

**Annexe 2**

**ENGAGEMENTS FINANCIERS HORS BILAN**



## Fiche 1 : les engagements de retraite

Un ordre de grandeur du montant des engagements de l'État au titre du régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, ainsi que l'impact potentiel de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 sur ce régime, sont présentés ci-après et accompagnés d'un rappel sur la notion d'engagements et sur les différentes méthodes de calcul.

### LE CHAMP ET LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE RETRAITE

- L'évaluation des engagements de l'Etat en matière de retraite est conduite en utilisant **la méthode dite des unités de crédit projetées**. Cette méthode, validée par le comité des normes, est préconisée par la norme comptable internationale IAS 19 pour estimer les avantages du personnel et en particulier les avantages de retraite à prestations définies.
- Elle consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.
- Cette méthode est celle qui est la plus adaptée pour refléter la situation des engagements à droit constant, sans préjuger des recrutements futurs.
- Le champ retenu correspond aux charges de pensions des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique, vieillesse), des subventions et charges de pension garanties par l'Etat.
- Le taux d'actualisation réel retenu (net de l'inflation) est celui des taux longs à fin 2003, soit **environ 2,5 %**.

**Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'État sont évalués à environ 850 Mds€, soit environ 55% du PIB. Hors réforme des retraites, ces engagements seraient de l'ordre de 940 Mds€.**

**La nécessité d'une certaine prudence dans l'utilisation même du concept d'engagements en matière de retraite doit être soulignée compte tenu de l'existence de plusieurs méthodes, de la sensibilité des calculs aux hypothèses et, surtout, des limites de cet exercice d'évaluation dans le cadre de mécanismes par répartition qui conduisent à équilibrer par construction les prestations et les recettes. Par ailleurs, la sensibilité des calculs aux changements de comportements potentiels induits par la réforme du 21 août 2003 constitue un élément d'incertitude supplémentaire.**

## 1. LES DIFFERENTES NOTIONS D'ENGAGEMENTS

### *La relativité de la notion d'engagement*

Dans un régime par répartition, les pensions d'une année sont financées au moyen des cotisations versées la même année par les adhérents. L'équilibre financier s'établit alors automatiquement chaque année. En cas de vieillissement de la population, les efforts sont partagés entre retraités et cotisants, suivant les règles du régime.

Deux cas extrêmes peuvent, en théorie, se présenter :

**Le régime à prestations définies**, dans lequel les droits des retraités sont fixés et donc mesurables ; c'est le cas du régime des fonctionnaires de l'Etat dans lequel la pension servie est égale à une fraction de la dernière rémunération indiciaire perçue, que celle-ci succède à une carrière très pentue ou atone (la pension est indépendante du montant des cotisations effectivement perçues durant la vie active). A législation constante, les risques liés au vieillissement sont théoriquement supportés par les cotisants (salariés et employeurs) ;

**Le régime à cotisations définies**, dans lequel les pensions des retraités s'ajustent en cas de vieillissement imprévu de la population.

Dans ce cadre, la situation financière des régimes par répartition « purs » est par construction virtuellement équilibrée à long terme. L'engagement - net des cotisations - est théoriquement nul si des mouvements à la hausse des cotisations ou à la baisse des pensions servies sont possibles. Cependant, en pratique, il n'est pas envisageable de procéder brutalement à tous les ajustements arithmétiquement nécessaires : le montant des engagements de retraite devient alors positif si le régime est structurellement déséquilibré à long terme.

Bien qu'à législation constante le régime des fonctionnaires de l'État puisse être assimilé à un régime à prestations définies, il convient de souligner que ses engagements peuvent évoluer en cas de modification de la législation (Cf. infra, l'analyse de l'impact de la réforme du 21 août 2003).

L'utilisation de méthodes applicables aux régimes à prestations définies pour évaluer ces engagements n'implique donc pas un traitement comptable identique à celui qui s'applique aux employeurs privés, pour lesquels les obligations s'inscrivent dans un cadre contractuel.

La nécessité d'une certaine prudence dans l'utilisation même du concept d'engagements en matière de retraite doit être rappelée compte tenu de l'existence de plusieurs méthodes, de la sensibilité des calculs aux hypothèses, enfin **des limites de cet exercice d'évaluation dans le cadre de mécanismes par répartition qui conduisent à équilibrer par construction les prestations et les recettes.**

### *Les différents concepts d'engagement*

Plusieurs types d'évaluation des engagements peuvent être envisagés. Dans le cadre du présent exercice, **la méthode des unités de crédit projetées** a été retenue. Cette méthode, parfois appelée méthode de répartition des prestations au prorata des années de services ou méthode des prestations par année de service, considère que **les engagements à l'égard des actifs en place sont proportionnels au nombre d'années de services effectués**. Elle consiste en effet à évaluer au mieux les prestations de retraite qui seront servies, puis à les prendre en compte au prorata du nombre d'années de services effectués sur le nombre d'années de services probable au moment du départ à la retraite. L'évolution de carrière probable des actifs est prise en compte, et le régime est supposé fermé à la date de l'évaluation.

La méthode des unités de crédit projetées prend en compte le fait que les services rendus par un agent génèrent une obligation même si les droits à prestations sont conditionnés par un emploi futur, et ne sont par conséquent pas acquis. Ainsi, un fonctionnaire ayant moins de quinze années d'ancienneté n'a, par exemple, acquis aucun droit mais le régime a envers lui une obligation implicite, dans la mesure où le nombre d'années de service futur qu'il devra effectuer avant d'avoir droit à une pension diminue.

**Cette méthode est recommandée par la norme comptable internationale IAS 19 pour la comptabilisation des engagements de retraite des régimes à prestations définies des entreprises.** Les cotisations que paieront probablement les actifs présents à la date d'évaluation ne sont pas prises en compte, dans la mesure où elles feront face à une progression des engagements à leur égard.

D'autres méthodes auraient pu être envisagées :

**La méthode du système fermé** suppose que le régime est fermé à la date de l'évaluation, mais n'est liquidé qu'avec le décès du dernier cotisant actuel. En revanche, il n'accepte, à la date de l'évaluation, plus aucun nouveau cotisant. Dans cette méthode, on suppose qu'il n'y aura plus de nouveaux cotisants, ce qui revient à fermer le régime de retraite. Cependant, **les actifs actuels continuent d'évoluer professionnellement et sont supposés projetés à leur fin de carrière normale et prévisible**. L'engagement du système de retraite est la différence entre la somme actualisée des prestations que versera le régime de retraite aux retraités et aux cotisants actuels, que l'on ne retient que dans une certaine proportion dans le cadre la méthode des unités de crédit projetées, et les cotisations qu'il percevra auprès des cotisants actuels.

**La méthode du système ouvert** suppose que le régime reste existant pendant une durée illimitée, avec **des recrutements sur toute la période couverte**. La méthode du système ouvert ajoute à l'engagement d'un système fermé les droits que vont acquérir les futurs cotisants et retranche les cotisations qu'ils verseront. Cette méthode **suppose cependant de faire une hypothèse sur les recrutements futurs**, hypothèse par nature conventionnelle à horizon lointain.

## 2. LE CHAMP ET LA METHODE DE L'EVALUATION DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT EN MATIERE DE RETRAITES.

### *Le champ*

Les charges et recettes du budget de l'Etat retraçant le fonctionnement du régime de retraite des fonctionnaires sont extrêmement diversifiées dans leur nature et dans leur traduction comptable. Elles sont également difficiles à prévoir à moyen terme. S'y ajoutent d'autres charges budgétaires reliées à l'assurance vieillesse, notamment les subventions d'équilibre aux différents régimes spéciaux (exploitants agricoles, cheminots, marins, mineurs, SEITA, Opéra et Comédie française, etc.).

En matière de risque vieillesse, plusieurs approches sont donc envisageables pour calculer le coût des engagements pesant sur le budget de l'Etat. Cependant, au-delà des charges de pensions des fonctionnaires *stricto sensu* (les dépenses du chapitre 32-97), tout élargissement nécessite une multiplication d'hypothèses *ad hoc* et un important travail actuariel, notamment sur les régimes spéciaux subventionnés<sup>18</sup>.

**Pour le calcul des engagements de retraite de l'Etat, le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires**, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique vieillesse), des subventions et charges de pension actuellement garanties par l'Etat ou susceptibles de l'être à moyen terme, ainsi que des charges de fonctionnement.

Les fonctionnaires employés par La Poste ne sont pas pris en compte dans cette évaluation : les engagements correspondants sont présentés dans le hors-bilan de l'établissement, avec des modalités de calcul similaires à celles qui sont présentées ici<sup>19</sup>.

En terme de méthode d'évaluation, la **méthode des unités de crédit projetées** présente des avantages en termes de simplicité en ce que cette notion d'engagement **ne préjuge pas des recrutements futurs (contrairement au système ouvert)**. Les hypothèses requises par ailleurs portent sur la démographie (mortalité), sur le comportement de départ en retraite et l'évolution des carrières. Cette méthode, utilisée par les entreprises pour le calcul de leurs engagements de retraite (norme IAS 19) suppose cependant des hypothèses fortes qui doivent être pleinement appréhendées.

---

<sup>18</sup> Les engagements sont portés par les entreprises publiques concernées et figurent en général à ce stade dans leur hors-bilan, dans l'attente de l'application des normes IAS 19.

<sup>19</sup> La loi de 1990 prévoit ainsi un remboursement par La Poste des charges de retraite.

### ***Hypothèses et paramétrages***

Les engagements ont été calculés à la date du 31 décembre 2003.

Le calcul des engagements implique d'**actualiser les flux futurs**. Un **taux d'actualisation réel (hors inflation) de 2,5 % a été utilisé, en cohérence avec le niveau des taux des obligations d'état indexées sur l'inflation observés en 2003<sup>20</sup>**. Pour mémoire, le taux d'actualisation retenu pour le calcul des engagements au 31 décembre 2002 était de 3 % (cette différence résultant de l'évolution des taux courant 2003<sup>21</sup>).

La méthode adoptée, qui vise à se rapprocher des méthodes d'évaluation des engagements préconisés par les normes comptables internationales, repose sur les postulats suivants :

- **le calcul des engagements ne concerne que les personnes présentes à la date de référence** : les recrutements futurs n'interviennent pas dans le calcul ;
- **la carrière des actifs au cours du temps est prise en compte** : les indices et les taux de liquidation retenus pour le calcul des pensions futures sont fondés sur les indices et taux de liquidation actuels, après prise en compte d'une progression du salaire moyen (il y a ainsi projection des salaires jusqu'à la fin d'activité des agents en place) ;
- **l'horizon de prévision est ici prolongé jusqu'à l'extinction totale des droits à pension contractés en 2003, sur une période très longue (au-delà de 2100)** compte tenu des phénomènes de réversion. L'actualisation limite cependant les effets des flux de long terme.

Il convient de souligner que de nombreuses informations sont nécessaires pour estimer les engagements, et que les données disponibles ont un degré variable de précision. Ainsi, les données portant sur les effectifs (répartition par âge, par ancienneté, etc.) ne sont connues qu'avec un certain délai et ne comportent pas toujours les détails nécessaires. Par ailleurs, il a également été nécessaire d'adapter au cas des fonctionnaires des tables de mortalité établies pour l'ensemble de la population, afin de prendre en compte une structure d'emplois spécifique et une espérance de vie plus élevée. La table de mortalité retenue est fondée sur le dernier recensement effectué en 2000 par l'INSEE.

---

<sup>20</sup> Ainsi, le rendement de l'OAT indexée sur l'inflation d'échéance 2029 était de 2,525 % au 31/12/2003.

<sup>21</sup> Toutes choses égales par ailleurs, une baisse du taux d'actualisation majore les engagements de retraite.

### 3. LA PRISE EN COMPTE DE L'IMPACT DE LA REFORME DES RETRAITES SUR LES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

#### *La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 modifie progressivement les règles de calcul des pensions*

Les principaux changements apportés par cette loi sont les suivants :

- l'augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension (passage de 37,5 ans à **40 ans en 2008** puis allongement de la durée de cotisation parallèle à celle du régime général à compter de 2009 dans le cadre du maintien du rapport entre durée d'activité et de retraite), avec une durée de cotisation de référence potentielle de **41 ans en 2012 et 41<sup>3/4</sup> ans en 2020** ;
- l'instauration à compter de 2006 d'une décote sur les pensions pour les assurés n'ayant pas effectué la durée d'assurance tous régimes requise ou n'ayant pas atteint l'âge pivot d'annulation de la décote (décote de 5% par année manquante dans la limite de cinq années), et, à compter de 2004, d'une surcote de 3% par année supplémentaire au delà de 60 ans et de la durée d'assurance requise ;
- l'indexation des pensions sur l'évolution des prix (suppression du L. 16).

