, le pacte de stabilité et de croissance, s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble : administrations centrales, administrations d'États fédérés, administrations locales et administrations de sécurité sociale au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Les cadres budgétaires couvrent ainsi l'ensemble du champ des finances publiques, y compris les mécanismes et les règles régissant les relations budgétaires entre les pouvoirs publics des différents sous-secteurs des administrations publiques, qui doivent faire l'objet d'une information financière complète.

⁹⁶ Système européen de comptes de 1995.

⁹⁷ Parmi l'ensemble des engagements hors bilan de l'État, seuls les engagements contractés au profit du Fonds européen de stabilité financière (FESF) sont intégrés au périmètre de la dette maastrichtienne.

⁹⁸ Cf. étude d'Eurostat sur l'adéquation des normes IPSAS aux comptes des États membres de l'UE, suite à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États-membres.

À ce stade pourtant, le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan ne couvrent que le sous-secteur État, ainsi que pour partie le champ de ses opérateurs. En comparaison, les engagements hors bilan des administrations de sécurité sociale (ASSO) et ceux des administrations publiques locales (APUL) demeurent mal connus. En outre et plus généralement, les interactions des administrations entre elles ne sont pas examinées au regard du hors bilan de l'État, en sa qualité de garant en dernier ressort des administrations publiques au sens du Traité.

b) Les engagements hors bilan des opérateurs de l'État

La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010 a, pour la première fois, introduit le principe d'un recensement annuel des engagements hors bilan des opérateurs de l'État.

Elle prévoit, notamment, que le rapport sur les opérateurs déposé chaque année par le Gouvernement, en application de l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 – c'est-à-dire le « jaune » budgétaire consacré aux opérateurs – présente « le montant et la nature de leurs engagements hors bilan ».

L'obligation posée par la loi de finances pour 2010 offre ainsi une base sur laquelle peuvent être analysés le niveau et l'évolution des engagements hors bilan des principaux opérateurs de l'État.

Certaines précautions s'imposent toutefois dans la lecture des chiffres qui y sont présentés. Tout d'abord, le recul est limité, les premières données publiées l'ayant été fin 2010 dans le cadre de l'adoption de la loi de finances initiales pour 2011.

En outre, compte tenu des délais d'arrêté des comptes des entités concernées, les données à fin d'exercice ne sont disponibles qu'en fin d'année suivant la clôture.

Enfin, les données agrégées dans la documentation budgétaire sont établies sur une simple base déclarative et, à ce titre, demeurent parcellaires et sujettes à caution, sauf lorsque ces données ont été auditées par un commissaire aux comptes dans le cadre de la certification des comptes des opérateurs concernés.

Sous ces réserves, les engagements agrégés des opérateurs de l'État, tels qu'ils ressortent des informations publiées dans la documentation budgétaire, ont évolué comme suit entre fin 2009 et fin 2011 :

Tableau n° 11 : engagements des opérateurs de l'État

En M€	PLF 2011 données au 31 décembre 2009	PLF 2012 données au 31 décembre 2010	PLF 2013 données au 31 décembre 2011
Engagements de garantie	17,1	12,0	3 023,6
Engagements réciproques	1 036,1	1 074,0	1 522,4
Engagements assortis de garantie	683,9	0	0
Engagements pris en matière de pensions ou obligations similaires	2,2	6 495	7 015,2
TOTAL	1 739,3	7 581,9	11 561,2
<i>Nombre d'opérateurs mentionnés dans le recensement</i>	8	13	21
<i>Nombre total d'entités qualifiées d'opérateurs de l'État</i>	584	560	556

Source : Jaune « Opérateurs » projet de loi de finance 2011 / projet de loi de finance 2012 / projet de loi de finance 2013

Les engagements hors bilan des opérateurs de l'État ont ainsi vu leur total multiplié par six en deux ans, passant de 1,7 Md€ à fin 2009 à 11,6 Md€ fin 2011. Pour autant, cette progression rapide ne reflète pas nécessairement une multiplication des engagements pris par ces entités ou une hausse des risques qu'elles supportent. Elle résulte, en effet, avant tout d'une amélioration de la qualité du recensement d'engagements préexistants et d'effets de périmètre.

Ainsi, la progression des engagements de garantie portés par les opérateurs de l'État entre fin 2010 et fin 2011 est la conséquence de la prise en compte des engagements portés par la Caisse de garantie du logement locatif social (CG2LS) pour 3,0 Md€. De même, la hausse des engagements pris en matière de pensions ou obligations similaires s'explique essentiellement par l'intégration au calcul des engagements portés l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), pour un montant de 6,5 Md€ entre fin 2009 et fin 2010.

Alors que seuls huit opérateurs sur 584 étaient mentionnés dans le recensement des engagements hors bilan présenté au PLF 2011, ils étaient 13 sur 560 au PLF 2012 puis 21 sur 556 au PLF 2013. Certes, cette progression montre un début d'amélioration de l'information disponible en matière d'engagements hors bilan des opérateurs de l'État, mais elle illustre avant tout l'ampleur des progrès restant à accomplir.

Plus généralement, les enjeux soulevés par le recensement de ces engagements s'étendent à l'ensemble des participations financières de l'État, et notamment celles qu'il contrôle. Si la documentation budgétaire relative aux opérateurs ne couvre pas, par définition, les autres participations contrôlées par l'État qui ne répondent pas à cette qualification budgétaire⁹⁹, ces dernières n'en sont pas moins susceptibles de porter des engagements hors bilan significatifs, dont il n'est pas possible d'avoir une vision agrégée¹⁰⁰. En l'absence de comptes consolidés de l'État avec ses participations financières, les engagements qu'elles portent demeurent mal connus alors même qu'ils concernent directement l'État au titre du contrôle qu'il exerce sur elles.

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, la Cour a formulé de manière constante depuis 2006 une réserve sur l'évaluation des participations financières à l'actif du bilan de l'État, notamment motivée par l'insuffisante fiabilité des comptes d'une part significative d'entre elles. La juridiction a régulièrement relevé que le recensement et la comptabilisation de leurs engagements hors bilan restaient lacunaires. De ce fait, le recensement déclaratif opéré dans la documentation budgétaire, même étendu à un plus grand nombre d'opérateurs, n'offre pas d'assurance raisonnable en termes de fiabilité et d'exhaustivité, s'agissant des engagements hors bilan des participations financières de l'État.

⁹⁹ Issue de la comptabilité budgétaire, la notion d'opérateur a été reprise dans la première version de la norme n° 7 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE), approuvé par arrêté du 21 mai 2004. Suite à l'avis n° 2011-02 du 15 mars 2011 du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) révisant la norme n° 7 du RNCE, cette notion a ultérieurement été supprimée du référentiel de comptabilité générale, pour n'être plus qu'une notion budgétaire. La qualité d'opérateur a été conférée aux entités cumulant les trois propriétés suivantes : une « activité de service public », un « financement majoritairement assuré par l'État » (le cas échéant par le biais de ressources affectées) et un « contrôle direct » par l'État. Il est également désormais possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État (poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent, exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État, etc.).

¹⁰⁰ Hormis dans le champ des « comptes combinés » de l'Agence des participations de l'État (APE).

c) Les engagements hors bilan du régime général de la sécurité sociale

Concernant le régime général de la sécurité sociale, dont les comptes sont chaque année soumis à certification par la Cour des comptes, la Cour relevait en 2012 l'absence de mention des engagements relatifs aux prestations légales dans les annexes aux comptes¹⁰¹.

La Cour observait par ailleurs : « A la suite d'une initiative de la Cour, le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) examine depuis l'été 2011 le traitement à résérer, dans les comptes de l'exercice, aux charges de prestations qui ont pour origine une décision d'attribution prise au cours de l'exercice ou d'un exercice antérieur à ce dernier et dont le versement va se poursuivre au titre de périodes relevant d'exercices futurs. (...) »

« Contrairement à la direction de la sécurité sociale et aux organismes nationaux, la Cour estime que les charges des exercices futurs qui résulteront des engagements donnés aux titulaires des prestations en stock au 31 décembre et à leurs ayants droit devraient être évaluées dans les annexes aux comptes. En effet, pour les régimes -tel le régime général- qui sont dépourvus de mécanisme d'équilibrage de leurs résultats, ces charges répondent à la définition des engagements hors bilan posée par le plan comptable général, car elles sont susceptibles d'engendrer des déficits et, de ce fait, d'affecter le montant ou la consistance du patrimoine des branches.

« La Cour estime que la nécessaire transparence des comptes des régimes de sécurité sociale ne saurait durablement s'accommoder d'une situation dans laquelle leurs principaux engagements à la clôture de l'exercice sont occultés, alors même qu'ils sont particulièrement significatifs et peuvent être chiffrés de manière fiable ».

Ce constat concerne essentiellement les prestations viagères en espèces, c'est-à-dire notamment les pensions de retraite, les pensions d'invalidité, les prestations versées au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que les prestations familiales.

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport annuel 2012 : La sécurité sociale – sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2012.

d) Les engagements hors bilan des collectivités territoriales

S’agissant des collectivités territoriales, il convient de relever l’absence de toute information relative au hors bilan dans les données présentées par l’INSEE au format de la comptabilité nationale.

Cette situation ne paraît pas satisfaisante au regard des exigences de la directive européenne 2011/85 du 8 novembre 2011 dont l’article 14 prévoit, pour tous les sous-secteurs, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d’avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l’activité d’entreprises publiques.

L’administration a fait valoir qu’à son sens ces dispositions n’imposent pas que les données correspondantes soient présentées en comptabilité nationale et agrégées pour chaque sous-secteur d’administrations publiques. Elle estime que les dispositions du code général des collectivités territoriales qui imposent la publication de telles informations en annexe des documents budgétaires sont de nature à satisfaire aux exigences de la directive.

Les exigences de la directive européenne complètent les préconisations que la Cour avait formulées dans un référé du 6 mars 2009 en ce qui concerne la consolidation des risques supportés par les collectivités territoriales. En effet, les garanties d'emprunt que ces dernières peuvent accorder à leurs satellites ou partenaires, comme les engagements de toutes natures qui peuvent être souscrits, n'apparaissent pas dans les agrégats de la comptabilité nationale. Elles ne figurent d'ailleurs pas dans les données comptables centralisées par la direction générale des finances publiques sur la base desquelles sont établies ces dernières après retraitements. Les informations correspondantes n'existent qu'au niveau de chaque collectivité, en annexe des budgets et des comptes administratifs.

Du point de vue de la comptabilité publique, les informations relatives aux engagements hors bilan sont également absentes des comptes de gestion tenus par les comptables.

Un certain nombre d'évolutions positives sont toutefois à relever en ce qui concerne la qualité des comptes locaux :

- une circulaire relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a été publiée le 25 juin 2010. Elle contenait un modèle d'annexe et prévoyait qu'un rapport sur l'état et l'évolution de la dette serait établi par les exécutifs locaux. Des arrêtés annuels d'actualisation des instructions budgétaires et comptables M 4, M 14, M 52 et M 71 ont été publiés au journal officiel du 23 décembre 2010. Ces arrêtés intégraient dans une nouvelle annexe une typologie permettant la classification des produits de financement selon la « charte Gissler ». Ces dispositions, applicables aux documents de l'exercice 2011, permettront de disposer d'une information en annexe des comptes administratifs ;
- dans un avis du 8 juillet 2011, le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a présenté les évolutions de l'information annexe apparues nécessaires : il a estimé qu'il était souhaitable que des informations de nature comptable, comparatives sur deux exercices, soient publiées à partir de 2012, en distinguant les informations générales sur les dettes financières, les informations sur les dettes financières complexes et les informations sur les instruments dérivés et les opérations de couverture. A l'ensemble de ces données, qui constituerait un socle *minimum*, devraient s'ajouter des informations sensibles. Il s'agirait de l'échéancier des flux de trésorerie, de l'analyse de sensibilité et du coût de sortie supporté en cas de remboursement anticipé de l'emprunt ;
- ces préconisations ont été reprises par les arrêtés des 26 et 29 décembre 2011 qui ont respectivement modifié l'instruction comptable M 71, applicable aux régions, et les instructions comptables M 14, applicable aux communes et groupements de communes, et M 52, applicable aux départements. A ce stade, cependant, les conditions d'une agrégation de ces différentes données ne sont pas réunies ;
- de même, dans un avis du 3 juillet 2012, le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a recommandé de constituer une provision pour les emprunts complexes faisant courir à la collectivité un important risque de perte. Cette recommandation n'a pas encore fait l'objet d'une transcription réglementaire ;

- par ailleurs, des travaux ont été engagés au sein du comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux sur la qualité des informations produites en annexe des comptes des collectivités territoriales ;
- enfin, depuis janvier 2012, la direction générale des collectivités locales a déployé le projet *Actes budgétaires*, portant sur la modernisation des moyens de création, transmission et contrôle des documents budgétaires et comptables des collectivités territoriales ainsi que ceux de leurs établissements publics.

L'engagement du processus de certification des comptes locaux, sous la forme d'une démarche d'expérimentation concernant les comptes des plus grandes collectivités, serait de nature à en améliorer la qualité et la fiabilité, y compris en ce qui concerne leurs engagements hors bilan, et à les inciter à développer des outils de contrôle interne idoines.

e) Les engagements implicites : le cas du passif des établissements publics

En limitant le champ de ses prescriptions aux seuls engagements explicites, qu'ils soient prévus par la norme ou qu'ils résultent d'accords bien définis, la norme n°13 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE) n'exclut pas, par principe, que l'État porte, du fait de ses missions, des engagements de nature implicite.

L'exposé des motifs de la norme souligne d'ailleurs que : « l'État est de plus en plus sollicité pour couvrir des risques d'ordre économique (plan de restructuration), d'ordre climatique (canicule, tempête), alimentaire (encéphalopathie spongiforme bovine), sanitaire (sang contaminé), etc., dont il est difficile d'établir la liste et la probabilité. Tout événement d'une ampleur exceptionnelle tend ainsi à être considéré comme assorti d'un engagement implicite de l'État alors même que sa responsabilité n'a pas à être démontrée ».

Toutefois, ce même document rappelle qu'en pratique, « un recensement exhaustif » des engagements implicites « reste difficile à effectuer ». Aucune disposition normative du recueil des normes comptables de l'État n'est d'ailleurs applicable aux engagements implicites si bien que l'administration n'en conduit aujourd'hui ni recensement, ni comptabilisation, soulignant notamment le bilan défavorable entre le coût de l'obtention de l'information et l'utilité pouvant en être retirée, tant sur le plan comptable que budgétaire¹⁰². A ce jour, seuls sont retracés en annexe les dispositifs considérés comme suffisamment explicites.

Les enjeux soulevés par le recensement des garanties implicites de l'État ont toutefois été indirectement rappelés par la Commission européenne, dans le cadre de la surveillance qu'elle opère des aides d'État. En effet, en rejetant, le 20 septembre 2012, un recours en annulation de la France contre une décision de la Commission européenne concernant le statut de La Poste¹⁰³, le Tribunal de l'Union européenne a confirmé qu'en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), cette dernière bénéficiait jusqu'en mars 2010¹⁰⁴ d'une garantie de passif illimitée de l'État, constitutive d'un avantage susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges.

Dans sa décision, le Tribunal n'a, en particulier, pas considéré que le mécanisme d'autorisation explicite prévu par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) écartait, par construction, l'existence de garanties implicites, pas plus qu'il n'a estimé que les dispositions de la loi du 16 juillet 1980¹⁰⁵ excluaient la possibilité pour un créancier de se tourner directement vers l'État.

¹⁰² La direction du budget souligne à cet égard que le recensement des garanties implicites serait, selon elle « une opération coûteuse qui aurait *in fine* peu d'intérêts en termes de mesure des risques pris ».

¹⁰³ T-154/10,20-09-2012, France/Commission.

¹⁰⁴ Date de sa transformation en société anonyme.

¹⁰⁵ Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

En reconnaissant l’existence de garanties implicites de passifs pour les établissements publics, cette décision est susceptible d’avoir des impacts majeurs sur le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l’État, en particulier s’agissant des établissements portant des engagements importants, comme par exemple la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES)¹⁰⁶ ou Réseau Ferré de France (RFF)¹⁰⁷.

Dans le cadre des travaux de certification des comptes de l’État, la Cour s’attachera à approfondir son analyse des conséquences possibles de la décision du Tribunal en matière de recensement des engagements implicites de l’État, à la lumière notamment du devenir du pourvoi introduit par la France le 5 décembre 2012¹⁰⁸ contre cette décision.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La refonte du cadre budgétaire, la mise en place de la comptabilité générale et la certification des comptes ont permis à l’État de se doter d’une information financière riche et fiable – bien qu’encore perfectible – sur le niveau et l’évolution pluriannuelle de ses engagements hors bilan.

Dans la période récente, le nombre et l’encours total des engagements ont cru rapidement, sans occasionner un surcroît de dépenses budgétaires, même si cette tendance à la hausse a coïncidé avec un repli des recettes tirées des engagements donnés. Pour une large part, cette évolution a été subie, plutôt que choisie, par les pouvoirs publics.

Compte tenu de leur niveau actuel et des risques qu’ils peuvent faire peser sur la soutenabilité budgétaire, les engagements hors bilan de l’État doivent faire l’objet d’un suivi plus étroit et d’un encadrement plus strict qu’autrefois. En matière d’engagements hors bilan, il est désormais nécessaire de passer d’une logique de constatation à une logique de surveillance active, ce qui implique d’adapter l’organisation administrative existante, de renforcer l’information du Parlement et d’équilibrer la gestion des passifs éventuels par l’affectation ou le cantonnement d’actifs réalisables.

¹⁰⁶ L’endettement net de la CADES s’élevait à 137 Md€ à fin 2012 selon les données publiées dans l’annexe du compte général de l’État.

¹⁰⁷ Au 31 décembre 2012, la dette financière de RFF s’établissait, selon ses comptes consolidés au format IFRS, à 36,1 Md€.

¹⁰⁸ Affaire C-559/12 P.

Au surplus, les efforts menés par l'État en matière de recensement et de comptabilisation des engagements hors bilan devraient être étendus à l'ensemble des administrations publiques, notamment aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *organiser, à l'initiative conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du budget, une revue annuelle des engagements hors bilan et en communiquer les conclusions aux différentes instances de suivi des risques.*
 2. *créer, au sein du plan comptable de l'État, un compte affecté à la rémunération des garanties et compléter en conséquence la documentation budgétaire du programme 114 – Appels en garantie de l'État.*
 3. *accompagner les lois de finances initiales d'une description synthétique du stock des encours de garanties comprenant, lorsque c'est nécessaire, la mention des risques qui s'y attachent.*
 4. *alerter le Parlement dès lors qu'en cours d'exercice, un engagement hors bilan significatif connaît une croissance rapide de son encours ou une hausse de sa probabilité de réalisation.*
 5. *adopter un principe général de plafonnement du montant des prélèvements opérés par l'État sur les réserves de trésorerie confiées à tiers à qui il octroie sa garantie, sur le modèle de la rémunération de la garantie de protection des épargnants.*
-

Chapitre II

Les éclairages particuliers

Les engagements hors bilan de l'État partagent des caractéristiques communes, liées notamment à l'incertitude de leurs éventuelles conséquences budgétaires, qui justifient que leur recensement et leur comptabilisation obéissent à des principes uniformes. Il n'en reste pas moins que leurs mécanismes de formation, leurs bases juridiques, leur probabilité d'appel ou l'ampleur de leurs conséquences potentielles demeurent propres à la nature particulière de chacun d'entre eux.

C'est pourquoi, en contrepoint des constats généraux qu'elle a pu formuler *supra*, la Cour a entendu approfondir l'analyse de certains engagements liés à des accords bien définis : protection des épargnants, dette garantie et soutien au commerce extérieur, sans toutefois prétendre en évaluer l'impact économique ou l'utilité sociale.

Tout en montrant que ces engagements ont connu, dans la période récente, une forte croissance de leur encours, l'analyse de la Cour la conduit à conclure que cette hausse emporte des effets très inégaux en ce qui concerne le niveau des risques effectivement supportés par l'État. Elle appelle en conséquence à une vigilance particulière s'agissant de deux d'entre eux : le soutien au commerce extérieur d'une part, la dette garantie, d'autre part.

I - Des risques à relativiser en matière de protection des épargnants

A - Un modèle original où la garantie de l'État joue un rôle clef

1 - Un circuit de financement original

a) L'épargne réglementée aujourd'hui

Présente en France à compter du début du XIX^e siècle, l'épargne réglementée est une spécificité ancienne du financement de l'économie nationale. Elle s'organise autour de circuits de financement, associant des produits d'épargne auxquels les épargnants souscrivent, des organismes de centralisation assurant la transformation financière des dépôts courts en emplois longs et des emprunteurs qui accèdent à des financements bonifiés en contrepartie du bénéfice socioéconomique attendu de leur activité.

Depuis la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui en a banalisé la distribution au 1^{er} janvier 2009, l'épargne réglementée est commercialisée par l'ensemble des établissements de crédit de la place, en contrepartie d'une commission de distribution. Trois produits assurent l'abondement du circuit de l'épargne réglementée : le livret A et les livrets assimilés¹⁰⁹, le livret de développement durable (LDD), autrefois Codevi, lancé en 1983 en vue de financer les petites et moyennes entreprises (PME) et le livret d'épargne populaire, créé en 1982 afin d'offrir aux ménages les plus modestes un accès à une épargne de précaution.

¹⁰⁹ Par exemple, le livret bleu distribué par le Crédit Mutuel.

Une partie des fonds collectés est conservée au bilan des établissements collecteurs au titre des obligations qui leur incombent en matière de financement des petites et moyennes entreprises (PME). L'autre partie vient abonder les ressources de la Caisse des dépôts et consignations, dans une proportion qui ne peut être inférieure à un taux de centralisation défini pour chaque produit afin de garantir que l'enveloppe globale des fonds reste stable¹¹⁰. La Caisse des dépôts et consignations en assure la gestion dans une section comptable distincte de sa section générale, appelée « fonds d'épargne ».

Les fonds centralisés au fonds d'épargne sont utilisés à trois fins distinctes :

- la majeure partie des ressources finance le logement social et la politique de la ville, conformément aux dispositions de l'article L 122-7 du code monétaire et financier. Au titre de l'exercice 2012, le fonds d'épargne a ainsi financé 14,9 Md€ de prêts pour la construction de 105 000 logements et la réhabilitation de 210 000 autres ;
- depuis 2003, une part moindre, de l'ordre de 10 % en moyenne, est utilisée pour financer les « nouveaux emplois » du fonds d'épargne, c'est-à-dire des prêts, accordés sur les montants du fonds, à divers emprunteurs publics ou privés : porteurs de projets d'infrastructure, Oséo, fonds stratégique d'investissement, collectivités territoriales ;
- les ressources du fonds d'épargne qui ne sont pas employées à distribuer des prêts, soit 122,7 Md€ à fin 2012, financent le portefeuille d'actifs du fonds. Celui-ci est très majoritairement placé en produits de taux, à la fois des obligations souveraines en zone euro et des produits obligataires d'entreprises. La part du portefeuille investie en actions représente, quant à elle, environ 10 % du total. Outre son rôle dans le financement de l'économie française, et notamment dans celui de ses grands groupes, le portefeuille d'actifs du fonds d'épargne vise à dégager un rendement permettant de subventionner d'autres activités, et notamment l'octroi de prêts au logement social.

¹¹⁰ Le cas échéant, les distributeurs porteraient la responsabilité d'ajuster leurs contributions respectives.

b) Les rôles multiples de l'État

L'État assure un rôle central dans le fonctionnement de l'épargne réglementée :

- il favorise la collecte par des exonérations fiscales et sociales intégrales qui soutiennent l'attractivité des placements sur livrets par rapport à d'autres produits d'épargne ;
- il fixe le taux de centralisation applicable aux divers produits mais également les commissions perçues par les réseaux distributeurs ;
- il supervise les emplois des fonds, la loi fixant, d'une part, le principe d'un emploi « en priorité au financement du logement social »¹¹¹ et plaçant, d'autre part, sous la responsabilité du ministre de l'économie les catégories d'emprunteurs éligibles aux prêts distribués par le fonds d'épargne au titre des « nouveaux emplois » ;
- il garantit enfin les encours, à travers la garantie de protection des épargnants que retrace sa comptabilité générale.

Selon la direction des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, la garantie de l'État est une condition *sine qua non* du bon fonctionnement de l'épargne réglementée. Elle est en effet, avec l'exonération fiscale des produits, la principale incitation des épargnants à déposer leurs fonds sur les livrets d'épargne réglementée. Elle permet en outre d'opérer la transformation financière au sein du fonds d'épargne dans des conditions satisfaisantes, vis-à-vis notamment des réseaux distributeurs.

En l'absence de garantie de l'État ou d'une centralisation par le fonds d'épargne, les organismes de logement social devraient se financer soit auprès des établissements bancaires, soit par des financements obligataires. Or, un recours plus large au marché bancaire se traduirait par une augmentation des taux exigés et une réduction significative de la durée des prêts accordés¹¹². L'accès au marché obligataire serait quant à lui peu praticable, pour des structures n'ayant ni la surface financière, ni les compétences pour s'y présenter avec efficacité.

¹¹¹ Cf. l'alinéa III de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier.

¹¹² Les plus longs prêts bancaires aux organismes de logement social n'excèdent pas 15 ans contre 40 années pour les prêts proposés par le fonds d'épargne. Plus généralement, le manque d'attractivité de l'offre bancaire au logement social ressort nettement du fait que les organismes de logement social n'utilisent généralement pas l'intégralité de leur opportunité de « financement libre ».

2 - La garantie de l'État

a) Les bases juridiques issues de la réforme du livret A de 2008

Régissant, aux termes des dispositions du V. de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier, les conditions dans lesquelles s'exerce la garantie de protection des épargnants, l'article 120 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 dispose : « les sommes déposées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisées en tout ou partie dans le fonds d'épargne mentionné à l'article L 221-7 du code monétaire et financier (...) et les intérêts afférents à ces sommes bénéficient de la garantie de l'État ».

Il en résulte que l'intégralité de l'encours des livrets d'épargne réglementée est garantie par l'État même si, depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, le taux de centralisation est variable selon les produits d'épargne¹¹³ mais également selon les réseaux collecteurs, notamment suivant qu'ils aient été, ou non, distributeurs historiques de l'épargne réglementée.

Tableau n° 12 : dépôts et centralisation au 31 décembre 2012

Réseau collecteur	Nombre de livrets LA/LDD (M)	Montants LA/LDD (Md€)		Part en %	
		centralisés	non centralisés	centralisée	non centralisée
Réseaux historiques	53,6	162,2	37,8	81,1 %	18,9 %
Nouveaux réseaux	35,2	60,5	82,1	42,4 %	57,6 %
TOTAL	88,8	222,7	119,9	65 %	35 %

Chiffres au 31 décembre 2012, le calcul des montants à centraliser étant effectué en tenant compte des règles de décalage de centralisation¹¹⁴.

Source : Caisse des dépôts et consignations – Observatoire de l'épargne réglementée pour le nombre de livrets

¹¹³ Le livret A et le livret de développement durable sont centralisés à la Caisse des dépôts et consignations à hauteur minimale de 65 % de leur encours. Le livret d'épargne populaire est quant à lui centralisé à 70 %, contre 85 % avant 2008.

¹¹⁴ Les dépôts collectés au 31 décembre 2012 n'ont été centralisés que deux mois plus tard, le 1^{er} février 2013. Leur montant diffère donc de celui indiqué dans le bilan des fonds d'épargne au 31 décembre 2012 qui correspondait aux dépôts collectés à fin octobre 2012.

