

N° 792

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 13

**Engagements financiers de l'État**

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATION DE LA FRANCE AU  
DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE, COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : ACCORDS  
MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU  
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

*Rapporteur spécial* : M. Jérôme BASCHER

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » EN 2021 EST MARQUÉE PAR LA NETTE AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE.....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'EXPLIQUE PAR LA PRUDENCE DES PRÉVISIONS SUR LES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT, ALORS MÊME QUE LA CHARGE DE LA DETTE CONNAIT UN NET RESSAUT .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Les crédits de la mission sont portés à plus de 98 % par le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » .....</i>	<i>7</i>
2. <i>L'exécution des crédits de la mission en 2021 doit davantage s'apprécier à l'aune de l'augmentation de la charge de la dette de l'État qu'à celui de la sous-consommation des crédits .....</i>	<i>8</i>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>12</b>
1. <i>L'augmentation de la charge de la dette en 2021 est principalement due à l'inflation, dans un contexte de taux encore très favorable .....</i>	<i>12</i>
2. <i>La trésorerie nette de l'État demeure élevée en 2021 et devrait être mobilisée pour répondre à la hausse du besoin de financement de l'État en 2022.....</i>	<i>17</i>
3. <i>Les crédits demandés sur le programme « Appels en garantie de l'État » ont fortement augmenté depuis deux ans, même si leur niveau de consommation demeure encore limité..</i>	<i>19</i>
4. <i>La gestion des dépenses fiscales attachées au programme 145 « Épargne » apparaît toujours insuffisante.....</i>	<i>21</i>
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT ET ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » A DE NOUVEAU ÉTÉ MOBILISÉ POUR SOUTENIR LES SECTEURS PARTICULIÈREMENT AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>23</b>
<b>A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, PLUTÔT PROCHE DE LA PRÉVISION, MASQUE D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION .....</b>	<b>23</b>
<b>B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Le solde du compte de concours financiers continue de se dégrader, dans un contexte de forte mobilisation des avances en réponse à la crise sanitaire .....</i>	<i>27</i>
2. <i>Les caractéristiques des avances octroyées continuent de susciter des interrogations quant au respect des conditions régissant leur fonctionnement et leur octroi .....</i>	<i>28</i>
<b>III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX EST CONFORME AUX PRÉVISIONS.....</b>	<b>30</b>
<b>A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMMENT DE LA GRÈCE » .....</b>	<b>30</b>
<b>B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » .....</b>	<b>31</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **L'exécution des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » en 2021 est légèrement inférieure à la prévision** inscrite en loi de finances initiale, avec un écart de - 1,6 % en autorisations d'engagement (AE) et de - 1,2 % en crédits de paiement (CP). Toutefois, **cette sous-exécution est pour partie artificielle : elle tient aux prévisions extrêmement prudentes du Gouvernement sur le programme 114, qui porte les appels en garantie de l'État.** Doté de plus de 2,5 milliards d'euros, il n'a finalement été exécuté qu'à hauteur de 12 % (298 millions d'euros).

2. En revanche, et **pour la première fois depuis 2011, la charge de la dette augmente d'une année sur l'autre**, passant de 35,8 milliards d'euros en 2020 à 37,8 milliards d'euros en 2021, ce qui explique le dynamisme des crédits de la mission entre 2020 et 2021 (+ 6 % en CP). **La hausse de la charge de la dette est principalement due à l'inflation (+ 2,6 milliards d'euros) et dans une moindre mesure à un effet volume (+ 0,8 milliard d'euros).** **L'effet taux demeure encore une fois favorable cette année (- 1,5 milliard d'euros)**, la France s'étant en moyenne financée à - 0,67 % sur ses titres de court terme (bons fixes du Trésor, BTF) et à - 0,05 % sur ses titres de moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor, OAT). La charge de la dette constatée en 2021 demeure certes inférieure à celle constatée en 2019 (39,1 milliards d'euros) mais les facteurs qui ont joué sur son évolution en 2021 se retrouveront avec d'autant plus d'ampleur en 2022. Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait appelé à se méfier de l'évolution de l'inflation, qu'il qualifiait de « grande inconnue ».

3. L'impact de la crise sanitaire est très visible sur le programme 114 « **Appels en garantie de l'État** », qui retrace les nouveaux dispositifs de garantie mis en place pour soutenir les entreprises, au premier titre desquels les prêts garantis par l'État (PGE). **Leur traduction budgétaire apparaît toutefois encore limitée en 2021** (191,2 millions d'euros) mais devrait être plus significative à compter de 2022, alors que la quasi-totalité des entreprises bénéficiaires auront commencé à rembourser leur emprunt.

4. **Le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics » a lui-aussi été mobilisé pour soutenir les secteurs fortement affectés par la crise sanitaire, tels que l'aérien** (budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », exploitants d'aéroports) et **les transports publics** (Ile-de-France Mobilités, autorités organisatrices de la mobilité). Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus en cours de gestion pour attribuer de nouvelles avances à ces secteurs, parfois à la limite des principes régissant leur fonctionnement et leurs conditions d'octroi.



## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » EN 2021 EST MARQUÉE PAR LA NETTE AUGMENTATION DE LA CHARGE DE LA DETTE

### A. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION S'EXPLIQUE PAR LA PRUDENCE DES PRÉVISIONS SUR LES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT, ALORS MÊME QUE LA CHARGE DE LA DETTE CONNAIT UN NET RESSAUT

#### 1. Les crédits de la mission sont portés à plus de 98 % par le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »

La mission « Engagements financiers de l'État » porte l'ensemble des crédits destinés à **permettre à l'État d'honorer ses engagements et d'assurer sa continuité financière**. Elle se compose de **six programmes, de poids budgétaires inégaux** :

- le **programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »** (crédits évaluatifs) doit **répondre au besoin de financement de l'État et lui permettre de gérer sa dette et sa trésorerie**<sup>1</sup> en conciliant sécurité et intérêt des contribuables. Représentant plus de 98 % des crédits de la mission, le programme joue un rôle prépondérant dans sa bonne exécution ;

- le **programme 114 « Appels en garantie de l'État »** (crédits évaluatifs) porte les crédits destinés à **couvrir la mise en jeu des garanties octroyées par l'État**, notamment pour les dettes émises par des tiers. Les crédits ouverts en loi de finances initiale sur ce programme connaissent une nette hausse depuis 2020, du fait des dispositifs de garantie exceptionnels mis en place par la France pour soutenir les acteurs économiques face à la crise sanitaire (ex. prêts garantis par l'État) ;

- le **programme 145 « Épargne »** répond à deux grands objectifs : (i) le pilotage des dispositifs de financement du logement, à la fois pour les organismes de logement social et pour les particuliers et (ii) le pilotage des systèmes de l'épargne réglementée ;

- le **programme 336 « Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité »** (MES) constitue le support de la contribution française au MES. Il porte également, depuis 2017, les crédits destinés à rétrocéder au MES le solde des intérêts versés au titre de ses dépôts auprès de la Banque de France ;

---

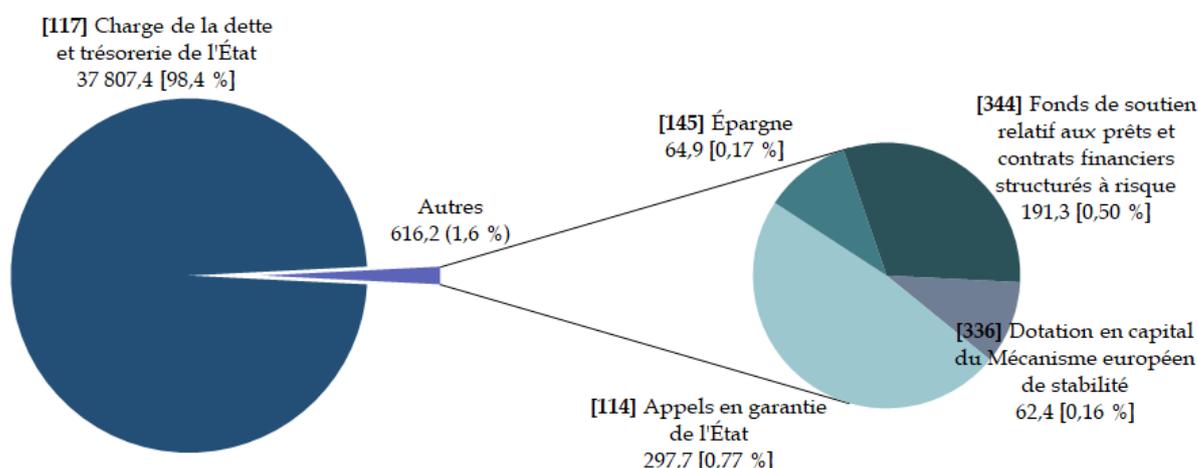
<sup>1</sup> À noter que, conformément à l'article 22 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits ne sont pas directement versés aux acteurs financiers mais transitent par le compte de commerce 903 « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

- le programme 338 « Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement » (BEI) n'a été abondé qu'une seule fois, en 2013, pour porter la contribution française à l'augmentation en capital de la BEI ;

- le programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » porte les aides financières destinées aux collectivités territoriales et à leurs établissements ayant contracté des emprunts dits « toxiques ».

