

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE	2
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE	7
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : UN TIMIDE DÉBUT DE RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE	8
IV.– LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i>	11

À 39,2 milliards d'euros de dépenses en 2009 ⁽¹⁾, la mission *Engagements financiers de l'État* demeure, en volume budgétaire, la troisième mission du budget général après les *Remboursements et dégrèvements* et l'*Enseignement scolaire*. Elle réunit quatre programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (*Charge de la dette et trésorerie de l'État* et *Appels en garantie de l'État*), deux sont dotés de crédits limitatifs (*Épargne* et *Majoration de rentes*).

I.- UN PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT MARQUÉ PAR UNE SOUS-EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE

La charge de la dette de l'État – qui représente plus de 96 % de l'ensemble des dépenses de la mission – **a atteint 37,6 milliards d'euros en 2009 ⁽²⁾, soit 5,4 milliards d'euros de moins que les crédits ouverts par la loi de finances initiale.** C'est, du point de vue budgétaire, **l'un des événements majeurs de l'exercice 2009**, cette très forte sous-exécution ayant permis de respecter le plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale. Rappelons à l'inverse que l'année 2008 avait été marquée par un dépassement des crédits initiaux de 3,3 milliards d'euros, principalement dû au niveau exceptionnel de l'inflation. Par rapport à l'exécution 2008, la charge de la dette a, à l'inverse, diminué en 2009 de 6,8 milliards d'euros !

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2009

(en milliards d'euros)

	LFI 2009	Exécution 2009	Écart
I.- Besoin de financement			
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009.....	67,0	134,7	67,7
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	63,6	62,8	- 0,8
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	47,4	47,4	-
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	1,6	1,6	-
Variation des dépôts de garantie	-	- 0,3	- 0,3
Total Besoin de financement.....	179,6	246,2	+ 66,6
II.- Ressources de financement			
Produit des émissions d'OAT et de BTAN (nettes des rachats).....	135,0	164,9	+ 29,9
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	2,5	-	- 2,5
Variation nette des BTF... ..	+ 20,9	+ 75,8	+ 54,9
Variation des dépôts des correspondants.....	-	+ 0,8	+ 0,8
Variation du compte courant du Trésor.....	+ 19,0	- 0,5	- 19,5
Autres ressources de trésorerie.....	+ 2,2	+ 5,3	+ 3,1
Total Ressources de financement	179,6	246,2	+ 66,6

OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ; BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

(1) Montant en AE et en CP, la totalité des dépenses de cette mission étant exprimées en AE=CP.

(2) Soit 37,5 milliards d'euros après prise en compte des excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt (140 millions d'euros).

Les économies constatées en gestion 2009 sont d'autant plus remarquables que **l'encours de la dette a, quant à lui, spectaculairement augmenté** ⁽¹⁾. La dette négociable de l'État atteint 1 133 milliards d'euros en valeur nominale à la fin 2009, soit une augmentation d'une année sur l'autre de 133 milliards d'euros, conséquence du niveau record du déficit budgétaire. Le tableau ci-avant permet également de constater **le fort accroissement en gestion du besoin de financement de l'État en 2009** et, corrélativement, l'augmentation du programme de financement mis en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT).

En dépit de cette explosion de la dette de l'État, deux facteurs essentiels – remarquablement développés dans la justification au premier euro figurant dans le RAP – expliquent la faiblesse de la charge de la dette en 2009.

D'une part, **le niveau historiquement bas des taux d'intérêt** dans le contexte de crise, associé au traditionnel phénomène de « fuite vers la qualité » profitant aux titres d'État, a permis de réaliser plus de 3 milliards d'euros d'économies. Celles-ci ont été principalement concentrées sur les titres à court terme (BTF) ⁽²⁾, dont l'encours en fin d'année a pourtant atteint 214 milliards d'euros, au lieu de 159 milliards d'euros prévus initialement. Le tableau ci-après rend compte des implications contradictoires des effets « taux » et des effets « volume » liés aux émissions de BTF en 2009.

CHARGES D'INTÉRÊT DES BTF : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	Taux	Volume	Charges d'intérêt
LFI 2009	2,8 %	159,0	4,5
Exécution 2009	0,7 %	214,1	1,5
		Écart	- 3,0
		<i>dont effet taux</i>	<i>- 3,3</i>
		<i>dont effet volume</i>	<i>+ 0,4</i>

Source : Calculs du Rapporteur spécial.