Les dispositions de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 se sont substituées aux garanties autorisées¹¹⁵ par l'article 80 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, en faveur du livret A et du livret de développement durable, anciennement Codevi, ainsi qu'à des dispositions plus anciennes relatives au livret d'épargne populaire, tirées notamment de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983¹¹⁶.

Elles prévoient deux mécanismes distincts de garantie, suivant que les dépôts concernés soient centralisés à la Caisse des dépôts et consignations ou non :

- en ce qui concerne la part centralisée des dépôts, la loi précise que « lorsque sa garantie est appelée (...), l'État est subrogé dans les droits de l'établissement à l'égard du fonds d'épargne à hauteur des sommes versées par lui au titre de la garantie et dans la limite des dépôts centralisés par l'établissement dans le fonds d'épargne ». Ce même article précise que « les créances détenues sur le fonds d'épargne par les établissements distribuant les livrets mentionnés au premier alinéa », c'est-à-dire ceux « dont les dépôts sont centralisées en tout ou partie dans le fonds d'épargne », bénéficient également de la garantie de l'État ;
- en ce qui concerne la partie non centralisée des dépôts, la loi prévoit que « l'État peut obtenir un remboursement par le fonds de garantie des dépôts dans les conditions prévues aux articles L. 312-4 et suivants du code monétaire et financier. Le fonds de garantie des dépôts devient alors créancier de l'établissement à hauteur des sommes remboursées à l'État ».

En définitive, le système global de garantie de protection des épargnants rassemble deux mécanismes distincts, suivant le caractère centralisé ou non des fonds concernés, dont chacun comporte des dispositions subrogatives.

¹¹⁵ Au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹¹⁶ L'article L. 221-17-1 du code monétaire et financier qui les codifiait disposait que « la garantie de l'État est accordée au remboursement en capital, intérêts et compléments de rémunération aux fonds déposés sur les comptes sur livret d'épargne populaire ouverts en application des dispositions de la présente sous-section ».

Tableau n° 13 : mécanismes de garantie de protection des épargnants

	Part centralisée	Part non centralisée
Garant	État	État
Bénéficiaire de la garantie	Établissement de crédit	Épargnant
Subrogation	À l'encontre du fonds d'épargne	À l'encontre du fonds de garantie des dépôts
Limite de subrogation	Montant des fonds centralisés par l'établissement de crédit auprès du fonds d'épargne	Montant des sommes remboursées par l'État ¹¹⁷

Source : Cour des comptes

b) Les précisions apportées par la convention de 2011 entre l'État et la Caisse des dépôts

La convention relative à la gestion du fonds d'épargne signée le 17 mars 2011 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations est venue préciser les formes de la garantie apportée par l'État aux établissements collecteurs créanciers du fonds d'épargne. Elle précise notamment que la garantie de l'État sur les dépôts centralisés « serait mise en jeu dès lors que le fonds d'épargne se trouverait dans l'incapacité de faire face à une des échéances contractuelles vis-à-vis des établissements collecteurs ».

La convention prévoit par ailleurs deux formes d'interventions préventives de l'État sous forme d'une garantie de liquidité et d'une garantie de solvabilité accordées au fonds d'épargne :

- la garantie de liquidité s'exerce selon les modalités suivantes : « dans le cas où la valeur de marché des actifs financiers du fonds d'épargne négociables sur un marché viendrait à représenter moins de 1 % du total des dépôts qu'il centralise, l'État apporterait au fonds d'épargne, sous forme d'une avance de trésorerie dont la rémunération sera définie en référence aux taux du marché de maturité équivalente, les liquidités que les deux parties jugeront d'un commun accord nécessaires pour éviter le risque d'une incapacité de paiement par le fonds d'épargne d'une somme dont il serait redevable à un horizon de trois mois et, en tout état de cause, le montant nécessaire pour que le ratio de 1 % mentionné ci-dessus soit respecté » ;

¹¹⁷ Le fonds de garantie des dépôts devient alors créancier de l'établissement de crédit concerné.

- la garantie de solvabilité intervient, quant à elle, comme suit : « dans le cas où la situation nette comptable formée par les résultats en instance d'affectation, les reports à nouveau, les réserves et le fonds pour risques bancaires généraux du fonds d'épargne deviendrait négative, l'État inscrirait dans le plus prochain projet de loi de finances les crédits nécessaires pour apurer ce déficit ».

B - Des encours en croissance, une rémunération en repli

1 - Des encours en croissance rapide

a) Une collecte dynamique

Entre 2006 et 2012, les dépôts de l'épargne réglementée ont connu une croissance extrêmement dynamique. Alors que leur niveau s'établissait à 234,4 Md€ fin 2006, il était de 296,6 Md€ fin 2008 puis 315,8 Md€ fin 2010 avant d'atteindre 390,6 Md€ au 31 décembre 2012.

Cette forte hausse des dépôts résulte de la succession de trois périodes exceptionnellement favorables à la collecte, pour des motifs tous trois différents :

- en banalisant la distribution du Livret A, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a engagé un mouvement de transfert de l'épargne de précaution des ménages depuis des comptes sur livret bancaires, généralement fiscalisés, vers l'épargne réglementée, dont la rémunération, compte tenu des exonérations fiscales et sociales dont elle bénéficie, était plus avantageuse ;
- entre 2009 et 2011, la crise financière a conduit les épargnants, mis par une plus grande aversion au risque et désireux de bénéficier d'une rentabilité après fiscalité plus favorable que celle offerte par d'autres produits, à davantage se tourner vers l'épargne réglementée, au détriment d'autres produits d'épargne ne bénéficiant pas d'une garantie intégrale des dépôts et/ou d'une rémunération contractuelle ;

- fin 2012 et début 2013 enfin, le relèvement par paliers du plafond du livret A et le doublement de celui du livret de développement durable ont permis aux épargnants dont les livrets atteignaient ces plafonds, soit environ 10 % d'entre eux, de renforcer leur épargne réglementée. Cette réallocation est intervenue au détriment de produits soumis à la fiscalité sur les revenus, dans un contexte également marqué par la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire¹¹⁸.

En définitive, la part de l'épargne réglementée dans le patrimoine des ménages a progressé, représentant 8,5 % du patrimoine financier des ménages à fin 2011 contre 6,8 % six ans auparavant.

¹¹⁸ Dans son *rapport sur la réforme de l'épargne réglementée* remis au ministre de l'économie en septembre 2012, Pierre Duquesne estime que le relèvement des plafonds de l'épargne réglementée pourrait se traduire par « une augmentation de collecte de 30 à 55 Md€ sur deux ans (...) pour deux tiers vers le livret A et pour un tiers vers le livret de développement durable ». L'épargne collectée « proviendrait pour les deux tiers des livrets fiscalisés et des dépôts à vue et pour un tiers de la collecte « fraîche » de l'assurance-vie ».

Tableau n° 14 : évolution des dépôts d'épargne réglementée

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Livret A et assimilés	133,7	140,8	164,4	183,4	193,5	214,7	247
Livret de développement durable	51,1	63,1	70,2	69,1	68,0	69,4	91,8
Livret d'épargne populaire	58,2	60,6	62,0	58,3	54,4	52,4	51,7
Total des dépôts d'épargne réglementée	234,4	264,5	296,6	310,8	315,8	336,5	390,6
<i>Part de l'épargne réglementée dans l'ensemble de l'épargne sur livret (%)</i>	58,8	60,4	61,0	62,0	60,9	60,2	63,8
<i>Part de l'épargne réglementée dans le patrimoine financier des ménages (%)</i>	6,8	7,3	8,7	8,4	8,0	8,5	n/d

Source : Banque de France

Cette évolution s'est initialement opérée au détriment des autres produits d'épargne sur livret, notamment des comptes sur livret bancaire. Fin 2009, la part de l'épargne réglementée était de 62 % de l'ensemble de l'épargne sur livret des ménages, contre 58,8 % trois années plus tôt. Depuis lors toutefois, et sans préjudice de l'effet du relèvement des plafonds de l'épargne réglementée fin 2012, elle a légèrement baissé.

Fin 2012, les deux tiers de l'épargne réglementée des ménages étaient placés sur des produits de type Livret A¹¹⁹. Le livret de développement durable, qui présente des caractéristiques de rentabilité et de garantie similaires, rencontrait pour sa part un moindre succès en nombre de livrets (24,6 millions contre 61,6 millions pour le Livret A à fin 2011) mais un taux d'abondement supérieur¹²⁰.

¹¹⁹ Avant que sa distribution ne soit banalisée, le Livret A était commercialisé sous des appellations commerciales variables suivant le réseau distributeur : livret A, livret de Caisse d'épargne dans le réseau BPCE, livret postal à La Poste.

¹²⁰ Cf. Observatoire de l'épargne réglementée, *Rapport annuel 2011*, juin 2012. Le taux d'abondement est ici défini comme l'encours constaté divisé par l'encours maximal théorique, c'est-à-dire le produit du nombre de comptes par leur plafond de dépôts.

Le livret d'épargne populaire (LEP) qui offre, sous conditions de ressources, accès à une rémunération supérieure à celle du Livret A, a vu quant à lui ses encours reculer. Cette évolution traduit l'impact d'une conjoncture économique dégradée sur l'épargne des ménages les plus modestes, cette dernière catégorie de la population étant conduite, en période de crise, à mobiliser son épargne pour soutenir sa consommation.

Une incertitude sur l'encours précis de l'épargne réglementée

La comparaison des statistiques mensuelles émises par la Caisse des dépôts et consignations concernant la collecte de l'épargne réglementée et celles publiées par la Banque de France dans le cadre de sa mission de suivi des opérations des établissements de crédit avec leur clientèle fait ressortir que les encours publiés par la première sont systématiquement supérieurs à ceux relevés par la seconde.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2012, l'écart sur la valeur des encours du livret A n'a jamais été inférieur à 1,6 Md€, s'établissant en moyenne à 2 Md€. Il atteignait même 3,0 Md€ à fin décembre 2012. Sur la même période, l'écart sur la valeur des encours du livret de développement durable s'établissait en moyenne à 194 M€ mais il excédait 700 M€ fin 2012. La persistance de cet écart est d'autant plus surprenante que les chiffres publiés par la Caisse des dépôts et consignations comme ceux établis par la Banque de France sont issus de la même source, en l'occurrence les établissements de crédit collecteurs. Selon la Caisse des dépôts et consignations, l'écart constaté pourrait toutefois s'expliquer par des différences de périmètre ou de méthode de calcul¹²¹, par l'absence de déclaration de petits établissements ou bien encore par des différences de date de déclaration de la capitalisation annuelle.

L'écart entre les chiffres établis par la Caisse des dépôts et consignations et ceux publiés par la Banque affecte en partie la comptabilisation des engagements de l'État. En effet, l'encours de la garantie octroyée par l'État aux épargnants est établi sur la base des statistiques de la Banque de France tandis que celui de la garantie accordée aux établissements de crédit est calculé à partir des comptes annuels du fonds d'épargne.

¹²¹ La Banque de France dispose ainsi de plusieurs sources pour établir ses données: statistiques monétaires (mensuelles ou trimestrielles) mais aussi données spécifiques aux livrets d'épargne réglementée (trimestrielles) transmises dans le cadre de la mission de l'Observatoire de l'épargne réglementée (OER).

b) Une progression forte des encours garantis

Quels qu'en aient été les ressorts, le dynamisme de la collecte d'épargne réglementée s'est traduit mécaniquement par une rapide progression de l'encours de la garantie de protection des épargnants qui a plus que doublé entre 2006 et 2011.

Tableau n° 15 : encours de la garantie de protection des épargnants

Au 31 décembre, en Md€	2006 (*)	2007 (**)	2008 (***)	2009	2010	2011	2012
Encours de la garantie de protection des épargnants	165	173,1	186,3	307,0	313,7	339,4	394,4
<i>dont part centralisée du livret A et du LDD</i>	115	120,8	139,2	164,6	168,4	184,6	218,5
<i>dont part centralisée du livret d'épargne populaire</i>	50	52,3	47,1	42,9	40,3	37,8	36,9
<i>dont part non centralisée</i>	-	-	-	99,5	105	117	139

(*) publié 2006, (**) publié 2007, (***) publié 2008

Sources : compte général de l'État, exercices 2006, 2007, 2008, 2011 et 2012

Le niveau de la collecte n'explique toutefois pas à lui seul cette dernière hausse. Celle-ci est également liée à l'évolution du périmètre de la garantie de l'État. En effet, avant la réforme introduite par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, la garantie de l'État ne concernait que les fonds centralisés, et non l'ensemble des encours, même si, en pratique, le taux de centralisation de l'épargne réglementée était alors plus élevé¹²².

¹²² Le taux de centralisation était de 100 % pour le livret A et ses déclinaisons proposées dans les réseaux de La Banque postale ou des Caisses d'épargne. Le livret d'épargne populaire était quant à lui centralisé à hauteur de 85 % des dépôts, ce taux ayant été ramené à 70 % fin 2008. Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012.

En outre, avant 2009, les fonds déposés sur les livrets de développement durable ne bénéficiaient pas d'une garantie intégrale même s'ils étaient couverts en vertu des dispositions régissant le fonds de garantie des dépôts (cf. *infra*) et que le report à nouveau de la section Codevi des fonds d'épargne était protégé depuis 1990. De même, avant 2009, les fonds déposés sur le livret bleu distribué par le Crédit Mutuel ne bénéficiaient pas de la garantie de protection des épargnants.

2 - Une rémunération en repli

a) *Les fondements de la rémunération de l'État*

L'article R221-11 du code monétaire et financier, modifié par l'article 3 du décret n° 2008-1264 du 4 décembre 2008 dispose que : « chaque année est prélevée sur le fonds d'épargne prévu à l'article L. 221-7 la rémunération de la garantie accordée par l'État aux dépôts collectés par les établissements de crédit et centralisés en tout ou partie dans le fonds. ». Ces dispositions sont reprises dans la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion du fonds d'épargne : « le prélèvement de l'État a pour objet de rémunérer la garantie de l'État »¹²³.

La procédure de fixation du prélèvement implique l'État, la Caisse des dépôts et consignations ainsi que la commission de surveillance : après avoir été proposé par le ministre chargé de l'économie à la lumière d'éléments d'appréciation fournis par la Caisse des dépôts et consignations¹²⁴, le montant annuel de la rémunération de l'État est soumis pour avis à la commission de surveillance avant d'être fixé par décret.

¹²³ L'idée selon laquelle le prélèvement de l'État sur le résultat du fonds d'épargne rémunérerait la garantie qu'il accorde aux épargnants dont les fonds y sont centralisés, n'allait pas de soi avant 2008. Dans leur rapport de 2003 sur l'équilibre des fonds d'épargne, Christian Noyer et Philippe Nasse rejettent « l'idée, fausse à [leur] avis, que c'est pour le prix de sa garantie que l'État prélève les disponibilités des fonds d'épargne ».

¹²⁴ Ces éléments comprennent notamment « les résultats réalisés l'année précédente, les fonds propres disponibles, les besoins de fonds propres au titre des différents risques assumés par le fonds d'épargne, une projection (...) des résultats et des besoins en fonds propres (...) ».

En tout état de cause, la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations prévoit que ce montant doit laisser au passif du fonds d'épargne « le montant de fonds propres nécessaire pour couvrir ses risques et limiter ainsi la probabilité d'une mise en jeu de la garantie de l'État ». Un modèle prudentiel *ad hoc* permet de calculer le montant de l'exigence de fonds propres applicable au fonds d'épargne.

b) Le prélèvement de l'État et l'exigence en fonds propres du fonds

Entre 2006 et 2012, les principaux indicateurs financiers du fonds d'épargne ont évolué comme suit :

Tableau n° 16 : situation financière du fonds d'épargne

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
fonds propres au 1^{er} janvier	7 649	7 081	6 921	4 668	6 832	7 755	6 182
Résultat net du fonds d'épargne	678	1 257	108	1 164	1 485	340	350
Prélèvement de l'État au titre de l'exercice précédent	- 1 454	- 923	- 743	0	- 742	- 965	0
Dotation/ reprise sur le fonds pour risques bancaires généraux	+ 208	- 495	- 1 755	+ 1 001	+ 179	- 948	+ 658
Fonds propres au 31 décembre	7 081	6 921	4 668^(*)	6 832	7 755	6 182	7 190
<i>dont fonds pour risques bancaires généraux</i>	<i>2 911</i>	<i>2 416</i>	<i>661</i>	<i>1 662</i>	<i>1 841</i>	<i>893</i>	<i>1 551</i>
Exigence en fonds propres au 31 décembre	5 071	5 916	5 729	6 091	6 790	7 047	7 734
<i>Ecart entre les fonds propres au 31 décembre et l'exigence de fonds propres à la même date</i>	<i>2 010</i>	<i>1 005</i>	<i>- 1 061</i>	<i>741</i>	<i>965</i>	<i>- 865</i>	<i>- 544</i>

(*) dont 137 M€ au titre du reclassement d'actions en titres d'activités de portefeuille (TAP).

Source : Caisse des dépôts et consignations

La hausse de l'exigence de fonds propres du fonds s'explique par la progression de l'encours des prêts distribués et le dynamisme de la collecte des ressources mis à sa disposition, qui appellent une augmentation à due concurrence de ses réserves.

Les mécanismes d'ajustement automatique des fonds propres prévus par la convention de gestion entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations n'ont, à ce jour, pas eu le temps de jouer. Ils opéreront toutefois à terme, le modèle d'affaires du fonds, assis sur des prêts longs dans un contexte de baisse des taux, offrant une bonne visibilité sur sa rentabilité future.

De fait, les projections quinquennales opérées par le fonds d'épargne laissent entrevoir un retour à l'équilibre à fin 2016. Ainsi, sous les hypothèses qu'elles formulent, le prochain prélèvement de l'État sur le résultat du fonds pourrait intervenir à l'horizon 2017.

L'absence de prélèvement de l'État sur le fonds d'épargne pendant plusieurs années prive l'État d'une recette non fiscale significative puisque, en moyenne, le prélèvement représentait 804,5 M€ par an sur la période 2006 – 2011. Alors que son encours augmente rapidement, la garantie de protection des épargnants ne serait donc pas rémunérée pendant plusieurs exercices. Dans le même temps, le relèvement des plafonds de l'épargne réglementée occasionne un renchérissement des exonérations fiscales et sociales dont elle bénéficie dont le coût a été estimé par le rapport Duquesne à environ 200 M€ par an.

Sur un plan plus théorique, l'évolution contraire entre un encours qui augmente et une rémunération qui se réduit peut susciter des interrogations quant au bénéfice que retire l'État de son intervention dans le financement du logement social¹²⁵.

¹²⁵ A cet égard, il peut être relevé que certains pays où les organismes de logement social se financent sans garantie de l'État, possèdent un parc de logement social plus vaste que celui dont dispose la France. Avec 4,3 millions de logements sociaux, la France ne se classe qu'au 8^{ème} rang de l'Union européenne en ce qui concerne le nombre de logements sociaux pour 1000 habitants, alors qu'elle possède l'un des parcs de logements les plus denses de l'Union avec 513 logements pour 1000 habitants en moyenne. Cf. enquête CECODHAS-USH-DEXIA (2007) in *Housing Europe 2007 – rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*.

En réponse, les gestionnaires du fonds d'épargne soulignent que le repli du résultat net doit s'analyser dans le contexte financier général, marqué par une baisse des taux monétaires réels. Ils font en outre valoir que les bénéfices tirés par l'État de l'activité du fonds d'épargne ne se limitent pas au seul financement du logement social mais incluent également les « nouveaux emplois » ainsi que la possibilité d'offrir un soutien ponctuel en liquidité au secteur bancaire¹²⁶.

Les fonds pour risques bancaires généraux

Notion comptable, les fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) représentent l'ensemble des provisions non affectées et de libre emploi qui permettent à un établissement financier de faire face à des risques potentiels non clairement réglementés.

Constitués en vue de couvrir les risques inhérents à l'activité elle-même, ces fonds se cumulent avec les provisions pour risques et charges par ailleurs enregistrées. Généralement, les fonds pour risques bancaires généraux sont inclus dans le résultat économique, représentant en quelque sorte la part de ce résultat ayant vocation à être immobilisée sous une forme financière en vue de garantir la pérennité des opérations.

En ce qui concerne l'épargne réglementée, les fonds pour risques bancaires généraux du fonds d'épargne jouent le rôle d'un premier niveau de protection des déposants, avant même un appel à la garantie de l'État.

¹²⁶ En témoigne l'action du fonds d'épargne durant l'année 2008.

C - Un risque résiduel en définitive faible pour l'État

1 - La situation du fonds d'épargne

a) Des fondamentaux sains, sous réserve d'une tarification adéquate

Le secteur du logement social présente, dans son ensemble et même si des exceptions peuvent exister, une situation financière saine. Ses perspectives de croissance sont bonnes, compte tenu du nombre considérable de résidents français en attente d'un logement¹²⁷.

En outre, les organismes de logement social bénéficient généralement, de la part des collectivités territoriales, de garanties sur les prêts accordés par le fonds d'épargne. A fin 2011, ses engagements reçus d'entités publiques représentaient 99 Md€ dans les comptes du fonds d'épargne¹²⁸.

Hormis les risques de transformation et de refinancement inhérents à la durée des prêts accordés, l'activité de prêt au logement social et à la politique de la ville, qui constitue le cœur de métier du fonds d'épargne, présente donc des perspectives de développement encourageantes pour l'avenir. Le fonds prévoit de distribuer plus de 93 Md€ de prêts nouveaux d'ici 2016, pour un total d'encours à cette date de 187 Md€. En 2020, l'encours des prêts pourrait même atteindre 220 Md€.

¹²⁷ Selon le CREDOC, les personnes locataires de logement sociaux représenteraient autour de 15 % de la population mais la part des ménages qui y seraient éligibles est bien plus large, avoisinant 70 % du total (source : *l'État du mal logement en France*, 2008). Ce décalage s'explique notamment par des plafonds de ressources permettant l'accès au logement social comparativement plus élevés en France que dans d'autres pays, mais également par les effets sur la mobilité résidentielle du droit au maintien dans les lieux sans limitation de durée des ménages locataires dont le revenu augmente au-delà de ces plafonds.

¹²⁸ Dont 57,3 Md€ reçus de communes, 23,2 Md€ reçus de départements, 13,4 Md€ d'établissements publics de coopération intercommunale et 3,3 Md€ de régions. L'État lui-même apporte sa garantie à certains emprunteurs dans le cadre de dispositifs tels la Société « Immobilier, insertion, défense emploi » (IIDE) (plafond de 540 M€), le dispositif NACRE (plafond de 400 M€), les projets « CDG Express » (plafond de 400 M€) ou « Autoroute ferroviaire atlantique » (plafond de 25 M€).

Il conviendra néanmoins de s'assurer que, contrairement à la période récente, les nouveaux prêts octroyés le soient avec une marge permettant d'assurer un taux d'intérêt sur les prêts supérieur au coût de la ressource. Il apparaît en effet de bonne gestion que l'exigence de rentabilité de l'activité cœur de métier s'applique, non seulement au stock des prêts accordés, mais également au flux des nouveaux prêts et des engagements pris¹²⁹. Cette exigence est particulièrement pressante dans un contexte où le rendement du portefeuille d'actifs du fonds d'épargne ne permet plus autant qu'autrefois de subventionner la distribution de prêts.

La part des nouveaux emplois dans l'ensemble des prêts accordés par le fonds d'épargne demeurait limitée, même si elle progresse plus vite que les prêts au logement social et à la politique de la ville. Fin 2012, elle s'établissait à 18,6 Md€ sur les 146,8 Md€ de prêts distribués, notamment du fait du soutien apporté au financement des collectivités territoriales¹³⁰.

D'une maturité plus courte que les prêts au logement social et à la politique de la ville et offrant une marge supérieure¹³¹, ces prêts sont octroyés quasi exclusivement à des entités publiques ou parapubliques, si bien qu'ils ne paraissent pas exposer le fonds d'épargne à un risque de contrepartie excessif.

b) Une politique d'investissement en portefeuille encadrée

Annulant et remplaçant le règlement du 18 novembre 2005, le règlement en matière de gestion de portefeuilles d'actifs financiers du 17 mars 2011 fixe les catégories d'actifs éligibles à l'investissement du fonds d'épargne¹³².

¹²⁹ Au 31 décembre 2011, les engagements de financement donnés sur prêts par le fonds d'épargne étaient évalués à 36 Md€ dont 19,3 Md€ au profit du logement social et de la politique de la ville.

¹³⁰ Selon le fonds d'épargne, les nouveaux emplois devraient continuer de croître rapidement durant l'année 2013, sous l'effet de la distribution d'une enveloppe de 20 Md€ au titre des « projets nouveaux » ainsi que d'environ 10 Md€ de prêts à la Banque publique d'investissement (BPI).

¹³¹ + 100 point de base (pdb) en sus du taux du Livret A pour les projets d'aménagement du territoire, + 160 pdb pour les prêts de refinancement, à destination d'Oséo par exemple, et jusqu'à + 185 pdb pour les prêts directs aux collectivités territoriales accordés fin 2011.

¹³² Il a depuis été remplacé par un nouveau règlement, en date du 22 février 2013 que la Cour n'a pas examiné.

Catégorie d'actifs par catégorie d'actifs, il encadre les modalités des opérations menées par la direction des fonds d'épargne en termes de zone d'investissement, de marchés ou d'instruments financiers. Il instaure en outre diverses limitations prudentielles applicables aux opérations (interdiction des ventes à découvert) ou aux risques (risque d'emprise, risque de contrepartie, risque de change, risque de liquidité).

Au-delà des dispositions régies par le règlement en matière de gestion de portefeuilles d'actifs financiers, le portefeuille d'actifs du fonds d'épargne est soumis à la supervision de diverses entités participant à sa gouvernance – commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, comité des fonds d'épargne, comité des investissements – ainsi qu'à l'audit de commissaires aux comptes.

Cette supervision s'appuie sur les comptes rendus établis par la direction des fonds d'épargne, sur l'analyse des risques de bilan, sur le rapport sur l'allocation des actifs, sur le cadrage triennal – devenu quinquennal – réalisé deux fois par an par la direction des fonds d'épargne ainsi que sur le rapport sur la politique de placement.

Le portefeuille d'actifs du fonds d'épargne est en outre susceptible de faire l'objet d'enquêtes externes diligentées par l'Autorité de contrôle prudentiel intervenant au profit de la commission de surveillance ou par la Cour des comptes¹³³.

c) Le modèle prudentiel du fonds d'épargne

Le fonds d'épargne dispose d'un modèle prudentiel visant à déterminer l'exigence de fonds propres nécessaire à la couverture de ses risques. Conformément à l'article L. 518-15-3 du code monétaire et financier, la commission de surveillance de la Caisse des dépôts confie à l'Autorité de contrôle prudentiel l'examen de ce modèle prudentiel. L'existence de règles de prudence spécifiques au fonds d'épargne et contrôlées par l'Autorité de contrôle prudentiel sécurise l'ensemble du dispositif.

¹³³ Cf. l'article 518-5 du code monétaire et financier.

Le modèle prudentiel du fonds d'épargne a été fortement inspiré par les normes prudentielles dites de « Bâle II », que le Comité de Bâle a édictées à destination des établissements de crédit. Il vise à doter le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) du fonds d'épargne des réserves équivalentes au pilier II de l'accord de Bâle II tout en garantissant spécifiquement que ses réserves en couvrent, à tout moment, le pilier I. Le modèle prudentiel du fonds fait l'objet d'un avis de l'Autorité de contrôle prudentiel, intervenant pour le compte de la commission de surveillance¹³⁴.

L'application du modèle prudentiel sur l'exercice 2011 a montré que le fonds d'épargne manquait de fonds propres et que le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) n'était pas suffisamment doté puisque l'écart entre l'exigence de fonds propres du fonds et ses fonds propres eux-mêmes ressortait à 864 M€ au 31 décembre 2011.