### Répartition des crédits de paiement exécutés en 2021 par programme de la mission « Engagements financiers de l'État »

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## 2. L'exécution des crédits de la mission en 2021 doit davantage s'apprécier à l'aune de l'augmentation de la charge de la dette de l'État qu'à celui de la sous-consommation des crédits

a) Des prévisions prudentes sur les appels en garantie de l'État expliquent la sous-consommation des crédits affichée sur la mission en 2021

L'écart entre les crédits exécutés en 2021 et ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2021 s'établit à **-1,57 % pour les autorisations d'engagement (AE)** et **-1,24 % pour les crédits de paiement (CP)**.

**Exécution des crédits de la mission  
par programme en 2021**

*(en millions d'euros)*

Programme		Exécution 2020	LFI 2021	2021 révisé	Exécution 2021	Exécution 2021 / exécution 2020	Exécution 2021 / LFI 2021	Exécution 2021 / 2021 (révisé)
[117] Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	AE = CP	35 802,15	36 073,00	37 535,00	37 807,41	5,60 %	4,81 %	0,73 %
[114] Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	AE = CP	92,67	2 504,80	767,64	297,65	221,20 %	- 88,12 %	- 61,23 %
[145] Épargne	AE	57,60	61,62	64,95	64,52	12,00 %	4,70 %	- 0,66 %
	CP	57,81	61,62	65,29	64,90	12,27 %	5,32 %	- 0,60 %
[336] Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité	AE = CP	98,00	79,00	62,36	62,36	- 36,37 %	- 21,07 %	0,00 %
[338] Augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement	AE = CP	0,00	0,00	0,00	0,00			
[344] Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	AE	0,06	0,00	12,05	-119,97			
	CP	179,41	189,49	191,30	191,25	6,60 %	0,93 %	- 0,03 %
TOTAL MISSION	AE	36 050,48	38 718,42	38 441,99	38 111,96	5,72 %	- 1,57 %	- 0,86 %
	CP	36 230,03	38 907,91	38 621,59	38 423,57	6,05 %	- 1,24 %	- 0,51 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'écart en exécution s'explique quasi-exclusivement par la **sous-consommation très élevée des crédits prévus au titre des appels en garantie de l'État** (programme 114), à hauteur de 88,1 %. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait en effet souligné la prudence des prévisions du Gouvernement, alors même que le pic du début des remboursements pour les prêts garantis par l'État (PGE) ne devait pas être atteint avant au moins le début du deuxième trimestre 2022.

Sur le **programme 336**, la sous-exécution provient d'une modification de la répartition des dépôts du MES au sein de l'Eurosystème. L'Italie et les Pays-Bas s'étant engagés à procéder aux rétrocessions des intérêts perçus sur les dépôts du MES, le volume placé auprès de la Banque

de France a légèrement diminué, conduisant de fait à réduire le montant de la rétrocession due au titre de l'année 2020.

Le rapporteur spécial relève par ailleurs qu'**il n'y a pas eu cette année sur le programme 336 d'ouverture de crédits en cours de gestion.** Après les critiques répétées des rapporteurs spéciaux et de la Cour des comptes, le Gouvernement s'était enfin résolu à demander l'ouverture de crédits dès la loi de finances initiale pour 2021. En 2020, le Gouvernement n'avait procédé à la dotation du programme 336 que par le biais de la troisième loi de finances rectificative (LFR), en 2019 par la LFR de fin d'année, et en 2018 par le biais d'un décret de répartition de 100 millions d'euros pris sur le programme « dépenses accidentelles et non prévisibles » de la mission « Crédits non répartis ». Or, ces dépenses sont loin d'être imprévisibles : elles sont liées à un engagement réciproque de la France et de l'Allemagne à rétrocéder les intérêts perçus sur les dépôts du MES. L'Italie et les Pays-Bas ont depuis pris un engagement similaire.

Les crédits portés par le **programme 145**, qui a bénéficié d'une ouverture en cours de gestion, ont en revanche été légèrement sur-exécutés, rompant ainsi la baisse tendancielle observée depuis plusieurs exercices. Ce décalage ne semble toutefois que temporaire et apparaît lié au changement de prestataire pour la gestion des primes d'épargne logement.

**Enfin, l'exécution des crédits du programme 344 est conforme aux prévisions**, une fois tenue compte de **l'attribution d'un fonds de concours annuel de 11,5 millions d'euros.** La Caisse française de financement local (10 millions d'euros) et la banque Dexia Crédit local (1,5 million d'euros) contribuent en effet au fonds de soutien aux collectivités territoriales.

Plus globalement, s'il est vrai que la mission affiche une sous-consommation de ses crédits par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale et aux révisions opérées en cours d'année, il n'en demeure pas moins que **les crédits consommés progressent très fortement entre 2020 et 2021**, de respectivement 5,7 % et 6 % pour les AE et les CP. Cette progression inédite sur ces dernières années est due au **très net ressaut de la charge de la dette en 2021.**

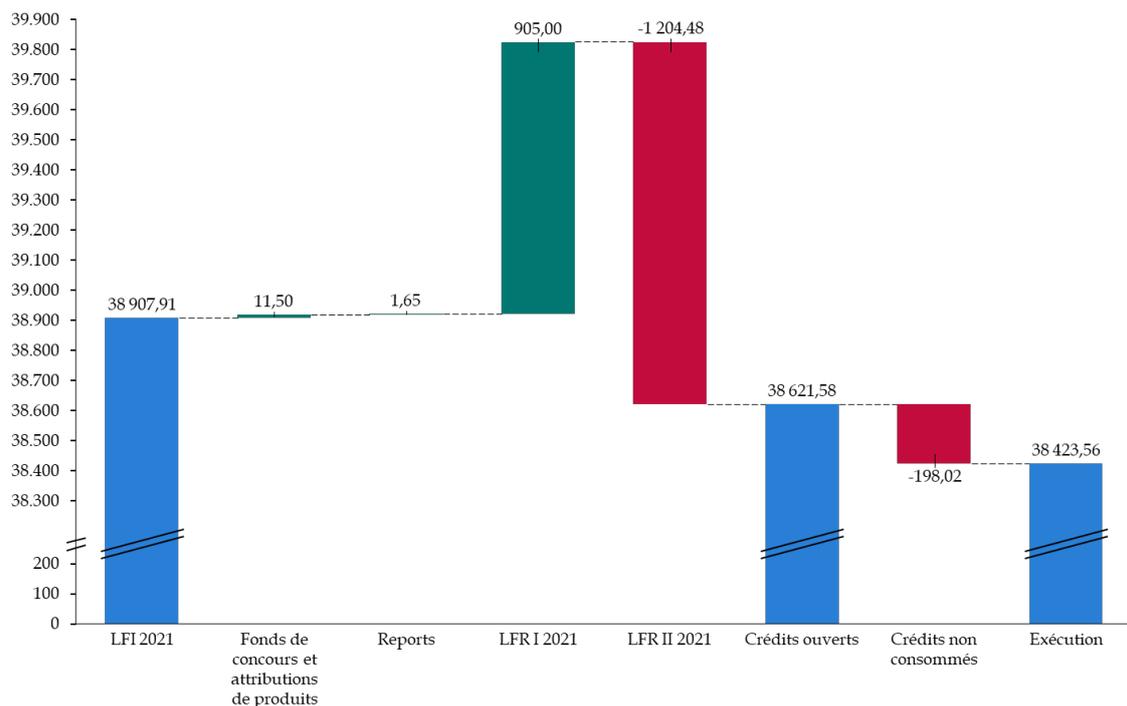
*b) Une apparente sous-exécution qui ne doit pas conduire à passer à côté du premier signal d'alerte sur la charge de la dette*

Au regard du poids du programme 117, et en son sein de l'action 01 « Dette », les évolutions de la charge de la dette doivent faire l'objet d'une attention particulière. Or, **pour la première fois depuis 2011, la charge de la dette augmente significativement d'une année sur l'autre**, passant de 35,8 milliards d'euros en 2020 à 37,8 milliards d'euros en 2021. Des crédits ont dû être ouverts en cours d'année.