D'autre part, l'évolution des prix ayant été nulle, sinon négative, au premier semestre 2009, **la charge d'indexation du capital des OAT et BTAN indexés sur l'inflation** française ou européenne a été quasiment réduite à zéro : elle s'est établie à 84 millions d'euros, au lieu de 2,2 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009 ⁽³⁾.

(1) Sur ce paradoxe, voir Dominique Baert, *Rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État*, n° 1967, annexe n° 21, octobre 2009, p. 30 et s.

(2) Du fait de la technique de l'assimilation, le faible niveau des taux connu en 2009 ne produira l'essentiel de ses effets budgétaires sur les intérêts des titres à moyen (BTAN) et long (OAT) terme qu'en 2010.

(3) La provision d'indexation est arrêtée à la date anniversaire des titres, soit le 25 juillet. Elle dépend en pratique de l'inflation annuelle constatée en avril et en mai. Le RAP précise d'ailleurs que « s'agissant des titres indexés sur l'inflation française, pour lesquels il n'a pas été possible budgétairement d'imputer une charge négative, il a été décidé de calculer la charge d'indexation en 2010 par différence entre les références au 25 juillet 2010 et au 25 juillet 2008 (et non au 25 juillet 2009) (...), ce qui a pour effet de reporter la charge négative de 2009 sur l'année suivante ».

Outre ces deux principaux éléments, le tableau ci-après récapitule les différents facteurs expliquant la sous-exécution budgétaire du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

LFI 2009	43,0
Économie intérêts BTF	– 3,0
Économie provision d'indexation	– 2,1
Économie intérêts BTAN et OAT ^(a)	– 0,3
Autres facteurs ^(b)	+ 0,1
<i>Total</i>	– 5,4
Exécution 2009	37,6

(a) Économie de 283 millions d'euros (intérêts nets des recettes de coupons courus) liée aux traditionnels effets calendaires liés à la technique de l'assimilation.

(b) Notamment un surcoût de rémunération de la trésorerie de 148 millions d'euros.

Sur un plan plus général, le **Rapporteur spécial souligne la qualité du bilan stratégique du responsable de programme**, qui présente clairement les grands axes de la gestion 2009 – quoique les questions budgétaires précédemment évoquées en soient malencontreusement absentes. **Quatre grands faits marquants** peuvent être signalés :

– la nécessité d'adapter la gestion du compte du Trésor « *aux conditions très spécifiques de 2009* ». En pratique, cette dernière expression vise non seulement les conditions de marché propres à la crise, mais aussi les exigences des pouvoirs publics : l'encours du compte du Trésor en fin d'année 2009 a dû être maintenu à un niveau élevé, proche de celui de la fin 2008 ⁽¹⁾, du fait de la nécessité de préfinancer une partie du mal nommé « *grand emprunt* », dont les modalités ont, depuis, été déterminées par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Ce préfinancement, destiné à réduire d'autant les émissions de 2010, a contraint à conserver sur le compte du Trésor à la fin 2009 un montant de 13,5 milliards d'euros correspondant au remboursement anticipé par les banques des fonds prêtés par l'État pour faire face à la crise financière ;

– le maintien par l'AFT d'une stratégie d'émission transparente et régulière, encore marquée par la flexibilité accrue expérimentée depuis le début de la crise financière (et justifiant par exemple la réouverture d'anciennes lignes obligataires ou l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication) ;

– le renforcement du dispositif de contrôle des risques, qui passera prochainement par la mise en œuvre d'un plan d'audit interne ;

– la poursuite du déploiement du système d'information SIFT.

(1) Soit 46,1 milliards d'euros (dont 18,1 milliards d'euros pour le seul compte courant du Trésor à la Banque de France) à la fin 2009. Rappelons que l'encours du compte du Trésor avait été porté à 46 milliards d'euros à la fin 2008, dans le but de préfinancer les aides au secteur financier (souscription à l'emprunt obligataire de 11,1 milliards d'euros de la Société de prise de participation de l'État) et certaines mesures du plan de relance de l'économie (pour environ 10 milliards d'euros).

Les résultats des 13 indicateurs associés aux 8 objectifs du programme, sont reproduits dans le tableau présenté ci-après.

**PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2009**

Objectif	Indicateur	Prévision 2009	Résultat 2009
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 248 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 209 %
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	+ 2,9
	Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	+ 2,4
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	6,6 ans	Sans objet ^(a)
4. Limiter le solde de l'État à la Banque de France en fin de journée	Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée	100 millions d'euros	Non significatif
5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix	Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA ^(b)	EONIA - 0,025 %
	Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA - 0,02 %	swap EONIA - 0,063 %
6. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	93 %
	Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	92 %
7. Optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public	Mise en œuvre de la feuille de route visant à une optimisation de la gestion de la trésorerie	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
8. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	Qualité du système de contrôle : incidents ou infractions au cahier interne de procédures	0	0
	Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	<i>(composite)</i>	<i>(composite)</i>
	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 11
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 34
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 3	

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002. Pour mémoire, la durée de vie moyenne effective de la dette à la fin 2009 était de 6,6 ans.

(b) *European overnight interbank average*. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

On relèvera en particulier que :

– les résultats de la gestion de la dette obligataire, mesurés grâce aux indicateurs « temps » et « allocation », quoique situés dans la cible visée, sont moins favorables que les deux programmes de référence auxquels l’AFT compare sa gestion. Pour permettre d’apprécier plus concrètement la performance mesurée par ces indicateurs, l’analyse des résultats présentée dans le RAP devrait chiffrer le surcoût pour la charge de la dette que représentent ces écarts aux stratégies de référence ;

– l’année 2009 a été marquée par un trop grand nombre de journées dites à « faible taux » pour que soit significatif le résultat de l’indicateur relatif à la limitation du solde du compte de l’État à la Banque de France en fin de journée ⁽¹⁾. Cet indicateur a d’ailleurs, pour cette raison, été modifié dans le projet annuel de performances pour 2010 ;

– dans un contexte marqué par l’abondance de liquidités sur le marché interbancaire, les conditions dans lesquelles ont été rémunérés les prises en pension et les placements « en blanc » réalisés par l’AFT se sont révélées moins avantageuses que prévu de, respectivement, 6,3 et 2,5 points de base. D’une manière plus générale, en raison de la diminution des taux d’intérêt, les recettes de trésorerie de 2009 ont enregistré une forte baisse par rapport à 2008 (335,8 millions d’euros, après 736,5 millions d’euros) et ont été inférieures de 204,5 millions d’euros aux charges liées à la rémunération des dépôts des correspondants du Trésor ⁽²⁾ ;

– le taux d’annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à un million d’euros affectant le compte du Trésor a progressé, passant de 87 % en 2008 à 92 % en 2009 ;

– onze incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie ont dégradé le compte du Trésor à la Banque de France, soit un résultat quasiment identique à celui de 2008, alors même que le nombre d’opérations traitées par l’AFT a presque doublé.

En conclusion, quoiqu’il ne s’agisse pas d’une obligation figurant dans la LOLF, le Rapporteur spécial réitère son souhait de voir les RAP fournir **une estimation actualisée de l’exécution budgétaire de l’année en cours**. Une telle information serait d’autant plus utile qu’une part non négligeable de la charge de la dette de l’année en cours (comme certains indicateurs techniques au demeurant) dépend des émissions de titres réalisées l’année précédente. À titre d’exemple, l’exécution 2010 devrait être marquée par des économies budgétaires découlant du niveau, plus faible qu’initialement anticipé, des taux à l’émission constatés

(1) Une journée « à faible taux » est une journée au cours de laquelle les taux offerts sur des placements sur le marché interbancaire sont moins attractifs que le taux servi par la Banque de France.

(2) L’action Trésorerie de l’État présente cependant une dépense nulle, du fait, depuis 2008, d’une contraction de ses opérations avec celles retracées sur l’action relative à la dette négociable. Opportunément, le RAP fournit néanmoins une présentation par action selon l’ancienne nomenclature.

en 2009. Il serait souhaitable que le Parlement en soit informé au moment de la discussion du projet de loi de règlement, sans devoir attendre le collectif budgétaire de fin d'année.

Recommandation n° 1 : Fournir dans le rapport annuel de performances une estimation révisée de l'exécution de la charge de la dette pour l'année en cours.

II.- LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE INFORMATION DU PARLEMENT TOUJOURS AUSSI PAUVRE

Du point de vue strictement budgétaire, les appels en garantie de l'État lui ont coûté **189,8 millions d'euros en 2009**, soit un montant inférieur aux prévisions de la loi de finance initiale (voir le tableau ci-après). Ce décalage, qui s'explique notamment par l'absence d'indemnisations de Natixis au titre d'annulations de dettes de pays traités en Club de Paris, ne reçoit pas un mot d'explication dans le RAP. Les dépenses liées aux appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD), de loin les plus importantes (83,1 millions d'euros), ne sont – comme de coutume – pas davantage expliquées, au mépris de la notion même de « *justification au premier euro* ».