Sur l'exercice 2012, une dotation de 658 M€ au fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) a contribué à réduire cet écart¹³⁵ même si, dans le même temps, l'exigence de fonds propres elle-même progressait sous l'effet du dynamisme de la collecte et de la distribution de prêts. Sous le contrôle de la commission de surveillance et de l'Autorité de contrôle prudentiel, le modèle prudentiel du fonds d'épargne pourrait toutefois être prochainement affiné, ce qui pourrait conduire à revoir le montant de l'écart entre l'exigence de fonds propres applicable au fonds d'épargne et leur niveau réel.

Par ailleurs, le fonds d'épargne, dont les comptes sont certifiés indépendamment de ceux de la Caisse des dépôts et consignations, est régulièrement amené à comptabiliser des provisions pour moins-values latentes ou pour pertes futures¹³⁶. Leur montant à fin d'exercice s'établit généralement entre 2 et 4 Md€.

¹³⁴ Cf. article L518-15-3 du code monétaire et financier.

¹³⁵ Sa valeur atteint désormais 544 M€ (cf.*supra*).

¹³⁶ Les provisions pour moins-values latentes concernent le portefeuille d'actifs du fonds tandis que les pertes futures regroupent les provisions sur les swaps de couverture des titres et les provisions pour risques et charges (PRC) sur prêts déficitaires.

Tableau n° 17 : provisions du fonds d'épargne

Au 31 décembre, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provisions pour moins-values latentes	500	773	2 969	1 913	1 993	3 544	3 094
Provisions pour pertes futures	800	1 059	1 128	1 653	1 573	1 799	1 480

Source : compte général de l'État 2008 à 2011, Caisse des dépôts et consignations

d) *Un volant de liquidité significatif*

La garantie de protection des épargnants accordée par l'État à la part centralisée des dépôts de l'épargne réglementée est susceptible d'être mise en jeu dès lors que le fonds d'épargne ne peut faire face à ses engagements vis-à-vis des réseaux collecteurs, c'est-à-dire dès lors que les emplois de sa ressource ne présentent pas un caractère suffisamment liquide. Or, par nature, une partie d'entre eux, celle prenant la forme de prêts, est illiquide, si bien que le fonds d'épargne, en portant un risque de transformation important, est exposé à un risque de liquidité qui ne l'est pas moins.

Le risque d'appel en garantie de l'État se trouve donc corrélé au montant du volant de liquidité dont dispose le fonds. Dans son rapport public thématique sur l'État et le financement de l'économie de juillet 2012, la Cour a estimé que ce volant de liquidité avoisinait 52 Md€ à fin 2011. Ce chiffrage ressortait de la comparaison du niveau minimal des ressources mises à la disposition du fonds, soit 218,2 Md€ compte tenu des règles de centralisation applicables et de l'exigence maximale des ressources nécessaires à la couverture des emplois, estimée à 166,2 Md€³⁷. A fin 2012, l'actualisation du calcul mettait en évidence un volant de liquidité voisin de 75 Md€.

³⁷ Cette dernière exigence était calculée sur la base d'un ratio de 125 % entre passif et actif, uniformément appliqué aux prêts au logement social et à la politique de la ville (118 Md€), ainsi qu'aux « nouveaux emplois » (15 Md€).

Naturellement, la situation financière du fonds d'épargne ne saurait s'apprécier sur le seul chiffrage de son volant de liquidité à un instant donné, qui ne tient compte ni de la croissance de l'encours de ses prêts, ni de ses engagements pris. Les projections réalisées par le fonds d'épargne suggèrent ainsi que, sauf augmentation des ressources disponibles, le volant de liquidité tendrait à se résorber très sensiblement à un horizon de cinq ans.

Il n'en reste pas moins qu'à court terme, le risque de liquidité auquel le fonds est exposé apparaît extrêmement limité, notamment à la lumière de l'évolution de la collecte. Au surplus, l'article L. 221-5 du code monétaire et financier fixe un plancher de liquidité au fonds d'épargne¹³⁸ en deçà duquel le taux de centralisation est automatiquement relevé, ce qui permet au fonds d'épargne de disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

A ce jour, le risque résiduel que supporte l'État au titre de la garantie accordée aux dépôts centralisés à la Caisse des dépôts et consignations apparaît donc faible.

2 - La situation des établissements de crédit

a) Encours de l'épargne réglementée et liquidité des établissements de crédit

Le dynamisme de la collecte de l'épargne réglementée, sous l'effet notamment dans la période récente du relèvement des plafonds du livret A et du livret de développement durable, a des effets complexes et contradictoires sur la liquidité dont disposent les établissements de crédit pour faire face aux exigences de leurs créanciers, et au premier chef, de leurs clients souhaitant retirer leurs fonds.

¹³⁸ Ce plancher est fixé à 125 % de son encours de prêts au logement social et à la politique de la ville.

Pour une part, le relèvement des plafonds se traduit par des mouvements de ressources depuis les livrets d'épargne bancaire, non réglementés, vers les livrets d'épargne réglementés. Par ce canal, le relèvement se traduira vraisemblablement par une perte de liquidité des banques, d'un montant cependant à nuancer¹³⁹.

Dans le même temps, des fonds sont virés depuis les contrats d'assurance-vie vers les livrets d'épargne réglementés. Pour leur part non centralisée, ces nouveaux dépôts tendent à augmenter les liquidités disponibles pour les banques.

Face à ces mouvements de sens contraires et d'ampleurs incertaines, la Cour avait invité l'État, l'Autorité de contrôle prudentiel et la Banque de France à demeurer vigilants, afin que le sujet de la liquidité n'ait aucun impact systémique¹⁴⁰.

b) Les conséquences sur le fonds de garantie des dépôts

Créé par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, venue compléter le dispositif de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, le fonds de garantie des dépôts est une personne morale de droit privé ayant vocation à indemniser les déposants en cas d'impossibilité pour un établissement de crédit français¹⁴¹ de faire face à ses engagements. La garantie offerte par le fonds de garantie des dépôts s'exerce dans la limite d'un seuil fixé par arrêté du ministre de l'économie. Son montant est actuellement de 100 000 € contre 70 000 € jusqu'en 2010.

¹³⁹ Pierre Duquesne estime que le relèvement des plafonds de l'épargne réglementée pourrait « conduire à un problème de liquidité d'une quinzaine de milliard d'euros » pour les établissements de crédit, un montant « en aucune manière de nature systémique ». Cf. Pierre DUQUESNE, *Rapport sur la réforme de l'épargne réglementée*, La Documentation française, septembre 2012.

¹⁴⁰ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012, p. 261.

¹⁴¹ Le fonds de garantie des dépôts n'intervient pas pour les succursales françaises des banques de l'espace économique européen, à moins que, dans la mesure où le système de garantie du pays d'origine est moins favorable, celles-ci souhaitent adhérer à titre complémentaire au fonds de garantie des dépôts français en application du règlement CRBF n° 99-07, Titre II. Dans ce cas, une convention doit être conclue entre le système auquel adhère la maison-mère de la succursale et le fonds de garantie des dépôts. A ce jour, il n'existe aucune convention de ce type.

Les dispositions régissant le fonds de garantie des dépôts sont codifiées aux articles L. 312-4 à L 312-18 du code monétaire et financier¹⁴². En vertu de ces textes, tous les établissements de crédit agréés sont obligatoirement adhérents du fonds et lui versent à ce titre une contribution financière dont le montant est fixé par arrêté ministériel. Fin 2012, leur montant cumulé, qui représentait l'encours global du fonds, s'élevait à environ 2 Md€.

Le fonds de garantie des dépôts est appelé à se substituer, avant l'État¹⁴³ ou de façon subrogative, à un établissement de crédit qui ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements vis-à-vis d'épargnants ayant abondé des produits d'épargne réglementée. A ce titre, le risque porté par l'État au titre de la protection des épargnants ne peut être apprécié indépendamment de l'analyse des modalités de l'intervention de ce fonds de garantie.

Le montant de l'indemnisation maximale proposée par le fonds doit être mis en regard des plafonds de l'épargne réglementée après relèvements (22 950 € pour le Livret A, 12 000 € pour le livret de développement durable et 7 700 € pour le livret d'épargne populaire) mais également de celui de l'épargne logement (61 200 € pour un plan d'épargne logement), dont le fonds de garantie des dépôts assure également la disponibilité. A cette aune, même si la somme de ces seuils¹⁴⁴ s'approche du montant de l'indemnisation maximale, du fait des relèvements de l'épargne réglementée, il ne paraît pas urgent de modifier la réglementation compte tenu du fait que le fonds de garantie des dépôts n'a vocation à couvrir que la part non centralisée des dépôts.

S'agissant du dimensionnement du fonds, les conséquences des décisions récentes s'avèrent difficiles à évaluer. Les sommes transitant des produits d'épargne non réglementée vers des produits d'épargne réglementée, qui étaient précédemment intégralement garanties par le fonds, ne le seront plus que partiellement puisque une partie des dépôts passera sous la garantie de l'État au titre des dépôts centralisés.

En conséquence, à l'occasion du relèvement des plafonds de l'épargne réglementée, le montant des provisions nécessaires au fonds de garantie des dépôts pourrait, *in fine*, évoluer à la baisse.

¹⁴² Ces dispositions générales sont complétées par les mesures particulières prévues par le règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) n° 99-05, qui prévoient notamment l'exclusion de certains dépôts du bénéfice de la garantie.

¹⁴³ Le code monétaire et financier prévoit en effet dans son article L. 312-5 que le fonds de garantie des dépôts puisse intervenir « à titre préventif, sur proposition de l'Autorité de contrôle prudentiel ».

¹⁴⁴ Elle s'établit à 90 150 €, hors comptes à vue.

c) De nouvelles normes prudentielles applicables à la liquidité

Conçues sous l'égide du Comité de Bâle¹⁴⁵ dans le cadre de la réforme des normes prudentielles bancaires dite « Bâle III », les nouvelles exigences applicables à la liquidité des établissements de crédit devaient initialement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Traduites par deux ratios correspondant à deux horizons d'exigibilité distincts, à un mois et à un an¹⁴⁶, elles impliquent que les banques augmentent le volume des liquidités inscrites à leur bilan pouvant être mobilisées pour faire face aux exigences de leurs créanciers.

L'application de cette réforme n'est pas sans susciter d'inquiétudes dans les pays, comme la France¹⁴⁷ où le volume des crédits octroyés par les établissements de crédit excède les dépôts qui y sont déposés. En conséquence, les régulateurs européens ont récemment accepté, dans le cadre de la préparation de la directive *CRD IV*, que sa date de mise en œuvre soit repoussée, vraisemblablement à l'horizon 2014.

Si ces nouvelles normes prudentielles applicables à la liquidité exigeront vraisemblablement un effort accru de l'État régulateur afin d'en garantir l'application par les établissements de crédit, elles devraient en revanche se traduire par une réduction des risques portés par l'État garant de la protection des épargnants, pour ce qui concerne, à tout le moins, les dépôts non centralisés de l'épargne réglementée.

¹⁴⁵ Le comité de Bâle est un *forum* de coopération sur les thèmes de la régulation bancaire internationale créé en 1975 et hébergé au sein de la Banque des règlements internationaux. Regroupant des représentants des banques centrales et des autorités prudentielles de 27 pays, il fixe des normes prudentielles minimales, édicte des règles de surveillance de l'activité bancaire et promeut l'échange de bonnes pratiques.

¹⁴⁶ Le « *liquidity coverage ratio* » (LCR) encadre les disponibilités au regard des créances exigible à un horizon maximal d'un mois. Le « *net stable funding ratio* » (NSFR) s'applique quant à lui aux créances à un horizon maximal d'un an.

¹⁴⁷ Même s'il tend à diminuer, le ratio entre les crédits octroyés et les dépôts au bilan des établissements de crédit français reste supérieur à l'unité, traduisant le fait que leur position emprunteuse nette est positive sur les marchés.

Cour des comptes *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012.

II - Un soutien au commerce extérieur qui appelle à la vigilance

La loi du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier a institué le principe d'une intervention de l'État en soutien au commerce extérieur.

Grâce à la garantie octroyée par l'État à la Compagnie française du commerce extérieur (Coface), cette dernière a développé un portefeuille d'instruments assurantiels, qu'elle dénomme également « garanties »¹⁴⁸, destinés à faciliter le développement international des entreprises françaises et à sécuriser leurs opérations commerciales à l'étranger.

Après s'être repliés dans la première partie de la décennie 2000, les encours des garanties distribuées par la Coface aux entreprises françaises connaissent une nouvelle phase de croissance, qui ne s'est toutefois pas traduite, à ce jour, par une progression des sinistres.

En conséquence, le résultat technique du compte des procédures publiques, qui retrace les opérations réalisées par la Coface pour le compte de l'État, s'est maintenu. Les abondements budgétaires à ce compte, issus du programme 114 - *Appels en garantie de l'État*, ont donc été d'un montant limité, au regard notamment de celui des prélèvements budgétaires opérés par l'État sur ce même compte.

L'équilibre actuel n'en semble pas moins fragile. Un contexte défavorable, la montée de nouveaux risques et des difficultés de gouvernance soulèvent des enjeux financiers et comptables dont il appartient aux pouvoirs publics de se saisir. En particulier, le mode de calcul du prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques apparaît appelé à évoluer.

¹⁴⁸ Doivent ainsi être distinguées, d'une part, *la garantie octroyée par l'État à la Coface au titre des opérations réalisées par elle à son profit et, d'autre part, les garanties distribuées par la Coface à ses clients*. Pour plus de lisibilité, ces dernières sont désignées, ci-après, sous le terme de « procédures ».

A - Une garantie unique couvrant des risques très diversifiés

1 - Une garantie d'origine ancienne

a) La réglementation relative à la garantie au commerce extérieur

L'article L 432-1 du code des assurances, modifié par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008, autorise le Gouvernement à prendre « toutes mesures ayant pour objet l'amélioration des conditions de crédit et d'assurance-crédit nécessaires au développement du commerce extérieur de la France ».

La principale de ces mesures est la garantie octroyée par l'État à la Compagnie française du commerce extérieur (Coface)¹⁴⁹, régie par les articles L. 432-2 à L. 432-4 du code des assurances complétés par les articles R. 442-1 à R. 442-10-5 du même code.

L'article L. 432-2 dispose que cette garantie couvre notamment : « ses opérations d'assurance des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires, afférents à des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française à l'étranger ».

L'article L. 432-3 précise que la garantie de l'État est accordée après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur¹⁵⁰. Afin d'accélérer le traitement des dossiers à faible enjeu, la Coface dispose cependant d'une délégation de pouvoir lui permettant d'octroyer seule des garanties de montants limités. Si elle concentre la majeure partie des décisions en nombre, cette délégation ne représente qu'une faible part du stock d'encours de garantie¹⁵¹. Les dossiers les plus importants, qui concentrent l'essentiel des montants sollicités, font systématiquement l'objet d'un avis de la commission des garanties.

¹⁴⁹ Fondée en 1946, la Compagnie française du commerce extérieur (Coface) a été privatisée en mai 1994. Natixis en est devenu l'actionnaire majoritaire en 2002. Depuis 2004, il en possède l'intégralité du capital.

¹⁵⁰ Cette commission, qui rassemble des représentants de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la Coface, a été instituée par l'article 15 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949.

¹⁵¹ Selon l'enquête relative aux procédures publiques gérées par la Coface de la Cour des comptes, la part des dossiers garantis sur décision autonome de la Coface n'excéderait pas 20 % des encours totaux.

L'article L. 432-4, créé par l'article 37 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificatives pour 1997, organise les modalités comptables d'enregistrement des opérations réalisées par la Coface pour le compte de l'État au sein du compte des procédures publiques et établit qu'aucun créancier de la Coface ne peut se prévaloir de droits sur celui-ci.

Les articles R. 442-1 à R. 442-10-5 détaillent les modalités d'octroi et de gestion de la garantie de l'État, précisant les rôles respectifs de la Coface et du ministre chargé de l'économie ainsi que les relations que l'un et l'autre entretiennent. L'article R. 442-3 soumet en particulier la Coface au contrôle budgétaire de l'État, dans les conditions prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La réglementation européenne et internationale

La directive 98/29/CE du Conseil du 7 mai 1998 porte sur l'harmonisation des principales dispositions applicables à l'assurance-crédit pour l'exportation. Elle fixe dans son annexe les principes communs applicables, notamment en vue d'éviter des distorsions de concurrence entre les diverses économies des États membres à l'export.

Elle prévoit en particulier que le montant des primes acquittées doit correspondre au risque couvert, refléter d'une manière appropriée la portée et la qualité de la garantie octroyée et être fixé à un niveau suffisant pour couvrir les coûts et les pertes de gestion à longue échéance. A cette fin, la directive oblige chaque assureur à adresser à la Commission et à ses homologues un rapport annuel retraçant son activité.

Les dispositions de la directive s'inscrivent plus largement dans le cadre de l'arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public adopté en 1978 sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et qui encadre l'intervention publique dans les échanges commerciaux à l'échelle internationale.

b) L'apport des conventions successives entre l'État et la Coface

Les dispositions législatives et réglementaires qui encadrent l'activité menée par la Coface pour le compte de l'État et avec sa garantie, sont précisées par une série de conventions régissant les relations de la Coface avec l'État.

La convention État – Coface fixe à cette dernière des objectifs de gestion, soit sous la forme de cibles quantitatives à atteindre, par exemple en matière de nombre de décisions prises, de sinistres gérés ou d'entreprises bénéficiaires, soit sous forme de critères de qualité des services rendus aux entreprises.

La convention État – Coface arrête également les modalités de calcul de la rémunération que l'État verse à la Coface pour la gestion des garanties publiques. Depuis une dizaine années, la formule de calcul de la rémunération de la Coface a été revue à plusieurs reprises, au fil des conventions successivement passées avec l'État, afin de trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts de chacune des parties.

Les frais de gestion de la Coface sur les différentes procédures se sont élevés à 64,7 M€ en 2010 puis 62,2 M€ en 2011 avant de se réduire à 60 M€ au titre de l'exercice 2012, du fait de nouvelles modalités de calcul¹⁵².

La convention définit enfin le cadre déontologique de l'intervention de la Coface, ainsi que les conditions de séparation entre ses activités pour compte propre et celles qu'elle gère pour le compte de l'État, selon le principe de subsidiarité.

¹⁵² Du fait du mécanisme de couverture budgétaire des seules procédures déficitaires, seulement une partie de ces frais a été couverte par le budget général de l'État.

L'évolution des modalités de rémunération de la Coface

La convention conclue en mai 1997 pour la période 1997-2002 n'offrait pas, selon un rapport de l'Inspection générale des finances, une traçabilité suffisante des coûts supportés par la Coface, entraînant un surcoût évalué à plus de 4 M€ pour l'État.

La convention de février 2004 pour la période 2003-2006 a instauré de nouvelles modalités de rémunération de la Coface. Tout en corrigeant certains des effets pervers des règles préexistantes, elle tendait à l'inciter à dégager des gains de productivité, par un mode de rémunération davantage assis sur son activité. Des indicateurs ont été introduits afin de vérifier que ces gains ne dégradaient pas la qualité des prestations.

La convention de juin 2008 pour la période 2007-2010 a repris les principes de la convention de 2004, tout en plafonnant les effets pervers de la rémunération à l'activité par un encadrement des marges de la Coface dans une fourchette de 9 à 11 % des coûts. La convention introduisait en outre le principe d'une incitation financière de la Coface à la réduction des délais de production de ses comptes.

La convention de février 2012 pour la période 2012 – 2015 a, de nouveau, refondu les modalités de rémunération de la Coface, suite notamment aux critiques formulées par la Cour sur sa faible lisibilité¹⁵³. Le système coût + marge a été abandonné au profit d'une rémunération combinant une part fixe et une part variable. La Coface percevra ainsi 60 M€ de rémunération pour l'année 2012 et s'est par ailleurs engagée à rétrocéder des gains de productivité annuels à l'État pour les années suivantes.

2 - Des risques couverts de nature très diversifiées

Prestataire à sa création de services d'assurance-crédit exclusivement, la Coface a peu à peu diversifié l'éventail des produits qu'elle commercialise. Récemment, ce portefeuille s'est vu à nouveau étoffé, suite notamment à la création de nouveaux dispositifs par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre de finances rectificatives pour 2012.

¹⁵³ Cf. Cour des comptes, *Rapport : Enquête relative aux procédures publiques gérées par la Coface*, La Documentation française, novembre 2008 et Cour des comptes, Rapport public annuel. Insertion : *La Coface*, La Documentation française, 2011.

a) Les garanties historiques

Issue de la fusion, en octobre 2008, des anciennes directions de l'assurance-prospection et du moyen terme, la direction des garanties publiques de la Coface propose une offre diversifiée de garanties publiques aux entreprises françaises souhaitant se développer à l'export :

- l'assurance-crédit export est un produit ancien, visant à couvrir un exportateur, ou bien sa banque¹⁵⁴, contre le risque de défaut de remboursement d'un crédit à l'exportation. Elle est régie par un principe de subsidiarité tendant à ce que les acteurs privés prennent en charge les risques de court terme¹⁵⁵, c'est-à-dire à moins de deux ans, tandis que les procédures publiques couvrent les risques au-delà, généralement jusqu'à sept ans. Si les petites et moyennes entreprises (PME) accèdent de plus en plus largement à son bénéfice¹⁵⁶, l'essentiel des encours d'assurance-crédit est encore aujourd'hui lié aux opérations menées, à l'international, par les grands groupes, notamment en matière aéronautique¹⁵⁷. L'assurance-crédit représente, en termes d'encours, la principale garantie distribuée par la Coface ;
- instituée en 1950¹⁵⁸ puis réformée en 2001, 2009 puis 2012 afin d'en promouvoir le recours auprès des petites et moyennes entreprises (PME)¹⁵⁹, l'*assurance-prospection* permet aux entreprises ayant un chiffre d'affaire compris entre 1,5 M€ et 500 M€ et dont les prestations sont majoritairement d'origine française, de se couvrir, selon une quotité comprise entre 65 % et 75 %, contre le risque d'un échec de leurs prospections commerciales à l'étranger¹⁶⁰. Si les encours garantis sont généralement faibles, l'assurance-prospection est le produit de

¹⁵⁴ Dans le premier cas, « assurance-crédit fournisseur », dans le second, « assurance-crédit acheteur ».

¹⁵⁵ Sauf situations particulières du Liban et de Cuba.

¹⁵⁶ En 2010, les PME représentaient près du tiers des entreprises bénéficiant d'une garantie, pour environ un quart des dossiers acceptés.

¹⁵⁷ Le secteur aéronautique représenterait à lui seul environ 30 % des encours d'assurance-crédit.

¹⁵⁸ Cf. article 37 de la loi n° 50-834 du 21 juillet 1950 portant autorisations de dépenses des opérations prévues au plan de modernisation.

¹⁵⁹ En 2011, les quatre cinquièmes des entreprises bénéficiaires d'une assurance prospection avaient un chiffre d'affaires inférieur à 8 M€.

¹⁶⁰ Grâce à l'*avance prospection*, l'entreprise peut également obtenir un préfinancement des activités de prospection par un établissement de crédit, qui sera couvert contre le risque de non remboursement.

la Coface le plus largement distribué, touchant 9 225 entreprises à fin décembre 2012 ;

- la garantie de change est contractée, lors d'appels d'offres internationaux concurrentiels, par les entreprises françaises afin de se prémunir d'éventuelles évolutions des changes venant pénaliser la rentabilité de leur offre entre sa remise, son éventuelle acceptation et son paiement final. Elle regroupe trois produits distincts : la garantie de change négociation, la garantie de change négociation avec intérressement et la garantie de change contrat ;
- la garantie du risque économique a vocation à couvrir les entreprises contre l'évolution de leurs prix de revient lorsqu'elles sont engagées dans des contrats à l'export conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés ;
- réformée à l'automne 2008¹⁶¹, la garantie du risque exportateur rassemble deux dispositifs distincts, créés respectivement en 2005 et 2006 : la garantie des cautions fournit, pour l'essentiel à des petites et moyennes entreprises (PME), les cautions de bonne fin et de restitution d'acomptes éventuellement exigées par l'acheteur ; la garantie des préfinancements couvre, quant à elle, les prêts bancaires mobilisés pour financer le lancement d'un contrat à l'export. Ses bénéficiaires sont pour l'essentiel des petites et moyennes entreprises (PME) ;
- la garantie des investissements permet aux entreprises réalisant des investissements à l'étranger de se protéger de divers risques politiques parmi lesquels le risque d'atteinte à la propriété, le risque de non recouvrement ou le risque de déni de justice. Elle représente un nombre extrêmement limité de dossiers eu égard au montant important de son encours.

b) De nouvelles garanties

Annoncé le 14 novembre 2012 suite à l'autorisation de la Commission européenne, un dispositif d'assurance-crédit court terme spécifique aux opérations réalisées en Grèce a été mis en place par la Coface, sur demande du ministre chargé du commerce extérieur, afin de faciliter les relations commerciales entre les entreprises françaises et grecques.

¹⁶¹ Suppression des seuils quantitatifs, relèvement des quotités garanties, augmentation du seuil ouvrant l'accès à une quotité garantie majorée.

Offrant, en contrepartie du paiement d'une prime de 6,5 %, une indemnisation à 80 % des créances commerciales, il est ouvert aux entreprises réalisant moins de 1,5 Md€ de chiffres d'affaires, pour leurs opérations de moins de deux ans et comportant une part française d'au moins 40 %. Son plafond total de garantie, fixé à 200 M€, ne sera vraisemblablement pas atteint¹⁶².

Par ailleurs, l'article 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre de finances rectificatives pour 2012 a créé les nouveaux dispositifs suivants en matière de financement du commerce extérieur :

- une garantie couvrant les risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils acquis à crédit dans le cadre d'une opération d'exportation, dont la Coface estime l'impact négligeable ;
- une garantie couvrant les risques de non-paiement relatifs au financement d'exportations d'avions civils de plus de dix tonnes au décollage et d'hélicoptères civils de plus d'une tonne au décollage, dont bénéficieront notamment SuperJet et ATR ;
- une garantie couvrant les risques de non-paiement au titre de contrats conclus en vue du refinancement d'opérations assurées, dont la Coface estime qu'elle pourrait avoir un effet positif sur le financement bancaire des opérations à l'export, du fait de son caractère inconditionnel de nature à inciter les établissements de crédit à céder les crédits export à leur bilan pour en reprendre de nouveaux¹⁶³.

¹⁶² Les critères d'octroi très stricts prévus par ce dispositif ont contribué à limiter fortement la portée du dispositif, essentiellement par manque de contreparties grecques éligibles. Selon l'administration, trois mois après l'entrée en vigueur du dispositif, le montant total garanti n'excédait pas 0,84 M€.

¹⁶³ La direction générale du Trésor s'est d'ailleurs engagée à promouvoir le principe de la garantie auprès des établissements de crédit.

B - Des encours en hausse aux conséquences budgétaires pour l'heure maîtrisées

1 - Des encours en hausse, quelle que soit la comptabilité considérée

Les comptes de la Coface et le compte général de l'État présentent des montants différents en ce qui concerne les garanties distribuées en soutien au commerce extérieur, les premiers récapitulant les encours de garanties, le second s'appuyant sur la notion plus large d'engagements.