#### *L'évaluation de l'impact de cette réforme sur les finances publiques nécessite des hypothèses complémentaires*

L'impact de la réforme sur le montant des pensions servies par l'État doit être pris en compte à deux niveaux :

- A situations et comportements inchangés (carrière, âge de départ), les modifications de paramètres apportées par la réforme peuvent conduire à modifier sensiblement le montant des pensions servies (valeur de l'annuité, taux de décote, taux de surcote). Ces changements de paramètres peuvent être pris en compte sans trop de difficultés dans l'évaluation des engagements.
- Ces modifications des paramètres induiront par ailleurs nécessairement des **changements de comportements**, dont l'ampleur et le calendrier sont toutefois difficiles à estimer. L'évaluation des engagements de l'État nécessite ainsi de réévaluer **les âges de départ en retraite futurs, à partir des taux de départ en retraite actuellement observés.**

#### *L'impact de la réforme des retraites n'est que partiellement pris en compte par l'évolution des engagements de l'État et peut être complété par une analyse de l'impact sur le besoin de financement du régime*

L'impact de la réforme des retraites sur le régime des fonctionnaires civils et militaires peut être mesuré par la réduction du besoin de financement tendanciel du régime<sup>22</sup> à l'horizon choisi pour la réforme : en 2020, le besoin de financement annuel serait ramené d'environ 20 Mds€ à environ 10 Mds€ pour la fonction publique d'État, soit un gain d'environ 50% du besoin de financement tendanciel.

<sup>22</sup> Le besoin de financement du régime est égal aux prestations servies moins les cotisations perçues, calculées sur la base du taux de cotisation implicite permettant d'annuler le besoin de financement pour une année de référence considérée.

Pour un taux d'actualisation réel de 2,5%, la somme des besoins de financement actualisés avant réforme serait, pour la fonction publique d'État, d'environ 1150 Mds€, pour une somme des besoins de financement actualisés d'environ 630 Mds€ après réforme<sup>23</sup>.

**Ainsi, l'impact positif actualisé de la réforme des retraites sur le besoin de financement tendanciel du régime de la Fonction publique d'État est estimé à environ 500 Mds€, soit une réduction proche de la moitié du besoin de financement actualisé.**

Le cadre de référence des calculs présentés ci-dessus les rapproche des méthodes de calcul des engagements en « système ouvert », qui sont communément utilisées dans les évaluations internationales (OCDE, FMI) à l'échelle d'un pays.

L'impact actualisé positif de la réforme, estimé à environ 500 Mds€ sur la somme des besoins de financement actualisés du régime de la Fonction publique d'Etat, prend en compte :

- l'évolution de la valeur des pensions qui seront servies aux retraités actuels ainsi qu'aux agents en activité à la date de l'évaluation ;
- l'évolution de la valeur des pensions qui seront servies aux agents qui seront recrutés postérieurement à la date de l'évaluation ;
- l'évolution des cotisations implicites perçues par le régime, calculées sur la base des traitements de l'ensemble des agents présents à chaque date, qu'ils soient ou non en activité à la date de l'évaluation<sup>24</sup>.

Les engagements calculés à l'aide de la méthode des unités de crédit projetées ne prennent en compte qu'une fraction du premier élément cette énumération. La valeur des prestations servies aux retraités actuels est en effet prise en compte dans son intégralité, mais la valeur des pensions servies aux actifs présents n'est retenue que pour une fraction, correspondant aux droits considérés comme acquis à la date de l'évaluation et ne portant pas sur les droits futurs par ailleurs modifiés par la réforme des retraites.

Le calcul des engagements de l'État en matière de retraite ne permet donc pas de mesurer pleinement l'effet la réforme du régime considéré, qui concerne moins les droits passés que les droits à acquérir, du fait de sa forte progressivité.

#### **4. LES RESULTATS DE L'EVALUATION DES ENGAGEMENTS AU TITRE DES RETRAITES.**

L'utilisation de la méthode des unités de crédit projetées conduit à un ordre de grandeur du niveau des engagements, rapporté au PIB, de l'ordre de 55 %, soit d'environ 850 Mds€.

Avant réforme, et en supposant inchangés les comportements de départ en retraite actuellement observés, le montant des engagements s'élèverait à environ 940 milliards d'euros, soit environ 60 % du PIB.

---

<sup>23</sup> Cette référence à l'écart de besoin de financement actualisé a été utilisée pour analyser l'impact de la réforme sur l'ensemble des régimes dans le rapport économique, social et financier publié en 2003.

<sup>24</sup> Ce calcul nécessite une hypothèse sur les recrutements futurs. Les résultats présentés correspondent à l'hypothèse, purement conventionnelle, d'une stabilité dans le temps des effectifs des fonctionnaires civils et des militaires.

**La valeur des engagements après réforme dépend de façon sensible des changements de comportements envisagés.** Deux scénarios ont été étudiés. L'un suppose que les changements de comportement seront rapides, l'autre qu'ils seront plus progressifs, conformément au rythme de montée en charge de la réforme<sup>25</sup>. Il existe à ce stade une incertitude irréductible sur l'ampleur de ces changements de comportement, qui pourra être en partie levée en observant les premières cohortes de retraités concernés par la réforme des retraites.

**Ces montants dépendent également fortement du taux d'actualisation retenu,** comme le montre le tableau suivant :

	Taux d'actualisation		
	2,50%	3%	3,50%
<b>Engagements avant réforme</b> Tendanciel	940 Mds€	850 Mds€	780 Mds€
<b>Engagements après réforme :</b> Scénario de changements de comportements lents	<b>880 Mds€</b>	800 Mds€	740 Mds€
<b>Engagements après réforme :</b> Scénario de changements de comportements rapides	<b>830 Mds€</b>	760 Mds€	700 Mds€

**Après réforme, et pour un taux d'actualisation réel de 2,5 %, les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'État peuvent donc être évalués à environ 850 Mds€, soit environ 55% du PIB.**

**L'ordre de grandeur de l'impact de la réforme des retraites sur les engagements est évalué à près de 100 Mds€ (avec une fourchette comprise entre 60 et 110 Mds€), soit environ 10 % du montant des engagements avant réforme.**

Il convient de souligner que ce montant ne doit être considéré que comme un ordre de grandeur, étant donné les incertitudes qui entourent son calcul, les données et hypothèses nécessaires et la méthodologie employée.

L'estimation présentée a en effet été réalisée sur une base générationnelle, et non sur la base de données individuelles. Le développement de comptes individuels de retraite, envisageable dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'information prévu par la loi portant réforme des retraites, pourrait permettre des calculs d'engagements plus précis à moyen terme.

Il convient par ailleurs de souligner que le montant des engagements évoluera en fonction de la précision apportée sur les données, des taux d'actualisation utilisés, des progressions de carrière prises en compte et des comportements de départ en retraite, revus en fonction des départs effectivement observés et plus généralement de la vérification des hypothèses sous-jacentes (dont celles qui portent sur la mortalité des agents).

<sup>25</sup> La montée en charge du coefficient d'anticipation ne s'achèvera qu'en 2019.

En l'absence de tout changement de méthode, et en supposant que les hypothèses retenues seront pleinement vérifiées, l'évolution du montant des engagements d'une année sur l'autre résultera de trois facteurs :

- L'effet de l'actualisation et de l'inflation : les montants calculés sont en effet exprimés en euros de l'année 2004 et actualisés au taux de 2,5 %. Le montant des engagements qui sera évalué au début de l'année 2005 sera exprimé en euros de l'année 2005 et tiendra compte d'une année d'actualisation en moins.
- Le paiement des pensions au cours de l'année 2004 : ces montants, pris en compte dans le calcul des engagements évalués au 1<sup>er</sup> janvier 2004, ne seront plus à prendre en compte au 1<sup>er</sup> janvier 2005.
- L'acquisition de nouveaux droits par les actifs présents au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et les actifs recrutés en 2004.

\*

\*            \*

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'État sont évalués à **environ 850 Mds€, soit environ 55% du PIB, après réforme des retraites.**

**L'ordre de grandeur de l'impact de la réforme des retraites sur les engagements de retraite de l'Etat est évalué à près de 100 Mds€** (avec une fourchette comprise entre 60 et 110 Mds€ selon l'ampleur et le rythme des changements de comportements escomptés), soit environ 10 % du montant des engagements avant réforme.

Toutefois, cet impact ne prend en compte qu'une partie de l'impact de la réforme des retraites, qui porte notamment sur les droits à acquérir par les agents actuellement en poste comme par les futurs recrutés.

L'impact de la réforme sur le besoin de financement actualisé du régime est évalué à 10 Mds€ sur 20 Mds€ en 2020, soit **un gain d'environ 50 % du besoin de financement tendanciel de 2020 pour le régime de la Fonction publique d'État.**

Pour un taux d'actualisation réel de 2,5%, l'impact sur le besoin de financement actualisé du régime de la Fonction publique d'État est évalué à **environ 500 Mds€ (il serait ramené de 1.150 Mds€ à 630 Mds€ après réforme), soit un gain proche de la moitié du besoin de financement actualisé.**



## Fiche 2 : les engagements liés à des garanties accordées par l'État

Trois catégories d'engagements liés à des garanties doivent être distinguées : les garanties données à des organismes et entreprises publiques, les garanties données au titre de procédures gérées pour le compte de l'État et des garanties de passif.

**1 La dette garantie au sens de la loi du 23 décembre 1946** (opérations de crédit à court, moyen ou long terme) dont l'encours s'inscrivait depuis une dizaine d'années en forte diminution a augmenté. Ce retournement de situation est notamment le résultat des nouvelles garanties accordées par l'Etat (UNEDIC pour 4 Mds € et ERAP pour 9,4 Mds €). De plus, une nouvelle présentation a été adoptée depuis janvier 2003. Le compte de la dette garantie distingue la dette garantie libellée en euros de celle libellée en devises. Leurs encours s'élèvent, respectivement, à 25,3 Mds € et 0,876 Mds €. Ce changement de présentation a conduit à basculer une partie de la dette garantie auparavant retracée dans les emprunts extérieurs dans la dette garantie en euros.

**2 Les garanties accordées par l'État à des établissements financiers ou à des opérateurs publics ou privés qui sont chargés pour son compte de missions d'intérêt général.** Il s'agit essentiellement de l'engagement de l'État pour équilibrer :

Les comptes de la CCR (2.2 ci-après) L'État couvre les excédents de sinistres sur certains risques, non assurables par le marché, dont la gestion est confiée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), société détenue à 100 % par l'État. Les garanties accordées par l'État portent sur des risques limitativement énumérés (risques exceptionnels de transport, nucléaires, de catastrophes naturelles, d'attentats et d'actes de terrorisme) et ne jouent dès lors que, pour la plupart des catégories de risque, le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la CCR dépasse 90% des provisions techniques constituées. Au 1er janvier 2004, le seuil prévisionnel d'intervention de l'État était de 257 M € s'agissant des risques exceptionnels de transport et risques nucléaires (il était de 250 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2003), et de 654 M € s'agissant du risque catastrophes naturelles (856 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2003).

Le compte État à la COFACE (2.3 ci-après). La COFACE gère pour le compte de l'État trois procédures publiques de soutien et de développement des exportations, dont celle de l'assurance-crédit qui couvre un assuré (l'exportateur ou sa banque) contre le risque de non-remboursement d'un crédit à l'exportation. L'article 37 de la LFR pour 1997 établit les principes d'un patrimoine d'affectation de l'État au sein des comptes de la COFACE, protégé des créanciers de la COFACE dans le cas où cette dernière rencontrerait des difficultés. L'enregistrement comptable distinct des procédures publiques est contrôlé par un commissaire aux comptes.

La COFACE donne sa garantie pour le compte de l'État à qui il revient d'assurer chaque année l'équilibre d'une comptabilité de caisse, comprenant en recettes, les primes versées par les assurés et les récupérations sur les créances et en dépenses, les indemnités versées aux assurés. Les comptes des procédures publiques sont également établis depuis 1999, à titre indicatif, selon les principes d'une comptabilité d'engagement, qui suit les normes en vigueur pour les sociétés d'assurance et qui permet de fournir chaque année bilan, compte de résultat et annexes des opérations effectuées par la COFACE pour le compte de l'État.