D'autres programmes ont vu leurs crédits être annulés, ce qui explique, dans le graphique ci-après, la relative stabilité entre les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2021, ceux ouverts et ceux effectivement consommés.

### Mouvements de crédits intervenus en gestion au cours de l'exercice 2021

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**1,9 milliard d'euros ont été ouverts lors de la première loi de finances rectificative pour 2021 pour répondre à la hausse de la charge de la dette.** Ce montant est minoré sur le graphique ci-dessus à hauteur des annulations intervenues sur les appels en garantie de l'État, soit 995 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 742 millions d'euros d'annulations supplémentaires lors de la deuxième loi de finances rectificative.

**La hausse de la charge de la dette en 2021 est principalement due à une inflation plus forte qu'anticipée en loi de finances initiale.** C'est d'ailleurs un point que le rapporteur spécial avait relevé lors de l'examen du projet de loi de finances, en estimant que « *l'évolution de l'inflation demeurait une véritable inconnue* » et que la prévision inscrite pour la charge de la dette ne lui semblait pas, dans ce contexte, être trop prudente.

Si la charge de la dette a donc connu en 2021 une augmentation significative de deux milliards d'euros, elle n'en demeure pas moins nettement inférieure à celle constatée en 2019 (**39,1 milliards d'euros**). L'augmentation est donc encore contenue, ce qui ne sera plus le cas en 2022.

## **B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **1. L'augmentation de la charge de la dette en 2021 est principalement due à l'inflation, dans un contexte de taux encore très favorable**

#### *a) Une « normalisation » de la gestion de la dette*

Le rapporteur spécial avait relevé en 2020 la **forte augmentation des émissions de titres d'État de court terme** (bons à taux fixe, BTF), destinés à couvrir une partie des brusques hausses du besoin de financement de l'État à la suite des premières mesures d'urgence et de relance. L'encours de BTF avait ainsi augmenté de 54,7 milliards d'euros. Or, et **alors même qu'une nouvelle augmentation était prévue dans la loi de finances initiale pour 2021 (+ 19,5 milliards d'euros), l'encours de BTF a finalement diminué de 6,2 milliards d'euros.**

Cette « normalisation » de la gestion de la dette de l'État est positive, les titres de court terme constituant une marge de sécurité pour l'État pour faire face à un choc inattendu. Ainsi, c'est bien parce que leur part avait été ramenée à moins de 6 % de l'encours de dette négociable en 2019 que l'Agence France Trésor avait pu s'appuyer sur les BTF pour répondre à la hausse sans précédent du besoin de financement de l'État en 2020.

Quant aux émissions de titres de moyen et de long terme, elles ne devaient plus représenter que **10,6 % du PIB en 2021**, contre 11,3 % en 2020. L'objectif est de revenir progressivement à la moyenne constatée sur la décennie 2010-2019, autour de 8,3 % - 8,5 % du PIB.

#### *b) Une hausse de la charge de la dette contenue dans un contexte d'endettement croissant*

Les émissions de titres de la dette de l'État se sont de nouveau déroulées dans de très bonnes conditions, en dépit d'un programme de financement volumineux, avec l'émission de titres de moyen et long termes nette des rachats de 260 milliards d'euros, soit le maintien au niveau record atteint en 2020.

**Le besoin de financement de l'État est donc resté très élevé en 2021, à 285,3 milliards d'euros.** S'il a diminué d'un peu moins de 8 % par rapport à 2020, il reste significativement plus élevé que celui constaté en

moyenne sur la décennie 2010-2019 (191 milliards d'euros) et lors de la crise financière (246,4 milliards d'euros en 2009)<sup>1</sup>.

### Évolution du tableau de financement de l'État en 2021

(en milliards d'euros)

	2020 (exécuté)	LFI 2021	LFR I 2021	LFR II 2021	Exécution 2021	Exécution 2021/ exécution 2020	Exécution 2021 / LFI 2021
<b>Besoin de financement</b>							
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	136,1	118,3	118,3	118,3	118,3	- 13,08 %	0,00 %
Amortissement des autres dettes (dettes reprises, etc...)	2,2	0	0	0	0	- 100,00 %	
Déficit budgétaire	176,9	173,3	220,1	205,1	170,7	- 3,50 %	- 1,50 %
Amortissement de la dette SNCF Réseau	0	1,3	1,3	1,3	1,3		
Autres besoins de trésorerie	-5,6	0,1	-1,4	-3,7	-5	- 10,71 %	
<b>Total</b>	<b>309,6</b>	<b>293</b>	<b>338,3</b>	<b>321</b>	<b>285,3</b>	<b>- 7,85 %</b>	<b>- 2,63 %</b>
<b>Ressources de financement</b>							
Émissions de titres à moyen et long termes, nettes des rachats	260	260	260	260	260	0,00 %	0,00 %
Variation de l'encours de titres à court terme	54,7	19,5	19,5	5	-6,2	- 111,33 %	- 131,79 %
Variation des dépôts des correspondants	27,8	7	3,9	8,9	18,7	- 32,73 %	167,14 %
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésoreries de l'État	-63,4	-	48,4	33,3	-4,4	- 93,06 %	
Autres ressources de trésorerie	30,5	6,5	6,5	13,8	17,2	- 43,61 %	164,62 %
<b>Total</b>	<b>309,6</b>	<b>293</b>	<b>338,3</b>	<b>321</b>	<b>285,3</b>	<b>- 7,85 %</b>	<b>- 2,63 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Les taux de couverture moyens des adjudications de BTF et d'OAT sont de respectivement 364 % et 228 % en 2021**, contre 277 % et 218 % en 2020. C'est largement supérieur aux cibles définies dans les indicateurs de performance, fixées par convention à 200 % pour les BTF et à 150 % pour les OAT.

**Le contexte de taux est lui aussi demeuré très favorable en 2021**, contribuant de fait à ralentir la progression de la charge de la dette entre 2020 et 2021. Le taux moyen pour les **émissions de court terme (BTF)** a

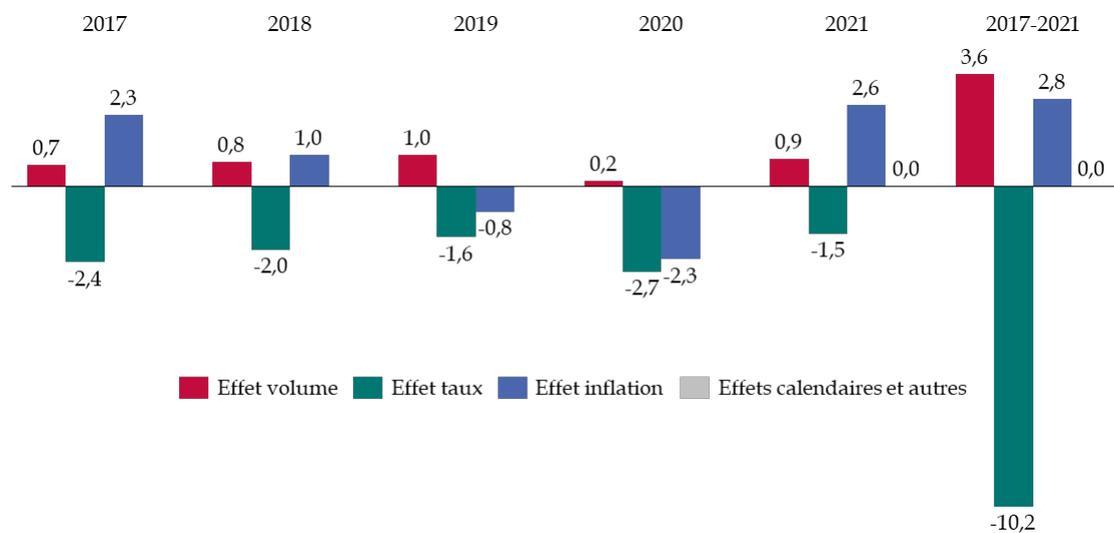
<sup>1</sup> Cour des Comptes, « Le budget de l'État en 2021. Résultats et gestion », juin 2022.

atteint - 0,67 % en 2021, contre - 0,57 % en moyenne en 2020, et celui des émissions de moyen et de long terme - 0,05 %, contre - 0,13 % en 2020. De fait, et comme en 2020, le taux apparent de la dette française s'est établi à 1,7 % en 2021.