Bien que justifié par des différences de traitement comptable, ce décalage s'avère dommageable à la correcte appréhension des risques effectivement supportés par l'État. En tout état de cause, que l'on considère les enregistrements retracés dans les comptes de la Coface ou bien ceux cités dans le compte général de l'État, les encours des garanties au commerce extérieur apparaissent orientés à la hausse.

a) *Les encours de garanties retracés dans la comptabilité de la Coface*

Cœur de métier de la Coface et produit mobilisé dans les opérations aux plus forts enjeux, l'assurance-crédit concentre la majeure partie de l'encours total des garanties retracées dans la comptabilité de la Coface. A fin 2012, son encours représentait près de 95 % de l'encours total des garanties Coface.

Tableau n° 18 : encours des garanties retracés dans la comptabilité de la Coface

Au 31 décembre, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	42 900	42 100	42 401	52 918	59 459	64 200	63 917
Budgets accordés en assurance prospection	110	120	148	201	220	225	230
Encours en garantie de change	1 900	2 000	1 780	1 300	1 400	1 880	970
Solde des engagements de l'État au titre de la garantie du risque économique	27	24	17,1	12	6,8	4,1	4,2
Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	200	400	1 188	2 130	1 944	2 000	1 950
Encours garanti au titre de la garantie des investissements	n/c	n/c	551	511	705	531	580
Total	45 100	44 600	46 085	57 072	63 735	68 840	67 651

Source : direction générale du Trésor

D'un point de vue de la Coface, la croissance de l'agrégat global des encours de garanties Coface est pour l'essentiel imputable à la croissance dynamique des encours d'assurance-crédit, qui s'est établie à + 51 % entre fin 2008 et fin 2012.

Cette évolution traduit le coup d'arrêt donné, par le déclenchement de la crise financière, au mouvement de repli des encours d'assurance-crédit, initié à la fin des années 1990 et qui a perduré jusqu'en 2007. Durant cette période, la réduction conjointe des encours et des indemnités versées aurait pu donner à penser que les échanges internationaux seraient dorénavant de mieux en mieux sécurisés¹⁶⁴.

A compter de 2007 toutefois, la hausse du risque perçu, le retrait rapide des banques du financement export, les crises de liquidité à l'échelle mondiale et l'incitation renouvelée des pouvoirs publics à soutenir le plus largement possible le commerce extérieur ont conduit à une reprise de la progression des encours.

¹⁶⁴ Certaines opérations de grande ampleur, par exemple dans l'aéronautique, pouvaient alors être élaborées sans appel à l'assurance-crédit.

b) Les encours des engagements retracés dans le compte général de l'État

Depuis sa création en 2006, le compte général de l'État présente une information détaillée tant sur l'engagement pris par l'État en faveur de la Coface que sur les produits que cette dernière distribue. Chacune des procédures commercialisées fait l'objet d'un descriptif et d'une analyse de son évolution, en particulier l'assurance-crédit qui concentre l'essentiel des encours de garantie (cf. *supra*).

L'analyse des publications du compte général de l'État depuis 2006 fait ressortir les encours d'engagements suivants :

Tableau n° 19 : encours des engagements retracés dans la comptabilité de l'État

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assurance-crédit	56,1	57,1	67,0	78,4	78,2	83,1	81,9
<i>dont arriérés</i>		7,5	6,3	5,7	5,4	5,3	5,1
<i>dont encours à échoir</i>	43,0	34,6	36,0	47,2	54,1	58,8	58,8
<i>dont promesses sur projets</i>	13,1	15,0	24,7	25,5	18,7	18,9	18,0
Assurance prospection ^(*)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Garantie de change ^(**)	1,9	2,1	1,7	1,2	1,3	1,9	1,0
<i>dont encours certains</i>	0,7	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	n/d
<i>dont encours possibles</i>	1,2	1,2	1,0	0,7	0,9	1,4	n/d
Garantie des investissements ^(***)	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2
Garantie du risque exportateur ^(****)	0,2	0,4	1,2	0,7 *****	0,5 *****	0,5 *****	0,5
Total	58,7	60	70,3	80,7	80,6	86,0	83,8

(*) engagements annuels garantis (***) encours garantis (****) encours net après réassurance (*****) lignes ouvertes non utilisées pour les exercices 2009, 2010 et 2011

Source : compte général de l'État

Les montants des encours retracés dans la comptabilité générale de l'État sont plus importants que ceux présentés dans la documentation de la Coface. L'essentiel du décalage est imputable aux promesses sur projets de l'assurance-crédit, c'est-à-dire aux accords de principe donnés par la Coface à des opérations en attente de formalisation juridique.

Alors que, du point de vue de la Coface, les promesses sur projets ne sont pas totalisées dans l'encours de garantie¹⁶⁵, elles participent, du point de vue de l'État, à l'engagement pris par ce dernier envers la Coface et sont, en conséquence, retracées dans sa comptabilité générale en tant qu'obligations potentielles.

A fin 2012, les promesses d'engagements représentaient environ 18 Md€¹⁶⁶. De même, le suivi de la garantie de change distingue, dans la comptabilité de l'État, les encours correspondant à des opérations certaines, c'est-à-dire des opérations pour lesquelles l'assuré a effectivement noué un engagement commercial, des encours concernant des contrats en négociation, où la garantie de la Coface ne peut être que potentiellement appelée.

2 - L'évolution du solde du compte des procédures publiques

a) *Le compte des procédures publiques*

Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificatives pour 1997, la Coface retrace dans un « enregistrement comptable distinct » de ses propres comptes les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État. Les réserves de trésorerie de cette partition dénommée « compte des procédures publiques », bien que propriété de la Coface au sens juridique, ne peuvent faire l'objet de saisies de ses créanciers (cf. *supra*).

Les opérations du compte des procédures publiques font l'objet d'une comptabilité de caisse qui en retrace les recettes et les dépenses conformément aux principes applicables aux finances de l'État.

Depuis 1999, le compte des procédures publiques est également suivi par une comptabilité générale régie par la convention État-Coface. En vertu des dispositions de cette dernière, la Coface publie des comptes semestriels et annuels, qu'elle soumet préalablement à la certification d'un commissaire aux comptes.

¹⁶⁵ Sur le plan comptable, les promesses sur projets n'en demeurent pas moins suivies dans le hors bilan de la Coface et présentées à ce titre dans ses états financiers.

¹⁶⁶ Dont 12 Md€ au titre d'un unique projet d'infrastructure restant à formaliser.

Ces nouvelles exigences comptables, aujourd’hui bien établies, n’en continuent pas moins de susciter des réserves de la direction du budget¹⁶⁷. Leurs délais d’établissement ont en outre fait l’objet de certaines critiques de la Cour.

Les délais d’établissement de la comptabilité générale du compte des procédures publiques

Aux termes de la convention État – Coface, cette dernière établit les comptes semestriels au 30 juin des procédures publiques, au plus tard le 31 juillet, ainsi que les comptes annuels au 31 décembre, au plus tard au 30 avril de l’année suivante.

En pratique, d’importants retards dans la production de ces comptes ont été constatés, y compris par la Cour à l’occasion de son *enquête relative aux procédures publiques gérées par la Coface* de 2008. Ces retards, qui se doublaient de réserves et d’observations des commissaires aux comptes chargés de les auditer, ont été principalement imputés par la Coface à des insuffisances comptables et informatiques¹⁶⁸.

Dans la période récente, le dispositif de la convention État – Coface a été revu afin d’inciter cette dernière à raccourcir les délais de production de ses comptes tandis que la Coface elle-même optimisait son processus de production des comptes. Entre 2006 et 2011, le délai de production des comptes s’est réduit de 9,1 mois à 2,97 mois. Le compte provisoire de l’année 2012 a ainsi été mis à disposition dès le 1^{er} mars de l’année 2013¹⁶⁹, le rapport de gestion provisoire ayant, quant à lui, été transmis à la direction générale du Trésor le 28 mars 2013.

Depuis 2008, le compte des procédures publiques donne lieu, en comptabilité générale de l’État, à l’enregistrement d’une participation au sein du périmètre des entités *ad hoc*. Sa valeur initiale a été fixée au niveau des réserves de trésorerie du compte à la date du 31 décembre 2007, soit 8,9 Md€.

¹⁶⁷ Celle-ci a tenu à indiquer à la Cour que « la mise en place d’une comptabilité d’engagement telle qu’elle est pratiquée aujourd’hui (...) ne correspond en rien à l’obligation de publier des comptes annuels pour une société commerciale », la comptabilisation des opérations du compte des procédures publiques se bornant, selon elle, à des « indicateurs » de « comptabilité notionnelle ».

¹⁶⁸ Lancé en 1999, le processus de refonte du système d’information n’était pas achevé à fin 2008. Cour des comptes, *Rapport : Enquête relative aux procédures publiques gérées par la Coface*, La Documentation française, novembre 2008.

¹⁶⁹ Dans une version toutefois non auditee par le commissaire aux comptes appointé par le gouvernement.

Cette évolution du traitement comptable applicable au compte des procédures publiques a permis la levée de la réserve formulée par la Cour, en tant que certificateur des comptes de l'État¹⁷⁰.

Cette question continue toutefois de susciter la circonspection de la direction du budget¹⁷¹ selon qui le prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques ne traduirait pas le pouvoir de décision de l'État sur l'utilisation des fonds qui y sont déposés mais simplement l'exigence de son équilibre « en recettes et en dépenses ».

Depuis janvier 2011, le compte des procédures publiques fait l'objet d'un dépôt sur un compte de correspondants du Trésor¹⁷². Sa trésorerie contribue ainsi au financement de l'État, contre rémunération¹⁷³. Un avenant à la convention entre l'État et la Coface est venu préciser les impacts de cette décision.

b) Les flux de trésorerie et le résultat technique

Les flux de trésorerie liés aux procédures publiques affectent le solde du compte des procédures publiques en crédit ou en débit :

- les primes acquittées par les entreprises assurées sont versées au crédit du compte des procédures publiques. Représentant l'essentiel des encours, l'assurance-crédit concentre également la majeure partie des primes versées ;

¹⁷⁰ Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État - exercice 2007*, La Documentation française, mai 2008.

¹⁷¹ La direction du budget a ainsi estimé, en réponse aux constats opérés par la Cour au titre des missions intermédiaires de certification des comptes de l'État de 2012 que « le fait que l'État doive équilibrer par des versements du budget général les déséquilibres en trésorerie du compte a pour conséquence qu'il peut disposer librement des excédents, toujours en trésorerie, de ce compte en cas de retour à meilleure fortune ». Ce raisonnement est à placer en regard de sa doctrine générale selon laquelle la Coface agit, non pas en tant que mandataire de l'État, mais plutôt en tant que commissionnaire au sens de l'article 94 du code de commerce : « le commissionnaire est celui qui agit en son propre nom, ou sous un nom social, pour le compte d'un commettant ».

¹⁷² Compte à vue n° 448.77.

¹⁷³ La décision du ministre de l'économie en date du 9 décembre 2010 a fixé le montant de la rémunération accordée aux fonds déposés à hauteur du dernier taux connu des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés à 12 mois.

- les sinistres indemnisés se traduisent par un débit du compte des procédures publiques¹⁷⁴. Du fait du poids de ses encours, l'assurance-crédit représente la première procédure en termes de sinistres indemnisés, suivie de l'assurance-prospection, qui présente, par construction, une sinistralité forte ;
- la plupart des garanties offertes par la Coface étant subrogatives, l'indemnisation d'un sinistre s'accompagne en retour de la transmission de la créance détenue sur le partenaire commercial défaillant. La Coface peut alors se retourner vers ce dernier, ou à défaut vers l'État dont il relève, afin de réclamer le remboursement des sommes avancées par elle. Tout remboursement de créance obtenu par la Coface est abondé sur le compte de procédures publiques sous forme de récupérations. Les récupérations résultent essentiellement de procédures anciennes d'assurance-crédit, plus marginalement de l'assurance-prospection et de la garantie de change ;
- des opérations de couverture sont, en outre, susceptibles d'intervenir sur le compte des procédures publiques au titre de la garantie des changes. Elles interviennent en débit comme en crédit.

Par sommation des primes encaissées, des indemnités versées, des récupérations opérées et des opérations de couverture, il est possible de déterminer annuellement le montant du résultat technique de la gestion des procédures publiques.

¹⁷⁴ Sur un plan comptable, les indemnisations se traduisent par des reprises en provisions constituées afin de répondre à un éventuel sinistre.

Tableau n° 20 : flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques

Exercice, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primes versées	209,2	167,2	139,7	185,8	351,8	334,7	330,5
<i>dont primes d'assurance-crédit</i>	<i>200,8</i>	<i>155,7</i>	<i>127,6</i>	<i>169,8</i>	<i>329,6</i>	<i>311,1</i>	<i>313,6</i>
Sinistres indemnisés	- 182,9	- 161,8	- 154,4	- 139,1	- 134,7	- 415,6	- 449,8
<i>dont sinistres d'assurance-crédit</i>	<i>- 95,8</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 24,0</i>	<i>- 11,8</i>	<i>- 8,6</i>	<i>- 241,6</i>	<i>- 292,8</i>
<i>dont sinistres d'assurance-prospection</i>	<i>- 50,2</i>	<i>- 61,9</i>	<i>- 73,1</i>	<i>- 91,4</i>	<i>- 110,6</i>	<i>- 121,6</i>	<i>- 135,2</i>
Récupérations et produits techniques	5 540,6	1 307,7	2 148	905,5	522,1	523,4	624,6
Opérations de couverture	- 14,7	- 53,1	- 40,7	- 16	19,6	- 5,7	26,4
Résultat technique	5 581,6	1 366,2	2 174	968,3	719,6	448,2	478,9

Source : Coface

Le résultat technique du compte des procédures a été systématiquement positif entre 2006 et 2012. Pour les exercices 2011 et 2012 toutefois, cette bonne performance apparaît en grande partie imputable au volume des récupérations¹⁷⁵ et produits techniques ainsi, pour ce qui est de 2012, qu'à l'effet des opérations de couverture. En l'absence de ces facteurs, les résultats techniques de ces exercices se seraient respectivement établis à - 69,5 M€ pour 2011 et - 172,1 M€ pour 2012.

La décomposition du résultat technique par procédure montre la part décisive de la contribution apportée par l'assurance-crédit. Entre 2006 et 2012, cette procédure a en effet était la seule à être continûment excédentaire, son résultat technique individuel s'établissant systématiquement au-delà du résultat technique du compte des procédures publiques dans son ensemble. A l'inverse, l'assurance-prospection a présenté sur la même période un caractère structurellement déficitaire.

¹⁷⁵ Le compte des procédures publiques a ainsi bénéficié de la consolidation en Club de Paris des dettes souveraines et commerciales de certains pays tels la Russie, le Pérou, la Jordanie ou le Nigéria. Cette source de financement devrait toutefois se tarir puisque la liste des pays en attente de consolidation se réduit. Si les situations de l'Indonésie, de l'Egypte, du Pakistan et de l'Irak sont encore susceptibles d'évoluer, les dettes du Soudan et de Cuba seront, quant à elles, vraisemblablement annulées.

Tableau n° 21 : contribution au résultat technique du compte des procédures publiques

Exercice, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assurance-crédit	5 599,7	1 385,1	2 203,8	1 019,1	785,3	537,5	562,2
Garantie des investissements	3,2	1,8	1,2	2,7	1,5	- 14,3	- 4,6
Assurance-prospection	- 19,8	- 26,2	- 33,2	- 51,6	- 70,4	- 70,3	- 77,6
Garantie de change	6,2	6,3	7,5	2,6	-0,9	1,9	3,5
Garantie du risque économique	- 9	- 2,4	- 4,3	- 3,5	- 0,8	- 2,3	0
Garantie du risque exportateur	1,3	1,5	- 1,0	- 1,1	4,9	- 4,4	- 4,5
Résultat technique	5 581,6	1 366,2	2 174	968,3	719,6	448,2	478,9

Source : Coface

c) *L'évolution du résultat comptable*

Le suivi du seul résultat technique est insuffisant afin d'apprécier la trajectoire globale du compte des procédures publiques. En effet, alors que la hausse des encours s'accompagne immédiatement d'une progression des primes reçues, la progression des sinistres qu'elle occasionne mécaniquement peut, quant à elle, se manifester avec un important effet retard. Le résultat technique qui, par définition, ne présente que les sinistres indemnisés dans l'année, ne permet dès lors pas de porter un jugement sur la situation financière réelle de l'État en tant que garant.

Lors de la prise en garantie, il est généralement considéré de bonne gestion de provisionner une part des primes reçues en vue de couvrir les sinistres futurs, ce qui vient d'autant dégrader le résultat technique. Le résultat comptable est ainsi défini comme le résultat technique auquel sont retranchées les provisions correspondant aux nouveaux engagements pris. Afin de s'assurer que le montant des provisions couvre raisonnablement les risques potentiels, il est généralement soumis à la certification d'un commissaire aux comptes.

Selon les calculs de la Coface, le résultat technique et le résultat comptable ont, entre 2006 et 2012, évolué comme suit :

Tableau n° 22 : évolution des résultats technique et comptable du compte des procédures publiques

Au 31 décembre, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat technique	5 581,6	1 366,2	2 174	968,3	719,6	448,2	478,9
Résultat comptable	2 339,8	386,2	848,5	63,2	236,5	- 236,5	192,6

Source : Coface

La mise en perspective du résultat technique et du résultat comptable montre que, loin d'être excédentaire, la gestion des procédures publiques, hors prélèvement ou abondement de l'État, appelle une vigilance des pouvoirs publics afin qu'elle ne débouche pas, *in fine*, sur des appels en garantie d'ampleur adressés à l'État, à l'instar de la situation qu'a connu l'assurance-crédit dans les années 1980¹⁷⁶.

3 - Les relations financières entre l'État et la Coface

Chaque année, l'État abonde au compte des procédures publiques, au titre des procédures dont le résultat technique est négatif et dont il doit compenser le déficit. Parallèlement, il peut recevoir un prélèvement opéré sur la trésorerie du compte des procédures publiques, qui vient financer son budget général en tant que recette non fiscale.

¹⁷⁶ Suite à la crise de la dette des pays émergents, les appels en garantie enregistrés au titre de l'assurance-crédit ont vu leur montant augmenter à compter de 1986. Pour y faire face, les pouvoirs publics ont été conduit à mettre en place une procédure de débudgétisation par l'intermédiaire de la Banque Française du commerce extérieur (BFCE) qui consistait à ce que, par le canal de la Banque de France, - mais sur ressources d'emprunts collectées sur les marchés, avec la garantie de l'État, par la BFCE -, les pays défaillants se voient prêter les fonds leur permettant de régler leurs dettes, ce qui évitait de mobiliser des ressources du budget général de l'État.

a) Des abondements budgétaires limités

Les versements opérés par l'État sur le compte des procédures publiques ont vocation à compenser le déficit des procédures commercialisées par la Coface dont la gestion a fait ressortir une moins-value sur l'exercice, hors assurance-crédit¹⁷⁷.

Ils sont financés par les dépenses budgétaires relevant de l'action n° 04 du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, qui représente une large part des crédits exécutés, du programme 114¹⁷⁸.

L'analyse des abondements opérés dans la période récente montre que l'assurance-prospection et la garantie du risque économique sont les procédures qui mettent structurellement en jeu la garantie de l'État. La garantie de change n'a donné lieu à des appels en garantie qu'en 2006 et en 2011. La garantie du risque exportateur n'a entraîné une dépense budgétaire qu'à compter de 2009. L'assurance-crédit est demeurée continûment excédentaire, comme depuis le milieu des années 1990.

Tableau n° 23 : abondements de l'État sur le compte des procédures publiques

Exercice, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assurance-crédit	0	0	0	0	0	0	0
Assurance-prospection	23,9	29,3	36,1	53,5	71,7	92,1	101,3
Garantie de change	10,5	0	0	0	0	5,8	3,4
Garantie du risque économique	16,4	11,4	1,6	7,6	4,4	1,3	1,7
Garantie du risque exportateur	0	0	0	6,8	6,4	0,4	10
Total	50,8	40,7	37,7	67,9	82,5	99,6	116,4

Données budgétaires en exécution. Crédits 2008 payés en 2009.

Sources : ministère de l'économie, Cour des comptes, rapport parlementaire, Coface

¹⁷⁷ Comme l'indique la direction générale du Trésor « un déficit de la procédure d'assurance-crédit ne donnerait pas lieu à abondement budgétaire mais viendrait diminuer le solde du compte des procédures publiques ». Cette hypothèse ne s'est toutefois pas réalisée depuis le milieu des années 1990.

¹⁷⁸ Entre 2008 et 2011, l'action n° 04 a représenté en moyenne 25,4 % des dépenses du programme 114 – *Appels en garantie*, sa part oscillant entre 16,1 % en 2008 et 74,3 % en 2010, en fonction des appels en garantie exécutés au titre de l'action n° 05 « Autres garanties ».

En volume, les dépenses budgétaires sont essentiellement liées au coût de l'assurance-prospection qui représentait 87 % de leur total en 2012. Ce montant s'explique par la conjonction d'un faible niveau de primes encaissées, d'un montant élevé de sinistres ainsi que de frais de gestion significatifs¹⁷⁹. Sous l'effet d'une gestion 2011 très déficitaire, la dépense budgétaire relative à la garantie du risque exportateur a rapidement augmenté en 2012, s'établissant à 10 M€.

Passant de 5,8 M€ à 3,4 M€, la dépense budgétaire au titre de la garantie de change reflète le redressement du résultat technique de cette procédure entre 2011 et 2012. Enfin, la garantie du risque économique voit son résultat se réduire depuis 2009, son résultat après rémunération de la Coface ressortant à -1,7 M€ pour 2011.

Les résultats techniques pour l'exercice 2012 des différentes procédures de soutien au commerce extérieur laissent entrevoir une dépense budgétaire de 106,7 M€ pour 2013 au titre de l'action n° 04 du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

En tout état de cause, les crédits budgétaires mobilisés par le budget général de l'État au profit de la Coface représentent une part très limitée des encours qu'elle garantit et, plus généralement, une part encore plus réduite du flux des exportations.

Tableau n° 24 : part des dépenses budgétaires relevant de l'action n° 04 du programme 114 –*Appels en garantie de l'État* au regard d'autres agrégats

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses relevant de l'action n° 04 du programme 114 (M€)	50,8	40,7	37,7	67,9	82,5	99,6	116,4
Dépense budgétaire en pourcentage des encours	0,113 %	0,091 %	0,083 %	0,119 %	0,129 %	0,145 %	0,172 %
Dépense budgétaire en pourcentage des exportations françaises	0,011 %	0,008 %	0,007 %	0,015 %	0,0167 %	0,019 %	0,021 % (*)

(*) Chiffres provisoires.

Source : Cour des comptes

¹⁷⁹ 23,9 M€ au titre de l'exercice 2011, intégralement financés sur crédits budgétaires 2012.

b) Des prélèvements élevés

Depuis 2008, les montants successifs des prélèvements effectués par l'État sur le compte des procédures publiques sont inscrits en loi de finances¹⁸⁰. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2013 a-t-elle fixé le principe d'un prélèvement de 400 M€ sur le compte des procédures publiques au titre de l'exercice, en baisse de 33 % par rapport au montant du prélèvement en 2012.

Calculé sur la base du résultat en trésorerie de la seule procédure d'assurance-crédit - y compris la garantie des investissements -, le montant du prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques s'est établi comme suit entre 2006 et 2012.

Tableau n° 25 : prélèvements de l'État sur le compte des procédures publiques

Au 31 décembre, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat comptable	2 339,8	386,2	848,5	63,2	236,5	- 236,5	192,6
Résultat technique	5 581,6	1 366,2	2 174,0	968,3	719,6	448,2	478,9
<i>dont récupérations et produits techniques</i>	<i>5 540,6</i>	<i>1 307,7</i>	<i>2 148,0</i>	<i>905,5</i>	<i>522,1</i>	<i>523,4</i>	<i>624,6</i>
Prélèvement de l'État	4 500,0	2 900,0	2 500,0	1 000,0	850,0	450,0	600,0
Solde du compte des procédures publiques	6 404	5 193	4 545	4 607	4 639	4 671	4 696

Source : Coface, direction générale du Trésor

Sur cette période, le montant de l'État sur le compte des procédures publiques s'est donc fortement réduit.

Après un prélèvement d'un montant exceptionnel sur l'exercice 2006¹⁸¹, le montant du versement du compte des procédures publiques au budget général s'est établi en moyenne à 2 133 M€ par an sur la période 2007-2009 avant de replier à 633 M€ par an entre 2010 et 2012.

¹⁸⁰ Lorsque les prélèvements sont effectués dans la période complémentaire, le rattachement de l'opération se fait, dans le budget de l'État, à l'exercice antérieur.

¹⁸¹ Selon la direction du budget, 94 % des récupérations obtenues sur cet exercice correspondait à des annulations en Club de Paris de créances d'assurance-crédit détenues sur la Russie (1 467 M€), l'Algérie (1 329 M€), le Nigéria (1 257 M€), la Pologne (413 M€) ou le Brésil (248 M€).

Le prélèvement de l'État sur les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques a donc atteint un montant compatible avec le résultat de la gestion tel qu'il ressort du résultat technique du compte même si, comme la Cour avait eu l'occasion de le souligner, la retenue de l'État dans la fixation du montant de son prélèvement n'est sans doute pas étrangère à la décision d'Eurostat d'exclure, du calcul du solde budgétaire, les ressources tirées des prélèvements opérés sur le compte des procédures publiques au titre d'exercices antérieurs au dernier exercice clos.

Il n'en reste pas moins que le montant du prélèvement opéré par l'État demeure sans relation avec le résultat comptable¹⁸² et que, par conséquent, il fragilise la gestion du compte des procédures publiques dans son ensemble.

Ainsi, alors même que le résultat comptable du compte des procédures publiques de la Coface n'était bénéficiaire que de 236 M€ pour l'exercice 2010, l'État y a prélevé 450 M€ en 2011, laissant le résultat comptable déficitaire de 236 M€ au 31 décembre 2011, dans l'attente d'un nouveau prélèvement de 600 M€ en 2012, à mettre en regard du résultat comptable pour cet exercice, estimé à 192,6 M€.

Le montant des prélèvements opérés par l'État sur le compte des procédures publiques n'est pas sans conséquences sur le risque pour ce dernier de devoir faire face à des appels en garantie d'ampleur.

Tout d'abord, le solde du compte des procédures publiques s'est dégradé en montant, notamment entre 2006 et 2008 où il est passé de 6,4 Md€ à 4,5 Md€. Depuis 2009, son niveau est demeuré stable, autour de 4,6 Md€, alors même que les encours pris en garantie, c'est-à-dire l'ampleur des risques que sa trésorerie a vocation à couvrir, croissaient.

Plus généralement, tout prélèvement opéré s'accompagne d'une dégradation du montant des versements nets cumulés de l'État au compte des procédures publiques et par suite, par une minoration des réserves de trésorerie dont ce compte dispose pour faire face à d'éventuelles pertes.

¹⁸² Sans contredire cette analyse, la direction générale du Trésor indique à cet égard que « la logique de la gestion des procédures publiques n'est pas fondée sur le résultat comptable de la Coface et sur un mécanisme de provisionnement régulier des engagements pris mais sur la constitution d'un compte de réserve (constitué du cumul d'excédents antérieurs) dont le montant doit permettre de couvrir avec un degré de sécurité suffisant les occurrences potentielles de sinistres ».

Selon les calculs de la Coface, le montant des versements nets cumulés de l'État au compte des procédures publiques s'est maintenu jusqu'en 2000 à un niveau élevé, de l'ordre de 12 Md€, avant de se réduire rapidement sous l'effet cumulé des prélèvements budgétaires opérés, sans discontinuation, entre 2000 et 2012.

A compter de 2007, le solde des versements nets cumulés de l'État au compte des procédures publiques est devenu négatif, traduisant le fait que la somme cumulée des prélèvements de trésorerie opérés par l'État sur le compte des procédures publiques excédait celle des différents versements qu'il y avait réalisés depuis sa création.