Les pertes de change d'un certain nombre d'emprunts en devises d'institutions financières spécialisées ainsi que les éventuelles pertes de change de la Banque de France (voir 2.4 ci après).

**3 Les garanties de passif** accordées dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises (voir 2.5 ci-après) ou de la protection de l'épargne (voir 2.6 ci-après).

L'État accorde sa garantie à la Caisse nationale d'épargne (encours estimé à 94 Md€ fin 2003), aux sommes déposées sur le livret A des caisses d'épargne (encours estimé à 66 Md€ fin 2003), et aux fonds déposés sur les livrets d'épargne populaire (encours estimé à 54 Md€ fin 2003). Ces dépôts sont en tout ou partie centralisés à la Caisse des dépôts et consignations; elle en affecte une fraction au financement du logement social et place le solde sur les marchés financiers. Le risque de transformation du dispositif (adossement d'emplois à long terme social à des ressources parfaitement liquides) est sécurisé par des règles très rigoureuses (dotation aux Fonds des Risques Bancaires Généraux (FRBG), provisions des plus et moins values des actifs placés, dotations de fonds de réserve) qui rendent improbable la mise en jeu de la garantie de l'État. L'État est rémunéré pour la garantie qu'il accorde via un prélèvement sur les fonds de réserve correspondants.

## **2.1 LA DETTE GARANTIE**

Les conditions de l'octroi de la garantie de l'État ont été fixées par l'article 73 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946. Cette garantie ne peut être attribuée qu'en application d'une disposition législative, que ce soit pour des engagements à long, moyen ou court terme, ou pour le service des intérêts et du remboursement des engagements particuliers.

### **a) Fondements juridiques de la dette garantie :**

Les principaux textes qui ont autorisé l'octroi de garantie sont soit des textes "cadres" soit des textes spécifiques. Un nombre important d'entre eux concerne des procédures aujourd'hui éteintes ou inusitées, ce qui ne signifie pas cependant que la garantie ne puisse pas être mise en jeu concernant tout ou partie de l'encours ainsi constitué. Ces textes, largement repris dans le volume deux du compte de la dette publique, sont listés en annexe à la présente fiche.

### **b) Principaux dispositifs actifs :**

- **L'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 relative au développement des dépenses d'investissement** (modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et par l'article 39 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955) dispose que "Le ministre des finances et des affaires économiques est autorisé à donner par arrêté la garantie de l'État aux emprunts émis ou contractés par les établissements et entreprises qui contribuent à la réalisation du plan de modernisation et d'équipement de la métropole ou du plan de développement économique et social des départements et territoires d'Outre-Mer".

- **L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 59-914 du 1<sup>er</sup> août 1959 a complété ce champ d'intervention en précisant que** "le ministre des finances et des affaires économiques a la faculté d'étendre la garantie de l'État, prévue à l'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, aux **emprunts contractés en France et émis par des sociétés, préalablement agréées par le conseil de direction du fonds de développement économique et social**, qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement de la production de biens d'équipement (...)".

C'est sur la base de ces textes qu'ont été accordées un très grand nombre de garanties aux emprunts contractés par les entreprises publiques. Celles-ci sont aujourd'hui en situation de se procurer des financements sur les marchés sous leur propre signature (SNCF, EDF,...) et l'octroi de garanties par la France s'est très fortement restreint depuis le milieu des années 1980 ; les emprunts ne font plus l'objet d'une garantie de l'État depuis 1986 et il en va de même depuis 1991 pour les emprunts en devises de ces entreprises.

Deux organismes continuent à bénéficier de la garantie de l'État pour les opérations exécutées dans le cadre de la gestion des procédures publiques :

- les emprunts en devises de Natexis Banques Populaires (ex-BFCE),
- les emprunts de la Banque de Développement des Petites et Moyennes Entreprises (BDPME) ou les prêts accordés à des entreprises en restructuration par le Crédit d'Équipement des Petites et Moyennes Entreprises (CEPME) pour le compte et aux risques de l'État.

- **Les articles 2 et 5 de l'ordonnance n° 59-235 du 4 février 1959** disposent qu'est garanti par l'État le remboursement des prêts accordés par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs aux personnes physiques qui auront effectué des dépôts à vue sur un compte d'épargne-crédit et qui, sous certaines conditions, feront construire des immeubles à usage d'habitation. **Les articles 2bis, 4bis et 6bis de la loi du 28 juillet 1960 ont complété le texte**

en l'étendant aux sociétés de crédit immobilier et surtout aux organismes de HLM qui bénéficient des services de la Caisse des dépôts et consignations.

- **L'article 29 de la loi de finances rectificative n° 81-734 du 3 août 1981** dispose que "le ministre de l'économie des finances est autorisé à donner la garantie de l'État aux emprunts contractés pour le financement de leurs programmes de développement économique ou de redressement financier, par les États situés tant en Afrique subsaharienne que dans l'Océan Indien liés à la France par accord monétaire ou de coopération, ainsi qu'aux emprunts contractés par des banques, établissements financiers ou entreprises pour le développement de ces États".

Ce texte a été complété par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 81-787 du 18 août 1981. Sur cette base, sont accordées des garanties d'emprunt :

- à l'Agence Française de Développement (AFD) lorsque les ressources de marché sont affectées au financement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance (FRPC) du FMI ou tout autre prêt accordé par l'AFD pour le compte de l'État dans le cadre de l'article 5 de ses statuts.
- aux pays africains du champ couvert par la loi de 1981, ces derniers contractant leur emprunt auprès de l'AFD. Il s'agit alors de prêts d'ajustement structurel (PAS - aides à la balance des paiements)

- **En application de protocoles financiers pris sur la base des conventions de Lomé et de l'article 18-3 des statuts de la Banque Européenne d'Investissements (BEI)**, les États membres de la Communauté européenne garantissent 75% du montant des prêts que la BEI accorde sur ses ressources propres aux pays Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). La quote-part française de cette garantie collective (cautionnement) est de 19 %.

- **En application de l'article L 312-1 du code de la construction et de l'habitation**, l'État a accordé sa garantie sur les prêts d'accession à la propriété (PAP) distribués jusqu'en 1995 par le Crédit foncier de France (CFF) et le Comptoir des entrepreneurs (CDE) - devenu Entenal. La convention du 17 mai 1999 entre l'État et le Crédit foncier de France (CFF), relative à la gestion et au recouvrement des prêts aidés par l'État, fixe les modalités de cette garantie.

- **L'article R 314-1 à R 314-3 du code de la construction et de l'habitation** autorise la garantie des prêts complémentaires aux fonctionnaires (PCF), accordés aux agents de l'État et des collectivités territoriales en complément d'un Prêt à l'Accession à la Propriété (PAP) ou d'un prêt conventionné.

- **L'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2002** a autorisé "le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à donner la garantie de l'État, dans la limite de 500 millions d'euros en principal, au capital et aux intérêts des prêts accordés à la République du Liban par l'AFD dans le cadre du programme de refinancement de la dette de cette République" ;

- **L'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002** dispose que "les emprunts contractés par l'ERAP, dans le cadre de son soutien d'actionnaire à France Télécom, bénéficient, en principal et intérêts, de la garantie de l'État dans la limite de 10 milliards d'euros en principal".

**c) Garanties accordées en 2003 :***Nouvelles autorisations législatives :*

**L'article 126 de la loi de finances initiale pour 2003 du 30 décembre 2002** a autorisé, dans la limite d'un encours cumulé en principal de 1,1 milliard d'euros, la garantie de l'Etat sur les prêts de l'Agence française de développement aux États Étrangers bénéficiant de la mesure d'allègement de dettes bilatérale.

**L'article 97 de la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003** a autorisé que "les emprunts contractés en 2003 par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce bénéficient, en principal et en intérêts, de la garantie de l'Etat, dans la limite de 4 milliards d'euros en principal". Cette garantie a par la suite été autorisée, au sens de l'article 61 de la LOLF, par **l'article 80 I-9° de la LFR pour 2003 du 30 décembre 2003**.

**L'article 80-II de la loi de finances rectificative pour 2003**, a autorisé les garanties de l'Etat, "dans le cadre des engagements pris par lui, à raison de leurs interventions au titre de l'accord global de financement de la société Alstom :

- la Caisse Française de Développement Industriel (CFDI), au titre des opérations de contre garantie de cautions émises par des établissements de crédit et des entreprises d'assurance au profit de la société Alstom, et de sa participation à un prêt syndiqué subordonné souscrit le 30 septembre 2003 au bénéfice de cette société.
- la Caisse des dépôts et consignations, pour le capital des billets de trésorerie, dans la limite de 1 200 millions d'euros jusqu'à la mise en place des financements subordonnés auxquels l'Etat s'est engagé et, ultérieurement, jusqu'au 8 février 2005, dans la limite de 400 millions d'euros, sous réserve des remboursements prévus par l'accord".

**L'article 82 de la LFR pour 2003 du 30 décembre 2003**, a autorisé "le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à donner la garantie de l'Etat à l'emprunt que souscrira l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour la rénovation de son siège à Paris, dans la limite d'un encours principal de 80 millions d'euros".

**d) Autorisation de garanties existantes au sens de l'article 61 de la LOLF :**

**L'article 61 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001**, dispose que "toutes les garanties qui n'ont pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doivent faire l'objet d'une telle autorisation et ce dans un délai de trois ans à partir de la publication de la présente loi (...)".

Des garanties ou dispositifs de garantie qui n'avaient pas jusqu'à présent fait l'objet d'une autorisation en loi de finances ont été autorisés par **l'article 80 de la LFR 2003**. On peut citer à titre d'exemples :

- La garantie tendant à l'apurement du report à nouveau, s'il est négatif, de la section CODEVI des fonds d'épargne centralisés à la CDC, dont l'encours de dépôts centralisés est estimé à 8,4 Md€ fin 2003.
- Les garanties accordées à des établissements de crédit en application de l'article 10 de la loi n°87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

- La garantie de l'Etat accordée dans la limite de 50 millions d'euros, et pour une durée maximale de dix ans à compter du 2 août 1999, à l'emprunt contracté par l'organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat) dans le cadre de la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques polaires.
- La garantie accordée, par arrêté du 3 décembre 1981 du ministre de l'économie et des finances, à la caisse nationale des autoroutes".

**e) Les principales mises en jeu de garantie d'emprunts en 2003 ont concerné :**

- les garanties accordées à Natexis pour 24,7 M€
- les prêts de l'AFD pour un montant de 73,5 M€ .
- la garantie de l'Etat à l'égard de la BEI concernant les accords internes entre les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au conseil, relatifs au financement et à la gestion des aides de la communauté, dans le cadre des conventions entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du pacifique à hauteur de 3,96 M€.
- les garanties COFACE accordées dans le cadre d'assurance, prospection et foire pour 28,3 M€

**2.2 LES ENGAGEMENTS EN MATIERE DE REASSURANCE**

La Caisse Centrale de Réassurance (CCR) est une société de réassurance détenue à 100% par l'Etat <sup>26</sup>. A côté d'activités concurrentielles, elle gère au travers de cinq sections comptables différentes (les "gestions") des opérations avec garantie de l'Etat. Quatre de ces gestions méritent des développements particuliers <sup>27</sup>. Il s'agit :

- des risques exceptionnels de transport et du risque nucléaire (gestion dite B)
- des catastrophes naturelles (gestion dite F)
- de la réassurance du pool GAREAT (gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme, gestion dite D) qui a été mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et renouvelée au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour une durée de trois ans ;
- des risques résultant d'attentats et d'actes de terrorisme (gestion dite G) : cette gestion a été réactivée au 1er septembre 2003 pour les chantiers du plan exceptionnel d'investissement en Corse (PEI) prévus par l'article 53 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

La garantie de l'Etat peut être appelée au titre de chacune de ces gestions, et fait l'objet d'une rémunération. Elle n'est mise en jeu que lorsque, au cours d'une année, le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la CCR dépasse 90% du total des provisions techniques nettes disponibles et de la réserve spéciale constituées au titre de la catégorie de risques <sup>28</sup>; la garantie de l'Etat joue pour le montant de ce dépassement.

<sup>26</sup> La CCR a réalisé en 2003 un chiffre d'affaires de 1,162 M€. Elle a réalisé 59,5 % de son activité (0,692 M€) dans le domaine de la réassurance avec garantie de l'Etat en 2003 (64,3 % en 2002). La réassurance privée, c'est-à-dire sans garantie de l'Etat, qui représente le reste du chiffre d'affaires (0,470 M€) se partage en deux types d'activités : les contrats IARD (incendies, automobiles, risques divers) qui constituent 72,4 % de l'activité privée (0,340 M€) et la branche réassurance vie (0,130 M€).

