

PERFORMANCE

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

—

SOMMAIRE

—

Pages

I.– LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> : UN DISPOSITIF SOLIDE, SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS MARGINALES	2
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE MESURE TRÈS LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE	4
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : DES INDICATEURS INSTABLES	5

PERFORMANCE

Du fait de l'hétérogénéité des quatre programmes qui la composent, tous placés sous la responsabilité du Directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTPE), la mission *Engagements financiers de l'État* se prête mal à une évaluation globale de sa performance⁽¹⁾. C'est d'ailleurs pourquoi la présentation dite « *stratégique* » de la mission, inaugurée dans le projet annuel de performances (PAP) 2009, se révèle purement descriptive et, dès lors, d'un intérêt très limité.

I.- LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT : UN DISPOSITIF SOLIDE, SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS MARGINALES

Le dispositif de mesure de la performance de ce programme mis en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT) peut se réclamer d'une certaine ancienneté : dans le cadre de la préparation de l'entrée en vigueur de la LOLF, sa mise en place a commencé en 2002. Cela explique qu'il soit apparu globalement satisfaisant dès 2006, première année d'application de la loi organique, et qu'il n'ait depuis connu aucun bouleversement.

Cette stabilité n'exclut pas les évolutions, dont la plus notable – car la seule témoignant d'un réel changement stratégique – est l'introduction d'un objectif d'optimisation de la gestion de la trésorerie. L'une de ses finalités les plus concrètes est de limiter l'encours du compte du Trésor en fin d'année, afin de réduire d'autant la dette « maastrichtienne »⁽²⁾. Ce nouvel objectif, introduit en 2008, a été assorti d'un indicateur relatif au degré d'avancement d'une « *feuille de route* » comportant diverses actions. Dans le même ordre d'idées, l'indicateur de taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros affectant le compte du Trésor a été complété par un indicateur similaire relatif aux opérations financières des établissements publics nationaux.

D'une manière générale, les résultats enregistrés par les indicateurs de performance du programme depuis 2006 sont globalement satisfaisants. En outre, la qualité des PAP et des RAP n'a cessé de s'améliorer.

Un tel constat n'interdit cependant pas de formuler quelques réserves ou propositions :

– le bilan stratégique du responsable de programme, qui à la suite des observations du Rapporteur spécial ne néglige plus la dimension budgétaire de la charge de la dette, gagnerait à être complété par des éléments plus prospectifs

(1) On notera que le programme Majoration de rentes, qui retrace des dispositifs en extinction dans la gestion desquels l'État n'intervient pas directement, est – à juste titre – dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

(2) Le Rapporteur spécial renvoie à l'étude consacrée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel publié en février 2009 : « *La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'État* » (p. 55 et s.).

PERFORMANCE

relatifs à l'exercice en cours, afin de donner quelque consistance au fameux « chaînage vertueux » promu par la LOLF ;

– l'indicateur relatif au solde moyen de l'État à la Banque de France en fin de journée n'est plus guère significatif. Ne sont en effet pas prises en compte les journées dites de « faibles taux », caractérisées par des conditions de rémunération sur le marché interbancaire moins favorables que celles offertes par la Banque de France. Or, depuis le début de la crise financière, ces journées ont été très nombreuses : 135 jours en 2007 et, surtout, 354 jours en 2008. Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur le maintien d'un indicateur trop sensible au contexte ;

– l'indicateur relatif à l'optimisation de la gestion de la trésorerie mesure des activités, non une quelconque performance. En outre, son caractère composite le rend d'autant plus manipulable qu'il repose sur un système d'auto-évaluation, l'AFT attribuant une note témoignant de la progression de chacune des 28 mesures de la feuille de route. Sa suppression paraît donc s'imposer ;

– les résultats de l'indicateur relatif à la durée de vie moyenne de la dette sont, par construction, conditionnés à la reprise du programme de *swaps* interrompu depuis septembre 2002. Pour pallier cet inconvénient, le Rapporteur spécial a déjà suggéré la construction d'un indicateur susceptible de rendre compte du bon arbitrage entre réduction de la durée de vie de la dette et augmentation de la variabilité de sa charge. L'AFT considère que ce type d'appréciation ne peut être porté qu'*ex post* et à très long terme. Pourtant, depuis quelques années, des travaux économétriques (dont le PAP 2008 s'était d'ailleurs fait l'écho) ont été réalisés afin de modéliser les enjeux du pilotage de la durée de vie moyenne de la dette. À défaut d'indicateur de performance proprement dit, il conviendrait que le RAP comporte chaque année une présentation des résultats des simulations destinées à vérifier la pertinence de la stratégie de financement de l'AFT ;