En d'autres termes, à compter de cet exercice, l'État est devenu débiteur net du compte des procédures publiques puisqu'il a tiré davantage de ressources du compte des procédures publiques qu'il n'a contribué à le doter.

A fin 2012, le solde des versements nets cumulés de l'État au compte des procédures publiques s'établissait, selon les calculs de la Coface, à - 5,1 Md€. Les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques étaient en conséquence de 5,0 Md€ alors que les résultats comptables cumulés, en l'absence de prélèvement de l'État, auraient conduit à une capitalisation voisine de 10,1 Md€.

Ainsi, en dernière analyse, le déficit net des versements de l'État traduit le fait que ce dernier se finance sur les réserves de trésorerie disponibles sur le compte des procédures publiques, telles qu'elles résultent du cumul d'excédents antérieurs.

Au surplus, le calendrier des prélèvements budgétaires de l'État s'avère également critiquable. Le prélèvement de l'État sur le résultat de la gestion est généralement opéré le 31 décembre de l'année tandis que le versement de la compensation au titre des procédures déficitaires n'intervient au mieux qu'en fin d'année suivante, voire en début de l'année qui suit cette dernière. Il en résulte que le compte des procédures publiques abonde *de facto* la trésorerie de l'État, sans que la convention État – Coface, silencieuse sur ce point¹⁸³, ne vienne borner les délais de paiement par l'État de ses dettes.

¹⁸³ Le délai de versement de la rémunération de la Coface est seul à être régi par la convention État – Coface.

C - Une situation générale qui doit appeler à la vigilance

1 - Un équilibre global fragile

a) Un contexte financier défavorable

Le déclenchement de la crise financière s'est traduit par une dégradation du climat des affaires à l'échelle internationale. La baisse régulière des encours des garanties Coface, commencée à l'orée de la décennie 2000¹⁸⁴, s'est en conséquence interrompue, leur croissance reprenant un rythme soutenu entre 2006 et 2011¹⁸⁵ avant de se stabiliser en 2012.

Du point de vue de la Coface, les conséquences de la crise financière ne se limitent cependant pas à la hausse de la demande des entreprises exportatrices pour des contrats de sécurisation de leurs échanges internationaux.

La crise financière se traduit, en effet, par des difficultés pour les entreprises ayant des projets internationaux d'accéder à des financements en devises et notamment en dollars.

Plusieurs facteurs y concourent : raréfaction générale des refinancements « en blanc » qui touche en particulier ceux d'entre eux libellés en dollar ; retrait des *money market funds* américains des marchés financiers européens ; carence, dans le bilan des établissements de crédit en zone euro, de titres éligibles à des mises en pension (*repurchase agreement* ou *repos*) en dollars ; faible effectivité des facilités mises en œuvre par l'Eurosystème¹⁸⁶ pour faciliter l'accès à la ressource. En réponse, les entreprises exportatrices sont davantage qu'autrefois contraintes de recourir à des contrats de couverture euro/dollar, dont le coût est généralement élevé.

¹⁸⁴ L'encours du « restant dû » de la Coface se situait au-delà de 80 Md€ durant la majeure partie de la décennie 1990 avant de se replier à compter de 2000. En 2006 et 2007, son niveau était moitié moindre.

¹⁸⁵ Sur cette période, les encours des garanties Coface retracés dans la comptabilité de l'État ont ainsi progressé de 58,7 Md€ à 86,0 Md€.

¹⁸⁶ Par exemple, la *Term Auction Facility* (TAF) que ce soit à l'échéance d'une semaine ou de trois mois.

Par ailleurs, dans ce contexte défavorable, les établissements de crédit tendent à augmenter le montant minimal des financements qu'ils proposent aux entreprises exportatrices. Selon les responsables de la Coface, ce montant plancher avoisinerait aujourd'hui 15 M€. Du point de vue des entreprises, cette tendance se traduit par la nécessité de monter des opérations d'une taille de plus en plus importante¹⁸⁷ quitte à s'exposer, davantage qu'autrefois, aux risques associés aux échanges internationaux.

En définitive, les entreprises exportatrices mènent des opérations de plus en plus importantes, dont la rentabilité est pénalisée par les coûts financiers auxquelles elles font face. Du point de vue de la Coface qui les assure, ces évolutions, qui les exposent à un risque de sinistre accru, doivent s'accompagner d'une politique d'autant plus prudente en matière de provisionnement.

Secteur public financier et financement des exportations

Contrairement à la situation française où la Coface offre exclusivement des garanties, l'opérateur chargé de garantir les échanges commerciaux internationaux peut, dans plusieurs pays tels le Canada, les États-Unis, la Suède, l'Allemagne ou depuis peu, l'Italie, proposer aux entreprises des solutions de financement export.

Pour éviter que les entreprises françaises ne soient pénalisées dans la concurrence internationale, la Coface s'est interrogée sur les modalités d'une offre en matière de financement. L'activité étant très demandeuse de fonds propres, il lui est paru pertinent de proposer un mécanisme de refinancement inconditionnel à un horizon de 5 ans. Ainsi, les banques pourraient contribuer à financer des opérations longues¹⁸⁸, tout en ayant la certitude de pouvoir céder leur crédit à un horizon de moyen terme, compte tenu de leurs contraintes de gestion et d'équilibre de duration actif/passif.

Alternativement, il pourrait être envisagé que la Banque publique d'investissement ou le groupe Caisse des dépôts développent des offres de financement export, bien que leurs gestionnaires apparaissent aujourd'hui réticents eu égard aux contraintes de gestion que cette activité induit notamment en termes de fonds propres et d'exposition aux risques de change.

¹⁸⁷ Lorsqu'il n'exclut pas *de facto* les petites et moyennes entreprises, voire certaines entreprises de taille intermédiaire, de l'accès au financement export.

¹⁸⁸ Jusqu'à 18 ans pour certains projets d'infrastructures.

b) La montée de nouveaux risques

Alors que les contreparties « souveraines », c'est-à-dire les États, constituaient historiquement l'essentiel des contreparties de la Coface¹⁸⁹, les contreparties commerciales ont, dans la période récente, vu leur part dans l'encours global des garanties croître rapidement, jusqu'à représenter aujourd'hui la majeure partie des contreparties pondérées de l'encours.

Cette montée en puissance des contreparties commerciales s'est accompagnée d'une transformation du profil des risques auxquels est exposée la Coface, traduisant la réorientation du commerce extérieur français pendant la période de mondialisation qui a précédé le déclenchement de la crise financière, puis pendant le déroulement de cette dernière.

Sur le plan géographique, la liste des pays où se situaient les principales contreparties a ainsi fortement évolué, les puissances émergentes prenant notamment une place de plus en plus grande de l'ensemble des encours.

En quelques années, le Brésil, en particulier, est devenu le principal encours pays garanti par la Coface. Fin 2012, il représentait 7,9 Md€ sur un total d'encours de 63,9 Md€, soit 12,3 % de l'ensemble. A la même date, les encours en Chine, en Russie et en Inde s'établissaient respectivement à 5,4 Md€, 3,0 Md€ et 2,6 Md€. En comparaison, l'encours aux États-Unis ressortait à 4,9 Md€. Dans le même temps, compte tenu du contexte international, la sinistralité des contrats connaissait une nette augmentation dans certains États, tels la Libye ou l'Iran.

Sur le plan sectoriel, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner que la concentration des risques sur le secteur aéronautique ou militaire appelait une vigilance particulière de la Coface, notamment en ce qui concerne la correcte prise en compte des risques dans sa politique de provisionnement¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Dans un rapport de 1 pour 4 selon les responsables de la Coface.

¹⁹⁰ La Cour a eu l'occasion de critiquer le montant des provisions pour risques futurs de l'assurance-crédit en ce qui concerne les contrats signés dans le secteur aéronautique, soulignant que l'application d'une prime forfaitaire de 3 % n'offrait pas un niveau de provisionnement suffisant, eu égard notamment aux recommandations formulées dans le cadre de l'accord OCDE 2007. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Insertion : *La Coface*, La Documentation française, février 2011. Ses recommandations ont été, depuis lors, prises en compte.

Plus généralement, eu égard à la nature assurantielle du dispositif de soutien au commerce extérieur, il apparaît essentiel que les décisions prises par la Coface ou par la commission des garanties continuent de répondre, au premier chef, à des critères financiers et qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie d'ensemble et de long terme en matière d'échanges internationaux.

c) Une rentabilité assise sur la seule assurance-crédit

Le solde du compte des procédures publiques constitue l'indicateur agrégé de la performance de l'ensemble des garanties offertes par la Coface. Or, celles-ci présentent des profils de risque et des rentabilités intrinsèques très diversifiées.

Ainsi, l'assurance-prospection est une procédure générant de nombreux sinistres. La hausse de son encours constitue donc un facteur de risque pour le solde du compte des procédures et, par conséquent, pour l'État qui en garantit l'équilibre. En témoigne la montée en puissance des appels en garantie qui lui sont liés dont le montant est passé de 23,9 M€ en 2006 à 101,3 M€ en 2012.

De même, la Cour s'était interrogée dans le cadre de son enquête de 2008 et de son insertion à son rapport annuel de 2011, sur les résultats financiers de la garantie de change. Dans cette dernière publication, elle estimait notamment que « la question de la pérennité de cette procédure demeure posée »¹⁹¹.

En définitive, la rentabilité des opérations menées par la Coface au profit de l'État repose intégralement sur le résultat de l'assurance-crédit. Cette procédure est à la fois, la plus significative en termes d'encours, la plus rémunératrice en termes de primes perçues et la plus rentable en termes de bénéfice. La fragilité qui en résulte ne saurait être ignorée, dans l'hypothèse par exemple où la Coface ferait face à une hausse de la sinistralité dans l'un des pays où se concentrent désormais les encours.

¹⁹¹ En regard, l'administration fait valoir que l'assurance-change constitue un produit sans équivalent sur le marché des changes qui, à ce titre, a vocation à être maintenue. Même si le résultat de la procédure peut être ponctuellement déficitaire, son cumul sur les dix derniers exercices s'avère légèrement positif (+ 15 M€). La Coface a en outre récemment revu les modèles statistiques sur lesquels est fondée la gestion de la procédure de garantie des changes afin d'en améliorer l'équilibre.

d) La gouvernance des procédures publiques

Aux fragilités externes qui ressortent du contexte financier international et des nouveaux risques que porte l'activité de la Coface, sont susceptibles de s'ajouter des risques internes liés aux conditions de gouvernance de la procédure d'octroi de garantie et, plus généralement, à l'articulation des rôles respectifs de la Coface, de la direction générale du Trésor et de la direction du budget.

Ni son mandat, ni son calendrier de travail n'ont toutefois permis à la Cour d'examiner ce point qu'elle avait abordé plus en détail dans son enquête relative aux procédures publiques gérées par la Coface de novembre 2008¹⁹² ainsi que dans une insertion de suivi au rapport public annuel de 2011.

2 - Les points d'attention

Dans son insertion à son rapport annuel de 2011, la Cour notait, s'agissant de la Coface, que « l'augmentation significative des risques (...) appelle des recommandations complémentaires touchant notamment à l'évaluation des risques et à la politique de l'État pour ses prélèvements sur le compte des procédures publiques ». S'y ajoutent ici des pistes de réflexion s'agissant de la bonne information du Parlement.

a) La question du seuil d'autonomie de la Coface

Les tensions que connaît la gouvernance de la procédure d'octroi des procédures publiques prennent une acuité particulière en ce qui concerne la question du seuil d'autonomie de la Coface. Pour mémoire, ce seuil, dont le montant, fixé par opération, varie selon la procédure concernée mais également selon le type de risque assuré en assurance-crédit, définit la proportion des dossiers pour lesquelles la Coface peut accorder sa garantie sans réunir la commission des garanties.

¹⁹² Cf. également l'audition conjointe devant le Sénat du directeur du budget et du directeur général du Trésor en date du 18 novembre 2008.

Les responsables de la Coface souhaiteraient que le montant du seuil d'autonomie soit relevé, notamment en ce qui concerne la garantie des cautions et des préfinancements¹⁹³. Ils estiment qu'une telle mesure leur offrirait le bénéfice d'une plus grande marge de manœuvre tout en épargnant aux entreprises concernées, principalement des PME et des entreprises de taille intermédiaire, d'être pénalisées par les délais de décision associés à l'exigence de réunion de la commission des garanties. A l'appui de leur argumentation, ils font notamment valoir que le compte des procédures publiques n'est pas déficitaire pour ce qui concerne spécifiquement le portefeuille qui leur est délégué. Cette assertion doit cependant être mise en regard du fait que ce portefeuille n'est composé, par construction, que de dossiers à faible enjeux, pour lesquels la prévisibilité statistique du modèle assurantiel joue pleinement.

A contrario, la direction du budget estime que le seuil d'autonomie devrait être abaissé afin que l'État puisse suivre plus étroitement les risques dont il est, en dernier ressort, le garant. Des seuils nettement minorés lui apparaîtraient, à cet égard, plus pertinents.

Dans son enquête de 2008 et dans son insertion de 2011, la Cour avait jugé que la définition d'un seuil d'autonomie constituait « une évolution positive » et n'avait pas constaté de « difficultés » liées à sa mise en œuvre¹⁹⁴. Aucun élément relevé à l'occasion de la présente enquête ne venant infirmer ce constat, il n'apparaît pas que ce mécanisme doive être remis en cause.

Tout au plus pourrait-il être envisagé de combiner, voire à terme de remplacer bien que la direction générale du Trésor y soit défavorable¹⁹⁵, la notion de seuil par opération avec celle de seuil d'encours cumulé, à l'instar du dispositif mis en œuvre en ce qui concerne Oséo, afin de sécuriser davantage le dispositif dans son ensemble.

¹⁹³ A l'inverse, le seuil d'autonomie actuellement fixé pour l'assurance-crédit leur apparaît établi « à un niveau correct ».

¹⁹⁴ La Cour « n'a pas constaté de difficultés liées à l'extension de la délégation des décisions à la Coface ».

¹⁹⁵ Sans se prononcer sur le niveau idéal du seuil d'autonomie de la Coface, la direction générale du Trésor a en effet indiqué à la Cour son attachement à ce que ce seuil demeure défini par opération et non de façon cumulée.

b) Le provisionnement et le capital notionnel

Dans un contexte financier et économique défavorable (cf. *supra*), il n'est pas à exclure que la hausse des encours des garanties accordées par la Coface et la montée des risques sous-jacents ne se traduisent, à une échéance plus au moins longue, par une hausse de la sinistralité des procédures publiques.

Si elle devait intervenir, cette hausse aurait deux types d'effet :

- les procédures pour lesquelles l'État est régulièrement appelé en garantie, telles l'assurance-prospection ou la garantie, verraient leurs déficits se creuser, ce qui nécessiterait de l'État qu'il augmente sa contribution financière au compte des procédures publiques ; en dernière extrémité, l'État pourrait être appelé à compenser des sinistres d'assurance-crédit, à l'instar de certaines interventions massives réalisées dans les années 1980¹⁹⁶ ;
- l'assurance-crédit, principale contributrice au résultat du compte des procédures publiques, pourrait voir son résultat technique se dégrader, réduisant les marges de manœuvre dont dispose l'État pour opérer un prélèvement budgétaire sur le compte des procédures publiques.

Compte tenu de ces risques potentiels pour le budget général, il appartient à l'État de s'assurer du correct provisionnement des risques supportés par le compte des procédures publiques ainsi que de l'effective disponibilité des provisions sur ce compte. En effet, comme souligné par la Cour dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011 relative au programme 114 – *Appels en garantie de l'État* : « le niveau de la trésorerie disponible sur le compte des procédures publiques détermine la capacité à honorer les charges futures d'indemnisation des sinistres sans faire appel au budget général ».

¹⁹⁶ Du fait de la hausse de la sinistralité de l'assurance-crédit des opérations nouées avec la République populaire de Pologne, l'État a dû, durant cette période, abonder le compte des procédures à hauteur de 56 MdF soit 8,5 Md€. Une créance subrogative à l'égard de la Pologne a été ultérieurement annulée en Club de Paris à hauteur de 50 % de sa valeur actualisée nette par des différends d'amortissement du principal et des diminutions des taux d'intérêt, avant d'être titrisée en 1997 avec une décote supplémentaire de 26 %, dont la Cour avait d'ailleurs critiqué l'octroi.

A plusieurs reprises et en particulier dans une insertion à son rapport public annuel 2011, la Cour a en conséquence recommandé que le solde de la trésorerie disponible sur le compte des procédures publiques soit maintenu à un niveau strictement supérieur au capital notionnel, c'est-à-dire le montant théorique de capital destiné à faire face aux risques éventuels, calculé par la Coface sur la base des scénarios de réalisation de sinistres à un an¹⁹⁷. Cette exigence supposait que les montants des prélèvements budgétaires opérés par l'État soient, le cas échéant, ajustés.

En d'autres termes, sans remettre en cause leur logique, la Cour a plaidé pour que les prélèvements budgétaires opérés par l'État sur le compte des procédures publiques soient déterminés, non pas en fonction du seul résultat technique, mais plutôt en fonction du résultat comptable, qui traduit l'évolution de son équilibre économique en prenant en compte le stock des risques pris en garantie¹⁹⁸.

Bien que le principe en ait été partiellement accepté par l'administration¹⁹⁹, le plafonnement, pour des motifs prudentiels, du prélèvement de l'État sur le compte des procédures publiques n'a pas été mis en œuvre, voire continue de susciter des oppositions²⁰⁰. La Cour est donc amenée à renouveler cette recommandation ancienne, inspirée des principes aujourd'hui applicables au fonds d'épargne.

¹⁹⁷ Trois scénarios de risque sont utilisés : exigence de couverture de risque à 90 %, exigence de couverture de risque à 95 %, exigence de couverture de risque à 99 %.

¹⁹⁸ Sous réserve d'un choix adéquat de la méthode de calcul des provisions. En l'espèce, celle retenue par le commissaire aux comptes du compte des procédures publiques, basée sur le cadre OCDE, se caractérise par des hypothèses généralement estimées comme conservatrices.

¹⁹⁹ Auditionné par le Sénat le 18 novembre 2008, le directeur du budget est convenu qu'une liquidité prudentielle était nécessaire sur le compte des procédures publiques.

²⁰⁰ La direction du budget a récemment fait part à la Cour de son opposition au principe du provisionnement. Aux termes de sa réponse aux constats établis par la Cour des comptes durant les missions intermédiaires de certification pour l'exercice 2012, elle affirme qu'« il ne saurait être question que des provisions budgétaires soient mises en place » dans le compte des procédures publiques.

c) L'information du Parlement

Le Parlement dispose d'une information riche sur les garanties octroyées par la Coface mais son volume et sa dispersion sont de nature à en troubler la lisibilité.

Le compte général de l'État consacre des développements détaillés au compte des procédures publiques mais ceux-ci ne permettent pas d'apprécier les résultats individuels des différentes procédures, ainsi que les encassements et décaissements réalisés sur le compte des procédures publiques.

Pourraient également y être inclus une analyse des garanties par secteur d'activité afin de sensibiliser le lecteur des comptes aux risques portés par un retournement de la conjoncture dans certains domaines, tels l'aéronautique. Plus largement, la notion de capital notionnel, ainsi que le décalage entre le résultat technique et le résultat comptable, gagneraient à être davantage mis en évidence.

La documentation budgétaire relative au compte des procédures publiques ressort notamment des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*. Comme la Cour a eu l'occasion de le recommander dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire relatives à mission *Engagements financiers de l'État*, les indicateurs qui y sont présentés gagneraient toutefois à être revus.

De même, la documentation budgétaire ne fait pas ressortir les risques liés à la concentration géographique des encours. L'approche par les encours doit en outre être mise en regard des probabilités d'appel en garantie, qui sont, par exemple, bien supérieures dans le cadre de l'assurance prospection que dans celui de l'assurance-crédit. Dans la mesure du possible, il conviendrait de rapporter l'efficacité des différentes formes de garanties à leur coût pour d'autres procédures que pour l'assurance-prospection.

Au-delà, l'écart entre le résultat technique et le résultat comptable représenterait un indicateur à relayer dans la documentation budgétaire.

En parallèle de la production de la documentation budgétaire et comptable, la Coface elle-même transmet, sous couvert de la direction générale du Trésor, une information régulière et complète au Parlement. Un « rapport sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par Coface et Natixis » est transmis chaque année aux parlementaires, proposant une analyse sectorielle et géographique des opérations intervenues durant l'exercice. Les comptes de la Coface sont également transmis au Parlement.

L’analyse des questions parlementaires adressées en retour donne à penser que les éléments transmis ne satisfont pas nécessairement les besoins du Parlement, notamment du fait qu’ils sont établis *a posteriori* sur la base de l’exécution budgétaire et de l’inscription en droits constatés tandis que l’intérêt du Parlement est avant tout tourné vers la budgétisation *a priori* en loi de finances. Ce décalage illustre la problématique plus générale posée par l’inclusion des appels en garantie au budget général alors que ces dépenses, qui relèvent du rôle de garant de l’État, ne peuvent, par nature, faire l’objet d’une programmation²⁰¹. Au surplus, il y a lieu de penser que la lisibilité et l’accessibilité des éléments transmis au Parlement pourraient être améliorées²⁰².

En tout état de cause, il pourrait être utile que la documentation préparée par la Coface et adressée au Parlement fasse davantage ressortir le décalage entre résultat technique et résultat comptable afin d’attirer l’attention du législateur sur les conséquences budgétaires que la progression des encours pourrait avoir dans les années à venir.

III - Une hausse préoccupante des encours de dette garantie

La dette garantie est constituée d’emprunts souscrits par des entités privées (entreprises, établissements de crédit, fonds européen de stabilité financière) ou publiques (établissements publics, collectivités territoriales) auxquels l’État apporte sa garantie.

Ce faisant, l’État s’engage, en cas de défaillance du débiteur, à effectuer lui-même le remboursement des échéances d’amortissement périodiques prévues au contrat, voire à se substituer à l’entité garantie pour ce qui concerne le règlement des intérêts. Le mécanisme fonctionne de façon comparable que le créancier soit un établissement bancaire (garantie de prêt bancaire) ou un acteur du marché (garantie de prêt obligataire).

²⁰¹ Les crédits du programme 114 sont évaluatifs, *de jure*.

²⁰² A la lumière d’une analyse des questions parlementaires qui lui sont adressées au titre de l’activité de la Coface la direction générale du Trésor fait valoir que « les questions adressées annuellement par les parlementaires concernant l’action conduite par la Coface pour le compte de l’État sont très largement récurrentes d’une année à l’autre » et que « la grande majorité des éléments utilisés pour rédiger les réponses à ces questions proviennent du rapport annuel de la Coface qui est transmis aux parlementaires », illustrant le fait que les parlementaires rencontrent des difficultés à mobiliser l’information mise à leur disposition sous sa forme actuelle.

Ainsi, la dette garantie vise simultanément deux catégories de bénéficiaires :

- en cas de défaut de l'emprunteur, le créancier a l'assurance d'obtenir le remboursement des sommes dues auprès de l'État, acteur souverain dont la solvabilité et la liquidité sont généralement perçues comme sans risque. De ce fait, il porte un risque de contrepartie réduit ;
- grâce à la garantie de l'État, qui réduit le risque financier lié à son activité, l'emprunteur obtient des conditions de financement plus favorables que s'il en était dépourvu. Acquittant des frais financiers réduits, il dispose de davantage de marges de manœuvre financières pour mener à bien ses projets.

La période récente a été marquée par une prise de conscience de la nécessité de mieux suivre la dette garantie. Toutefois et malgré certains progrès, les procédures de recensement et de comptabilisation de la dette garantie continuent de faire apparaître des lacunes. La Cour a ainsi constaté des imperfections dans le recensement ainsi que des insuffisances dans la comptabilisation, particulièrement en ce qui concerne les intérêts de la dette.

Les encours de dette garantie ont pratiquement triplé en six ans, passant de 56,3 Md€ en 2006 à 163 Md€ en 2012, soit environ 5,3 % de l'encours total des engagements hors bilan de l'État et environ un sixième de l'encours total des engagements liés à des accords bien définis.

A un socle historique de dette garantie sont venus s'ajouter les encours résultant des différents dispositifs de soutien aux établissements de crédit : Société de financement de l'économie française (SFEF), garanties apportées au refinancement du groupe Dexia ou au Crédit immobilier de France (CIF). Plus récemment, les encours de dette garantie ont connu un nouvel épisode de croissance suite à la crise des dettes souveraines et à la mise en place du Fonds européen de stabilité financière (FESF) qui représentait à fin 2012 le principal dispositif de dette garantie en part des encours.

En tant que mécanisme de garantie directe, parfois apportée à des entités se trouvant dans une situation financière fragile, la dette garantie présente des risques budgétaires significatifs, qui ne se sont toutefois pas matérialisés à ce jour. Dans la période récente, il est en outre apparu que son emploi pouvait s'accompagner d'une dégradation de la perception qu'ont les investisseurs de la soutenabilité des finances publiques et ainsi contribuer à exercer une pression à la baisse sur la notation financière de l'État.

Plus généralement, le recours à grande échelle à la dette garantie interroge les rapports qu'entretiennent la puissance publique et le secteur financier, en particulier s'agissant de l'allocation économique des risques de crédit.

A - Un suivi encore insuffisant

1 - Une prise de conscience des enjeux soulevés par la dette garantie

a) Le renforcement de l'encadrement budgétaire de la dette garantie

Le processus d'octroi d'une garantie de l'État à un emprunteur fait généralement intervenir trois acteurs au sein de l'administration : la direction du budget qui valide le contenu juridique et s'assure de la soutenabilité du dispositif envisagé, la direction générale du Trésor qui examine le contenu économique et le ministère concerné qui valide les autres aspects du projet de garantie (périmètre, objet...). Une étude d'impact budgétaire, économique et financier est réalisée par la direction générale du Trésor.

Historiquement, les conditions d'octroi de la garantie de l'État à un emprunteur ont été fixées par l'article 73 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946, qui dispose qu'« aucune opération de crédit à court, moyen ou long terme ne peut bénéficier de la garantie de l'État qu'en vertu d'une loi ». Ces dispositions ne s'imposaient toutefois pas aux opérations portant sur la valeur d'un actif ou d'un passif distinct de l'emprunt. En outre, le ministre de l'économie a pu être autorisé à accorder seul la garantie de l'État (cf. *supra* chapitre n° 1).

Les conditions d'octroi d'une garantie d'emprunt ont été resserrées par les dispositions prévues à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, qui disposent, en son alinéa II 5°, que « la loi de finances de l'année [...] autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime ».

Ce mécanisme d'autorisation préalable en loi de finances, qui reconnaît une compétence exclusive du législateur financier en matière d'octroi des garanties, a contribué à développer la connaissance comptable des dispositifs de dette garantie et l'information financière fournie à leur sujet dans l'annexe du compte général de l'État.

b) L'effet de la réglementation concurrentielle européenne

Afin de préserver les conditions de concurrence pour les entreprises des États membres, la Commission européenne apprécie si les dispositifs publics d'intervention dans l'économie sont constitutifs ou non, d'aides d'État, pouvant générer des distorsions concurrentielles.

A ce titre, la Commission européenne contrôle étroitement les décisions d'octroi de la garantie des États membres à des entreprises nationales ou multinationales. En effet, celles d'entre elles pouvant se prévaloir d'une garantie publique voient généralement leurs coûts de financement ou de refinancement réduits. Cette minoration des frais financiers constitue un avantage concurrentiel vis-à-vis des autres entreprises avec qui elles sont en concurrence, notamment lorsque la garantie accordée n'est pas rémunérée ou que sa rémunération ne peut être considérée comme suffisante au regard des risques supportés par la puissance publique.