<sup>27</sup> La réassurance en 1989 de la responsabilité civile du CNTS (Centre National de Transfusion Sanguine) est une gestion en voie d'extinction (gestion dite H).

<sup>28</sup> Les modalités de calcul et d'appel de la garantie sont fixées par convention entre l'Etat et la CCR. Elles diffèrent parfois de cette modalité générale (notamment réassurance spatiale au titre de la gestion B).

## **1- Les risques exceptionnels de transport et nucléaire (gestion B)**

### **a- Conditions d'intervention**

Habilitation législative : L431-4 et L431-5 du code des assurances et obligation de tenir une comptabilité distincte : L 431-7. Dispositions réglementaires : R 431-16-2, R 431-16-3, R 431-16-4 et R 431-27 et Convention entre le MINEFI et la CCR du 28 janvier 1993<sup>29</sup>.

### **b- Risques couverts**

- Assurance directe de transport maritime (risque de guerre): les contrats les plus importants (une quinzaine) qui portent sur un trajet (assurance dommage du bateau et de la cargaison pour un trajet) ont un plein d'engagement compris entre 35 M€ et 76 M€ (2002).
- Acceptation de transport maritime (risque de guerre): le plus souvent sous forme d'une quote-part (50%) et d'une garantie de perte illimitée.
- Transport aérien : intervention traditionnelle sous forme d'assurance facultative dommages sous forme d'une quote-part de 60% maximum pour les risques français (soit un maximum de 25 M€).

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, ce dernier dispositif avait été étendu à la réassurance du risque de responsabilité des acteurs du transport aérien français à l'égard des tiers aux sols en cas d'acte de terrorisme. Ce dispositif a été prolongé dans le respect des lignes de conduite fixées par la Commission européenne jusqu'au 30 novembre 2002, date à laquelle toutes les garanties publiques ont été résiliées, la Commission européenne ayant jugé que le rétablissement de l'offre de garanties privées pour ce risque était suffisant.

- Réassurance spatiale (Arianespace) : couverture d'une série de trente tirs du lanceur Ariane pour un montant maximal de 400 M€ après une franchise de 60 M€ restant à la charge d'Arianespace pour le premier tir. Chaque tir est couvert sur la base d'une valeur assurée au plus égale à 200 M€ pour les 4 premiers tirs, 150 M€ pour les cinq suivants et 100 M€ pour les 21 derniers tirs. La couverture cesse au troisième échec total ou réputé total. L'échec du vol V157 survenu le 12 décembre 2002 affecte cette couverture. Celle-ci succède à une couverture initiée en 1986 et achevée en mars 2002 qui n'avait entraîné aucun débours pour la CCR.
- Réassurance du risque nucléaire : responsabilité civile du Commissariat à l'Énergie Atomique (plafond 87 M€) et participation à hauteur de 4,18 % (5 M€) à la couverture des risques de responsabilité civile sur affaires directes françaises du pool ASSURATOME.

### **c- Chiffres clés**

Les résultats après impôt sur les sociétés de la gestion B pour les exercices 2002 et 2003 se sont établis à + 5,2 M€ et + 7,8 M€. **Le seuil d'intervention de l'Etat au titre de cette gestion au 1<sup>er</sup> janvier 2004 s'établit à 257 M €.**

---

<sup>29</sup> Cette convention s'est substituée à des conventions de 1974 et 1983.

## **2- Catastrophes naturelles (gestion F)**

### **a- Conditions d'intervention**

Habilitation législative : L 431-9 du code des assurances. Dispositions réglementaires : R 431-30 et R 431-31. Convention entre le MINEFI et la CCR du 28 janvier 1993.

### **b- Risques couverts**

La loi du 13 juillet 1982 a créé le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Lorsque l'état de catastrophe naturelle est reconnu par arrêté interministériel, les assureurs doivent indemniser les dommages subis par des biens assurés par un contrat dommages (L 125-1 du code des assurances).

Depuis l'arrêté du 5 septembre 2000, la branche de gestion «catastrophes naturelles» de la CCR a vu ses résultats se redresser très sensiblement, suite à l'effet conjugué du relèvement de la prime catastrophe naturelle des risques autres qu'automobile, de 9 % à 12 %, et de l'instauration d'une modulation de la franchise pour les communes non dotées de plan de prévention des risques (la franchise peut s'élever jusqu'à 12 200 € pour les dommages aux biens à usage professionnel imputables à la sécheresse - A 125-1 du code des assurances). Cette mesure a été prise afin d'inciter à la mise en œuvre de mesures de prévention. De plus, un nouveau schéma de réassurance a été défini : désormais, la CCR ne paie plus de commissions de réassurance aux assureurs (visant, traditionnellement, à couvrir leurs frais de gestion). Par ailleurs, le champ du régime des catastrophes naturelles a été élargi à Wallis-et-Futuna (ordonnance n°2000-352 du 19 avril 2000) et les vents cycloniques les plus forts ont été reconnus comme entrant dans le champ des catastrophes naturelles (loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000).

Ces réformes ont permis à la CCR de reconstituer ses provisions à un niveau plus approprié à la nature des risques couverts. En effet, la garantie de l'Etat a été mise en jeu au titre de l'exercice 1999 (essentiellement du fait des dommages reconnus au titre de la sécheresse, pour laquelle la CCR a consommé la quasi-intégralité des provisions réalisées depuis le début du régime et n'a pu donc faire face à la charge des tempêtes). L'Etat a avancé 457 M€ sur la base des éléments connus à l'époque. Actuellement, cet engagement a été arrêté à 239 M€ et l'excédent reversé à l'Etat.

Depuis ces deux dernières années, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a dû faire face aux inondations les plus coûteuses de son histoire. Les inondations du Gard en septembre 2002 avaient entraîné le versement d'indemnisations d'assurance d'un montant total de 700 M€ et celles de décembre 2003 sont à ce jour évaluées à 800 M€. L'année 2003 a également été marquée par la sécheresse, dont les conséquences sur le bâti (subsidence des sols) pourraient s'élever à 193 M€ pour la CCR. Pourtant, l'Etat ne devrait pas être appelé en garantie au titre de l'exercice 2003.

Toutefois, la potentielle survenance de grandes catastrophes engagerait de nouveau, et peut-être gravement, la mise en jeu de la garantie de l'Etat. Ainsi, le coût total d'une crue centennale à Paris est évalué à un coût d'au moins 4,5 Md€ (source : CCR) et le celui d'un séisme important dans le Sud-Est de la France à 1,8 Md€ (source : programme GEMETIS engagé par le ministère de l'écologie et du développement durable et le BRGM). Un important cyclone dans les DOM pourrait entraîner une charge comprise entre 500 M€ et 1 Md€.

### c- Chiffres clés

Les résultats après IS de la gestion F pour les exercices 2002 et 2003 se sont établis à + 60 M€ et 37,7 M€. **Le seuil prévisionnel d'intervention de l'Etat au titre de cette gestion au 1<sup>er</sup> janvier 2004 s'établit à 654 M€.**

## **3- La réassurance du pool GAREAT Gestion D (création 2002)**

### **a- Conditions d'intervention**

Habilitation législative : L 431-10 du code des assurances. Dispositions réglementaires : R 431-30 et R 431-31 Convention entre le MINEFI et la CCR du 28 janvier 1993 modifiée par un avenant signé en 2001. Ce dispositif a été mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et, depuis lors, a été reconduit chaque année dans des conditions tenant compte de l'évolution du marché.

### **b- Risques couverts**

La loi française interdit l'exclusion du risque de terrorisme des contrats d'assurance couvrant les dommages aux biens. Cette interdiction, qui jusqu'à présent se traduisait réglementairement par une stricte identité entre les garanties de risque ordinaire et celles du risque de terrorisme, vient d'être assouplie, mais seulement pour les risques les plus importants. Pour ces derniers (les grands risques au sens des directives européennes), la garantie des dommages résultant d'un acte de terrorisme peut être réduite par rapport à celle des dommages ordinaires. Néanmoins, compte-tenu de l'exposition réelle –et malheureusement déjà éprouvée– de la France à ce type de risque et de l'ampleur des capacités de réassurance à mobiliser, il est clairement apparu à la fin de l'année 2001 que les marchés de l'assurance et de la réassurance ne pourraient fournir une couverture suffisante pour ce type de risque et que cette situation, malgré l'assouplissement apporté à la réglementation, laisserait une part des acteurs économiques, notamment les plus grandes entreprises, sans offre de couverture de leurs risques ordinaires. Il était donc nécessaire dans ces conditions de pallier le recul de l'offre d'assurance privée par un dispositif qui permette un recours maximal aux capacités privées disponibles et réserve l'intervention de la garantie publique aux sinistres exceptionnels.

Les assureurs français ont donc formé un pool (GAREAT), organisé sous la forme d'un groupement d'intérêt économique, auquel tout assureur opérant sur le marché français peut adhérer. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, ce groupement couvre, lorsqu'ils résultent d'un acte de terrorisme, les dommages aux biens des entreprises ou des collectivités locales d'une valeur assurée supérieure à 6 M€ et situés sur le territoire national. Les pertes d'exploitation consécutives sont également couvertes dans la mesure où la police d'assurance le prévoit. Les garanties de responsabilité civile sont exclues de ce mécanisme. Afin d'éviter un phénomène d'anti-sélection, chaque assureur adhérent doit verser tous ses contrats dans le champ du pool.

Les tarifs de la couverture pour actes de terrorisme restent libres. La couverture apportée par la Caisse Centrale de Réassurance est rémunérée à hauteur de 9 % du montant des primes encaissées au titre du risque de terrorisme.

**c- Chiffres clés**

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et pour trois ans, le seuil à partir duquel ce groupement bénéficie de la garantie illimitée de la CCR a été porté à 2000 M€. Pour 2004, le seuil d'intervention de la garantie de l'Etat est porté à 2061 M€.**

Les résultats après IS de la gestion D pour les exercices 2002 et 2003 se sont établis à 6,0 M€ et 5,0 M€.

**4- La réassurance des risques d'attentats et d'actes de terrorisme (gestion G)****a- Conditions d'intervention**

Habilitation législative : L 431-10 du code des assurances. Dispositions réglementaires : R 431-30 et R 431-31 Convention entre le MINEFI et la CCR du 28 janvier 1993.

Cette gestion, en voie d'extinction depuis 1996, a été réactivée au 1<sup>er</sup> septembre 2003 pour couvrir les chantiers du Plan exceptionnel d'investissement en Corse (PEI).

**b- Risques couverts**

La réalisation de certains chantiers de l'Etat et des collectivités territoriales en Corse soulève des difficultés particulières d'assurance en raison des risques d'attentats auxquels ils sont susceptibles d'être exposés. Ces difficultés ont donc conduit l'Etat à réactiver la gestion G pour couvrir les chantiers du Programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse, prévu par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Les conditions de réassurance proposées par la CCR, par exercice de souscription, sont d'une part, une quote-part avec un taux de cession de la CCR fixé à 70% et, d'autre part, un excédent de perte annuelle de portée illimitée au-delà d'une franchise fixée à 175 % des primes conservées nettes de la réassurance en quote-part.

**c- Chiffres clés**

Aucun traité de réassurance n'a été conclu au titre de l'année 2003.

Cette gestion ayant été activée de 1986 à 1996, le montant de la réserve spéciale pour risques d'attentats s'élève encore à ce jour à 17,6 M€ (avant affectation du résultat 2003).

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le seuil d'intervention de la garantie de l'Etat est porté à 12,3 M€.**

**2.3 LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR : COFACE (ASSURANCE CREDIT) ET NATEXIS-BANQUES POPULAIRES (EX-BFCE)****1. LES GARANTIES COFACE**

La COFACE gère pour le compte de l'Etat trois procédures publiques de soutien et de développement des exportations françaises qui donnent lieu à des enregistrements sous forme de garanties.

- l'assurance crédit (court<sup>30</sup> et moyen terme) : couverture d'un exportateur (assurance-crédit fournisseur) ou de sa banque (assurance-crédit acheteur) contre le risque de non-remboursement d'un crédit à l'exportation,
- la garantie des investissements : protection contre des risques de nature politique, d'atteinte à la propriété ou de non-recouvrement des revenus produits par ces investissements,

<sup>30</sup> La majorité du portefeuille d'assurance crédit court terme a été transféré à la Coface compte propre au 1<sup>er</sup> janvier 2004

- la garantie de change : garantie contre la baisse éventuelle des devises de facturation des exportations.