– la réalisation systématique par certains indicateurs des prévisions annuelles et des cibles à moyen terme pose la question de l'insuffisante ambition des objectifs. C'est le cas par exemple des indicateurs « temps » et « allocation » : l'objectif de l'AFT pourrait consister à systématiquement faire mieux que les deux programmes de référence, plutôt que de tolérer une légère sous-performance ;

– les commentaires figurant dans le RAP gagneraient à chiffrer les conséquences des écarts entre les prévisions et les résultats obtenus. Pourrait par exemple être précisé l'impact sur le compte à la Banque de France des incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie. De même, pour mesurer l'efficacité des placements réalisés par l'AFT, l'analyse des résultats devrait chiffrer le « gain manqué » du fait de conditions de rémunération de la trésorerie (placements en blanc et prises en pension) inférieures aux prévisions du PAP.

II.– LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE MESURE TRÈS LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE

Chaque année, les présentations et bilans stratégiques de ce programme rappellent les limites de l'application de la logique de performance à l'égard de garanties dont l'octroi est extérieur à la volonté du responsable de programme et dont l'efficacité doit en réalité « être évaluée à la lumière de la politique sectorielle qui la sous-tend ». Seule l'action *Développement international de l'économie française* y est donc réellement évoquée, au motif que la DGTPE exerce sur celle-ci « une action directe et continue ». Pourtant, plutôt que dans le bilan stratégique, la plupart de ces commentaires trouveraient mieux leur place dans la justification au premier euro du RAP : en réponse au Rapporteur spécial, la Direction générale reconnaît d'ailleurs qu'ils « sont orientés sur l'évolution du niveau d'activité plutôt que sur celle de la performance ».

Pour les mêmes raisons, les objectifs et indicateurs de ce programme ignorent quatre de ses cinq actions. On doit d'autant plus le regretter que, ces dernières années, c'est l'action *Autres garanties* qui suscite la dépense budgétaire la plus importante (environ les deux tiers des dépenses du programme, du fait notamment des appels en garantie de l'Agence française de développement).

Ce caractère partiel du dispositif de mesure de la performance se vérifie également à propos de l'action *Développement international de l'économie française*, pourtant la seule susceptible d'être évaluée en l'état actuel des documents budgétaires.

D'une part, la garantie du risque exportateur, sous-action introduite dans le PAP 2008, ne comporte ni objectif ni indicateur. Une telle lacune n'est pas négligeable s'agissant d'un dispositif qui a été renforcé en novembre 2008 (par exemple en augmentant jusqu'à 85 % les quotités susceptibles d'être garanties par la Coface), afin de répondre à la crise financière et aux difficultés rencontrées par les entreprises pour trouver des banques prêtes à accorder des cautions ou des préfinancements.

D'autre part, l'indicateur fondé sur l'« *indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance crédit* » souffre de très nombreux défauts : ses résultats sont fréquemment modifiés, au gré des retraitements des comptes de la Coface ; les « *commentaires techniques* » associés sont, depuis le premier PAP et en dépit des remarques répétées du Rapporteur spécial, rédigés dans un langage inintelligible ; la cible visée paraît particulièrement large, sans que la justification de ses bornes ait jamais été présentée au Parlement. Surtout, le résultat de l'indicateur est difficile à interpréter : alors que l'augmentation du niveau de risque moyen sur le flux annuel entre 2007 et 2008 est de nature à inquiéter au regard de l'objectif d'équilibre à moyen terme des procédures d'assurance crédit, la DGTPE y voit « le caractère volontairement contracyclique de la politique d'assurance-crédit plutôt qu'une contre performance ».

III.– LE PROGRAMME ÉPARGNE : DES INDICATEURS INSTABLES

À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a souligné la grande pauvreté des présentations et bilans stratégiques de ce programme : absence de synthèse globale ; défaut de lien avec la gestion budgétaire ; impasse sur la mise en œuvre des leviers d'action du responsable de programme. De ce point de vue, le bilan stratégique du RAP 2008 confine à la plaisanterie : après une présentation très succincte de quelques éléments de contexte, il y est seulement indiqué que « *la plupart des objectifs fixés pour 2008 ont été atteints* ».

En sens inverse, il convient de signaler les progrès réalisés depuis quelques années dans la présentation des dépenses fiscales rattachées au programme, dont on sait qu'elles sont aussi nombreuses (31 dispositions dérogatoires) que coûteuses (5,8 milliards d'euros au total en 2008). En particulier, des éléments d'appréciation sont désormais fournis sur certaines dépenses fiscales dites « *à forts enjeux* », à savoir les exonérations et impositions réduites en matière d'assurance-vie (depuis le RAP 2007) et les exonérations liées à la participation, à l'intéressement et à l'épargne salariale (depuis le RAP 2008). Ces évaluations, dont la méthodologie reste à parfaire ⁽¹⁾, mériteraient d'être complétées par la construction de véritables indicateurs de performance. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, pourraient prochainement être introduits un indicateur rapportant l'encours des contrats d'assurance-vie libellés en unités de compte à l'encours total des contrats d'assurance-vie, ainsi qu'un indicateur rapportant les placements finançant les entreprises (actions, dettes, immobilier) aux placements des compagnies d'assurance dans le cadre des contrats d'assurance-vie en euros.

Quant aux dépenses budgétaires, la mesure de leur performance souffre de deux défauts principaux.

- D'une part, plusieurs indicateurs sont trop sensibles au contexte : leurs résultats sont donc difficilement imputables au responsable de programme. À titre d'exemple, votre Rapporteur spécial considère depuis plusieurs années que le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social n'est pas un indicateur pertinent, car très dépendant de l'environnement économique et financier et des autres déterminants de l'équilibre prudentiel des fonds d'épargne. L'exécution 2008 le confirme aisément : la baisse sensible du pourcentage, passé de 58,5 % en 2007 à 53,2 %, s'explique par la forte collecte observée sur le livret A, produit aux conditions de rémunération attractives dans le contexte de crise.

(1) Dans son Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008 (p. 45), la Cour des comptes note que « leur chiffrage repose sur des hypothèses et des extrapolations dont certaines sont très discutables et extrêmement sensibles aux conventions retenues. De plus, le calcul de la dépense fiscale liée à l'assurance vie ne prend pas en compte les exonérations de droits de succession dont bénéficient les contrats ».

PERFORMANCE

Au contraire, un indicateur construit autour d'une évaluation de la part des ressources « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social – illustrant la vision des bénéficiaires du dispositif – permettrait de mesurer le caractère plus ou moins attractif pour l'emprunteur de la ressource publique. Jusqu'à présent, le Gouvernement ne s'y est pas montré favorable, alors même que le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a relevé que les objections opposées au Rapporteur spécial « *ne sont pas entièrement convaincantes* » ⁽¹⁾.

- D'autre part, les indicateurs sont marqués par leur grande instabilité, ce qui rend délicate une appréciation globale et à moyen terme des performances du programme. Cette instabilité est parfois un « mal nécessaire » lorsqu'il s'agit de supprimer des indicateurs non pertinents, tels que le taux de sinistralité sur les prêts à l'accession sociale (depuis le PAP 2008), le taux de régularisation des multi-détentions de plans épargne logement (PEL) ou la « liquidité globale » des fonds d'épargne (depuis le PAP 2009).

En revanche, on s'explique moins certains changements incessants dans la méthode de construction des indicateurs. Ainsi, dans les PAP 2006 et 2007, l'indicateur de taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts rapportait l'*encours* des prêts à l'*encours* des dépôts. Dans le PAP 2008, l'indicateur rapporte le *nombre* de PEL ayant donné lieu à un prêt au nombre de plans clôturés dans l'année. Pour permettre de mesurer l'évolution d'une année sur l'autre, le RAP 2008 présente d'ailleurs le résultat de 2007 calculé selon la nouvelle méthodologie. Toutefois, dans le PAP 2009, l'indicateur est de nouveau construit en fonction des *encours* de prêts, revenant ainsi à la situation du PAP 2007. Que nous réserve le PAP 2010 ?

(1) « La Caisse des dépôts a connaissance de ses encours de prêts aidés aux bailleurs sociaux qu'elle finance et elle reçoit les comptes annuels de ces bailleurs. Un dispositif de collecte commune des informations comptables est en préparation avec l'Union sociale pour l'habitat, le ministère du logement et la Caisse de garantie du logement locatif social (projet Harmonia) pour application en 2008. On peut par ailleurs comparer facilement ces encours de prêts avec le total des ressources d'emprunts à long terme, ce qui élimine les effets d'une évolution de l'autofinancement » (*Rapport d'audit du CIAP sur le programme Épargne, décembre 2007, p. 18*).