Le cas échéant, dans le cadre du régime de contrôle des aides d'État, la Commission européenne peut être amenée à exiger que certaines garanties apportées à des emprunteurs soient plafonnées et que leur octroi donne lieu à une contrepartie sous forme d'une rémunération appropriée.

Dispositions applicables aux aides d'État

Dans le contexte d'une libre concurrence au sein du marché intérieur, et notamment de l'ouverture des services publics au jeu concurrentiel, les États membres interviennent parfois par le biais de ressources publiques pour promouvoir certaines activités économiques ou protéger des industries nationales. En favorisant certaines entreprises par rapport à leurs concurrents, ces aides d'État sont susceptibles de fausser la concurrence.

Les aides d'État sont interdites par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment en son article 107. Des exceptions autorisent néanmoins les aides justifiées par des objectifs d'intérêt commun, par exemple pour les services d'intérêt économique général, lorsqu'elles ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt général. Le contrôle des aides d'État opéré par la Commission européenne consiste donc à apprécier l'équilibre entre les effets positifs et négatifs des aides.

2 - Des lacunes persistantes dans le suivi de la dette garantie

En application de l'article 31²⁰³ de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Service comptable de l'État (SCE), au sein de la direction générale des finances publiques, opère, en qualité de comptable public, la comptabilisation des dispositifs de dette garantie.

L'instruction codificatrice n° 06-025-P-R du 6 avril 2006 sur les « engagements, provisions et autres passifs » précise à cet égard que la comptabilisation peut être opérée de deux manières : soit au fil de l'eau, lors de la naissance de l'engagement ; soit en fin de période si l'engagement pris possède un caractère « stable » en cours d'exercice justifiant l'absence d'une actualisation de son encours.

Le processus de comptabilisation comprend trois volets : recensement des dispositifs, évaluation des encours et présentation de l'information financière dans les comptes de l'État.

a) Qualité du recensement

La dette garantie représente un sous-ensemble des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis, qui se caractérisent par l'existence de documents contractuels ou juridiques liant l'État à des tiers. En théorie, l'existence de tels documents devrait permettre, avant même qu'intervienne un éventuel appel à l'État, de recenser l'ensemble des dispositifs de dette garantie dont les encours doivent donner lieu à une comptabilisation en compte de classe 8 à la clôture de l'exercice²⁰⁴.

La procédure de recensement de la dette garantie fait intervenir de nombreux acteurs :

- les bureaux métiers de la direction générale du Trésor qui sont les gestionnaires de certaines garanties de l'État (instruction, octroi de nouvelles garanties, suivi et mises à jour de données correspondantes, etc.) ;

²⁰³ Article 31 : « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures ».

²⁰⁴ Lors de la comptabilisation initiale des encours garantis, le compte 801 est crédité des engagements donnés par le débit du compte 809.1. Lors des comptabilisations ultérieures, il est crédité des augmentations d'engagement et débité des diminutions ou annulations d'engagement, en contrepartie du débit ou du crédit du compte 809.1. En dehors du changement d'outils et de plan comptable, le passage à Chorus est sans incidence sur la comptabilisation de la dette garantie.

- le bureau des affaires budgétaires et comptables de la direction générale du Trésor qui centralise les informations relatives aux garanties et sert de point de contact unique entre la direction générale du Trésor et les autres acteurs de la chaîne budgétaire et comptable compétents dans ce domaine²⁰⁵ ;
- la direction du budget ;
- la direction générale des finances publiques et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères financiers ;
- éventuellement, les autres ministères ;
- le comité des risques et des garanties présidé par la direction générale des finances publiques (cf. *supra*) ;
- les bénéficiaires de garanties.

Parmi eux, la direction générale du Trésor assume, en tant que service ordonnateur et responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, un rôle spécifique dans le pilotage du recensement des dispositifs en vigueur.

Suite aux observations de la Cour à l'occasion de la certification des comptes de l'État pour 2011, elle s'était engagée à mettre en place, en liaison avec les autres administrations concernées, un outil de recensement des garanties accordées par l'État²⁰⁶ ainsi qu'un guide de procédures spécialisé ayant vocation à organiser la comptabilisation, le suivi des garanties ainsi que les pièces justificatives à produire²⁰⁷.

²⁰⁵ Une note de service interne en date du 18 octobre 2012 sur la centralisation des informations relatives aux garanties de l'État au sein du bureau des affaires budgétaires et comptables précise la répartition des tâches entre les différents acteurs impliqués au sein de la direction générale du Trésor.

²⁰⁶ Ce tableau fait actuellement l'objet d'un suivi sous tableur. Néanmoins, l'administration précise que, dès lors qu'il sera stabilisé dans sa présentation et compte tenu des circuits d'information mis en place, cet outil pourra évoluer vers un outil élaboré en interne. Une demande de développement en interne d'une application sur les garanties de l'État a été réalisée auprès du département informatique et systèmes d'information de la direction générale du Trésor.

²⁰⁷ Article de loi de finances, montant de la garantie, arrêté ou autre acte attributif de la garantie, tableau d'amortissement pour la part de l'emprunt garantie, etc.

Les investigations menées par la Cour à l'occasion de la préparation de ce rapport ainsi que dans le cadre de la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012 montrent que les engagements pris par la direction générale du Trésor ont trouvé une déclinaison concrète. Le recensement opéré a significativement progressé en exhaustivité, grâce à la mise en œuvre du Tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (TIGRE), même si la Cour a pu mettre en évidence des anomalies ponctuelles dans le renseignement de l'outil et une mobilisation encore insuffisante de cet instrument par les services du comptable et par le producteur des comptes.

S'agissant du guide de procédures spécialisé, un projet a bien été rédigé mais il doit être soumis à l'avis de l'ensemble des directions concernées, notamment la direction générale des finances publiques au titre de son rôle de producteur des comptes.

Il conviendra de s'assurer que sa version définitive établit nettement les responsabilités de chacune des administrations impliquées et que, conformément au droit budgétaire, la responsabilité du recensement échoit bien à la direction générale du Trésor qui, en tant qu'ordonnateur du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, est chargée de la constatation des droits et obligations de l'État²⁰⁸.

À la lumière de ces éléments, la Cour recommande que les travaux de fiabilisation du recensement opéré par l'ordonnateur soient achevés dans les meilleurs délais.

La direction générale du Trésor transmet aux services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel les éléments nécessaires à la comptabilisation de ces garanties dans les comptes de l'État, soit à mesure de leur constitution s'agissant de la dette garantie, soit lors des opérations d'inventaire dans les autres cas. Elle communique également à la direction générale des finances publiques les informations nécessaires à l'élaboration du compte général de l'État²⁰⁹.

À la réception de l'ordre de comptabiliser un engagement hors bilan émis par la direction générale du Trésor, les services du contrôleur

²⁰⁸Cf. art 162 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable : « les ordonnateurs constatent les droits et obligations de l'État et procèdent à l'inventaire des biens. Ils s'assurent, conformément au cadre de référence du contrôle interne comptable mentionné à l'article 170, de la qualité des opérations qui leur incombent au regard des dispositions de l'article 57 et de l'établissement des documents transmis aux comptables publics pour la tenue de la comptabilité générale ».

²⁰⁹ Une charte d'approvisionnement d'information permettant d'élaborer le compte général de l'État a été signée notamment par la direction générale du Trésor.

budgétaire et comptable ministériel ouvrent un dossier contenant les éléments suivants : l'article de la loi de finances qui a autorisé la garantie, le montant de la garantie, en précisant la prise en compte ou non des intérêts ; l'arrêté d'attribution de la garantie, la convention entre la direction générale du Trésor et le bénéficiaire de la garantie et le tableau d'amortissement pour la part de l'emprunt garantie.

S'il s'avère qu'une pièce du dossier est absente ou ne présente pas les informations nécessaires pour renseigner le tableau de recensement, une demande dématérialisée de pièces est transmise par les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel à la direction générale du Trésor.

Lors des opérations d'inventaire, les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel s'assurent par circularisation avec les organismes bénéficiaires de la fiabilité et de l'exhaustivité des tableaux d'amortissement et les documents recueillis sont transmis à la direction générale du Trésor.

À l'occasion de la certification des comptes de l'État de 2011 et de 2012, la Cour a toutefois constaté que la procédure de confirmation ne garantissait pas, dans sa forme actuelle, une fiabilisation suffisante du recensement opéré.

Ainsi, des documents de confirmation étaient manquants, d'autres, bien que présents, ne présentaient pas les tampons et les signatures nécessaires à l'authentification des réponses des établissements concernés ou ne comportaient pas de tableau d'amortissement. Les pièces disponibles se limitaient en outre aux seules garanties présentant un encours déjà identifié et entrant directement dans le champ de responsabilité de la direction générale du Trésor. En conséquence, et à la lumière des éléments confirmés directement²¹⁰, la Cour a constaté qu'une incertitude persistait concernant l'exhaustivité du recensement des dispositifs de dette garantie.

²¹⁰ La confirmation directe permet au certificateur d'obtenir, avec efficacité et de façon explicite, un haut niveau d'assurance sur l'existence ou non d'un encours à retranscrire dans les comptes.

b) Qualité de l'évaluation des encours

Afin de fiabiliser le montant des encours de dette garantie, les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel vérifient à la clôture, pour chaque emprunt, les montants des amortissements effectués et le solde. Dans le cas d'emprunts en devises, ces vérifications se doublent d'une actualisation des taux de change afin de calculer la contre-valeur en euro ainsi que la variation de change.

Si ces opérations n'appellent pas d'observations s'agissant de l'engagement au principal, il n'est pas de même en ce qui concerne la comptabilisation des intérêts de la dette garantie pour laquelle la Cour des comptes a, en tant que certificateur des comptes, constaté des manquements significatifs.

Pour mémoire, l'autorisation législative d'engagement de la garantie de l'État peut préciser que l'État est engagé « au principal » c'est-à-dire uniquement au titre du capital souscrit par le bénéficiaire de la garantie ou bien « au principal et aux intérêts », c'est-à-dire également au titre des intérêts dus. Dans ce dernier cas, l'encours de dette garantie comptabilisé en compte de classe 8 doit comprendre en sus du montant du principal, celui des intérêts pour lesquels l'État pourrait être appelé.

Conformément à la norme n° 12 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE), le montant des intérêts doit être évalué selon la meilleure estimation disponible.

Entre 2006 et 2012, le montant de la dette garantie en principal et en intérêts s'est établi comme suit :

Tableau n° 26 : encours de la dette garantie en principal et en intérêts

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette garantie en principal	n/c	n/c	77,3	149	137	123	156
Dette garantie en intérêts	n/c	n/c	1,3	1	1	1	7
Total encours dette garantie	56,3	61,4	78,6	150	138	124	163

Les données du tableau ci-dessus sont arrondies au Md€.

Sources : compte général de l'État, exercices 2006 à 2012

À l'occasion de la certification des comptes de l'État de 2011, la Cour a formulé une incertitude sur l'exhaustivité et l'exactitude des intérêts de la dette garantie au titre des engagements hors bilan de l'État en compte de classe 8. A l'appui de sa position, la Cour a notamment souligné que :

- les informations dont disposent les services du contrôleur comptable et budgétaire ministériel chargés d'opérer le calcul des intérêts dus par l'État au titre de la dette garantie ne leur permettent pas systématiquement de déterminer avec précision le montant des intérêts ;
- le traitement comptable appliqué aux dispositifs de dette garantie dont les autorisations législatives n'offrent pas de précision sur le devenir des intérêts, présente des incohérences : dans certains cas, les intérêts viennent abonder l'encours de dette garantie, dans d'autres, non ;
- l'encours calculé pour certains engagements ne prend pas en compte les intérêts, quand bien même l'autorisation législative correspondante prévoit expressément le contraire ;
- le calcul des intérêts ne donne pas systématiquement lieu à une confirmation des établissements concernés et, lorsque celle-ci intervient, ses formes s'avèrent généralement insuffisantes.

Malgré la révision de la procédure applicable, la Cour a relevé à l'occasion de la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012 que la procédure de comptabilisation des intérêts continue de présenter des incohérences de nature à faire peser un risque sur le recensement et la comptabilisation des intérêts comptabilisés au titre de la dette garantie.

À cet égard, la direction du budget fait valoir que les intérêts garantis sont très faibles en comparaison du montant en principal. Selon elle, évaluer de manière exhaustive les intérêts de dette garantie serait difficile à mettre en œuvre techniquement, notamment en raison de l'utilisation de contrats de couverture (*swaps*) dans le calcul des intérêts de dette garantie et des possibilités de remboursement anticipé. Au surplus, elle estime que lorsqu'intervient une indemnisation, il ne reste le plus souvent qu'une seule échéance d'intérêt à indemniser si bien que, pour l'ensemble de ces motifs, le rapport coût-avantage de la comptabilisation des intérêts serait, selon elle, généralement défavorable.

Sans méconnaître la portée de ces arguments, la Cour observe que le prêteur étant en situation de calculer les intérêts qui lui sont dus, l'État devrait, à tout le moins, pouvoir opérer une estimation comparable, ne serait-ce qu'afin de pouvoir confirmer le montant d'un éventuel appel en garantie qui lui serait adressé. La Cour relève à cet égard que les pièces justificatives accompagnant la comptabilisation des dispositifs de dette garantie comprennent généralement un tableau d'amortissement permettant d'évaluer le montant des intérêts restant dus.

En conséquence, la Cour recommande que le travail de fiabilisation du montant des intérêts de la dette garantie soit poursuivi et achevé dans les meilleurs délais.

c) Qualité de l'information financière

Une liste des principaux dispositifs de dette garantie actifs est publiée en annexe du compte général de l'État. A ce titre, la direction du budget précise dans sa réponse au bilan des missions intermédiaires de certification des comptes de l'État de 2012 que cette liste permet de « disposer d'une assurance raisonnable sur l'exhaustivité et l'évaluation des engagements hors bilan pris dans le cadre d'accords bien définis ».

À l'occasion de la certification des comptes de l'État de 2011, la Cour a toutefois constaté que la présentation en annexe, du tableau des principaux dispositifs de garanties actifs au 31 décembre 2011, ne permettait pas d'apprécier la réalité du risque supporté par l'État puisqu'aucune information ne précise la durée des engagements pris par l'État, l'existence ou non d'une rémunération ou le montant de l'encours de ces garanties à la date de clôture et son évolution par rapport à la clôture précédente.

Se prévalant de la décision n° 2003-4088 DC du 29 décembre 2003 du Conseil constitutionnel, qui avait annulé une disposition prévoyant qu'une annexe récapitulant des informations relatives à chaque dispositif de garantie soit fournie chaque année (*cf. supra*), la direction du budget considère qu'il n'y a pas lieu d'enrichir les informations présentées dans l'annexe du compte général de l'État. Elle souligne par ailleurs que cette demande pourrait conduire à des difficultés préjudiciables aux intérêts de l'État, par exemple des risques de demandes reconventionnelles des contreparties ou des risques d'apparition de contentieux.

Sans préjudice d'une éventuelle reprise par le législateur organique des dispositions censurées, la Cour estime que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne fait pas obstacle à ce que soit poursuivi l'enrichissement de l'information disponible dans l'annexe du compte général de l'État.

Elle relève à cet égard les efforts menés par le producteur des comptes et le responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* en vue d'inclure sur une base volontaire un tableau synthétique en annexe du compte général de l'État 2012 récapitulant les principaux dispositifs de dette garantie en précisant leur durée, le montant de leur encours à la date de clôture ainsi que son évolution récente.

B - Des encours en forte croissance

1 - Une progression rapide de l'encours global de la dette garantie

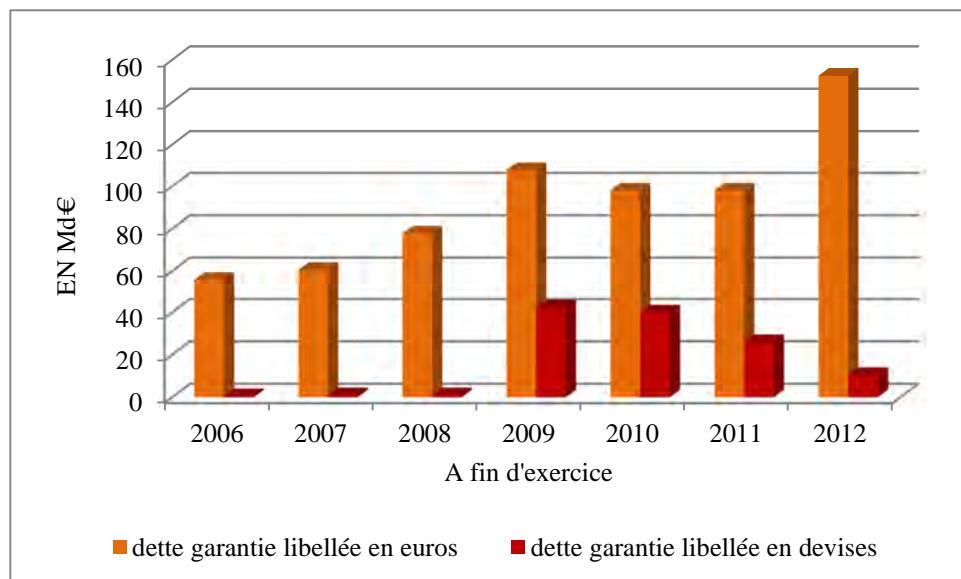
L'analyse des comptes de l'État depuis 2006 fait ressortir une forte progression de l'encours de dette garantie, qui passe de 56,3 Md€ en 2006 à 163 Md€ en 2011, soit environ 8 % du PIB.

Tableau n° 27 : encours de la dette garantie euros / devises

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette garantie	56,3	61,4	78,6	150	138	124	163
<i>dont part libellée en euros</i>	55,8	60,5	77,7	107,6	98	98	152,5
<i>dont part libellée en devises</i>	0,5	0,9	0,9	42,4	40	26	10,5

Sources : *compte général de l'État, exercice 2006 à 2012*.

Graphique n° 1 : progression de la dette garantie entre 2006 et 2012



Source : Cour des comptes

Ces encours retracent principalement les garanties accordées par l'État au titre du principal de la dette, c'est-à-dire du montant facial du prêt contracté. Dans certains cas, il comprend également le montant des intérêts que le bénéficiaire s'est engagé à régler et qui, si ce dernier faisait défaut, se trouveraient mis à la charge de l'État (cf. *supra*).

La hausse de l'encours global de la dette garantie est principalement imputable aux effets de la poursuite des plans de soutien à la zone euro ainsi qu'à la continuation des engagements pris par l'État au bénéfice du groupe Dexia.

a) Poursuite du plan de soutien à la zone euro

L'exercice 2012 a été marqué par la poursuite des perturbations significatives apparues à la fin de l'année 2009 sur le marché de la dette publique de certains membres de la zone euro. A ce titre, deux nouveaux programmes d'assistance financière ont été acceptés par l'Eurogroupe en 2012 :

- en mars 2012, un deuxième plan d'aide a été accordé à la Grèce pour un montant additionnel de 130 Md€ sur 2012-2014, portant à 164,4 Md€ le montant total du programme grec, y compris le reste à débourser du premier programme, dont 144,6 Md€ à la charge du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ;
- en juillet 2012, une aide a été débloquée en faveur du secteur bancaire espagnol pour un montant maximal de 100 Md€ dont une première tranche, immédiatement disponible de 30 Md€. Portée initialement par le Fonds européen de stabilité financière, cette intervention a, depuis lors, été transférée au Mécanisme européen de stabilité (MES).

Par conséquent, l'exposition en garantie apportée par la France au Fonds européen de stabilité financière (FESF) était en forte progression, s'établissant à 58,1 Md€ au 31 décembre 2012, contre 7,3 Md€ au 31 décembre 2011.

b) Poursuite du plan de soutien à Dexia

Au titre des garanties de refinancement accordées en 2008 et 2011, au 31 décembre 2012 l'exposition de la France est estimée à 26,9 Md€, soit 36,5 % de l'encours garanti par les États contributeurs, qui s'élevait au total à 73,7 Md€²¹¹ contre 16,8 Md€ au 31 décembre 2011.

Encours et plafonds

A l'exception notable de la société de gestion du fonds de garantie pour l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), les emprunteurs bénéficiaires de la garantie de l'État ne peuvent s'en prévaloir que dans la limite d'un plafond, généralement fixé par le Parlement en loi de finances. Outre qu'elle est parfois exigée par les autorités communautaires lorsque l'octroi d'une garantie à un emprunteur peut avoir un effet sur la concurrence, la fixation d'un plafond vise à responsabiliser le bénéficiaire de la garantie et à prémunir l'État d'une prise de risque excessive.

En comparant le montant de l'encours d'un dispositif de dette garantie, c'est-à-dire la somme des emprunts actifs sur laquelle un appel en garantie est susceptible d'intervenir, au montant du plafond d'autorisation fixé par le Parlement, il est possible d'estimer le taux de consommation par le bénéficiaire des droits à tirage de dette garantie octroyés par l'État.

²¹¹ Ce montant se répartissait comme suit : 54 Md€ au titre de la garantie de 2011 et 19,7 Md€ au titre de la garantie de 2008.

2 - Un agrégat composé de politiques publiques sédimentées

D'un montant de 163 Md€ au 31 décembre 2012, l'encours total de la dette garantie se composait à cette date :

- d'une garantie en faveur de la Société de financement de l'économie française (SFEF) dans le cadre des émissions de titres de créances en euros et en devises d'une maturité maximale de cinq ans destinées à financer des prêts aux établissements de crédit agréés en France, satisfaisant aux exigences légales de fonds propres et disposant de collatéraux de bonne qualité, dans la limite de 265 Md€ ;
- d'une garantie en faveur de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accès sociale à la propriété (SGFGAS) dans le cadre des prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles destinés à l'accès sociale à la propriété ;
- d'une double garantie de refinancement accordée au groupe franco-belge Dexia dans la limite d'un plafond de 36,5 Md€ pour sa composante accordée en 2008 et de 32,85 Md€ pour sa composante accordée en 2011²¹² ;
- d'une garantie accordée aux émissions obligataires du Fonds européen de stabilité financière (FESF) dans la limite d'un plafond de 159 Md€ en principal, les intérêts étant intégralement garantis.

Durant l'année 2012, ces dispositifs se sont vus compléter par de nouveaux instruments, à ce jour, inactifs mais qui pourront être prochainement activés :

- afin de prévenir un défaut désordonné du Crédit immobilier de France et ses conséquences, l'État a décidé de lui octroyer sa garantie²¹³. Cette intervention prend la forme de deux garanties pour un encours total maximal en principal respectivement de 12 Md€ et de 16 Md€. La première garantie devrait atteindre son plafond dès son activation, prévue courant 2013, tandis que la seconde devrait voir son encours augmenter au fur et à mesure des besoins de nouvelles émissions ;

²¹² Ce montant a été ultérieurement porté à 38,76 Md€ en principal. Cf. art. 85 de la loi de finances du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

²¹³ Cf. art. 108 de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

- la troisième loi de finances rectificative pour 2012²¹⁴ autorise le ministre de l'économie et des finances à accorder une garantie d'un montant maximal de 7 Md€²¹⁵ aux émissions de Banque PSA Finance, filiale de Peugeot S.A, réalisées entre 2013 et 2016.

Des fiches descriptives des principaux dispositifs de dette garantie sont présentées en annexe.

3 - Une structure en évolution sous l'effet de la crise financière

Entre 2006 et 2012, la composition du montant total de la dette garantie a considérablement évolué.

L'encours des dispositifs de garantie de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), de l'Unédic, de l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP²¹⁶) et des autres garanties, qui représentaient l'intégralité de l'encours de la dette garantie à fin 2006 s'est globalement maintenu en montant mais sa part dans l'ensemble de l'ensemble n'était plus que de 31,1 % à fin 2012.

La crise financière, et les mesures prises pour en contenir les conséquences, ont en effet conduit à la mise en place de nouveaux dispositifs de dette garantie, qui sont venus se superposer au socle historique tel qu'il existait fin 2006.

²¹⁴ Cf. art. 85 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

²¹⁵ Ce montant pourrait être ramené à 1,2 Md€ suite à l'intervention de la Commission européenne.

²¹⁶ L'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP) a pour objet social de prendre, à la demande de l'État, des participations dans des entreprises des secteurs de l'énergie, de la pharmacie et des télécommunications. L'article 62 de la loi de finances rectificative n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 dispose que les droits et obligations afférents aux contrats d'emprunts figurant au passif du bilan de l'ERAP, sont transférés à l'État en contrepartie de titres de participation détenus par l'établissement pour une valeur identique. Le plan d'amortissement de ces emprunts n'est pas été modifié. De ce fait, les 6,4 Md€ ont été transférés dans la comptabilité de l'État. L'ERAP a été dissoute en vertu du décret n° 2010-1271 du 25 octobre 2010.

Tableau n° 28 : principaux encours de dette garantie

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Société de financement de l'économie française (SFEF). Plafond : 265 Md€	n/a	n/a	13,0	77,3	69,4	53,4	23,7
Société de Gestion du fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS) Plafond : n/a	34,6 ^(*)	40,8 ^(*)	34,4	33,5	35,8	38,1	40,8
Groupe Dexia Plafond cumulé : 69,35 Md€	n/a	n/a	21,6	22,8	21	16,8	26,9
Société de prise de participation de l'État (SPPE) Plafond cumulé : 20 Md€	n/a	n/a	n/a	7,6	4,1	n/a	n/a
Fonds européen de stabilité financière (FESF) Plafond : 159 Md€	n/a	n/a	n/a	n/a	1,1	7,3	58,1
Unédic Plafond : n/d	6,2	6,2	2,2	2,2	0	1,9	9,7
Etablissement de recherches et d'activités pétrolières (ERAP). Plafond cumulé : n/d	6,4	6,4	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Autres dettes garanties	9,1	8	7,4	6,6	6,6	6,5	3,8
Total dette garantie	56,3	61,4	78,6	150	138	124	163

^(*)L'engagement comprend également une provision pour engagement.

Source : Cour des comptes

A compter de 2008, les encours de ces dispositifs nouveaux ont rapidement progressé, en particulier ceux liés aux mesures de soutien au secteur financier dans son ensemble, par exemple la Société de financement de l'économie française (SFEF) et la Société de prise de participation de l'État (SPPE)²¹⁷, ainsi que ceux résultant de l'appui apporté à certains établissements fragilisés (groupe Dexia).

Plus récemment, suite à la crise des dettes souveraines et à la mise en place du Fonds européen de stabilité financière (FESF), les encours de dette garantie ont à nouveau connu un épisode de croissance qui a porté leur niveau au-delà de 160 Md€ à fin 2012.

²¹⁷ La Société de prise de participation de l'État (SPPE), détenue à 100 % par l'État français, est destinée à préserver la stabilité financière et soutenir le financement de l'économie en souscrivant des titres émis par les établissements financiers et qui constituent des fonds propres réglementaires. Ces investissements permettent d'augmenter les fonds propres des banques afin qu'elles soutiennent pleinement le développement du crédit à l'économie pour financer les projets des particuliers, des entreprises et des collectivités locales, tout en maintenant leur haut niveau de solvabilité. La SPPE lève des financements sur les marchés en bénéficiant de la garantie inconditionnelle, irrévocable et à la première demande de l'État.