### **1.1 L'assurance crédit Coface**

Les engagements de l'Etat sont de différentes natures (cf. infra) et sont consignés dans différents documents, comptables ou non, fournis par la Coface. On distingue ainsi :

- Les promesses de garanties qui n'ont pas encore donné lieu à la signature d'une police d'assurance mais pour lesquelles l'Etat s'est engagé à donner sa garantie si l'exportateur devait finalement signer son contrat d'exportation : à titre palliatif, seuls les encours de promesses garanties figurent pour l'instant au hors-bilan du Bilan des procédures publiques gérées par la Coface pour le compte de l'Etat ; leur valorisation sous forme de provisions est prévue à partir des comptes 2004.
- Les garanties (pour lesquelles la garantie de l'Etat est susceptible d'être appelée) sont, dans le cadre du référentiel comptable, valorisées au bilan sous forme de provisions pour risques.
- Les créances (garanties appelées et effectivement indemnisées) pour lesquelles on distingue les créances primaires (créances commerciales garanties d'origine qui ont donné lieu à indemnisation) et les créances secondaires (nées des intérêts moratoires ou de retard capitalisés du fait d'une nouvelle consolidation ou de la situation d'arriérés). Ces créances sont représentées à l'actif du bilan, nettes de provisions pour dépréciation.

#### **1.1.1 Différents risques couverts**

Les engagements internationaux de la France (réglementation communautaire et consensus OCDE sur le soutien des crédits à l'exportation) imposent de ne garantir que les risques non assurables par le marché, c'est à dire ceux qui sont les plus volatils ou les plus incertains.

L'assurance-crédit consiste à couvrir un assuré, à long terme ou à court terme, qui exporte auprès d'un acheteur public ou privé. L'essentiel de la couverture est constitué par des affaires à moyen et long terme puisque la COFACE prend de plus en plus sur son compte propre, les risques à court terme.

Les risques couverts sont de trois ordres :

- **Le risque de crédit** : c'est le fondement de l'assurance crédit, et ce risque correspond encore à la part la plus importante des garanties délivrées. Est ainsi couvert le risque que la banque effectuant le prêt n'encaisse pas le montant de sa créance sur le débiteur étranger. L'expression « risque de crédit » recouvre en pratique deux risques successifs : celui de non-paiement et celui de non-transfert.
- Pour un acheteur public, le risque de crédit se matérialise par un événement politique ou catastrophique.
- Dans le cas d'un acheteur privé, il faut y ajouter le risque commercial (carence du débiteur ou son insolvabilité)
- **Le risque de fabrication** : pendant la période d'exécution du contrat, l'exportateur peut subir une perte si les travaux sont interrompus alors qu'il a engagé des dépenses. Le produit réalisé ne peut souvent que se vendre à perte. Le risque de fabrication est couvert jusqu'à la livraison, le risque de crédit prenant le relais pour couvrir alors un risque de non paiement.

- D'autres types de risques peuvent aussi être couverts : entre autres, le risque des cautions, des matériels d'entreprises, des matériels en consignation.

### **1.1.2 Appel de la garantie de l'État : naissance de la créance**

En cas de sinistre, la Coface indemnise l'assuré.

Les sinistres dans les domaines appelés « sectoriels » : navires, aéronefs, satellites, plates-formes pétrolières et les « financement de projet » (remboursement du crédit garanti par les recettes à attendre de l'opération), sont souvent très coûteux compte tenu des montants en jeu (indemnisation pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de millions d'euros).

Dans le cas où un pays ne serait plus en mesure d'honorer ses dettes, l'Etat va aussi être amené à indemniser les exportateurs ayant des contrats avec des acheteurs publics. Les indemnisations versées dans ce cas là peuvent aussi devenir substantielles suivant l'exposition de la France sur ces pays.

Une fois les indemnités versées, la Coface s'efforce de recouvrer ces créances pour le compte de l'Etat. Les récupérations peuvent être obtenues par exemple grâce aux hypothèques de premier rang sur un appareil aéronautique, replacé auprès de compagnie aérienne, afin de limiter le montant des pertes.

### **1.1.3 Compte État à la Coface**

L'article 37 de la LFR pour 1997 établit les principes d'un patrimoine d'affectation de l'Etat au sein des comptes de la Coface protégé des créanciers de la Coface dans le cas où cette dernière rencontrerait des difficultés. L'enregistrement comptable distinct des procédures publiques est contrôlé par un commissaire au compte.

Le compte État à la Coface est suivi par la Direction du Trésor par deux types de comptabilité :

(1) Une comptabilité de caisse qui inscrit en recettes : les primes versées par les assurés, les récupérations opérées sur les sinistres déjà indemnisés et les montants remboursés par les pays ayant conclu des accords en Club de Paris, et soldant leurs arriérés dans ce cadre et, en dépenses : les indemnisations des assurés, liées à l'appel de la garantie octroyée par l'Etat, directement prélevées sur le compte État à la Coface. Le niveau de ce compte dépend donc de la sinistralité des garanties auparavant octroyées et des recouvrements sur créances. La vie d'un grand contrat s'étale en effet souvent pendant plus de dix ans (1 à 2 ans de négociation, 1 à 5 ans de fabrication, jusqu'à 10 ans de crédit, voire 12 ans pour les avions et les centrales électriques classiques ou 15 ans pour les centrales nucléaires).

(2) Les comptes des procédures publiques sont également établis depuis 1999, à titre indicatif, selon les principes d'une comptabilité d'engagement, qui suit les normes en vigueur pour les sociétés d'assurance et qui permet de fournir chaque année bilan, compte de résultat et annexes des opérations effectuées par la Coface pour le compte de l'Etat (cf. documents joints). Cette approche bilancielle du compte État est développée ci-dessous.

### 1.1.4 Approche bilancielle

Au 31 décembre 2002<sup>31</sup>, l'encours en assurance crédit moyen terme et court terme se décomposait comme suit :

- L'encours des promesses de garanties est de 9,87Md€ à fin 2002 et de 7,97Md€ à fin 2003.
- L'encours des garanties sur contrats conclus est de 50,51Md€ à fin 2002 et de 40,37Md€ à fin 2003 (évolution due à l'amortissement de l'encours ainsi qu'aux variations des taux de change qui se sont révélées importantes en 2003). Il représente les échéances en principal et intérêt garanties. Ces garanties sont retracées au bilan sous forme de provisions. On distingue les provisions pour risques futurs (IBNR) estimées à 1,43Md€ fin 2002, les provisions pour menaces de sinistre (stock de menaces de sinistres non indemnisées et créances à échoir d'ores et déjà incluses dans les accords de consolidation) estimées à 1,23Md€ fin 2002 et les provisions complémentaires (sinistralité ultime des contrats aéronautiques) pour 0,8Md€ fin 2002.
- L'encours des créances brutes était de 25,77Md€ au 31 décembre 2002. Il est composé de 4,10Md€ de créances brutes non consolidées et de 21,67Md€ de créances brutes consolidées. Ces dernières sont elles-mêmes composées de 14,83Md€ de créances primaires brutes, 6,00Md€ de créances secondaires brutes et 0,84Md€ d'intérêts moratoires échus et impayés. Comptabilisé à l'actif du bilan net de provisions pour dépréciation, l'encours net des créances de 14,44Md€ est composé de 1,37Md€ de créances non consolidées et de 13,07Md€ de créances consolidées. Il correspond à la créance totale, c'est-à-dire incluant la part restant à la charge de l'assuré ou "quotité non garantie". Cette quotité non garantie est comptabilisée au passif du bilan sous la forme de "dettes envers les assurés" pour un montant de 1,20Md€ (dont 0,66Md€ pour les créances primaires consolidées, 0,44Md€ pour les créances secondaires consolidés et 0,1Md€ pour les créances non consolidées).

Le tableau ci-dessous présente le bilan complet de la Coface, toutes procédures confondues. Les montants cités ci-dessus illustrent la part prépondérante qu'occupe l'assurance crédit.

<b>BILAN du COMPTE ÉTAT A LA COFACE à fin 2002 (en Md €)</b>			
<b>ACTIF</b>	<b>17,4</b>	<b>PASSIF</b>	<b>17,4</b>
<b>Créances</b>	<b>15,0</b>	<b>Fonds propres</b>	<b>12,3</b>
<i>dont créances sur débiteurs étrangers</i>	<i>14,5</i>	<i>dont Réserves patrimoniales</i>	<i>2,6</i>
<i>dont créances sur assurés*</i>	<i>0,6</i>	<i>dont Versements nets du Trésor</i>	<i>9,6</i>
		<b>Provisions techniques brutes</b>	<b>2,5</b>
<b>Placements</b>	<b>2,1</b>	<b>Autres dettes envers les assurés (QNG)</b>	<b>1,2</b>
		<b>Sous-participation</b>	<b>1,1</b>
<b>Différence de conversion - actif</b>	<b>0,1</b>	<b>Différence de conversion - passif</b>	<b>0,2</b>

\* poste technique de "créances client" : primes acquises non émises et primes émises non encaissées, au 31/12/2001.

<sup>31</sup> Les données à fin 2003 sont indiquées lorsqu'elles sont disponibles.

### 1.1.5 Approche statistique

Les promesses de garanties sont estimées à 7,97Md€ fin 2003. L'encours à échoir sur contrats conclus en assurance crédit court et moyen terme (stock des paiements prévus au titre des contrats conclus en promesse ou en police) est estimé à 40,37Md€ fin 2003. Les arriérés (ensemble des arriérés indemnisés ou non, consolidés ou non) sont estimés à 17,08Md€ fin 2003, dont 13,88Md€ de créances primaires consolidées brutes (hors court terme et incluant les déclarations de menaces de sinistres).

Les données consignées ci-après correspondent au total des encours à échoir sur contrats conclus ainsi que des arriérés, en principal et intérêts, soit le total restant dû moyen terme et court terme. Ils ne tiennent donc pas compte des créances secondaires (estimées à 6,00Md€ fin 2002) générées par les accords de consolidations et les impayés sur ces accords.

#### **1.1.5.1) Ventilation de l'encours sur polices individuelles par régime de politique de crédit en vigueur en 2003 :**

La politique d'assurance crédit, arrêtée par le Ministre des Finances, détermine en fonction des pays, les engagements qui peuvent être pris par pays sur une année, sur du court terme ou moyen terme.

Le classement ci-dessous, excluant les pays membres de l'OCDE, reprend les 4 grandes catégories de pays retenues dans la Politique d'Assurance Crédit.

<i>(en Md €)</i>	<b>2003</b>
Pays libres	10,05
Pays sous surveillance	10,60
Pays plafonnés	25,78
Pays interdits	11,88
<b>TOTAL</b>	<b>58,31</b>

### 1.1.5.2) Ventilation de l'encours par catégorie de primes en vigueur en 2003 :

En 1999, dans le cadre du consensus OCDE, a été mis en place un système commun à l'ensemble des agences d'assurance crédit qui permet de donner une classification des pays en sept catégories, la septième étant considérée comme celle présentant le plus fort risque. Le tableau ci-dessous donne la ventilation par catégorie de l'encours.

<i>(en Md €)</i>	<b>2003</b>
Catégorie 1	5,98
Catégorie 2	16,03
Catégorie 3	4,81
Catégorie 4	10,42
Catégorie 5	1,88
Catégorie 6	8,16
Catégorie 7	11,03
Non classés	1,06
<b>TOTAL</b>	<b>58,31</b>

### 1.1.5.3) Classement des dix premiers encours 2003 (en Md €)

	<b>Pays pour l'année 2003</b>	<b>Encours au 31/12/03</b>	<b>Pourcentage du total</b>
1	Chine	4,93	8,46
2	Algérie	3,47	5,94
3	Égypte	3,33	5,71
4	Corée	2,62	4,49
5	Ex URSS	2,12	3,64
6	Turquie	1,88	3,23
7	Bésil	1,87	3,21
8	Irak	1,50	2,58
9	EAU	1,49	2,55
10	Nigeria	1,49	2,55

**1.1.5.4) Les indemnités versées par la COFACE pour le compte de l'Etat sont tendanciellement en décroissance depuis plusieurs années (en Md €).**

1994	1,89
1995	1,47
1996	1,11
1997	0,56
1998	0,33
1999	0,50
2000	0,49
2001	0,44
2002	0,90
2003	0,48

Cependant l'année 2002 a vu un ressaut principalement imputable à des sinistres sectoriels.