*A contrario*, l'inflation et le déficit de l'État ont contribué à aggraver la charge de la dette, qui reste toutefois inférieure à celle constatée en 2019 (39,1 milliards d'euros).

### Les facteurs d'évolution de la charge de la dette depuis 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La France a donc pu maîtriser sa charge de la dette en s'appuyant sur un contexte de taux favorable, et ce en dépit d'un endettement croissant. La dette négociable de l'État a ainsi progressé de 137 milliards d'euros en 2021, pour s'établir à 2 117 milliards d'euros<sup>1</sup>. La très forte progression du PIB en 2021 empêche cette hausse nominale de se traduire par une aggravation très prononcée du ratio de la dette de l'État sur le PIB, passé de 88,3 % à la fin de l'année 2020 à 88,8 % à la fin de l'année 2021.

<sup>1</sup> Cour des Comptes, « Le budget de l'État en 2021. Résultats et gestion », juin 2022.

*c) Un premier signal d'alerte pour 2022*

L'effet budgétaire de la hausse de l'inflation sur la charge de la dette en 2021 apparaît relativement mineur au regard de la **révision opérée pour l'année 2022**, avec un supplément de charge d'indexation d'ores et déjà évalué à 10,8 milliards d'euros<sup>1</sup>. De même, le contexte de taux a fortement évolué depuis le milieu de l'année 2021 : le taux de l'OAT à 10 ans, titre de référence, avait ainsi augmenté de 56 points de base, pour repasser en territoire positif à la fin de l'année 2021 (0,20 %). Le taux moyen pondéré des émissions de moyen et de long terme en 2022 s'élève déjà à 0,88 % au 30 juin 2022, celui de l'OAT à 10 ans à 1,66 % au 12 juillet 2022.

**La France ne pourra donc plus bénéficier d'un effet taux aussi favorable, tandis que l'effet de l'inflation va brutalement s'accroître.** Or, le Gouvernement n'ayant pas prévu à court terme de réformes crédibles permettant de ralentir la progression de la dépense publique, qui plus est dans un contexte économique dégradé, **l'effet volume devrait lui aussi contribuer à aggraver la charge de la dette en 2022.**

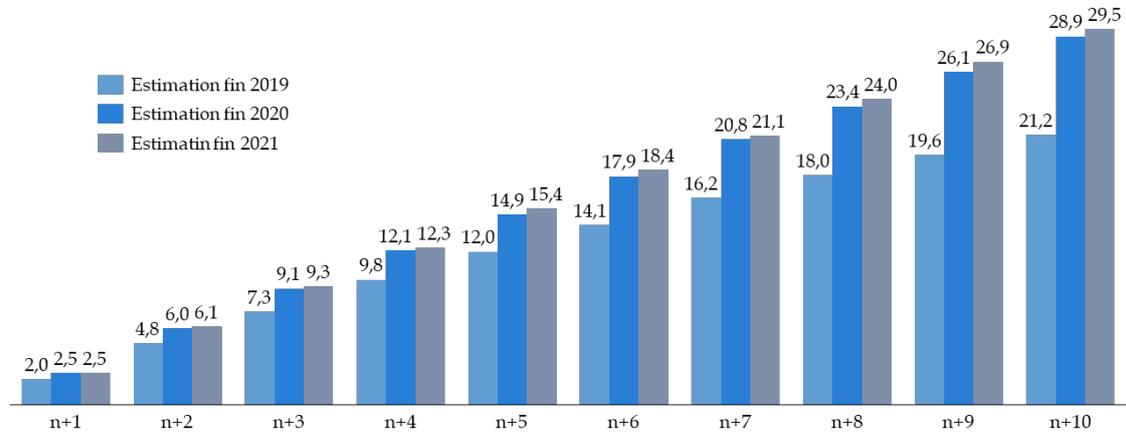
Après plusieurs années où le Gouvernement a pu se reposer, pour diminuer ce poste de dépenses budgétaires, sur des facteurs exogènes, indépendants de ses propres actions, ces facteurs risquent désormais de peser négativement sur la charge de la dette de l'État. C'est d'autant plus inquiétant que **le coût d'une hausse des taux de 1 % à 10 ans s'accroît d'année en année** : l'augmentation du volume de la dette publique conduit nécessairement à accroître la sensibilité de la charge de la dette à un choc de taux.

---

<sup>1</sup> Alors que le projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoit l'ouverture de 11,89 milliards d'euros sur le programme 117 au titre de la charge de la dette, les données transmises par l'Agence France Trésor indiquent que 10,8 milliards d'euros sont dus à la révision à la hausse de la charge d'indexation, compte tenu de l'inflation observée supérieure à la prévision en loi de finances initiale, et 1,1 milliard d'euros sont dus à la révision du scénario de taux pour l'année 2022.

**Estimation de l'impact d'un choc de taux de 1 % sur le supplément de la charge de la dette ces dix prochaines années à la fin des années 2019, 2020 et 2021**

(en milliards d'euros)

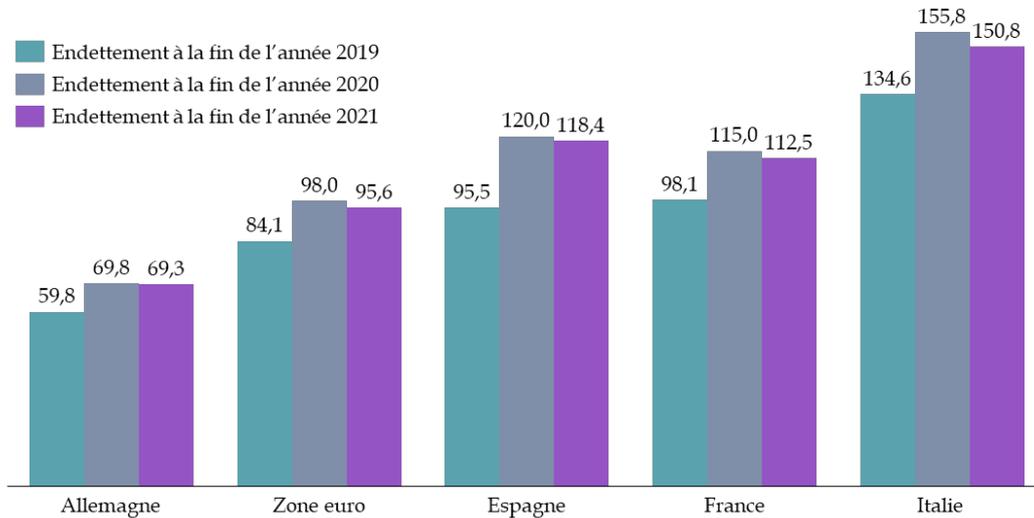


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Si la France n'est pas le seul pays de la zone euro à avoir connu une forte hausse de son endettement à la suite de la crise sanitaire, le rapporteur spécial relevait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, qu'elle faisait toutefois partie des pays qui disposaient des **marges de manœuvre budgétaires les plus étroites en cas de crise et qui avaient connu la plus forte dégradation de leur ratio de dette/PIB à l'issue de la crise sanitaire.**

## Évolution du taux d'endettement de plusieurs pays de la zone euro entre 2019 et 2021

(en % de dette sur PIB)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des bulletins mensuels de l'Agence France Trésor des mois de mai 2020 et janvier et mai 2022

### 2. La trésorerie nette de l'État demeure élevée en 2021 et devrait être mobilisée pour répondre à la hausse du besoin de financement de l'État en 2022

Si les taux négatifs se traduisent par des conditions d'emprunt très favorables, notamment à court-terme, ils affectent néanmoins les dépenses au titre de la gestion de la trésorerie de l'État. Les intérêts du compte courant du Trésor à la Banque de France ont poursuivi leur hausse et se sont élevés à 536 millions d'euros en 2021, soit une multiplication par 2,7 depuis 2019 (194 millions d'euros)<sup>1</sup>.