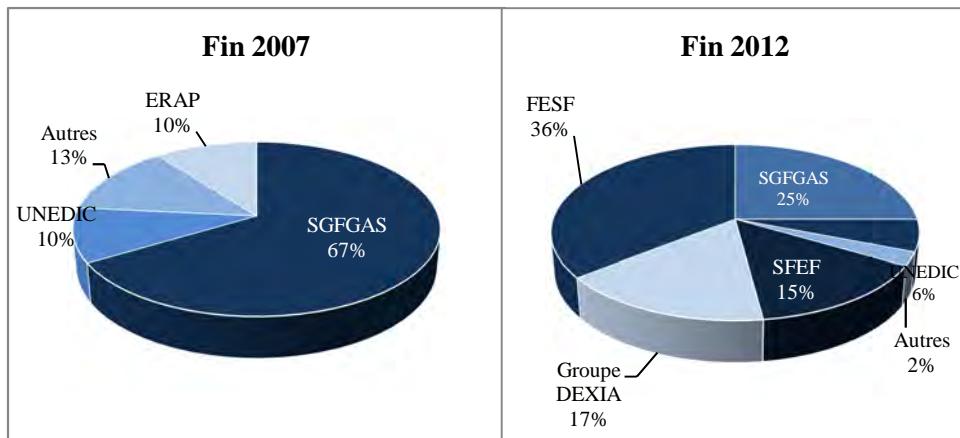
L'analyse de la composition de l'encours global de la dette garantie montre une forte concentration des risques sur quelques dispositifs. Au 31 décembre 2012, quatre dispositifs (Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), Société de financement de l'économie française (SFEF), Fonds européen de stabilité financière (FESF) et groupe Dexia) représentaient 91,7 % de l'encours global de dette garantie.

Tableau n° 29 : ventilation de l'encours de dette garantie

Au 31 décembre, en Md€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Société de financement de l'économie française (SFEF)	n/a	n/a	16,5 %	51,5 %	50,3 %	43,1 %	14,5 %
Société de Gestion du fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS)	61,5 %	66,4 %	43,8 %	22,3 %	25,9 %	30,7 %	25 %
Groupe Dexia	n/a	n/a	27,5 %	15,2 %	15,2 %	13,5 %	16,5 %
Société de prise de participation de l'État (SPPE)	n/a	n/a	n/a	5,1 %	3 %	n/a	n/a
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	n/a	n/a	n/a	n/a	0,8 %	5,9 %	35,6 %
Unédic	11,0 %	10,1 %	2,8 %	1,5 %	0 %	1,5 %	5,9 %
Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP)	11,4 %	10,4 %	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Autres dettes garanties	16,2 %	13 %	9,4 %	4,4 %	4,8 %	5,2 %	2,5 %

Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : ventilation de l'encours de dette garantie à fin 2007 et à fin 2012



Source : Cour des comptes

Ainsi, l'analyse de l'évolution de la composition de l'encours global de la dette garantie à fin 2007 et à fin 2012 montre une concentration croissante des risques sur quelques dispositifs.

4 - L'évolution de la rémunération perçue par l'État

En accordant sa garantie à un emprunteur, l'État supporte une prise de risque ayant vocation à être rémunérée par une prime appropriée.

Au-delà des motifs économiques qui la justifient, la rémunération de la dette garantie accordée par un État vise en particulier à répondre aux contraintes européennes, et notamment celles posées par les règles relatives aux aides d'État. En effet, si l'État renonçait à tout ou partie de cette prime, il y aurait à la fois avantage pour l'entreprise et ponction sur les ressources publiques. La qualification éventuelle d'aide d'État pourrait éventuellement être retenue si la garantie était octroyée à titre gratuit²¹⁸.

²¹⁸ La Cour des comptes avait déjà indiqué dans son rapport sur les interventions de l'État dans l'économie par des moyens extrabudgétaires que les « garanties accordées à titre gratuit ou lorsque la rémunération est insuffisante peuvent être considérés comme une renonciation de l'État à la prime de risque qui devrait lui revenir et procurent ainsi un avantage à l'entreprise qui en bénéficie. Au moment où la garantie est offerte, il peut être considéré que cette intervention constitue une aide d'État au sens de l'article 107 ».

A l'heure actuelle, cependant toutes les garanties octroyées par l'État ne font pas l'objet d'une rémunération. La loi organique relative aux lois de finances ne prévoit pas, contrairement au régime des prêts et avances de l'État qui sont consentis par le biais des comptes de concours financiers, définis à l'article 24²¹⁹ de la loi organique relative aux lois de finances, de rémunération systématique des garanties de l'État.

A titre d'exemple, l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie prévoit un octroi à titre gratuit de la garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État (SPPE). Au cas d'espèce, ce défaut de rémunération de la garantie de l'État s'accompagnait d'une contrepartie sous forme dividendes et de plus-values de cession.

Les investigations de la Cour l'ont conduite à identifier deux dispositifs de dette garantie au titre desquels l'État perçoit une rémunération significative en contrepartie de sa garantie : la dette garantie accordée au groupe Dexia, d'une part, et celle octroyée à la Société de financement de l'économie française (SFEF) d'autre part. Ces deux dispositifs s'insèrent dans un ensemble plus large de mesures prises à compter de 2008 et visant à soutenir le secteur financier français.

Selon la documentation budgétaire²²⁰, le plan de soutien au secteur financier a rapporté au total 2,7 Md€ répartis comme suit :

- 1,4 Md€ au titre de la rémunération des garanties aux émissions de la Société de financement de l'économie française ;
- 0,8 Md€ au titre de la rémunération des garanties Dexia ;
- 0,5 Md€ au titre des recettes de dividendes, coupons et primes de rachat, nettes de toute charge, de la Société de prise de participation de l'État (SPPE).

²¹⁹ Art. 24 de la loi organique relative aux lois de finances : « les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État ».

²²⁰ Projet annuel de performances 2013 du programme 114 - *Appels en garantie de l'État*.

Dans une insertion à son rapport public annuel pour 2013²²¹, la Cour retenait un chiffrage plus prudent, estimant à 1,4 Md€ le gain budgétaire cumulé entre 2008 et fin 2011 du plan de soutien au secteur financier, hors rémunération de la garantie Dexia.

Pour ce qui concerne la seule rémunération de la dette garantie, les recettes perçues par l'État se sont établies comme suit entre 2008 et 2012 :

Tableau n° 30 : évolution des rémunérations perçues par l'État au titre de la dette garantie Dexia et Société de financement de l'économie française

Au 31 décembre, en Md€	2008	2009	2010	2011	2012
Rémunération garantie Dexia	0,013	0,152	0,182	0,146	0,216
Rémunération garantie SFEF	0,168	0,323	0,420	0,317	0,174
Total Dexia et SFEF	0,181	0,475	0,602	0,463	0,390
<i>Pour information encours Dexia et SFEF</i>	<i>34,6</i>	<i>100,1</i>	<i>90,4</i>	<i>70,2</i>	<i>50,6</i>
<i>Pour information encours Dexia et SFEF en % du total de dette garantie</i>	<i>44 %</i>	<i>67 %</i>	<i>66 %</i>	<i>57 %</i>	<i>31 %</i>

Sources : *Compte général de l'État, exercices 2006 à 2012*

Sur la base de la rémunération perçue de Dexia et de la Société de financement de l'économie française (SFEF) au titre de la dette garantie et de la part de l'encours de ces deux dispositifs dans l'encours total de la dette garantie, il est possible de calculer le montant des recettes que l'État aurait perçu si tous les emprunteurs bénéficiaires de sa garantie l'avaient rémunéré dans des proportions comparables.

Pour l'exercice 2012, ce montant ressort à 1 258 M€ en forte progression (+ 446 M€) par rapport à l'exercice 2011, où il s'établissait à 812 M€.

²²¹Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013. Tome II : Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter*, La Documentation française, février 2013.

C - Les conséquences de la croissance de l'encours

1 - Des conséquences budgétaires, à ce jour, limitées

Au plan budgétaire, les dépenses conséquentes à l'octroi de la garantie de l'État ne se distinguent pas des autres appels en garantie. Comme eux, elles présentent un caractère évaluatif au sens de l'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances²²².

La nomenclature budgétaire des garanties ne coïncidant pas avec la classification comptable des engagements (cf. *supra* chapitre n°1), les dépenses liées à la dette garantie se trouvent réparties sur quatre des cinq actions budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

En conséquence, le suivi des appels en garantie liés à la dette garantie n'est possible qu'en analysant, *a posteriori*, l'exécution budgétaire de chacun des exercices au travers des notes d'analyse de l'exécution budgétaire établies annuellement par la Cour des comptes à partir des données d'exécution.

Cette analyse montre que depuis 2010 les appels en garantie liés à l'octroi de la dette garantie sont rares et qu'ils représentent, en tout état de cause, une part minoritaire des appels en garantie au total.

²²² Pour mémoire, celui-ci dispose que : « les crédits relatifs (...) à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatifs. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs ».

Tableau n° 31 : appels en garantie, dette garantie ou non

Au 31 décembre, en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Appels en garantie liés à des dispositifs de dette garantie	211,7	228,8	196,1	122	25,8	55,4	5,4
<i>dont Agence française de développement</i>	207,9	203	172,6	81,4	0	27,9	0
<i>dont Banque européenne d'investissement Lomé</i>	2,6	3,9	1,3	1,8	0,5	0,3	0,3
<i>dont Société de gestion du fonds de garantie à l'acquisition sociale à la propriété</i>	1,2	22	22,2	23,0	25,3	27,3	5,1
<i>dont Caisse française de développement industriel « Prêts participatifs »</i>	0	0	0	15,9	0	0	0
Appels en garantie liés à d'autres dispositifs que la dette garantie	54,2	53,7	37,7	67,9	85,3	543,2	116,4
Total - Appels en garantie	265,9	282,5	233,8	198,4	111,1	598,6	121,8
<i>part des appels en garantie liés à des dispositifs de dette garantie</i>	79,6 %	81 %	83,9 %	61,5 %	23,2 %	9,3 %	4,4 %

Source : Cour des comptes

Il convient toutefois de noter que certains appels en garantie liés à la dette garantie sont évités dès lors que l'État apporte un soutien aux emprunteurs bénéficiaires de sa garantie, notamment par des apports en capital financés par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*²²³.

2 - Des conséquences à évaluer sur la soutenabilité des finances publiques

Les tensions financières persistantes qu'a connues la zone euro au cours de la crise financière puis de la crise des dettes souveraines ont contribué à un emploi plus massif que par le passé de la dette garantie.

Les encours de la dette garantie émise dans le cadre du plan de soutien aux établissements financiers – Société de financement de l'économie française (SFEF) et Dexia – et plus récemment de celle émise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ont excédé dans une

²²³ Cf. par exemple l'augmentation de capital de Dexia à laquelle l'État a souscrit fin 2012 pour un montant de 2 525 M€ et la qualification en comptabilité nationale qu'y a attaché Eurostat au premier trimestre 2013.

large proportion les encours de dette garantie traditionnelle, tels que les comptes de l'État les retranscrivaient jusqu'en 2007.

A ce jour, l'utilisation intensive, en grande partie subie, de l'instrument que représente la dette garantie, ne s'est pas traduite par des dépenses budgétaires supplémentaires au budget de l'État.

Pour autant, la hausse des encours n'est pas nécessairement sans conséquences. Comme pour l'ensemble des engagements hors bilan, la crédibilité de la garantie accordée à un emprunteur s'apprécie en effet à l'aune de la situation financière du garant lui-même, c'est-à-dire de l'État. Or celle-ci étant elle-même influencée par le volume de la dette garantie, notamment au travers de la notation financière de l'État²²⁴, il convient d'être attentif à ce que la souscription de nouveaux engagements ne vienne pas fragiliser l'ensemble du système de garantie.

La nécessité d'écartier tout facteur d'instabilité générale est d'autant plus cruciale qu'au travers de la garantie qu'il a massivement octroyée aux émissions obligataires du Fonds européen de stabilité financière, l'État a désormais partie liée avec de nouveaux acteurs, auprès desquels ses marges de négociation, voire de coercition, sont réduites en comparaison de celles dont il peut se prévaloir à l'échelle nationale.

C'est pourquoi les services de l'État comme le Parlement, ne sauraient exclure, par principe, de différer pour des motifs macroprudentiels, l'octroi de nouvelles garanties à des emprunteurs, en particulier lorsque les conditionnalités introduites en contrepartie de l'octroi de la garantie de l'État n'offrent pas toutes les sûretés nécessaires à la maîtrise des encours et des risques d'appels.

Pour demeurer un instrument de politique publique efficace et fiable, la dette garantie doit désormais faire l'objet d'un examen prudentiel plus strict qu'autrefois.

3 - Un enjeu économique : éviter le transfert du risque de crédit sur l'État

Lorsque l'État accepte de garantir la dette émise par une entité publique ou privée, tout se passe comme si le risque de crédit, normalement inscrit au bilan du créancier, se trouvait transféré au hors bilan de l'État.

²²⁴ L'une des trois principales agences soulignait dans un communiqué le 17 octobre 2011 que « la détérioration en terme de ratio de dette et la possibilité que des passifs éventuels se manifestent exercent sur la stabilité de la notation AAA du gouvernement ».

Comme mentionné *supra*, cette opération peut s'avérer utile en cas de fragilité temporaire d'un établissement financier afin de lui permettre de maintenir des relations avec le reste du secteur comme l'illustrent les situations respectives du groupe Dexia, de la banque PSA Finances ou du Crédit Immobilier de France (CIF).

De même, en cas de crise de confiance systémique, la garantie de l'État s'avère, en complément des mesures monétaires idoines, un outil de stabilisation des marchés financiers, comme l'ont illustré, à l'échelle nationale, la mise en place de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et à l'échelle européenne, celle du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Il n'en reste pas moins que l'État n'a pas, dans le long terme, vocation à porter de risque de crédit.

- D'une part, car c'est en définitive le rôle des créanciers, et notamment des établissements de crédit, ainsi que la justification de leur rémunération ;
- D'autre part, car il ne dispose pas – ou plus – des instruments lui permettant d'assurer ce rôle du fait de l'autonomie conférée à l'autorité monétaire, et notamment de la fin de l'encadrement du crédit, et, plus récemment, de la responsabilité qui a été confiée en matière de supervision macroprudentielle au Conseil européen du risque systémique (CERS) et, plus généralement, aux autorités communautaires.

Il pourrait être ainsi été argué que le risque de crédit inscrit en hors bilan dans la comptabilité de l'État a vocation à n'y figurer que de façon temporaire. En d'autres termes, il apparaîtrait souhaitable que les opérations de dette garantie voient leur durée moyenne se réduire, afin de ne pas exposer exagérément l'État à des risques de crédit qu'il n'a pas vocation à porter.

A cette fin, il pourrait être envisagé que la durée des nouvelles opérations de dette garantie puisse être plafonnée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La garantie de protection des épargnants, la garantie apportée à la Coface en soutien au commerce extérieur et les divers engagements pris par l'État au bénéfice d'emprunteurs dans le cadre de la dette garantie ont chacun connu, dans la période récente, une forte croissance de leurs encours.

Cette hausse emporte toutefois des effets très inégaux en ce qui concerne le niveau des risques effectivement supportés par l'État. Alors que le risque résiduel au titre de la garantie de protection des épargnants apparaît faible, le soutien apporté au commerce extérieur pourrait, à l'avenir, donner lieu à des dépenses budgétaires plus importantes que dans la période récente. Par le canal de la dette garantie, l'État se trouve en outre exposé, de façon massive, à des risques nouveaux, liés aux conditions de refinancement des établissements bancaires ainsi qu'à la situation budgétaire et économique d'autres États européens.

Les risques aujourd'hui supportés par l'État appellent à la vigilance s'agissant de l'évolution des encours des principaux engagements hors bilan pris dans le cadre d'accords bien définis. Les procédures de recensement et d'information du Parlement doivent être renforcées. L'administration doit en outre être incitée à s'interroger sur le niveau et le cantonnement des actifs reçus en contrepartie des engagements donnés, y compris s'agissant des recettes non fiscales perçues au titre de la garantie de l'État.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. *définir les risques que l'État souhaite couvrir avec les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques et fixer, en conséquence, le montant des futurs prélèvements budgétaires de l'État sur ce compte ;*
7. *compléter l'information disponible dans l'annexe du compte général de l'État en ce qui concerne le soutien au commerce extérieur ;*
8. *compléter l'information disponible dans la documentation budgétaire du programme 114 – Appels en garantie de l'État en ce qui concerne le soutien au commerce extérieur ;*
9. *achever l'élaboration du nouvel outil de recensement de l'ensemble des garanties accordées par l'État et du nouveau guide de procédures spécialisé ;*
10. *consolider la procédure de confirmation avec les organismes bénéficiaires de la garantie accordée par l'État ;*

-
- 11.achever le travail de fiabilisation du montant des intérêts de la dette garantie ;*
 - 12.réduire la durée moyenne des opérations de dette garantie, au besoin via un dispositif de plafonnement applicable aux nouvelles opérations.*
-

Conclusion générale

Depuis le vote de la loi organique relative aux lois de finances, de réels progrès ont été accomplis dans le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan. Sur ce plan, la France dispose désormais d'une information financière riche, fiable – bien qu'encore perfectible – et offrant une perspective pluriannuelle. La qualité de l'information disponible en France est supérieure à celle que l'on observe dans la plupart des États européens et s'avère comparable à celle publiée dans les États du monde les plus en pointe en matière de transparence comptable et financière.

Les exigences de fidélité, de sincérité et de transparence de l'information financière fixées depuis 2008 par l'article 47-2 de la Constitution ont ainsi trouvé une déclinaison concrète.

Impulsé par la démarche de certification des comptes de l'État, ce résultat apparaît principalement imputable aux efforts accomplis, chacune pour ce qui la concerne, par les administrations impliquées dans le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan.

Après avoir accompli des progrès dans leur sphère individuelle de responsabilité, ces administrations doivent désormais davantage travailler ensemble. Elles ont en effet chacune un rôle à jouer et une plus-value à apporter dans le suivi des engagements, l'évaluation des risques ou l'amélioration de la lisibilité de l'information financière.

Le Parlement peut les y inciter en s'appropriant pleinement l'information comptable dont il est rendu destinataire, et en la mobilisant mieux durant l'examen du budget. C'est en plaçant plus fréquemment en regard les données de la comptabilité générale et celles de la comptabilité budgétaire que l'information disponible en matière d'engagements hors bilan trouvera sa pleine utilité.

Au demeurant, il reste également fort à faire pour que les autres secteurs des administrations publiques disposent, en ce qui concerne leurs propres engagements hors bilan, d'une information financière comparable à celle de l'État, ce qui permettrait de porter une appréciation globale sur l'effet de levier et les risques financiers de l'ensemble des administrations publiques.

Bien que le caractère récent des progrès accomplis limite nécessairement le recul disponible, la croissance rapide des encours des engagements hors bilan de l'État apparaît un fait établi. Elle ne peut être imputée à la seule amélioration de leur recensement et de leur comptabilisation.

Dans la période récente, l'État a contracté de nouveaux engagements tandis que certaines garanties anciennes voyaient leur encours croître fortement. Pour une large part, cette hausse des encours a été subie, plutôt que choisie, par les pouvoirs publics. Elle est potentiellement porteuse de risques nouveaux liés au caractère massif de certains engagements souscrits mais également à l'absence, dans certains cas, d'influence significative sur la gouvernance des entités nouvellement garanties.

Pour autant, les conséquences de l'augmentation des encours des engagements hors bilan ne sauraient être exagérées :

- d'une part, l'évolution actuelle s'inscrit dans une période singulière, marquée par le déclenchement de la crise financière dans le monde puis par celui de la crise des dettes souveraines en Europe. Dans ce contexte, les engagements hors bilan ont représenté une composante essentielle de l'éventail des instruments d'intervention à la disposition des pouvoirs publics. Les comparaisons internationales indiquent que la croissance des engagements hors bilan de l'État en France n'a pas été significativement plus forte que celle qu'ont connue d'autres pays ;
- d'autre part, l'accroissement des encours ne signifie pas nécessairement une augmentation corrélative des risques supportés par l'État au plan budgétaire, à court terme à tout le moins. Il conviendra toutefois de demeurer vigilant concernant l'évolution des garanties apportées en soutien au commerce extérieur ainsi que celle de la dette garantie, notamment celle du Fonds européen de stabilité financière qui occupe depuis peu une place significative.

Sur le plan budgétaire, les décaissements liés à des appels en garantie ont été limités dans la période récente. En revanche, l'État a indéniablement tiré moins de recettes qu'autrefois des engagements qu'il a contractés. Cette tendance à une moindre rémunération de la protection de l'État se prolongera vraisemblablement dans les années à venir. Bien que parfois justifiée par des considérations prudentielles, elle n'en représente pas moins un facteur pesant, dans un contexte budgétaire très tendu, sur le niveau des recettes non fiscales.

La puissance publique se doit d'afficher une volonté stricte de maîtriser le périmètre de ses engagements hors bilan. Ils sont en effet devenus des facteurs déterminants du maintien de la soutenabilité de sa trajectoire budgétaire, comme en témoignent les décisions de la dernière décennie prises en matière de pensions de retraite. Au surplus, l'effet de levier de l'État et l'ampleur des engagements qu'il a d'ores et déjà contractés sont de plus en plus perçus par les acteurs économiques et financiers comme des critères d'appréciation de sa capacité à honorer son service de la dette. Ils recouvrent de ce fait désormais une dimension systémique.

L'enjeu est d'autant plus crucial pour l'État que ce dernier demeure, en tout état de cause, le garant implicite et le comptable ultime devant les instances communautaires, de la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques nationales.

Sur le plan administratif, la progression des engagements hors bilan doit conduire les pouvoirs publics à s'interroger sur les procédures en place pour en assurer le suivi. En matière d'engagements hors bilan, il est nécessaire de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active.

En d'autres termes, l'évolution des engagements hors bilan de l'État ne doit pas être subie, mais bel et bien choisie ce qui nécessite que ses obligations potentielles fassent désormais l'objet d'une gestion, à l'instar de l'évolution qu'ont connue ses obligations certaines, c'est-à-dire ses dettes. L'organisation administrative correspondante doit être adaptée, y compris par la mise en place de procédures d'arbitrage entre les directions concernées, afin d'être davantage tournée vers la performance globale des ministères financiers.

Sur le plan économique enfin, si l'on considère que l'intervention de l'État dans l'économie vise à pallier des défaillances de marché qui s'y manifestent, la progression récente des encours des engagements hors bilan adresse aux pouvoirs publics un signal d'alerte à ne pas ignorer.

Si l'État engage de plus en plus souvent et de plus en plus fortement sa signature, c'est bien que des dysfonctionnements persistants affectent l'économie du pays et son financement. La priorité doit être donnée à y remédier.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Echanges entre la commission des finances du Sénat et la Cour des comptes

23/11/2011

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/mn - 11-555

République Française

Paris, le 21 novembre 2011

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2^e de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
- l'entretien du réseau ferré national ;
- les frais de justice ;
- le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat ;
- la gestion du patrimoine immobilier des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU).

En outre, en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me transmettre le relevé d'observations définitives concernant le centre national de développement du sport (CNDS) dont les conclusions pourraient faire l'objet d'une audition pour suite à donner.

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Il a été ainsi décidé que les trois premières enquêtes, dont l'une relative aux frais de justice constitue le suivi d'une enquête réalisée par la Cour en 2005 pour la commission des finances, seraient intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2012, afin de pouvoir être reçues au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

Les deux dernières enquêtes seront reportées en vue d'une transmission dans le courant du premier semestre 2013.

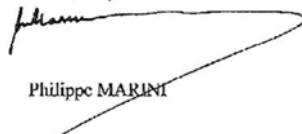
J.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Cet échelonnement des demandes d'enquêtes permettra une meilleure programmation des auditions pour suite à donner qui sont un élément central de leur mise en valeur, au bénéfice de nos deux institutions.

En outre, il a été convenu qu'à l'issue des réunions de cadrage organisées entre les rapporteurs spéciaux à l'origine de ces demandes et les présidents de chambre et rapporteurs chargés des enquêtes, nous formaliserions, par écrit, la définition exacte du périmètre des enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe MARINI

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 110112

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2011, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les rapports sur le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sur l'entretien du réseau ferré national et sur les frais de justice pour le 31 août 2012.

Conformément à votre demande, la Cour vous ferait également parvenir l'enquête relative au recensement et à la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat au premier semestre 2013 et celle relative à la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires (CHU) au 30 avril 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces enquêtes.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD
Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06



1205635

Paris, le 29 OCT. 2012

Le Premier Président

Monsieur le Président,

En complément de ma lettre du 11 janvier 2012, et après une réunion tenue le 4 octobre 2012 entre le rapporteur spécial et les rapporteurs de la Cour, j'ai le plaisir de vous confirmer que l'enquête relative au recensement et à l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat, demandée par votre commission en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 (LOLF) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous parviendra le 6 mai 2013.

Le rapport pourrait comporter les éléments suivants :

- une introduction présentant notamment la notion d'engagements hors bilan et un rappel du périmètre des investigations de la Cour au titre de la certification des comptes de l'Etat ;
- une première partie présentant un panorama chiffré des engagements hors bilan de l'Etat depuis 2006, date d'entrées en vigueur de la LOLF, ainsi que les enjeux associés, notamment au titre de l'information du Parlement en la matière ;
- une seconde partie détaillant de manière plus approfondie certains points d'attention ou d'actualité, par exemple en ce qui concerne les garanties accordées par l'Etat ;
- une conclusion.

Un éclairage sur les engagements hors bilan mentionnés dans les comptes d'autres Etats pourrait également figurer dans le rapport, sous réserve de la disponibilité des données.

Compte tenu de la date prévue de remise de ce rapport, qui intervient avant que la Cour n'adopte l'acte de certification des comptes de l'Etat, et compte tenu également des délais de contradiction avec l'administration, les données chiffrées qui figurerait dans ce rapport au titre de l'exercice 2012 ne seraient présentées qu'à titre provisoire.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Didier MIGAUD".

Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Annexe n° 2 : Personnalités rencontrées

- M. Didier Maupas, contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères financiers (CBCM),
- M. Hervé Chalamel, chef de service (DCM/CBCM),
- M. Jean Muller, adjoint au chef de service (DCM/CBCM),
- M. Benjamin Dubertret, directeur (fonds d'épargne),
- M. Christophe Viprey, directeur des garanties publiques (Coface),
- M. Xavier Laurent, directeur adjoint des garanties publiques (Coface),
- M. Matthieu Bourriquand, responsable du service de la trésorerie, secrétariat général groupe (Coface),
- Mme Marietta Proust, responsable du service de la comptabilité Compte État, direction financière groupe (Coface),
- M. Philippe Bazin, sous-directeur "Gestion et contrôle des risques", direction des garanties publiques (Coface),
- Mme Agnès Mantoy, responsable du service des contrôles, direction des garanties publiques (Coface),
- Mme Patricia Laplaud, chargée de mission « Dispositifs d'aide au commerce extérieur et garanties » auprès du sous-directeur de la 7^e sous-direction (direction du budget),
- M. Laurent Pichard, chargé de mission « Dispositifs d'aide au commerce extérieur et garanties » auprès du sous-directeur de la 7^e sous-direction (direction du budget),
- M. Thomas Courbe, secrétaire général (direction générale du Trésor),
- M. Vincent Guitton, secrétaire général adjoint (direction générale du Trésor),
- Mme Alexandra Blanc-Jeanjean, chef de bureau des affaires budgétaires et comptables (direction générale du Trésor),
- Mme Suzy Faro, adjointe au chef de Bureau des affaires budgétaires et comptables (direction générale du Trésor),
- M. Frédéric Monfroy, adjoint au chef de Bureau des affaires budgétaires et comptables (direction générale du Trésor),
- Mme Carol Sirou, présidente (S&P CMS France),
- Mme Elisabeth Grandin, directrice institutions financières (Standard and Poor's),

- M. Mario Mrsnsik, analyste souverain France (Standard and Poor's),
- M. Yvan Huart, chef du bureau CE1A (direction générale des finances publiques),
- Mme Marie-Line Cousin-Raimbourg, chef du bureau CE1B (direction générale des finances publiques),
- M. Philippe Poulain, adjoint à la chef du bureau CE1B (direction générale des finances publiques),
- Mme Virginie Guillot, chef du secteur « Trésorerie-Dette » au bureau CE1B (direction générale des finances publiques)

Annexe n° 3 : Quelques dispositifs de dette garantie

La Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (SGFGAS)

Base juridique : Art. 34 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances de 2006. Les caractéristiques de la garantie d'État sont définies par voie conventionnelle.