**1.1.5.5) Les douze premiers stocks d'indemnités nettes de récupérations.**

Dans le tableau ci-dessous, figurent les douze premiers stocks d'indemnités nettes de récupérations. Les récupérations peuvent être supérieures aux indemnités versées au titre des récupérations sur créances secondaires.

<i>(en Md €)</i>	Indemnités versées depuis l'origine	Récupérations enregistrées depuis l'origine	Stock d'indemnités nettes de récupérations
Égypte	4,39	2,62	1,77
Brésil	3,24	3,50	-0,26
Nigéria	2,60	1,65	0,95
Algérie	2,26	1,35	0,91
Pologne	2,22	1,59	0,61
Ex-URSS	2,07	0,89	1,18
Maroc	1,93	2,68	-0,75
Irak	1,76	0,38	1,38
Venezuela	0,87	0,87	0
Iran	0,78	0,57	0,21
Indonésie	0,77	0,19	0,58
Pakistan	0,72	0,07	0,65

Ces stocks d'indemnités nettes de récupérations constituent un gisement de récupérations pour les années futures.

### **La garantie des investissements**

La garantie octroyée par l'Etat dans le cadre de cette procédure consiste à couvrir la participation en capital d'un investisseur français dans une entreprise étrangère et/ou les prêts bancaires d'accompagnement qu'il aura obtenus, contre les deux risques d'atteinte à la propriété et de non-recouvrement des sommes engagées, pour des raisons de nature uniquement politique (non-transfert, guerre, émeute, modification de la législation ayant une conséquence discriminatoire vis à vis des investisseurs étrangers, etc.). La garantie de l'Etat n'est accordée qu'aux dossiers d'un montant supérieur à 15M€ et dont la durée de garantie est supérieure à 10 ans. Les autres sont couverts par le marché.

L'encours des promesses de garanties était de 0,40Md€ au 31 décembre 2002.

Au 31 décembre 2003, l'encours net après réassurance était de 0,74Md€. Les provisions étaient composées au 31 décembre 2002 uniquement de provisions pour risques futurs (IBNR) et estimées à 65M€.

Aucun sinistre n'a été constaté sur cette procédure.

### **Classement des dix premiers encours nets après réassurance en 2003 (en M€)**

	<b>Pays pour l'année 2003</b>	<b>Encours au 31/12/03</b>	<b>Pourcentage du total</b>
1	Brésil	197	26,54%
2	Chine	155	20,87%
3	Argentine	90	12,11%
4	Thaïlande	28	3,73%
5	Slovaquie	27	3,65%
6	Turquie	26,3	3,54%
7	Corée du Sud	25,5	3,43%
8	Philippines	24,6	3,31%
9	Côte d'Ivoire	23,6	3,17%
10	Arménie	22,3	2,99%

### **La garantie de change**

La procédure de garantie de change vise à garantir les entreprises exportatrices françaises contre le risque de variation du taux de change en devises entre le moment où les entreprises soumissionnent à l'étranger pour un contrat et celui où elles encaissent les recettes commerciales afférentes à ce contrat.

La Coface supporte donc le risque lié à la variation du cours de change de la devise mais aussi le risque lié à la conclusion ou non du contrat commercial. Elle réduit ce risque par des opérations de couverture (options et ventes à terme).

Au 31 décembre 2003, les encours garantis s'élevaient à 3,3Md€ dont 2,2Md€ au titre des encours potentiels pour lesquels les entreprises n'ont pas encore le résultat de leurs offres commerciales et 1,1Md€ au titre des encours certains pour lesquels les entreprises assurées ont effectivement été retenues mais sont encore en risque de change.

Les résultats de la procédure de change sont difficiles à apprécier à travers une comptabilité de caisse qui n'enregistre que les mouvements de trésorerie. La Coface calcule donc une Position Nette Réévaluée (PNR) permettant d'apprécier les résultats latents variant selon les hypothèses de signature des affaires prises en garantie et les parités des devises garanties. Les opérations de couvertures optionnelles et les ventes à terme sont valorisées market to market dans la PNR. La PNR est donc l'estimation du résultat potentiel de la garantie de change à un instant donné ou autrement dit la valeur liquidative du portefeuille. Elle était au 31 décembre 2003 de 16,30M€.

## **2. LES RISQUES COUVERTS PAR NATEXIS**

NATEXIS BANQUES POPULAIRES assure, pour le compte de l'État, douze missions issues des activités de l'ancien Crédit National et de l'ancienne B.F.C.E de soutien et de financement des exportations françaises<sup>32</sup>.

Ces procédures peuvent être financées sur des ressources de l'État (prêts et dons à des États étrangers, dommages de guerre, avances remboursables et les prêts du FDES), sur des ressources propres de Natexis, avec la garantie de l'État (financement des accords de consolidation, prêts engagés par la CFI, financement de la part long-terme des crédits BFCE, prêts sur procédures spéciales, prêts bonifiés aux PME), ou sans mobilisation de ressources mais avec la garantie de l'État (stabilisation de taux et swaps de couverture, garantie des investissements).

La loi de finances rectificative pour 2001 (article 84) a notamment reconduit ces missions jusqu'en 2005 et reconduit l'obligation pour NATEXIS BANQUES POPULAIRES d'établir des enregistrements comptables distincts ("patrimoine d'affectation") afin d'isoler les opérations réalisées pour le compte de l'État et d'éviter ainsi d'éventuelles revendications de la part des créanciers de NATEXIS BANQUES POPULAIRES sur les créances détenues pour le compte de l'État. Cette obligation se traduit depuis le 31 décembre 1998 par l'établissement d'un bilan spécifique des Activités Institutionnelles représentatif du "patrimoine d'affectation".

Quatre des douze procédures gérées par Natexis pour le compte de l'État sont actives aujourd'hui : la stabilisation du risque de taux, les prêts et dons aux États étrangers, qui sont les deux procédures essentielles, les avances remboursables et les prêts du FDES.

---

<sup>32</sup> Procédures : de stabilisation des taux d'intérêt des crédits à l'exportation, et contrat de commission relatif à la mission de couverture des risques de taux issus des opérations de stabilisation, de financement des accords de réaménagement de dettes conclus entre la France et des États étrangers, de gestion des prêts du Trésor aux États étrangers destinés à des opérations d'aide extérieure, et de gestion des dons du Trésor aux États étrangers destinés à des opérations d'aide extérieure, d'indemnisation au titre des réparations des dommages de guerre, de gestion des avances remboursables pour faciliter le lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes, de gestion des prêts consentis aux entreprises au titre du compte "Fonds de Développement Économique et Social" dans son article 4, de garantie accordée aux investissements dans les États étrangers, relative aux opérations engagées par la C.F.D.I., relative au financement de la part long terme des crédits à l'exportation, de gestion des prêts consentis aux entreprises au titre du compte "Fonds de Développement Économique et Social" dans ses articles 1-3, relative aux prêts sur procédures spéciales (Fonds spécial de financement), des prêts bonifiés aux petites et moyennes entreprises.

**a) Procédure de stabilisation**

Créée en 1981 pour les crédits en devises et en 1986 pour les crédits en francs, remplaçant la procédure de mobilisation Banque de France, cette procédure de soutien public au financement de crédits consentis en euros ou en devises, assortis de délais de paiement égaux ou supérieurs à deux ans, permet de proposer à un emprunteur étranger, dès le stade de l'offre du contrat commercial, un taux fixe défini par les autorités françaises selon les règles de l'arrangement O.C.D.E. sur les crédits à l'exportation. Pour être éligibles à la procédure, ces crédits doivent obligatoirement bénéficier d'une garantie de la Coface.

NATEXIS est mandatée par l'État pour stabiliser le taux des ressources bancaires, plus précisément pour prendre en charge (ou recevoir) le différentiel entre le taux du crédit (taux fixe) et le coût de la ressource bancaire (taux du marché monétaire à 3 mois pour les crédits en euros et à 6 mois pour les crédits en devises), majoré d'une marge définie par l'État (0,75 % l'an pour les crédits d'un montant supérieur ou égal à EUR 3 millions, 0,85 % l'an pour les autres crédits). Au titre de cette procédure, NATEXIS est membre de la Commission des garanties et du crédit au commerce extérieur.

L'encours au 31 décembre 2003 des différentes stabilisations (8,9 Md\$ et 3,9 Md€) est constitué pour près de 30 % par des crédits relatifs à des contrats commerciaux d'Airbus Industrie.

En outre, dans le cadre de cette procédure qui induit un risque de taux pour l'État pendant toute la durée des crédits, (l'État par l'intermédiaire de NATEXIS est payeur de taux variable à 3 ou 6 mois), NATEXIS en concertation avec la direction du Trésor et conformément aux instructions de cette dernière peut procéder à la mise en place d'opérations de couverture du risque de taux. A ce titre, trois campagnes de swaps de taux d'intérêts ont été réalisées au cours de ces dernières années : USD 6 milliards en 1998, EUR 1,3 milliard en 1999 et USD 5,5 en milliards et EUR 1,8 milliards en 2003. L'encours notionnel total des contrats de couverture est, au 31 décembre 2003, de 7,28 Md\$ pour le contrat de couverture libellé en USD et de 2,74Md € pour celui libellé en Euros.

**b) Prêts et dons aux États étrangers**

Sont regroupées sous cette appellation deux procédures, l'une ancienne instituée dans les années 60 : les prêts et dons du Trésor aux pays en développement, l'autre plus récente : les dons et avances remboursables consentis dans le cadre du FASEP (Fonds d'Études et d'Aide au Secteur Privé).

**1 - Prêts et dons du Trésor aux États Étrangers consentis dans le cadre des protocoles financiers et, depuis 1998, de la Réserve Pays Émergents (RPE)**

Il s'agit de prêts et dons consentis par le gouvernement français à des pays en développement pour financer des projets de développement réalisés par des entreprises françaises. Les protocoles financiers intergouvernementaux définissent une liste de projets agréés par les deux pays et mettent en place des crédits d'aide composés de dons du Trésor pour financer des études et de prêts du Trésor, généralement associés à des crédits privés garantis par la Coface, pour financer des projets d'équipement. Cette aide liée, consentie dans le cadre de l'A.P.D. (Aide Publique au Développement), doit répondre à des règles édictées par l'O.C.D.E. qui fixent notamment les niveaux minimums de concessionnalité des crédits octroyés et prohibent

le financement sur crédit d'aide de projets assez rentables pour se financer sur le marché. La concessionnalité est mesurée à travers "l'élément don" qui doit être de 35 % au minimum. Elle provient des conditions très avantageuses du prêt du Trésor (durée longue de 30 ans environ, franchise de l'ordre de 10 ans, taux d'intérêt très bas, moins de 4%).

Afin d'améliorer l'efficacité de ces crédits, une réforme limitant l'étendue des prêts et dons du Trésor et instituant une R.P.E. (Réserve Pays Émergents) est intervenue en 1998. Elle prévoit que chaque protocole financier est négocié et signé pour un projet précis, ayant fait l'objet d'une évaluation préalable détaillée par un expert du secteur concerné. A une logique-pays a donc succédé une logique de projets, une liste des pays pouvant bénéficier de la "R.P.E." étant établie annuellement<sup>33</sup> et les projets financés devant permettre à des entreprises françaises d'acquiescer des positions commerciales ou des références technologiques stratégiques.

Depuis le début des années 60, c'est ainsi à 106 pays qu'ont été consentis de tels prêts et dons du Trésor.

## 2 - Fonds d'Études et d'Aide au Secteur Privé (FASEP)

Institué en 1996 pour tous les pays en développement, en particulier les pays émergents et faisant suite, de manière élargie, à une procédure plus ancienne, le Fonds pour les Pays de l'Est (F.P.E.), le FASEP qui s'inscrit lui aussi dans la politique française d'A.P.D. (Aide Publique au Développement), finance des prestations de services (études en amont de projets, prestations d'assistance technique, actions de coopération institutionnelle), destinées à des bénéficiaires étrangers et réalisées par des entreprises ou des consultants français. Tous les secteurs, sauf le domaine militaire, sont éligibles, la perspective recherchée étant de favoriser des retombées pour des projets à réaliser par des entreprises françaises. Le montant du financement est limité à 800 000 euros par opération ; il prend, selon les cas, la forme d'une avance remboursable en cas de succès ou d'un don et laisse une partie du coût des prestations à la charge de l'intervenant français ("ticket modérateur"), une participation du bénéficiaire étranger étant également recherchée.