Recommandation n° 2 : Justifier les dépenses budgétaires entraînées par les appels en garantie de l'État et les comparer aux prévisions initiales.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2009

(en millions d'euros)

Actions	Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
Crédits initiaux	1,1	25,2	–	68,0	184,5	278,8
Dépenses	–	23,0	15,9 ^(a)	67,8	83,1	189,8

(a) Dépense initialement prévue en 2008 mais finalement reportée à 2009 (mise en liquidation judiciaire d'une entreprise bénéficiant de la garantie de l'État).

Les dépenses budgétaires ne constituent toutefois que le « stade terminal » de la vie des garanties octroyées par l'État. Le Rapporteur spécial ne peut donc qu'une nouvelle fois appeler à ce que **les PAP et RAP de ce programme soient enrichis d'informations relatives aux encours garantis et aux principaux risques identifiés à court et moyen terme**. Seule l'action *Développement international de l'économie française* bénéficie actuellement de quelques développements en ce sens, intégrés au bilan stratégique du responsable de programme.

Recommandation n° 3 : Fournir dans le rapport annuel de performances des informations sur les encours garantis par l'État et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.

Le **dispositif de mesure de la performance**, qui ne couvre (d'ailleurs incomplètement) que l'action *Développement international de l'économie française*, permet de constater que :

– l'effet de levier de l'assurance-prospection a progressé en 2009, atteignant la cible de 20 % (soit 20 euros exportés par euro indemnisé). En revanche, le taux de retour en fin de période de garantie est sensiblement inférieur à la prévision (18,5 % au lieu de 25 %) ;

– le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change demeure inférieur aux prévisions, qu'il s'agisse de l'ensemble des entreprises ou des seules PME ;

– les risques pays de l'assurance-crédit apparaissent maîtrisés, si l'on en juge par l'amélioration de l'indicateur en 2009.

Les documents budgétaires auraient par ailleurs gagné à faire le point sur les récentes modifications et adaptations des procédures de garantie gérées par la Coface et visant à soutenir les entreprises exportatrices en cette période de crise (dispositifs CAP et CAP+). De telles informations auraient été d'autant plus appréciables que le dispositif de garantie exportateur ne comporte ni objectif ni indicateur de performance.

III.– LE PROGRAMME *ÉPARGNE* : UN TIMIDE DÉBUT DE RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Le programme *Épargne* se caractérise par de **nombreuses dépenses fiscales** consacrées à l'épargne des particuliers : 31 mesures sont recensées, pour un coût total de 6 milliards d'euros en 2009. Toutefois, ce dernier montant est probablement très éloigné de la réalité, huit dépenses fiscales n'étant pas évaluées dans le RAP. Le tableau ci-après reproduit les six dépenses fiscales les plus importantes, qui, à elles seules, représentent près de 5 milliards d'euros de moindres recettes en 2009.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME *ÉPARGNE* EN 2009

(en millions d'euros)

	Estimation initiale	Estimation actualisée
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	2 800	2 800
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 300	1 100
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	400	400
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative : PERP et produits assimilés	400	410
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et plan d'épargne salariale)	300	300
Exonération des intérêts des livrets A	300	300
Total	5 500	5 310

Recommandation n° 4 : Évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne*.

En termes de **dépenses budgétaires**, le programme *Épargne* assure essentiellement le financement des primes d'épargne logement payées par l'État aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Les divers autres instruments de soutien au financement du logement sont pour la plupart mis en extinction et les dépenses associées décroissent progressivement.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2009
(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses
Épargne logement	1 157,2	1 156,4
Instruments de financement du logement	5,3	6,1
Total	1 162,5	1 162,5

Le tableau ci-avant permet d'observer tout à la fois que les dépenses totales du programme en 2009 sont en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale et que la fongibilité des crédits a servi à couvrir un surcoût de 0,8 million d'euros apparu sur l'action *Instruments de financement du logement* (du fait de prêts octroyés pour le financement d'immeubles à loyer moyen dans les départements d'outre-mer) ⁽¹⁾.