La trésorerie nette de l'État avait connu une forte progression en 2020, de 32,7 milliards d'euros. La trésorerie active avait en effet plus que doublé par rapport à 2019 (+ 62,2 milliards d'euros), du fait principalement de l'exécution du programme de financement fondé sur une prévision de déficit budgétaire en quatrième loi de finances rectificative supérieure de 45,2 milliards d'euros à celui effectivement constaté. La première loi de finances rectificative pour 2021 prévoyait que cette trésorerie, accumulée en 2020 mais non décaissée, soit utilisée à hauteur de 32,6 milliards d'euros en 2021 afin de financer la révision à la hausse du déficit, alors attendu à 205,1 milliards d'euros. Le déficit s'étant finalement établi à 170,7 milliards d'euros, la trésorerie est restée intacte. Elle devrait toutefois être mobilisée en 2022, le projet de loi de finances rectificative prévoyant même que la

<sup>1</sup> Cour des Comptes, « Le budget de l'État en 2021. Résultats et gestion », juin 2022.

contribution du compte du Trésor passe de 32,2 milliards d'euros à 51,4 milliards d'euros, et ce de nouveau pour financer la hausse du déficit, sans bouleverser le programme d'émission des titres de dette.

**La trésorerie passive, qui retrace les dépôts des correspondants du Trésor, a elle aussi augmenté, mais de manière moindre, + 18,7 milliards d'euros, pour atteindre un encours total de 175 milliards d'euros.** Une partie de cette augmentation s'explique par la centralisation auprès du Trésor des dépôts des disponibilités des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et d'organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public<sup>1</sup> à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021, le Parlement ayant habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et destinées à prescrire ces dépôts<sup>2</sup>. **En 2021, la centralisation des trésoreries aurait contribué à hauteur de 4,3 milliards d'euros à l'augmentation de la trésorerie passive<sup>3</sup>.**

Comme la commission des finances l'avait relevé lors de l'examen de la demande d'habilitation<sup>4</sup>, **la centralisation des trésoreries permet à l'État de diminuer son besoin de financement** en permettant notamment de diminuer le recours aux titres de court-terme, particulièrement mobilisés en cas de crise et de hausse brutale du besoin de financement.

---

<sup>1</sup> Les personnes morales et organismes publics sont listés par le décret n° 2021-29 du 14 janvier 2021 relatif à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor et au régime des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor. Il s'agit du fonds de garantie des dépôts et de résolution, de l'IFP-Énergies nouvelles, du Commissariat à l'énergie atomique, de France Compétences, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de Pôle Emploi, de l'Institut de France et de ses académies, de l'Institut national de l'audiovisuel, de la Monnaie de Paris, de l'EPIC Bpifrance, du Conseil économique, social et environnemental, des autorités publiques indépendantes, de l'Agence française d'expertise technique internationale et de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

<sup>2</sup> Article 58 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>3</sup> D'après les données inscrites dans le Compte général de l'État pour l'année 2021.

<sup>4</sup> Avis n° 444 (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 mai 2020 sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

**3. Les crédits demandés sur le programme « Appels en garantie de l'État » ont fortement augmenté depuis deux ans, même si leur niveau de consommation demeure encore limité**

**Le programme 114 « Appels en garantie de l'État » a été fortement mobilisé depuis le début de la crise sanitaire. Il porte notamment les dispositifs de garantie mis en place par l'État pour soutenir les entreprises. Ces dispositifs sont au nombre de six. Il s'agit, par ordre d'importance :**

- du **dispositif de prêts garantis par l'État (PGE)**<sup>1</sup>. La garantie de l'État ne couvre pas la totalité du prêt concerné mais varie selon la taille de l'entreprise (70 % à 80 % pour les très grandes entreprises, 90 % pour les autres). En quote-part garantie, **l'engagement de l'État approchait 93 milliards d'euros au 31 décembre 2021**<sup>2</sup>. Ce montant est en diminution par rapport à la fin de l'année 2020 – où il s'élevait à 100 milliards d'euros – du fait du remboursement intégral ou partiel de plusieurs prêts, 15 % des entreprises ayant choisi de rembourser leur PGE dès l'année 2021. Au 31 décembre 2021, 145 milliards d'euros avaient été accordés à plus de 700 000 entreprises, près de 110 milliards d'euros ayant été octroyés à 530 000 entreprises entre la fin du mois de mars et la fin du mois de juin 2020<sup>3</sup> ;

- des deux dispositifs des prêts participatifs Relance et des obligations Relance. L'État apporte aux investisseurs sa garantie, qui peut couvrir jusqu'à 30 % de l'encours total du principal des créances acquises par le fonds bénéficiant de la garantie. Le montant maximal de la garantie de l'État ne pourra excéder 20 milliards d'euros. **L'encours total des créances était d'environ 550 millions d'euros à la fin de l'année 2021, un montant faible qui illustre le manque d'attractivité de ces produits pour les entreprises et qui a conduit le Gouvernement à en simplifier les conditions d'accès au mois de novembre 2021 ;**

- des **dispositifs de réassurance** mis en œuvre par la Caisse centrale de réassurance, pour couvrir à la fois le marché domestique et le marché à l'export. L'engagement de l'État s'élève à 2,08 milliards d'euros ;

- de la création par la Banque européenne d'investissement (BEI) d'un **fonds paneuropéen de garanties**. 21 États membres ont décidé d'y contribuer, la quote-part de la France approchant 4,7 milliards d'euros. 65 %

---

<sup>1</sup> Pour une description détaillée de ce dispositif, se reporter par exemple au rapport d'information n° 583 de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.

<sup>2</sup> Les données sur les engagements de l'État et les provisions pour risques proviennent du compte général de l'État pour 2020.

<sup>3</sup> Selon les données inscrites dans le Trésor-Eco n° 303 du mois de mars 2022 consacré à l'analyse des prêts garantis par l'État à la fin de l'année 2021 (Hind Benitto, Benjamin Hadjibeyli, Matéo Maadini).

des financements de ce fonds sont réservés à des petites et moyennes entreprises (PME) ;

- de la garantie octroyée par l'État aux **sociétés d'affacturage** en contrepartie de la mise à disposition des lignes de financement dès la prise de commande par les entreprises (52 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Dans le compte général de l'État (CGE), **le risque financier maximal auquel l'État est exposé est comptabilisé en engagements hors bilan**. Le CGE présente les provisions pour risques, calculées à partir du taux anticipé de sinistralité<sup>2</sup> :

- la provision pour engagement au titre du dispositif des PGE a baissé de 2,25 milliards d'euros pour s'établir à **4 milliards d'euros**. Ce réajustement s'appuie sur la réévaluation à la baisse de l'exposition des entreprises au risque de défaillance, et pourrait donc de nouveau être revu en 2022, au regard du contexte macroéconomique ;

- la quote-part française dans le fonds paneuropéen de garanties de la BEI conduit à une provision pour engagement de **112 millions d'euros** à la fin de l'année 2021. La nette baisse par rapport à l'année 2020 (530 millions d'euros) s'explique par une modification des modalités de calcul. La provision dépend désormais du taux de sinistralité appliqué aux projets pour lesquels les encours de prêts ont bien été décaissés ;

- les encours réassurés par la Caisse centrale de réassurance représentent une provision de **1,4 milliard d'euros**.

**À l'instar de ce qui avait été constaté en 2020, les effets budgétaires de ces garanties sont encore peu visibles en 2021**. Sur les 2,5 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale, 1,74 milliard d'euros ont été annulés lors des deux lois de finances rectificatives. Bien que les crédits consommés ont été multipliés par trois entre 2020 et 2021, le taux de consommation demeure très faible, **à hauteur de 12 %**, soit un peu moins de 300 millions d'euros.

**Pour les PGE, 191,18 millions d'euros ont été versés en 2021**, tandis qu'aucune dépense n'a été constatée au titre de l'affacturage à la commande ou des dispositifs de réassurance. Quant au fonds paneuropéen de la BEI, dont la France sera la troisième bénéficiaire derrière l'Italie et l'Espagne, seulement 191 000 euros ont été versés en 2021.

Par ailleurs, sur les autres dispositifs « conventionnels » de garantie, portés par le programme 114 avant la crise sanitaire, les appels se sont là-aussi avérés de faible ampleur, avec 106 millions d'euros consommés, dont 74,2 millions d'euros versés au compte de commerce 915 qui retrace les opérations relatives aux garanties publiques de soutien à l'export,

---

<sup>1</sup> L'ensemble des données chiffrées présentées pour chacun des dispositifs de garantie provient du compte général de l'État pour l'année 2021.