Depuis sa création, le FASEP a concerné une cinquantaine de pays, NATEXIS BANQUES POPULAIRES ayant signé 227 conventions pour un total de 94 millions d'euros. Au total, au 31 décembre 2002, l'encours des prêts du Trésor s'élevait à 6,067 Md € et celui des dons et avances remboursables versés depuis 1960 à 0,966 Md €.

### 2.4 LES GARANTIES DE CHANGE

Un premier dispositif est celui de la garantie de change (euro/Droits de Tirage Spéciaux, DTS) des avoirs déposés en compte d'opérations par les Banques centrales des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque centrale des États d'Afrique Centrale (BEAC) et la Banque centrale des Comores. Cette garantie, qui couvre les bénéfices et pertes de change des avoirs des banques centrales, est en réalité une compensation versée chaque année aux banques centrales en fonction de l'évolution €/DTS et fait à ce titre l'objet d'une prévision budgétaire.

Un second dispositif consiste dans la garantie de change de l'État en faveur de la Banque de France, prévue par l'article 2 de la convention du 31 mars 1999 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État. Cette garantie n'est appelée à jouer qu'en cas d'insuffisance de la réserve de réévaluation des réserves en

---

<sup>33</sup> Pour 2002, les pays éligibles sont : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, l'Afrique du Sud, la Chine, le Vietnam, les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, l'Inde, la Turquie, le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan.

devises et de la réserve de réévaluation des réserves en or. Ces réserves se montaient à fin 2003 à 18,5 Mds € pour la RRROE et 2,35 M€ pour la RRRDE. Le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises a permis, en fin d'exercice 2002, de couvrir le risque d'une baisse des cours de change amenant ces derniers aux plus bas cours constatés, devise par devise, pendant les dix derniers exercices.

## **2.5 LES GARANTIES DE PASSIF ACCORDEES NOTAMMENT DANS LE CADRE D'OPERATIONS DE CESSION OU DE RESTRUCTURATION D'ENTREPRISES PUBLIQUES**

a) Les **garanties accordées par l'État dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises publiques** sont visées par les textes suivants :

- **L'article 4 de la loi 92-665 du 16 juillet 1992** qui maintient la garantie de l'État en faveur de la société anonyme Caisse Nationale de prévoyance pour les contrats souscrits avant le 1<sup>er</sup> août 1991.

- **L'article 80 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier n° 96-314 du 12 avril 1996** qui a fondé les garanties accordées par l'État dans le cadre de la liquidation amiable des sociétés de développement régional Centrest, Lordex et Picardex.

- Dans le cadre de la cession de la Société marseillaise de crédit à la Banque Chaix, le ministre de l'économie a été autorisé, par **l'article 49 de la loi n° 98-1267 du 31 décembre 1998** à accorder la garantie de l'État à la Banque Chaix, dans la limite de 435 MF, pour la couvrir des préjudices résultant de pertes et charges de la Société marseillaise de crédit, qui se matérialiseraient après le 31 décembre 1997, et dont l'origine serait antérieure à la date de transfert des titres. Cette garantie a expiré le 31 décembre 2001, sauf pour les préjudices relatifs aux obligations fiscales, douanières ou sociales pour lesquels la garantie prendra fin au terme du mois suivant l'expiration du délai de prescription.

**L'article 56 de la loi du 30 décembre 1999** a accordé la garantie de l'État à la société de gestion de participations aéronautiques (SOGEPA) "dans la limite de 1,5 Md € pour couvrir les dépenses d'indemnisation de la Société Daimler Chrysler Luft-und-Raumfahrt Holding AG qu'elle pourrait supporter dans le cadre de la création d'EADS et dans la limite de 30 % de la capitalisation boursière de la nouvelle société, une garantie des emprunts que la SOGEPA pourrait émettre pour financer l'acquisition des titres détenus par la société allemande dans la nouvelle société".

b) Par ailleurs, **l'article de la loi n° 93-20 du 7 janvier 1993** permet à l'État d'accorder sa garantie aux établissements publics nationaux organisateurs en France d'expositions temporaires d'œuvres d'art pour les œuvres prêtées n'appartenant pas à l'État et dont la valeur assurée dépasse 45 M €.

Trois garanties ont été accordées en 2003 et deux au début de l'année 2004 ; il s'agit de :

- l'exposition « collection Winthrop » (Réunion des musées nationaux, arrêté du 10 février 2003, JO du 8 mars 2003) ;

- l'exposition Léonard de Vinci (Réunion des musées nationaux, arrêté du 10 février 2003, JO du 8 mars 2003) ;

- l'exposition Gauguin - Tahiti (Réunion des musées nationaux, arrêté du 31 juillet 2003, JO du 9 août 2003) ;

- l'exposition Miro (Centre Georges Pompidou, arrêté du 14 janvier 2004, JO du 17 janvier 2004) ;
- l'exposition Rubens (Réunion des musées nationaux, (arrêté du 14 janvier 2004, JO du 17 janvier 2004).

c) En 2003, ces garanties ont fait l'objet de mises en jeu pour un montant de 16,5 M€ en application de la loi du 12 avril 1996 précitée (16 M€ pour Picardex et 0,5M€ pour Centrest).

## **2.6 LA GARANTIE ACCORDEE SUR LES FONDS D'EPARGNE**

En application des articles L 221-8 et L 518-26 du Code monétaire et financier et de la loi de finances pour 1983 du 29 décembre 1982, l'État garantit<sup>34</sup> la caisse nationale d'épargne (encours estimé à 94 Md € au 31 décembre 2003), les dépôts collectés sur le livret A par les caisses d'épargne (encours estimé à 66 Mds € au 31 décembre 2003), et les fonds collectés sur le livret d'épargne populaire par les établissements qui le distribuent (encours estimé à 54 Mds € au 31 décembre 2003). Ces dépôts sont en tout ou partie centralisés à la Caisse des dépôts et consignations; elle en affecte une fraction, sur autorisation du Ministre de l'économie, au financement du logement social et place le solde sur les marchés financiers.

Bien que les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts soient utilisés pour effectuer des opérations de banque (prêts aux organismes d'HLM), les normes prudentielles en vigueur pour les établissements de crédit ne leur sont pas applicables. Le risque de transformation (adossement d'emplois à long terme à des ressources parfaitement liquides) est en particulier plus important pour les fonds d'épargne que celui toléré pour les établissements de crédit, ce qui ne pose pas de problème technique en raison de la stabilité du système de l'épargne réglementée.

Les règles suivantes sécurisent le dispositif et rendent improbable la mise en jeu de la garantie de l'État.<sup>35</sup>

- a) Un Fonds pour Risques Bancaires Généraux (FRBG) est constitué dans les comptes des fonds d'épargne comme dans ceux des établissements de crédit. Des fonds propres sont ainsi mobilisés en regard des actifs de prêt et des actifs financiers en application des réglementations bancaires. Au 31 décembre 2002 le montant cumulé des FRBG était estimé à 2,6 Mds €. A la fin 2003, le montant cumulé des FRBG des fonds d'épargne s'élevait à 2,9Mds €.
- b) Des provisions sont comptabilisées et correspondent d'une part aux moins values latentes des portefeuilles d'actifs financiers calculées sur la base des règles bancaires, d'autre part aux pertes futures des prêts octroyés en dessous du coût de la ressource. Au 31 décembre 2002, le montant cumulé de ces deux types de provisions était estimé respectivement à 1,6 et 1,4 Md €. Leur montant respectif à la fin 2003 s'élevait à 1,1 et 1,5 Md €
- c) Des fonds de réserve ont été constitués et des règles prudentielles spécifiques les concernant ont été mises en place.

<sup>34</sup> En application de décrets en conseil d'État, les fonds de réserve des fonds d'épargne sont susceptibles de faire chaque année l'objet de prélèvements budgétaires. Les sommes prélevées s'interprètent juridiquement comme la rémunération de l'État pour la garantie accordée aux fonds déposés par les épargnants. Le montant des prélèvements est évalué en loi de finances puis fixé par décret simple, après avis de la commission de surveillance de la CDC.

<sup>35</sup> Les textes législatifs et réglementaires qui fondent ces garanties sont détaillés en annexe.

Les résultats dégagés par la gestion des encours sont versés dans quatre principaux fonds de réserve: le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) et le fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP) et le fonds de réserve et de financement du logement (FRFL).

Des règles prudentielles spécifiques ont été définies pour les trois premiers fonds de réserve. La règle selon laquelle les réserves doivent représenter un minimum de 2 % des encours des livrets gérés a été fixée par décret en Conseil d'État. Ce montant minimum de réserves est destiné à couvrir d'éventuelles pertes, notamment dans l'hypothèse où une décollecte importante sur livrets réglementés nécessiterait des refinancements sur les marchés.

Le montant cumulé de ces quatre fonds de réserve avant affectation des résultats était de 5,4 Mds € à fin décembre 2002 (dont 1,2 Md € pour le FRFL). Ce même montant s'élevait au 31 décembre 2003 à 4,4 Mds € (dont 2,4 Mds € pour le FRFL).

## **Règles légales et réglementaires en matière de garantie et de prélèvement de l'État sur les fonds d'épargne :**

### **I) Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) pour les premiers livrets des caisses d'épargne**

#### *Garantie de l'État*

L'article L221-8 du Code monétaire et financier prévoit que : « Les sommes déposées sur le premier livret des caisses d'épargne sont centralisées à la Caisse des dépôts et consignations et bénéficient de la garantie de l'État ». Cette garantie de l'État sur son budget n'intervient toutefois qu'en dernier ressort, après protection par le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et de prévoyance (FRGCE).

#### *Création du FRGCE*

Le FRGCE est défini à l'article 52 du code des caisses d'épargne. Les caisses d'épargne d'Alsace Moselle font l'objet d'un fonds de garantie particulier dénommé « fonds de réserve et de garantie spécial aux caisses d'épargne du Haut Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » (art 7 du décret 54-1080 du 6 novembre 1954).

#### *Rémunération de la garantie de l'État*

L'État est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions des articles 53 et 67 du code des caisses d'épargne, 7 du décret 54-1080 du 6 novembre 1954, et 3 du décret 83-1189 du 30 décembre 1983 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'État, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCE à une somme inférieure à 2% des fonds centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

### **II) Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE)**

#### *Garantie de l'État*

L'article L 518-26 du code monétaire et financier prévoit que : « La Caisse nationale d'épargne est une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'État ».

#### *Création du FRGCNE*

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 portant organisation du service public de la Poste et des télécommunications a institué dans son article 42 un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (CNE), codifié à l'article L 518-28 du code monétaire et financier.

#### *Rémunération de la garantie de l'État*

L'État est rémunéré pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret 90-1220 du 31 décembre 1990 (codifié aux articles 35-1 et 35-2 du code des caisses d'épargne) : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'État, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRGCNE à une somme inférieure à 2% de l'encours des livrets de la CNE.

**III) Fonds de réserve du livret d'épargne populaire***Garantie de l'État :*

La loi de finances n° 82-1126 du 29 décembre 1982 prévoit que « La garantie de l'Etat est accordée au remboursement en capital, intérêts et complément de rémunération aux fonds déposés sur les comptes sur livret d'épargne populaire. »

*Création du FRLEP*

Le décret 82-454 du 28 mai 1982, pris pour l'application de la loi n° 82-357 du 27 avril 1982 portant création d'un régime d'épargne populaire, a institué dans son article 24 un fonds de réserve du livret d'épargne populaire (FRLEP).

*Rémunération de la garantie de l'État*

L'État est rémunéré chaque année pour la garantie qu'il accorde selon les dispositions du décret 82-454 du 28 mai 1982 : chaque année sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'État, dont le montant est fixé par décret après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et ne peut avoir pour effet de ramener le montant du FRLEP à une somme inférieure à 2% de l'encours centralisé à la Caisse des dépôts et consignations.

**IV) Fonds de réserve du financement du logement***Création du FRFL*

Le FRFL a été institué par le décret n° 93-735 du 29 mars 1993 afin de protéger les fonds d'épargne contre les risques de décollecte. Il est apparu par la suite que la justification de telles réserves ne s'imposait plus ; il a été entièrement prélevé, avec imputation sur les recettes non fiscales de l'État, ligne 899 (recettes diverses). Il a été réactivé par le décret modificatif n° 2000-369 du 28 avril 2000 pour être abondé des « intérêts compensateurs » reconnus prélevables sur 7 ans par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Plus généralement, il est abondé par les excédents des fonds de réserve (FRGCE, FRGCNE, FRLEP) par rapport à leurs ratios prudentiels de 2% de l'encours, soit automatiquement lorsque leur montant est supérieur à 8% de l'encours, soit par une décision du ministre de l'économie dans le respect des ratios prudentiels.