Surtout, il convient de souligner que, **pour la première fois depuis 2006, les crédits de l'action *Épargne logement* votés en loi de finances initiale étaient théoriquement suffisants pour couvrir les besoins de l'année**. Le nombre de clôtures de PEL a en effet sensiblement diminué en 2009, en raison notamment de leurs taux plus attractifs que les autres produits d'épargne réglementée. Les effets de la réforme de 2003, qui conditionne désormais la prime d'État à la réalisation effective du prêt ⁽²⁾, participent également à la modération de la dépense budgétaire.

En pratique, toutefois, le montant atteint à la fin de l'année 2008 par le découvert de l'État auprès du Crédit foncier de France (CFF) ⁽³⁾, soit 963 millions d'euros, a conduit à ce que l'essentiel des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2009 soient utilisés, non pour couvrir les besoins

(1) Signalons d'ailleurs que la décision de mise en œuvre de cette fongibilité entre les deux actions est très clairement justifiée dans le RAP.

(2) Le versement de la prime ne peut intervenir avant le troisième anniversaire du plan (50 % du montant de la prime, puis 100 % au bout de quatre ans) : les comptes ouverts à partir du 12 décembre 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme, ont donc donné lieu à une « demi prime » depuis le 12 décembre 2005 et à une prime complète depuis le 12 décembre 2006.

(3) Le CFF est chargé de la liquidation des primes pour le compte de l'État. Le Rapporteur spécial renvoie à ses précédents rapports spéciaux et à ses précédents commentaires de RAP pour la description détaillée de la sous-budgétisation chronique de ce programme.

de la gestion 2009, mais pour apurer les charges reportées d'une année sur l'autre depuis 2006. Ainsi, dès janvier 2009, l'État a versé au CFF un montant de 963 millions d'euros, représentant 83 % des crédits initiaux. Dans ces conditions, les crédits demeurant disponibles pour assurer le financement des primes versées durant le seul exercice 2009 sont tombés, dès le mois de février, à 194 millions d'euros. **Sitôt apurée, la dette de l'État vis-à-vis du CFF s'est donc rapidement reconstituée, atteignant 719 millions d'euros à la fin 2009, un niveau certes inférieur à l'année précédente, mais encore très élevé.**

Le même phénomène est en passe de se reproduire cette année, dès lors que l'intégralité des crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010 (1 250 millions d'euros) sera vraisemblablement consommée dès le premier semestre. À la mi-juin 2010, les dépenses du programme *Épargne* s'établissaient ainsi à 979 millions d'euros, soit 78 % des crédits initiaux.

De surcroît, à plus long terme, le besoin en crédits budgétaires devrait de nouveau se creuser à partir de 2011, du fait de l'arrivée à des maturités de dix ou douze ans d'importantes générations de PEL, soumises à des prélèvements fiscaux et sociaux susceptibles d'inciter à leur fermeture ⁽¹⁾.

La réduction de 244 millions d'euros du découvert de l'État auprès du CFF entre 2008 et 2009 pourrait donc bien n'être que transitoire – sauf à ce que le Gouvernement finisse par procéder à l'« opération vérité » qui consisterait à ouvrir des crédits permettant d'apurer les reports de charges tout en couvrant les besoins de l'année en cours ⁽²⁾.

Recommandation n° 5 : Apurer les dettes de l'État à l'égard du Crédit foncier de France et mettre fin à la sous-budgétisation chronique du programme *Épargne*.

En dehors de ces considérations budgétaires, **l'analyse des performances** du programme montre que :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social s'est redressé en 2009 (56,4 %, après 53,2 %

(1) On fait ici référence à la fiscalisation des intérêts des PEL de plus de 12 ans et au versement anticipé de la CSG et de la CRDS sur les PEL de plus de 10 ans, prévus à l'article 7 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) et à l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005).