<sup>2</sup> Ibid.

et 31 millions d'euros à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, pour l'abondement du fonds de roulement pour l'indemnisation des sinistres.

Ces taux de consommation et d'annulation des crédits s'expliquent par les **hypothèses très prudentes** adoptées par le Gouvernement pour procéder à la budgétisation de ce programme, ainsi que l'avait relevé le rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. Il soulignait également que **les prévisions quant au niveau de sinistralité des différents dispositifs ne pourraient véritablement s'apprécier qu'à compter de la fin du premier semestre 2022**, au moment où la très grande majorité des entreprises aura commencé à rembourser ses PGE. D'après une enquête menée par Bpifrance auprès des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME), seules 5 % d'entre elles auraient déclaré craindre de ne pas être en mesure de rembourser leur PGE<sup>1</sup>.

Au regard de la forte mobilisation du programme 114 et de l'importance prise par ce dispositif au sein des mesures d'urgence et de relance, **le rapporteur spécial partage la recommandation de la Cour des comptes appelant à la mise en place d'un indicateur de performance sur les PGE**. Cet indicateur permettrait de suivre les taux de défaillance (prévisions actualisées et réalisation) et de donner des informations sur la santé financière des entreprises ayant bénéficié de ce dispositif<sup>2</sup>.

#### **4. La gestion des dépenses fiscales attachées au programme 145 « Épargne » apparaît toujours insuffisante**

Le coût total actualisé des dépenses fiscales attachées au programme 145 « Épargne » en 2021 est 75 fois supérieur aux crédits consommés en 2021 (64,9 millions d'euros), ce qui leur donne une place prépondérante pour apprécier les objectifs du programme. Or, depuis plusieurs années, **le rapporteur spécial regrette le pilotage trop peu rigoureux de ces 29 dépenses fiscales**, en dépit de leur importance considérable, que ce soit pour soutenir l'épargne salariale, l'assurance-vie ou encore l'épargne sur les livrets règlementés.

Pour deux tiers de ces dépenses fiscales, **l'évaluation est soit absente, soit ne relève que de l'ordre de grandeur**, ce qui pose deux difficultés. D'une part, l'absence d'une évaluation fiable du coût et du nombre de bénéficiaires pour une grande partie de ces dépenses fiscales ne permet pas de conduire une analyse coût-bénéfice approfondie. D'autre part, et alors même que le coût total augmente sur le long terme, les limites en

---

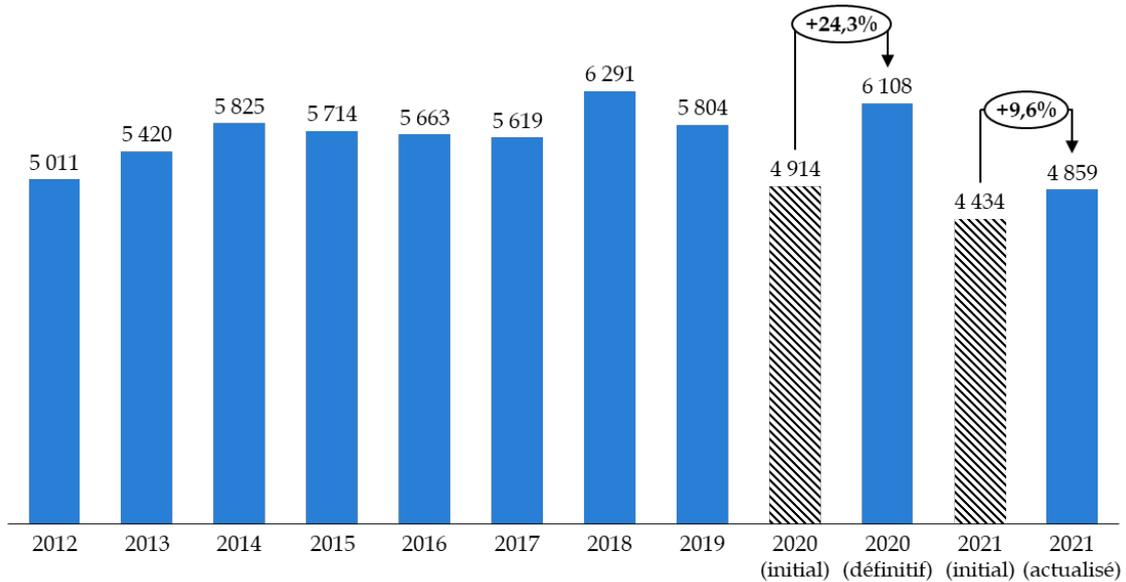
<sup>1</sup> Selon les données inscrites dans le Trésor-Eco n° 303 du mois de mars 2022 consacré à l'analyse des prêts garantis par l'État à la fin de l'année 2021 (Hind Benitto, Benjamin Hadjibeyli, Matéo Maadini).

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Mission Engagements financiers de l'État - Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 », avril 2021.

matière d'évaluation se traduisent par de fréquents réajustements en cours d'année.

### Évolution du coût total\* des dépenses fiscales rattachées au programme 145 « Épargne » depuis 2012

(en millions d'euros)



\* Le coût total correspond au chiffrage actualisé des dépenses fiscales disponible dans le rapport annuel de performance. Il exclut les trois dépenses fiscales inférieures à 0,5 millions d'euros. À noter, le chiffrage actualisé pour 2021 n'intègre pas l'évaluation de la dépense fiscale « exonération des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable », dont le coût s'est pourtant élevé à un milliard d'euros en 2020.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

De nouveau, le rapporteur spécial appelle à passer en revue l'ensemble des dépenses fiscales du programme 145, à commencer par celles dont le coût est inférieur à 0,5 million d'euros et pour lesquelles l'évaluation est la plus limitée. Plusieurs dépenses fiscales attachées au programme, et notamment les plus importantes d'entre elles, ont été créées dans les années 1970 et 1980, sans aucune modification depuis.

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT ET ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » A DE NOUVEAU ÉTÉ MOBILISÉ POUR SOUTENIR LES SECTEURS PARTICULIÈREMENT AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE

### A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, PLUTÔT PROCHE DE LA PRÉVISION, MASQUE D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION

La direction générale du Trésor est responsable du compte de concours financiers (CCF) « **Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics** »<sup>1</sup>, l'Agence France Trésor en assurant la gestion. Les deux sont chargés d'examiner les demandes d'avances, le CCF retraçant en effet, par le biais de programmes spécifiques, les avances octroyées à divers organismes ainsi que leur remboursement. Longtemps composé de quatre programmes, **le CCF a vu son périmètre s'élargir au cours de l'année 2020, pour soutenir des secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire.**

Les quatre programmes « traditionnels » retracent les avances octroyées à :

- **l'Agence de services et de paiement (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (programme 821).** Avec cette avance, l'ASP couvre une partie de ses besoins en trésorerie au titre des aides agricoles versées le quatrième trimestre et dans l'attente de leur versement par l'Union européenne, qui intervient seulement au début de l'année suivante. Une marge de sécurité est toujours gardée sur ce programme, afin de ne pas pénaliser l'octroi des aides aux agriculteurs ;

- **les organismes distincts de l'État gérant des services publics : établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social (programme 823).** Ces organismes peuvent bénéficier des crédits du programme pour couvrir leurs besoins de financement lorsqu'ils ne peuvent recourir au marché bancaire. Quatre avances ont été octroyées en 2021 : deux à France Agrimer au titre du préfinancement d'aides européennes (86,6 millions d'euros au total), une à l'ASP pour le préfinancement des aides communautaires liées au Brexit (16,2 millions d'euros) et une à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans le cadre du financement de travaux immobiliers dans des lycées à l'étranger (2,8 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> À l'exception du programme 828, dont le responsable de programme est le directeur général des finances publiques.

- **d'autres services de l'État : budgets annexes, services autonomes (programme 824)**. Aujourd'hui, ce programme ne bénéficie qu'au **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**. Si la situation de trésorerie favorable du BACEA lui avait permis de poursuivre une trajectoire de désendettement de 2015 à 2019, la crise sanitaire, et son impact sur le trafic aérien, ont logiquement conduit à interrompre ces efforts. **De nouvelles avances ont été octroyées au BACEA en 2020 et en 2021 pour près de 2,35 milliards d'euros** et son niveau d'endettement est passé de 667 millions d'euros à la fin de l'année 2019 à 2,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2021<sup>1</sup>. Toutefois, pour ne pas pénaliser la gestion du budget annexe, les conventions signées au titre de ces nouvelles avances prévoient des durées d'amortissement flexibles et la possibilité de procéder à des remboursements anticipés ;

- **l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex (programme 825)**. Ce programme, destiné à verser une éventuelle avance aux victimes du « médiateur » n'a fait l'objet d'aucun décaissement de crédit en 2021.

**Pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire et économique, trois programmes ont été créés et abondés par le biais des lois de finances rectificatives pour 2020 et 2021 :**

- **le programme 826 « Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité »** a été créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>2</sup>. Il est destiné à compenser la chute des recettes de la taxe d'aéroport, affectées au financement des dépenses de sûreté-sécurité. Ces premières avances, versées à 86 exploitants, ont une durée maximale de 10 ans, la première échéance de remboursement devant intervenir en 2024. **Les crédits ouverts en 2021 et entièrement consommés ont permis d'octroyer 84 nouvelles avances, pour un montant total de 250 millions d'euros ;**

- **le programme 827 « Avances remboursables destinées à soutenir Ile-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 »** a été créé par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020<sup>3</sup>. L'avance a été octroyée pour une durée maximale de 16 ans, avec une première échéance de remboursement en 2023. Aucun crédit supplémentaire n'était initialement prévu en 2021 ;

---

<sup>1</sup> L'endettement du BACEA ne s'est pas accru à hauteur du montant des nouvelles avances octroyées au budget annexe puisque le budget annexe a continué de procéder à des remboursements de précédentes échéances, certes dans une ampleur bien moindre que celle observée avant la crise sanitaire.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

- le programme 828<sup>1</sup> « Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 » a également été créé par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Contrairement à ce qui était prévu, l'octroi de ces avances n'a pas eu lieu en 2020 mais a été reporté en 2021. À la condition que la date de remboursement ne soit pas ultérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2031 et que la durée de remboursement ne soit pas inférieure à six ans<sup>2</sup>, les AOM bénéficiaires peuvent choisir de ne commencer à rembourser les avances reçues qu'au moment où les recettes tarifaires et le versement mobilité seront revenus à leur niveau moyen pour les années 2017 à 2019 (clause dite de « retour à meilleure fortune »).

**Exécution des dépenses et des recettes du CCF « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » en 2021**

*(en millions d'euros)*

Programme		Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Exécution 2021 / Exécution 2020	Exécution 2021 / LFI 2021
[821] Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	AE=CP	8 108,21	10 000,00	8 067,90	- 0,50 %	- 19,32 %
[823] Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	AE	90,00	375,00	162,36	80,40 %	- 56,70 %
	CP	90,00	358,00	105,60	17,33 %	- 70,50 %
[824] Avances à des services de l'État	AE=CP	1 250,00	1 060,58	1 100,58		3,77 %
[825] Avances à l'ONIAM au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex	AE=CP	0,00	15,00	0,00		- 100,00 %
[826 - nouveau] - Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	AE=CP	299,76	250,00	249,95		- 0,02 %
[827 - nouveau] - Avances remboursables destinées à soutenir Ile-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	AE=CP	1 175,00	0,00	800,00		

<sup>1</sup> Le programme 828 est le seul programme du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics » dont la responsabilité n'incombe pas au directeur général du Trésor mais au directeur général des finances publiques.

<sup>2</sup> Sauf accord du bénéficiaire.

[828 - nouveau] - Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	AE=CP	0,00	0,00	647,31		
TOTAL MISSION	AE	10 922,97	11 700,58	11 028,10	0,96 %	- 5,75 %
	CP	10 922,97	11 683,58	10 971,33	0,44 %	- 6,10 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

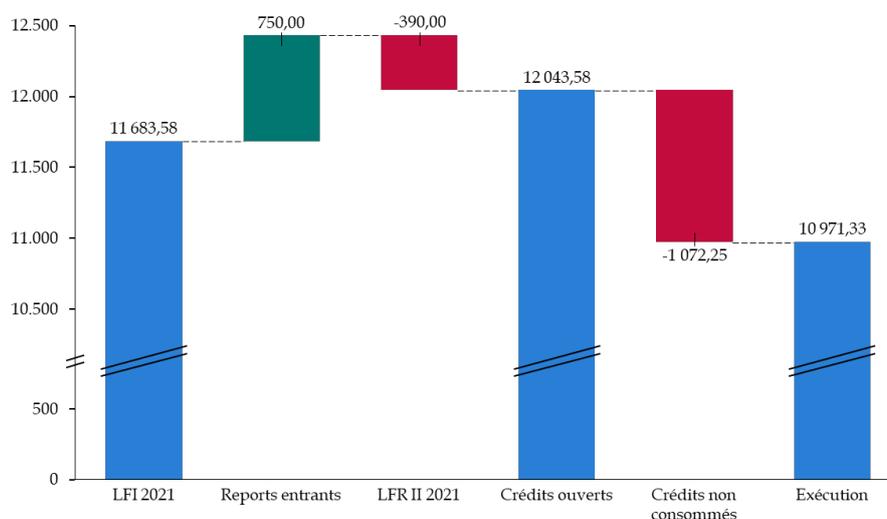
**L'exécution des crédits ouverts sur le CCF est plutôt satisfaisante**, avec un écart de consommation des crédits par rapport à la prévision de - 5,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de - 6,1 % en crédits de paiement (CP). Cet écart apparaît relativement modéré, d'autant plus si le programme 821, au fonctionnement particulier, est exclu (écart de + 3,1 % en CP).

**Les crédits consommés sont également très stables entre 2020 et 2021**, avec une hausse des CP de seulement 0,4 % entre 2020 et 2021. Dans la trajectoire globale du CCF, le niveau de consommation atteint un **point haut**, qui s'explique par la mobilisation du dispositif des avances pour soutenir les secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire.

Ces constats masquent toutefois d'**importants mouvements de gestion des crédits en cours d'exercice**, dont le graphique ci-dessous ne peut donner une idée qu'à l'échelle de la mission, alors même que les programmes ont connu des divergences significatives sur ce point.

### Mouvements de crédits intervenus en gestion au cours de l'exercice 2021

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les **750 millions d'euros prévus sur le programme 828 (AOM)** en 2020 n'ont pas pu être consommés, le décret d'application et les instructions des demandes étant intervenus trop tardivement pour un décaissement en 2020. Les crédits ont donc fait l'objet d'un **arrêté de report en 2021**. S'il avait alors été indiqué au rapporteur spécial que la totalité des crédits prévus serait bien consommée, ce n'est finalement pas le cas. La prévision reposait en effet sur une estimation maximaliste, à partir des pertes prévisionnelles des AOM en 2020, alors que ces dernières ont pu demander des avances d'un montant moindre à celui qui avait été anticipé. Chaque avance remboursable a par ailleurs fait l'objet d'une convention tripartite entre l'AOM, le préfet et le directeur départemental des finances publiques.

Par ailleurs, et contrairement à ce qui avait été annoncé lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2021, **des crédits ont finalement été ouverts sur le programme 827 (Île-de-France Mobilités)**, avec l'octroi d'une **nouvelle avance de 800 millions d'euros** et d'une durée de 15 ans, à la suite d'une décision du Premier ministre au mois d'octobre 2021.

Le BACEA a également bénéficié de 200 millions d'euros supplémentaires<sup>1</sup>, après l'ouverture de plus d'un milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2021. Cette enveloppe n'a pas été consommée en totalité.

## **B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **1. Le solde du compte de concours financiers continue de se dégrader, dans un contexte de forte mobilisation des avances en réponse à la crise sanitaire**

Les mouvements de crédits et la mobilisation du CCF pour soutenir des secteurs affectés par la crise sanitaire ont conduit à **fortement dégrader le solde du compte**, que ce soit par rapport à l'année 2020 (- 2,5 milliards d'euros) ou par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2021 (- 1,4 milliard d'euros). Ainsi, et alors que le solde de l'ensemble des comptes spéciaux s'est établi à + 800 millions d'euros en 2021, soit une très nette amélioration de 6,2 milliards d'euros par rapport à 2020, **le CCF a contribué à dégrader ce solde global**.

---

<sup>1</sup> Ouvertures des crédits demandés, comme pour le programme 827, lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative.