*Rémunération de la garantie de l'État*

Étant donnée l'origine des ressources du FRFL (FRGCE, FRGCNE et FRLEP), chaque année y sont prélevés des crédits nécessaires à la rémunération de la garanties accordée par l'État aux fonds déposés, dont le montant est fixé après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (décret 93-735 du 29 mars 1993).

## ANNEXE – Textes législatifs autorisant l'octroi de garantie d'emprunt

**La loi du 24 mai 1946** a autorisé l'État à garantir les prêts à l'installation de jeunes agriculteurs.

**L'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 relative au développement des dépenses d'investissement** (modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et par l'article 39 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955) dispose que "le ministre des finances et des affaires économiques est autorisé à donner par arrêté la garantie de l'État aux emprunts émis ou contractés par les établissements et entreprises qui contribuent à la réalisation du plan de modernisation et d'équipement de la métropole ou du plan de développement économique et social des départements et territoires d'Outre-Mer". **L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 59-914 du 1<sup>er</sup> août 1959 a complété ce champ d'intervention** en précisant que "le ministre des finances et des affaires économiques a la faculté d'étendre la garantie de l'État, prévue à l'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, aux emprunts contractés en France et émis par des sociétés, préalablement agréées par le conseil de direction du fonds de développement économique et social, qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement de la production de biens d'équipement (...)".

**Le décret n° 55-874 du 30 juin 1955 pris en application de la loi du 2 avril 1955** accorde au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale ; à ce titre le ministre des finances a été autorisé à octroyer la garantie de l'État aux emprunts contractés pour financer des opérations de conversion, de concentration, de spécialisation ou de décentralisation ainsi que toutes opérations tendant au développement régional.

**L'article 4 de la loi n° 55-435 du 18 avril 1955, modifié par l'article 74 de la loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969**, dispose que "les emprunts émis en vue de financer les opérations de construction d'autoroutes inscrites aux plans d'amélioration du réseau routier national pourront bénéficier de la garantie de l'État (...)".

**L'ordonnance n° 59-235 du 4 février 1959, articles 2 et 5**, précise qu'est garanti par l'État le remboursement des prêts accordés par le Crédit foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs aux personnes physiques qui auront effectué des dépôts à vue sur un compte d'épargne-crédit et qui, sous certaines conditions, feront construire des immeubles à usage d'habitation. Les articles 2bis, 4bis et 6bis de la loi du 28 juillet 1960 complètent le texte en l'étendant aux sociétés de crédit immobilier et surtout aux organismes de HLM qui bénéficieront des services de la Caisse des dépôts et consignations.

**La loi de finances rectificative pour 1964** a autorisé l'octroi de la garantie d'État aux emprunts destinés à financer la construction et l'aménagement de locaux d'enseignement privé. L'Association Nationale des Écoles Françaises de l'Étranger (ANEFE) a été constituée en 1976 dans ce but.

**La loi de finances pour 1968 n° 67-1114 du 21 décembre 1967 qui prévoit dans son article 86 que** "Les émissions à moyen et à long terme de la caisse nationale de crédit agricole sont garanties par l'État. Leurs conditions sont arrêtées par la caisse nationale de crédit agricole en accord avec le ministre de l'économie et des finances". **La convention du 20 décembre 1976** prévoit dans son article 8 que les dépôts en compte à terme de cinq ans sont garantis dans les mêmes conditions. La loi n° 88-50 du 18 janvier 1988 mutualise la caisse nationale de crédit agricole et depuis cette date, les émissions du crédit agricole ne sont plus garanties par l'État.

**Dans le cadre de la loi n° 78-741 du 13 juillet 1978 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises, l'État peut accorder** sa garantie aux prêts participatifs, octroyés par des comités interministériels par l'intermédiaire d'établissements financiers (Natexis banque ex-Crédit national, Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises, sociétés de développement régional).

**L'article 17 de la loi du 6 janvier 1982 et l'article 10 de la loi du 16 juillet 1987** (complété par le décret n° 87-900 du 9 novembre 1987) fondent la garantie de prêts de consolidation accordés aux rapatriés réinstallés qui bénéficie à deux établissements de crédit conventionnés, Caisse Nationale du Crédit Agricole et CEPME.

**L'article 4 de la loi n° 82-669 du 3 août 1982** portant création du Fonds spécial de grands travaux prévoyait que ses emprunts pouvaient bénéficier de la garantie de l'État. Cet organisme ayant vu ses droits et obligations transférés à l'État par l'article 104 de la loi de finances pour 1988, ce dernier rembourse donc les emprunts en question dont les annuités viennent à échéance après le 31 décembre 1987.

**En application de l'article L 312-1 du code de la construction et de l'habitation**, l'État a accordé sa garantie sur les prêts d'accession à la propriété (PAP) distribués jusqu'en 1995 par le Crédit foncier de France (CFF) et le Comptoir des entrepreneurs (CDE) - devenu Entenal. La convention du 17 mai 1999 entre l'État et le Crédit foncier de France (CFF), relative à la gestion et au recouvrement des prêts aidés par l'État, fixe les modalités de cette garantie.

**La loi de finances rectificative pour 1992 (n° 92-1476 du 31 décembre 1992)** a autorisé l'État à accorder sa garantie à la Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg (SERS) pour la construction de l'immeuble abritant le Parlement européen.

**L'article 24 de la loi du 31 décembre 1993** portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers accorde la garantie de l'État à deux échéances du même emprunt contracté par l'UNEDIC, l'une de 10 MdsF du 25 octobre 1999 (effectivement mise en jeu) et l'autre de 12 MdsF du 25 octobre 2002.

**L'article 23 de la loi du 8 août 1994** portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder, dans la limite de 500 millions de francs, la garantie de l'État aux emprunts destinés au financement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies.

**L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1997** a autorisé le ministre chargé de l'économie à faire supporter par l'État les pertes auxquelles la Société Centrale du Groupe des Assurances nationales devra faire face à raison des prêts à la société Bâticrodit Finance et Compagnie qu'elle a garantis le 19 juin 1997 à hauteur d'un montant estimé à 9 milliards de francs au 31 décembre 1996 et dans la limite d'un montant maximal en principal de 10,9 milliards de francs.

**L'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2001** a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder sa garantie dans la limite de 55,2 millions € aux emprunts contractés par la société d'économie mixte SEMIMAGES, créée pour organiser en 2004 une exposition internationale sur le thème de l'image.

**L'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2002** a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à donner la garantie de l'État, dans la limite de 500 millions d'euros en principal, au capital et aux intérêts des prêts accordés à la République du Liban par l'AFD dans le cadre du programme de refinancement de la dette de cette République.

**L'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002** dispose que les emprunts contractés par l'ERAP, dans le cadre de son soutien d'actionnaire à France Télécom, bénéficient, en principal et intérêts, de la garantie de l'État dans la limite de 10 milliards d'euros en principal.

**L'article 80-II de la loi de finances rectificative pour 2003**, a autorisé les garanties de l'Etat, "dans le cadres des engagements pris par lui, à raison de leurs interventions au titre de l'accord global de financement de la société Alstom :

- la caisse française de développement industriel (CFDI), au titre des opérations de contre garantie de cautions émises par des établissements de crédit et des entreprises d'assurance au profit de la société Alstom, et de sa participation à un prêt syndiqué subordonné souscrit le 30 septembre 2003 au bénéfice de cette société.

- la caisse des dépôts et consignations, pour le capital des billets de trésorerie, dans la limite de 1 200 millions d'euros jusqu'à la mise en place des financements subordonnés auxquels l'Etat s'est engagé et, ultérieurement, jusqu'au 8 février 2005, dans la limite de 400 millions d'euros, sous réserve des remboursements prévus par l'accord".

**L'article 82 de la LFR pour 2003 du 30 décembre 2003**, autorise "le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à donner la garantie de l'Etat à l'emprunt que souscrira l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour la rénovation de son siège à Paris, dans la limite d'un encours principal de 80 millions d'euros".

### **Fiche 3 : les engagements en matière d'épargne logement**

Les dispositifs d'épargne-logement jouent un rôle central dans le financement de l'accession à la propriété. Au 30 septembre 2003, les 247 Mds € déposés sur les 16,2 millions de PEL et les 9,3 millions de CEL couvrent plus des trois-quarts de l'encours total des prêts immobiliers (environ 320 Mds €, chiffre estimé pour l'année 2002).

L'État consent une aide importante en accordant une prime d'épargne aux titulaires de produits d'épargne-logement : la dépense budgétaire s'est élevée à 1,58 Md € en 2001 et 1,34 Md € en 2002 et 1,06 Md€ en 2003. Au fur et à mesure que les droits à prime s'accroissent sur les PEL et les CEL, l'engagement de l'État en matière d'épargne logement croît.

Au total, les engagements de l'État liés aux opérations d'épargne-logement paraissent voisins de 10 Mds € en 2002.

#### **1) LES PLANS D'EPARGNE LOGEMENT**

Le taux d'intérêt servi aux titulaires de PEL (par exemple, 4,50 % pour les PEL ouverts depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000) comprend la prime de l'État. Lorsqu'un épargnant retire ses fonds, les intérêts qu'il a acquis sur la base de cette rémunération globale sont pris en charge par la banque et par l'État, selon des proportions définies par la réglementation (5/7<sup>ème</sup> à la charge de la banque et 2/7<sup>ème</sup> à la charge de l'État, pour les dernières générations de PEL). Pour ceux ouverts à compter du 12 décembre 2002, le versement de la prime est désormais conditionné à la souscription d'un prêt d'épargne-logement. Cette mesure, adoptée par le Parlement dans la loi de finances pour 2003, a pour vocation de recentrer le dispositif sur sa finalité initiale d'encouragement à l'accession à la propriété.

Ces modalités de calcul connaissent plusieurs restrictions :

- la prime est plafonnée (1 525 € à compter du 1er janvier 2002, 10 000 francs antérieurement) ;
- elle n'est pas versée en cas de retrait des fonds avant 3 ans ;
- la prime est divisée par deux en cas de retrait des fonds entre la 3<sup>ème</sup> et la 4<sup>ème</sup> année ;
- elle cesse d'être décomptée au-delà de 10 ans.

Si les données disponibles ne permettent pas de chiffrer avec précision le montant des droits à prime accumulés sur chaque plan, on peut estimer, en tenant compte de l'ancienneté des plans par génération et en se fondant sur les montants moyens des primes effectivement liquidées, que l'engagement de l'État au 31 décembre 2002 sur les PEL était de l'ordre de 8 Mds €.

#### **2) LES COMPTES D'EPARGNE-LOGEMENT**

S'agissant du CEL, la notion de dette latente de l'État est plus difficile à définir puisque le versement de la prime est conditionné à l'exercice des droits à prêt par le titulaire du compte. Lorsqu'un titulaire de CEL exerce ses droits à prêt, il lui est versé une prime d'épargne correspondant à une fraction des intérêts acquis (1/2 depuis 1994), dans la limite de 1 144 € depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (7 500 francs antérieurement).

Il convient par ailleurs de noter que le montant des primes CEL versées est nettement inférieur à celui des primes PEL, et relativement stable d'une année sur l'autre (autour de 100 M€). L'absence de données précises conduit à une estimation très générale fondée sur l'hypothèse d'un comportement des souscripteurs de CEL comparable à celui des PEL. Il en ressort que les droits à prime acquis à fin 2002 au titre des CEL s'élevaient à environ 1,9 Md €.

Les engagements de l'État en matière d'épargne-logement pouvaient donc être estimés à environ 10 Mds €.

### **3) REMARQUES COMPLEMENTAIRES**

L'analyse des statistiques concernant les différentes générations de PEL permet, dans une certaine mesure, d'anticiper le rythme de paiement des primes, et donc le calendrier d'apurement de la dette latente de l'État. Ainsi, l'accélération enregistrée en 2000 correspond l'arrivée à maturité des nombreux plans ouverts entre 1993 et 1996, sur lesquels des dépôts importants ont été effectués.

Toutefois, le rythme de versement des primes reste affecté par de fortes incertitudes : il est lié à des facteurs dont l'impact est difficile à prévoir : comportement d'épargne des ménages, attitude des banques qui peuvent encourager le retrait des fonds sur les vieilles générations de plans, comportement en matière d'accession à la propriété, évolution des taux d'intérêt.