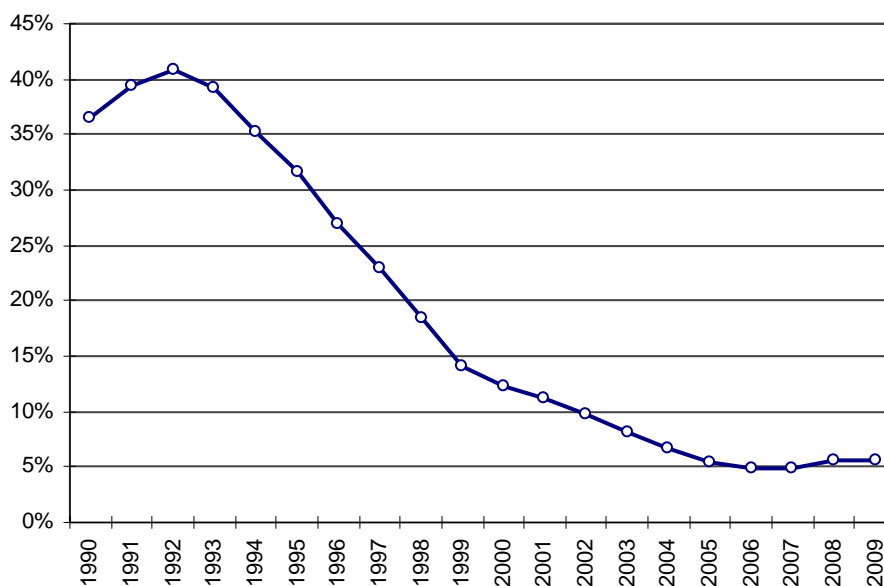
(2) Dans le bilan de l'État, les dettes correspondantes figurent dans une rubrique « autres » de la trésorerie passive (voir le *Compte général de l'État 2009* annexé au présent projet de loi de règlement, p. 109). Le montant non utilisé du solde débiteur de l'État vis-à-vis du CFF, d'un montant de 281 millions d'euros au 31 décembre 2009 (la convention liant l'État au CFF limitant à un milliard d'euros le découvert susceptible d'être consenti), est enregistré dans la partie hors bilan sous la rubrique « engagements reçus des établissements de crédit ». Précisons enfin que les engagements de l'État en matière d'épargne logement donnent lieu à la comptabilisation d'une provision pour charges de plus de 8 milliards d'euros au 31 décembre 2009, sans toutefois que cette évaluation ne soit assise sur la totalité des encours de PEL et de CEL.

en 2008), mais demeure inférieur à la prévision initiale ainsi qu'à la cible à moyen terme (au moins 60 %) ;

– les marges moyennes des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux (11 points de base en 2009) et sur les prêts sociaux de location-accession (15 points de base en 2009) excèdent notablement les objectifs, ce qui correspond pour les organismes de logement social à un coût de la ressource moins attractif qu'escompté ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts a de nouveau diminué en 2009 pour s'établir à 5,6 %, à comparer à une cible de 11 % en 2011 (voir le graphique ci-après). L'évolution de ce taux permet de vérifier que les PEL sont utilisés conformément à leur vocation initiale – à savoir financer l'acquisition d'un logement principal – plutôt que comme de simples outils d'épargne. Comme le suggère le RAP, le contexte économique de 2009 a conduit les épargnants à éviter de retirer leurs liquidités des PEL, dont les taux sont restés plus attractifs que ceux d'autres produits d'épargne tels que le livret A. En outre, les taux réglementés des prêts associés aux PEL auxquels les générations antérieures à 2002 peuvent prétendre sont apparus moins intéressants par rapport au taux moyen d'un prêt libre en 2009 (soit 4,43 %).

TAUX DE TRANSFORMATION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE LOGEMENT EN PRÊTS DEPUIS 1990



N.B. : Encours total des prêts associés à des PEL et CEL rapporté à l'encours total des dépôts sur des PEL et CEL.

IV.– LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME MAJORATION DE RENTES

Ce programme, doté d'une action unique, comporte les crédits par lesquels l'État participe aux majorations de rentes viagères, dispositifs en voie d'extinction. Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence

d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

Les crédits votés en 2009 s'établissaient à 216,3 millions d'euros. Une partie d'entre eux (1,2 million d'euros) a servi de gage à des ouvertures de crédits par le décret d'avance n° 2009-1368 du 9 novembre 2009. La loi de finances rectificative de fin d'année ayant annulé 5,5 millions d'euros supplémentaires, les crédits finalement disponibles sur le programme ont atteint 209,6 millions d'euros.

La dépense budgétaire effective s'est établie à 209 millions d'euros ⁽¹⁾, après 221,8 millions d'euros en 2008.

Selon la justification au premier euro présentée dans le RAP, les demandes de remboursement ont émané de 32 compagnies d'assurance et de 12 mutuelles et ont concerné environ 451 753 crédientiers.

(1) Le solde des crédits disponibles, soit 530,2 millions d'euros non consommés et non reportés en 2010, fait l'objet d'une mesure d'annulation à l'article 4 du présent projet de loi de règlement.