Bénéficiaire de la garantie : La société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) fournit aux banques les services nécessaires à la distribution de certains prêts immobiliers aidés par l'État : les prêts à taux zéro (PTZ), les éco-prêts à taux zéro et les prêts à l'accession sociale (PAS). Elle est en même temps le relais de l'État pour le contrôle et la gestion de ces prêts.

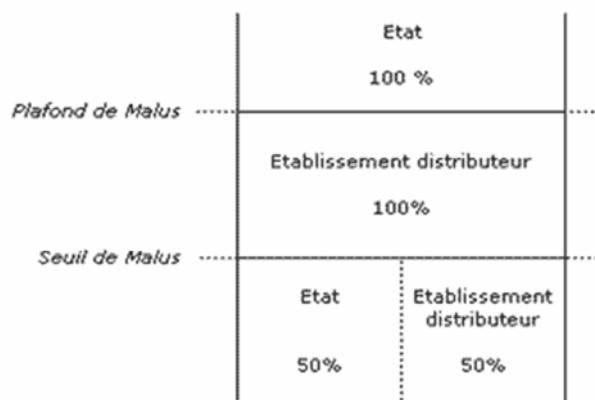
Champ de la garantie : La garantie couvre la totalité des engagements antérieurement souscrits par la SGFGAS à compter du 1^{er} janvier 2006 ainsi que les prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage d'habitation destinés à l'accession sociale à la propriété.

La garantie accordée par l'État a pour objet, en cas de défaillance de l'emprunteur, de compenser toute perte, définie comme une réduction du taux de rendement actuariel attendu par l'établissement de crédit lors de l'octroi du prêt, compte tenu, le cas échéant, de la partie des frais annexes légalement exigible auprès du débiteur.

Pour mener à bien sa mission, la SGFGAS édite au moins une fois par an des « comptes de suivi » actualisés mensuellement qui retracent les engagements pris par les établissements de crédit et l'État. Ces « comptes de suivi » permettent notamment de surveiller les franchissements des différents seuils et plafonds au vu des sinistres constatés. Un compte de suivi est établi par établissement de crédit affilié (au sens de la loi bancaire) et par génération de prêts (une génération correspond sauf exception à l'ensemble des prêts ayant fait l'objet d'une mise en œuvre au cours de la même année).

La SGFGAS adresse à l'établissement de crédit des indicateurs de suivi, élaborés par son système d'information. Le compte de suivi se présente ainsi :

**Nouveau FGAS : Compte de suivi
(engagements de participation financière selon la sinistralité)**



Plafond de garantie : La garantie accordée au SGFGAS n'est pas plafonnée.

Evolution des encours : L'encours maximum en risque pour l'État correspond à l'encours maximum des prêts des générations 1993 à 2011 sur lequel porte la seule garantie de l'État. Il s'agit du montant total que pourrait supporter au final l'État en cas de taux de sinistralité optimum, à savoir lorsque le taux de sinistralité aura été dans un premier temps inférieur à un seuil dit de « malus » puis par la suite se sera situé au-delà d'un plafond dit de « malus ». L'encours de 40,8 Md€ au 31 décembre 2012 est net de la contrepartie que doivent également prendre en charge les établissements de crédit selon les conditions relatives à l'ancien et au nouveau FGAS.

La Société de prise de participation de l'État

Base juridique : Art. 6 de la loi 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Bénéficiaire de la garantie : La Société de prise de participation de l'État (SPPE), détenue à 100 % par l'État français, est destinée à préserver la stabilité financière et soutenir le financement de l'économie en souscrivant des titres émis par les établissements financiers et qui constituent des fonds propres réglementaires. Ces investissements permettent d'augmenter les fonds propres des banques afin qu'elles soutiennent pleinement le développement du crédit à l'économie pour financer les projets des particuliers, des entreprises et des collectivités locales, tout en maintenant leur haut niveau de solvabilité. La SPPE lève des financements sur les marchés en bénéficiant de la garantie inconditionnelle, irrévocable et à la première demande de l'État.

Champ de la garantie : La garantie autonome à première demande inconditionnelle et irrévocable de l'État est accordée aux titres de créances de toutes nature, ayant une durée maximale de 397 jours, émis au plus tard le 30 juin 2012 par la SPPE, dans le cadre de son programme de papier commercial multidevises, pour un encours maximum en principal de 20 Md€ ou sa contrevaleur en toute autre devise d'émission des titres, auquel s'ajoute tous les intérêts et frais y afférents.

Plafond de la garantie : 20 Md€.

Evolution des encours : La SPPE a souscrit 20,75 Md€ de titre de fonds propres émis par les banques, et répartis entre une première tranche lancée en décembre 2008 pour 10,5 Md€ et une seconde lancée au printemps 2009 pour 10,25 Md€. Pour financer ces souscriptions de fonds propres, la SPPE a émis au cours des exercices 2008 et 2009 cinq emprunts obligataires garantis par l'État pour un total de 20,36 Md€. Ces emprunts intégralement souscrits par la Caisse de la dette publique, ont tous été remboursés par anticipation en 2009. Selon les informations fournies par l'Agence France Trésor, l'encours garanti par l'État était nul au 31 décembre 2011.

La Société de financement de l'économie française

Base juridique : Art. 6 de la loi 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Un contrat de garantie a été signé entre l'État et la SFEF, le 23 octobre 2008 afin de préciser les conditions d'octroi et de réalisation de la garantie de l'État et les engagements de la SFEF en contrepartie.

Bénéficiaire de la garantie : La société de financement de l'économie française (SFEF) est une société commerciale détenue à 34 % par l'État, et majoritairement par sept établissements de crédit qui a été constituée afin de faciliter l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers.

Champ de la garantie : la garantie de l'État porte sur les émissions obligataires en euros ou en autres devises d'une maturité maximale de cinq ans destinées à financer des prêts aux établissements de crédit.

Plafond de la garantie : 265 Md€.

Tableau n° 32 : Évolution des encours de dette garantie liés à l'activité de la SFEF

Au 31 décembre, en Md€		2008	2009	2010	2011	2012
Dette garantie en euro	Emissions obligataires en euros	18	35	0	0	0
	Remboursement échéance emprunt	- 5	0	- 8	- 11	- 14
	Encours dette garantie	13	48	40	29	15
Dette garantie en devises	Emissions obligataires en devises	0	29,3	0	0	0
	Remboursement échéance emprunt	0	0	- 2,3	- 5,9	- 15,3
	Variation taux de change	0	0	2,4	0,9	- 0,4
	Encours dette garantie	0	29,3	29,4	24,4	8,7
TOTAL Encours Dette garantie		13	77,3	69,4	53,4	23,7

Source : Cour des comptes

L'amélioration des marchés financiers à partir du printemps 2009 a permis aux établissements de crédit d'obtenir progressivement des liquidités à des conditions financières favorables. Dans ces conditions, le conseil d'administration de la SFEF a décidé en 2009 de mettre fin à ses activités d'émissions. Pour autant, la SFEF n'a été que mise en sommeil, la loi de finances pour 2010 prévoyant la possibilité de la réactiver en cas « de circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissement de crédit aux marchés financiers ».

Le groupe Dexia

Base juridique : Art. 6 de la loi 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative modifié par la loi 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative, par l'ordonnance 2010-76 du 21 janvier 2010. Art 4 de la loi 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative, modifié par l'article 29 du troisième PLFR de 2012.

Bénéficiaire de la garantie : le Groupe Dexia.

Champ de la garantie : En 2008, la banque Dexia a été recapitalisée par l'État français, qui lui a apporté 1 Md€ via la SPPE, par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a contribué à hauteur de 1,7 Md€, par CNP Assurances à hauteur de 0,3 Md€ et par l'État belge et d'autres acteurs publics belges à hauteur de 3 Md€.

Afin de faciliter son refinancement sur les marchés, le groupe Dexia s'est en outre vu accorder le bénéfice d'un dispositif de garantie publique. Il se décline en deux volets : une garantie relative au refinancement du groupe Dexia et une garantie spécifique relative aux activités de gestion d'actifs financiers aux États-Unis (actifs de la société FSA Asset Management – FSA AM).

Une convention de garantie²²⁵ a été signée entre les trois États et Dexia le 9 décembre 2008 afin de préciser les conditions d'octroi et de réalisation de la garantie de l'État et les engagements de la Dexia en contrepartie.

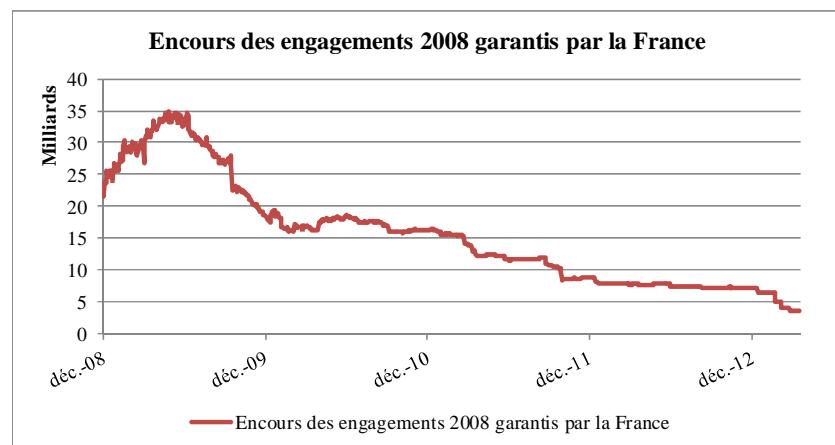
Garantie accordée en 2008 sur les financements levés par Dexia :

Depuis le 3 octobre 2008, Dexia bénéficie d'une garantie conjointe, mais non solidaire, des États belge, français et luxembourgeois sur l'ensemble des refinancements du groupe levés jusqu'au 31 octobre 2010 et dont la maturité n'excède pas le 31 octobre 2014. Aux termes de la LFR du 20 avril 2009, cette garantie est plafonnée à 36,5 Md€ en ce qui concerne la quote-part française.

²²⁵ Outre la convention de garantie, les trois États ont signé un « mémorandum opérationnel » venant compléter ladite convention sur des aspects opérationnels et de procédures. Ce mémorandum prévoit notamment la mise en place d'un processus de suivi des montants garantis sur une base journalière, comprenant la publication quotidienne du montant global garanti sur le site Internet de la Banque Nationale de Belgique (BNB)

Au 31 décembre 2012, les engagements au titre de cette garantie demeurent actifs, au sens où il reste des encours garantis bien qu'il ne soit plus possible à Dexia d'émettre avec le bénéfice de cette garantie. A cette date, l'encours garanti conjointement par la Belgique, la France et le Luxembourg s'élève à 19,6 Md€ soit 7,18 Md€ pour la part revenant à la France (la quote-part française s'élevant à 36,5%). L'évolution des montants garantis est liée au rythme de l'amortissement de ces dettes garanties.

Graphique n° 3 : Évolution des engagements garantis par la France au titre de la garantie de refinancement accordée à Dexia en 2008



Source : Cour des comptes

Garantie de refinancement accordée en 2011 :

L'aggravation de la crise des dettes publiques et les tensions qu'elle a provoquées sur le marché interbancaire ont affecté le groupe Dexia. Dans ce contexte, Dexia a dû accélérer la mise en œuvre de son plan de restructuration en mai 2011. Néanmoins, les difficultés persistantes du groupe à se refinancer sur des marchés perturbés par la crise de liquidité de l'été 2011 ont nécessité une intervention des États français, belge et luxembourgeois.

Afin de restaurer la confiance des marchés vis-à-vis du groupe et lui permettre d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses investisseurs, clients ou créanciers, l'article 4 de la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011 prévoit l'octroi d'une garantie de refinancement conjointe avec les États belge et luxembourgeois, portant sur un encours maximum de 90 Md€. La quote-part de la France est de 36,5 % soit un encours maximum de 32,85 Md€. Elle porte sur les financements interbancaires et obligataires levés par Dexia SA et sa filiale Dexia Crédit Local SA pouvant être levés jusqu'au 31 décembre 2021 ainsi que sur des passifs existants à la date de publication de la loi.

L'encours garanti conjointement par la Belgique, la France et le Luxembourg s'élève à 54 Md€ à fin 2012 soit 19,7 Md€ pour la part revenant à la France (la quote-part française s'élevant à 36,5 %).

Graphique n° 4 : Évolution des engagements garantis par la France au titre de la garantie de refinancement accordée à Dexia en 2011



Source : Cour des comptes.

Modifications introduites par la LFR3 de 2012 :

La loi du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012, contient trois types de mesures distinctes portant sur le dispositif de soutien au groupe Dexia. Au titre de la garantie de refinancement, les principales modifications portent sur :

- la modification de la clé de garantie de refinancement pour les émissions futures et du plafond de la garantie : la recapitalisation de Dexia à hauteur de 5,5 Md€ s'est accompagnée d'une réduction du plafond de la garantie 2011. Celui-ci est passé de 90 Md€ à 85 Md€.
- Cette diminution s'accompagne d'une renégociation de la clé de répartition entre la Belgique, la France et le Luxembourg : la clé française s'établit donc à 45,59 %, contre 36,5 % précédemment, ce qui a pour conséquence de porter l'encours maximal possible de la France à 38,76 Md€. ;
- la réduction significative des commissions de garantie : dans le cadre de la garantie définitive, une commission mensuelle de garantie sur les encours de dettes émises sous la convention 2011 sera calculée sur la base d'un taux annuel de 5 points de base contre 90 points de base payés dans le cadre de la garantie temporaire.

Plafond des garanties : 38,76 Md€ au 31 décembre 2012.

Evolution des encours : Au 31 décembre 2011, l'exposition en garantie apportée par la France à Dexia s'élevait à 16,8 Md€. Au 12 novembre 2012, cet encours a augmenté de plus de 70 % s'établissant à 28,8 Md€.

Le Fonds européen de stabilité financière

Base juridique : Art. 8 de la loi n°2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour le financement de l'économie, qui abroge l'art. 69 de la loi n°2011-900 et modifie l'art. 3 de la loi n°2010-600.

Bénéficiaire de la garantie : Le Fonds Européen de Stabilisation Financière (FESF) est une société anonyme de droit luxembourgeois, régie par l'accord-cadre du 7 juin 2010 entre lui-même et chacun des seize États qui constituaient alors la zone euro (l'Estonie, qui a adopté l'Euro le 1^{er} janvier 2011, y contribue dans le cadre du premier amendement à l'accord-cadre). La contribution de chaque État au FESF est égale à sa quote-part au capital de la BCE, corrigée de la sortie de la Grèce sous assistance financière.

Champ de la garantie : La garantie porte sur les financements obtenus par le FESF ayant pour objet d'apporter un financement ou de consentir des prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro.

Plafond : 159 Md€ en principal, intégralité des intérêts.

Evolution des encours : Le FESF permet depuis juin 2010 d'apporter aux États en difficulté un soutien financier sous forme de prêts levés sur les marchés avec la garantie des États membres de la zone euro.

L'aggravation de la crise financière en Europe a appelé en 2011 de nouvelles mesures telles que l'augmentation de la capacité de prêt effective, l'autorisation d'intervention sur le marché primaire, et la flexibilisation des modalités d'intervention du Fonds ; et ce afin de pallier la hausse des taux d'emprunt des pays bénéficiant de la solidarité européenne (Grèce, Irlande et Portugal) mais aussi le risque de propagation des tensions financières à l'Espagne et à l'Italie.

Au 31 décembre 2011, l'exposition en garantie apportée par la France au FESF s'élevait à 7,3 Md€. Au 31 décembre 2012, elle avait pratiquement octuplé, s'établissant à 58,1 M€. A la même date, le FESF est engagé sur quatre programmes d'assistance financière présentés dans le tableau de synthèse suivant :

Tableau n° 33 : Engagements FESF au 31 septembre 2012

Pays sous assistance (en Md€)	Total	Déboursé	Reste à verser
Irlande	17,7	12,0	5,7
Portugal	26,0	18,2	7,8
Grèce, dont :	144,6	108,2	36,4
- programme	109,1	73,7	35,4
- opération d'échange	35,5	34,5	1,0
Total	188,3	138,4	49,9

Source : CGE 2012

La garantie Banque PSA Finances

Base juridique : Art. 85 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Bénéficiaire de la garantie : La banque PSA Finance, dont l'activité consiste à assurer le financement nécessaire à la commercialisation des véhicules du groupe PSA Peugeot Citroën, a été fragilisée par la dégradation de la notation financière du groupe PSA.

Champ de la garantie : La garantie de l'État porte sur les émissions de court terme et de moyen terme (3 ans maximum) de Banque PSA Finance pour un montant total de 7 Md€ sur 2013-2016.

Plafond de la garantie : 7 Md€.

Afin que Banque PSA Finance puisse préserver son accès à ses sources de refinancement durant la période de mise en œuvre du plan de restructuration du groupe PSA, l'État a prévu d'accorder, à titre onéreux, sa garantie au titre des émissions de Banque Finance PSA réalisées entre 2013 et 2015, pour un montant maximal de 7 Md€.

Une convention sera signée entre l'État et le groupe Peugeot qui fixera des conditions à l'octroi de ce soutien financier, en particulier sa rémunération et les contreparties associées afin de protéger l'intervention de l'État (gouvernance, composition du conseil de surveillance, politique de distribution de dividendes et de rémunération des dirigeants).

Sur le plan budgétaire, en l'absence d'appel en garantie, le coût pour l'État devrait être nul. Il est impossible de prévoir précisément, à ce stade, les recettes qui pourraient être tirées de la rémunération de la garantie (l'évaluation préalable indique à titre strictement indicatif une recette de l'ordre de 400 M€ sur la période 2013-2019).

La Banque PSA Finance a obtenu le 11 février 2013 l'accord temporaire de la Commission Européenne pour l'utilisation de la garantie sur les titres de créances émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016.

Cette autorisation a été obtenue pour une première tranche de 1,2 Md€ avec une maturité maximale de 36 mois, à utiliser dans les 6 mois à venir, le temps pour la Commission Européenne de donner son avis définitif sur ce soutien. Cette autorisation est subordonnée à la présentation durant cette période d'un plan de restructuration pour le groupe PSA dans son ensemble.

La garantie Crédit immobilier de France

Base juridique : Art. 108 de la loi du 29 décembre 2012 de finances initiale pour 2013

Bénéficiaire de la garantie : Le groupe Crédit immobilier de France (CIF) est un établissement financier indépendant créé en 1908, spécialisé dans le crédit immobilier aux particuliers. Le Crédit Immobilier de France est l'un des partenaires privilégiés de l'État dans la mise en œuvre de sa politique de logement social. Il gère un encours de crédit estimé à 33 Md€.

Champ de la garantie : Le groupe CIF, dont le refinancement est exclusivement opéré grâce aux marchés, se trouve en difficulté financière depuis l'annonce, le 28 août 2012, par une agence de notation, de sa décision de placer sous revue avec perspective négative la centrale de trésorerie du groupe, dénommée Caisse centrale du crédit immobilier de France (3CIF).

Afin de prévenir un défaut désordonné et ses conséquences, l'État a décidé d'octroyer sa garantie au groupe CIF. Cette intervention de l'État prend la forme de deux garanties :

- la première garantie couvre les expositions sous forme de dépôts des entités CIF Euro et CIF Assets sur 3CIF. Elle vise à permettre la circulation de la liquidité au sein du groupe CIF. Ces expositions découlent de la centralisation de la trésorerie du groupe CIF au sein de 3CIF. La dégradation de 3CIF entraîne l'obligation pour CIF Euro et CIF Assets de retirer leurs dépôts, puisque ceux-ci doivent par contrat être déposés auprès d'un établissement bénéficiant du deuxième meilleur échelon de qualité de crédit. Un tel scénario entraînerait un besoin net supplémentaire de liquidité pour le CIF, puisque ces dépôts financent les actifs de 3CIF. Cette garantie de l'État est accordée pour un encours total maximal en principal de 12 Md€ ;
- la seconde garantie porte sur de nouvelles émissions non collatéralisées à réaliser par 3CIF. Elle vise à assurer le portage des actifs pendant la durée d'amortissement des passifs existants et à couvrir le besoin de liquidité qui résulte de la transformation opérée par le groupe. Cette garantie de l'État est accordée pour un encours total maximal en principal de 16 Md€.

Plafond de la garantie : Respectivement de 12 Md€ et 16 Md€.

Les plafonds pour les deux garanties résultent de projections réalisées sur l'évolution probable des besoins de liquidité du groupe CIF dans le scénario de mise en extinction progressive.

En pratique, ces plafonds ne devraient pas être atteints de façon simultanée. En effet, la première garantie devrait atteindre son plafond pratiquement dès son octroi. A l'inverse, la seconde garantie devrait voir son encours augmenter au fur et à mesure des besoins de nouvelles émissions. En conséquence, l'exposition de l'État devrait atteindre au maximum 24 Md€ en 2016, dont 8 Md€ au titre de la première garantie.

Cette double garantie sera rémunérée au niveau minimal fixé dans la communication de la Commission sur les aides au sauvetage accordées aux banques dans le contexte de la crise financière. Cette rémunération est estimée à 187 M€ en 2013 et 200 M€ par an au-delà.

S'agissant du risque porté par l'État, le PLF 2013 précise dans ses évaluations préalables que : « Sur le plan des coûts, le risque financier pour l'État correspond au risque que sa garantie soit appelée et que les capitaux propres du CIF ne suffisent pas in fine à absorber les pertes sur l'actif et donc à rembourser l'État. Ce risque peut être qualifié de modéré compte tenu de l'importance des fonds propres du CIF ».

Annexe n° 4 : Tableaux

Tableau n° 1 : incidence des corrections demandées par la Cour et comptabilisées par le producteur des comptes, au titre des engagements hors bilan de l'État _____	33
Tableau n° 2 : nomenclature du programme 114 – Appels en garantie de l'État _____	38
Tableau n° 3 : classification des engagements de l'État en comptabilité générale _____	41
Tableau n° 4 : encours des engagements de retraite et assimilés à fin d'exercice _____	47
Tableau n° 5 : encours des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis _____	49
Tableau n° 6 : exécution du programme 114 – <i>Appels en garantie de l'État</i> _____	55
Tableau n° 7 : comparaison entre la programmation initiale et l'exécution du programme 114 _____	56
Tableau n° 8 : principales recettes non-fiscales liées à des engagements donnés _____	58
Tableau n° 9 : États ayant adopté une comptabilité en droits constatés _____	63
Tableau n° 10 : poids des passifs éventuels pour certains États ayant adopté une comptabilité en droits constatés _____	65
Tableau n° 11 : engagements des opérateurs de l'État _____	95
Tableau n° 12 : dépôts et centralisation au 31 décembre 2012 _____	109
Tableau n° 13 : mécanismes de garantie de protection des épargnants _____	111
Tableau n° 14 : évolution des dépôts d'épargne réglementée 114 _____	114
Tableau n° 15 : encours de la garantie de protection des épargnants _____	116
Tableau n° 16 : situation financière du fonds d'épargne _____	118
Tableau n° 17 : provisions du fonds d'épargne _____	125
Tableau n° 18 : encours des garanties retracés dans la comptabilité de la Coface _____	139
Tableau n° 19 : encours des engagements retracés dans la comptabilité de l'État _____	140
Tableau n° 20 : flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques _____	145

Tableau n° 21 : contribution au résultat technique du compte des procédures publiques _____	146
Tableau n° 22 : évolution des résultats technique et comptable du compte des procédures publiques _____	147
Tableau n° 23 : abondements de l'État sur le compte des procédures publiques _____	148
Tableau n° 24 : part des dépenses budgétaires relevant de l'action n° 04 du programme 114 – <i>Appels en garantie de l'État au regard d'autres agrégats</i> _____	149
Tableau n° 25 : prélèvements de l'État sur le compte des procédures publiques _____	150
Tableau n° 26 : encours de la dette garantie en principal et en intérêts _____	170
Tableau n° 27 : encours de la dette garantie euros / devises	173
Tableau n° 28 : principaux encours de dette garantie _____	178
Tableau n° 29 : ventilation de l'encours de dette garantie _____	179
Tableau n° 30 : évolution des rémunérations perçues par l'État au titre de la dette garantie Dexia et Société de financement de l'économie française _____	182
Tableau n° 31 : appels en garantie, dette garantie ou non _____	184
Tableau n° 32 : Évolution des encours de dette garantie liés à l'activité de la SFEF _____	203
Tableau n° 33 : Engagements FESF au 31 septembre 2012 _____	208

Annexe n° 5 : Liste des sigles et acronymes

AAH – Allocation adulte handicapé
AFD – Agence française de Développement
AMF – Autorité des marchés financiers
ANEFE - Association nationale des écoles françaises de l'étranger
APUL – Administrations publiques locales
ASSO – Administrations de sécurité sociale
BCE – Banque centrale européenne
BEI – Banque européenne d'investissement
CANSSM – Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines
CBCM – Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCR – Caisse centrale de réassurance
CDC – Caisse des dépôts et consignations
CEL – Compte d'épargne logement
CERS – Conseil européen du risque systémique
CFF – Crédit foncier de France
CGAF – Compte général de l'administration des Finances
CGE – Compte général de l'État
CIF – Crédit Immobilier de France
CNAF – Caisse nationale d'allocations familiales
CNOCP – Conseil de normalisation des comptes publics
COFACE – Compagnie française du commerce extérieur
CPER – Contrats de plan État-région
CRBF – Comité de la réglementation bancaire et financière
DATAR – Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DREE – Direction des relations économiques extérieures
ENIM – Etablissement national des invalides de la marine
EPIC – Etablissement public à caractère industriel et commercial
ERAP – Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
ETI – Entreprise de taille intermédiaire
ETPT – Equivalent temps-plein travaillés
FESF – Fonds européen de stabilité financière
FNDMA – Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage
FRBG – Fonds pour risques bancaires généraux

- FSCI – Fonds de sécurisation du crédit interentreprises
- FSPOEIE – Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État
- GBCP – Gestion budgétaire et comptable publique
- IASB – International Accounting Standards Board
- LCR – *Liquidity coverage ratio*
- LDL – Livret de développement durable
- LEP – Livret d’épargne populaire
- LOLF – Loi organique relative aux lois de finances
- MES – Mécanisme européen de stabilité
- NEB – Note d’exécution budgétaire
- NSFR – *Net stable funding ratio*
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économique
- PAP – Projets annuel de performances
- PCG – Plan comptable général
- PEL – Plan d’épargne logement
- PIB – Produit intérieur brut
- PME – Petites et moyennes entreprises
- PPP – Partenariat public privé
- RAP – Rapport annuel de performances
- RATP – Régie autonome des transports parisiens
- RNCE – Recueil des normes comptables de l’État
- SCE – Service comptable de l’État
- SEC – Système européen de comptes
- SFEF – Société de financement de l’économie française
- SGAE – Secrétariat général pour les affaires européennes
- SGFGAS – Société de gestion du fonds de garantie de l’accession sociale à la propriété
- SNCF – Société nationale des chemins de fer
- SPPE – Société de prise de participation de l’État
- TAP – Titres d’activités de portefeuille
- TIGRE – Tableau d’inventaire des garanties recensées par l’État
- UE – Union européenne