**Solde du CCF « Avances à divers services de l'État  
ou organismes gérant des services publics »**

*(en millions euros)*

	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<b>Dépenses</b>	10 922,97	11 683,58	10 971,33
<b>Recettes</b>	8 303,50	10 491,38	8 384,05
<b>Solde annuel</b>	- 2 619,47	- 1 192,20	- 2 587,27
<b>Solde cumulé</b>	<b>- 3 620,04<sup>1</sup></b>	<b>- 4 812,24</b>	<b>- 6 207,31</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**2. Les caractéristiques des avances octroyées continuent de susciter des interrogations quant au respect des conditions régissant leur fonctionnement et leur octroi**

La performance du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics » se mesure non pas au soutien effectivement apporté aux secteurs concernés mais au **respect des règles relatives aux avances, fixées dans la loi organique relative aux lois de finances**. Ainsi, une avance doit en principe couvrir un besoin de trésorerie, ne pas être renouvelée et être neutre pour le budget de l'État, un critère garanti par le principe d'un taux d'intérêt au moins égal au taux d'intérêt du titre d'État de maturité équivalente (ou un taux plancher de 0 % en cas de taux négatif).

Pour ce qui relève de la fixation du taux d'intérêt des avances, deux dérogations ont été acceptées en 2021, par le biais de décrets en Conseil d'État. L'une, traditionnelle, concerne l'Oniam. L'autre a porté sur **la deuxième avance de 800 millions d'euros octroyée à Ile-de-France Mobilités<sup>2</sup>**. En revanche, et contrairement à ce qui avait été observé en 2020 avec le rééchelonnement de l'avance octroyée à la Cité de la musique – après 10 ans de défaut partiel de cet opérateur – aucune avance n'a donné lieu en 2021 à un renouvellement, à une décision de recouvrement immédiat, à un rééchelonnement ou à la constatation d'une perte probable.

Si le rapporteur spécial admet le principe de ces dérogations, ainsi que la nécessité d'octroyer certaines avances sur des durées très longues, en particulier pour ne pas pénaliser les opérateurs les plus affectés par la crise

---

<sup>1</sup> Si le solde inscrit ici est différent de celui indiqué dans les précédents travaux du rapporteur spécial sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics », c'est parce qu'une rectification est intervenue à la suite de l'adoption de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, à hauteur de + 800 millions d'euros.

<sup>2</sup> Lors de l'octroi de l'avance de 15 ans, le taux de l'OAT à 15 ans était supérieur à 0 % et un décret en Conseil d'État a donc été pris pour autoriser un taux d'intérêt inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance.

sanitaire, il réitère ses interrogations quant à l'utilisation des avances. **Certaines relèvent moins d'un relais temporaire de trésorerie que d'une aide au long cours, parfois sous la forme d'avances répétées.** C'est le cas par exemple pour le BACEA, même si le très fort accroissement des avances octroyées au budget annexe s'explique en grande partie par la chute du trafic aérien en 2020 (70 %) et en 2021 (60 %). C'est le cas également pour Ile-de-France Mobilités, dont il est bien convenu dans les documents budgétaires que les avances qui lui sont octroyées « *prennent en pratique la forme de prêts* »<sup>1</sup>. Dans ce contexte, **le rapporteur spécial sera particulièrement attentif aux conditions et au calendrier de remboursement des avances octroyées dans le cadre de la crise sanitaire.**

Le rapporteur spécial relève également avec intérêt **l'ajout de deux nouveaux indicateurs de performance sur le programme 828 (AOM).** Ils permettront d'une part d'apprécier le taux de consommation des crédits budgétaires dédiés aux avances portées par le programme et d'autre part de suivre le taux de remboursement des crédits par les AOM bénéficiaires. Il pourrait être envisagé de **répliquer cette démarche sur les autres programmes du compte de concours financiers,** et ce afin de **donner une image plus exacte et transparente de l'ensemble des avances octroyées aux services de l'État et aux organismes gérant des services publics.**

---

<sup>1</sup> *Rapport annuel de performance 2021 du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».*

### III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX EST CONFORME AUX PRÉVISIONS

#### A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE »

Le CAS<sup>1</sup> « Participation de la France au désendettement de la Grèce » porte une initiative destinée à aider à la réduction de la dette grecque et au rétablissement de sa soutenabilité. Il se compose de deux programmes « miroirs » :

- le programme 795 « Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs » comprend, sur deux actions, les versements des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre (ANFA) et au titre du programme pour les marchés de titre (PMT) ;

- le programme 796 « Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France » permet de rembourser la Banque de France si la Grèce ne respecte pas ses engagements. La Grèce doit en effet satisfaire aux conditions inscrites dans le programme d'assistance financière du Fonds européen de stabilité financière pour pouvoir bénéficier du versement des revenus tirés du PMT.

Après deux ans d'interruption, les restitutions de la France à la Grèce des revenus des titres grecs détenus par la Banque de France ont repris en 2019, à la suite de la signature des deux nouvelles lettres d'instruction par le ministre de l'économie et des finances et par le directeur général du Mécanisme européen de stabilité. Le compte d'affectation spéciale a donc été prolongé jusqu'en 2022<sup>2</sup>.

La reprise des restitutions fait suite à l'accord donné par l'Eurogroupe le 22 juin 2018, après la quatrième évaluation de la mise en œuvre du programme d'assistance financière par la Grèce et l'approbation de ces transferts de revenus le 26 avril 2019. Ces versements avaient en effet été suspendus dans le cadre de la fin du deuxième programme d'assistance financière de la Grèce en 2015, à la suite de son refus de conduire certaines réformes proposées par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international.

---

<sup>1</sup> Le choix de recourir à un compte d'affectation spéciale (CAS) pour faire transiter ces flux se justifie de deux manières. En premier lieu, il convient de rappeler l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro par les banques centrales nationales prévue par l'article 123 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En second lieu, il était nécessaire d'isoler ces opérations spécifiques au sein du budget de l'État.

<sup>2</sup> Article 91 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

**Exécution des crédits du compte d'affectation spéciale  
« Participation de la France au désendettement de la Grèce » en 2021**

*(en millions d'euros)*

		Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
[795] Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs	AE	480,56	0,00	0,00
	CP	157,79	117,95	243,17
[796] Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	AE	0,00	0,00	0,00
	CP	0,00	0,00	0,00
<b>Total des dépenses</b>	AE	<b>480,56</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	CP	<b>157,79</b>	<b>117,95</b>	<b>243,17</b>
<b>Recettes</b>		<b>84,08</b>	<b>132,77</b>	<b>132,77</b>
<b>Solde annuel</b>		<b>-73,71</b>	<b>14,82</b>	<b>- 110,40</b>
<b>Solde cumulé</b>		<b>1 009,1</b>	<b>1 023,92</b>	<b>898,70</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

L'écart constaté sur la restitution à la Grèce des revenus perçus sur les titres grecs (*dépenses*) s'explique par la décision de l'Eurogroupe de reporter au mois de mars 2021 la tranche de profits PMT-ANFA de 121,2 millions d'euros qui devait initialement être versée au mois de juillet 2020. De même, l'Eurogroupe a décidé de reporter au mois de janvier 2022 le versement de la tranche de profits SMP prévu en juillet 2021, pour un montant de 33,9 millions d'euros. Le surcroît de dépenses engendrées par ces décalages a été financé par le report de crédits de paiement de 2020 à 2021.

Par ailleurs, si la diminution du solde est mécanique, **les restitutions ayant vocation à s'éteindre**, il pourrait être positif à l'extinction du CAS en 2022, et aucune décision n'a encore été annoncée sur le traitement qui serait réservé à ce solde.

**B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »**

À l'instar des années précédentes, **le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » n'est pas doté de crédits budgétaires**. Ce compte est en effet le pendant budgétaire des accords de coopération monétaire passés avec les banques centrales d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, ainsi qu'avec la banque centrale des Comores. Il est destiné à garantir, en tant que de besoin, l'ancrage de la parité du taux de change du franc CFA sur l'euro, ainsi que la garantie de convertibilité illimitée. Eu égard au niveau important des réserves détenues par les

banques centrales de la Zone franc, et la très faible probabilité d'appel en garantie de la France qui en résulte, cette mission n'est pas dotée en crédits.

À noter, le Parlement a approuvé au mois de janvier 2021 la **révision de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA)**<sup>1</sup>. Si ce nouvel accord a mis fin à l'obligation pour la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest de déposer au moins 50 % de ses réserves auprès du Trésor français, il a maintenu le principe de la garantie.

---

<sup>1</sup> Pour une description détaillée, se référer au rapport n° 289 (2020-2021) de M. Jérôme BASCHER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 janvier 2021, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine.