

DIRECTION DU BUDGET  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE 22 JUIL. 2003

TÉLÉDOC 279  
BUREAU CM7/1BLF  
N° CM7/1BLF-03-3084

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE

*A MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES ET  
SECRETAIRES D'ÉTAT*

**Objet : Recensement des dispositifs de garantie implicite ou explicite accordée par l'Etat.**

**P.J. : - Tableaux à renseigner  
- Notice explicative**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances implique à plusieurs titres un recensement exhaustif des dispositifs comprenant une garantie explicite ou implicite accordée par l'Etat.

En premier lieu, l'article 61 dispose que « toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation » **dans un délai qui compte tenu du moyen de régularisation nécessaire, à savoir une loi de finances, est l'automne 2003.**

Par ailleurs, l'article 30 énonce que « la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations » et que cette comptabilité s'inspire de celle des entreprises, d'où la nécessité d'un suivi précis du hors-bilan de l'Etat. Cette nécessité est rappelée à l'article 54 qui dispose que doit être joint au projet de loi de règlement « une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat ». Cette évaluation devra faire à terme l'objet d'une certification de la Cour des Comptes et d'un compte rendu des vérifications que la Cour aura opérées ;

Enfin dans les alinéas 5 et 6 du II de l'article 34 figure : « Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : (...)

5° : autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime.

6° : autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise ou de cet engagement. »

\*

\* \*



Vous trouverez ci-joint des tableaux qui devront être renseignés de façon complète et précise.

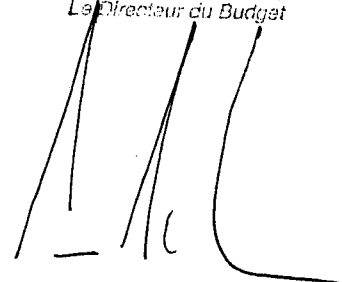
Conformément à l'article 61 de la LOLF précité, vous joindrez à ces tableaux les projets d'articles de loi de finances nécessaires à la validation législative des dispositifs qui ne reposeraient pas déjà sur une loi de finances. Ces projets d'articles devront comprendre un exposé des motifs, une fiche technique présentant le dispositif, les textes existants (texte de loi, décision ministérielle...).

Devront également figurer dans la documentation jointe à chaque projet d'article une étude d'impact financier détaillant la qualité de l'entité garantie, la typologie des risques y afférents, les faits générateurs couverts, le montant maximal de la garantie susceptible d'être appelée et les appels en garantie déjà intervenus (chapitre budgétaire, année, montant). Dans la mesure du possible, vous indiquerez également ceux susceptibles d'intervenir en 2003 et 2004. Enfin, vous détaillerez la nature et le montant des contre-garanties et des sûretés mises en place pour sécuriser le dispositif existant et porterez une appréciation sur leur qualité et leur facilité de réalisation.

Compte tenu de la complexité juridique et financière inhérente à la matière des garanties, vous trouverez également une annexe explicative. Par ailleurs, une réunion d'information sera organisée le mardi 29 juillet 2003 à 10 H 00, bâtiment Vauban, pièce 6063 Ouest 1.

Vous voudrez bien renvoyer les documents demandés pour le lundi 1<sup>er</sup> septembre 2003 au plus tard, le respect de cette date conditionnant celui des dispositions précitées de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Pour le Ministre et par délégation  
Le Directeur du Budget



Pierre-Mathieu DUHAMEL

## A N N E X E

### Les tableaux à communiquer à la direction du budget

#### comprendront les rubriques suivantes :

- ① : Nom du département ministériel ou de l'entité qui renseigne les tableaux
- ② : Numéro d'ordre du dispositif<sup>1</sup>
- ③ : Titre du dispositif et secteur d'activité
- ④ : **Description du dispositif** en distinguant :
  - a) entité bénéficiaire (caractéristique de la population garantie, raison sociale...)
  - b) assiette ou action sur laquelle porte la garantie, sous-jacent physique ou financier
  - c) quotité garantie, nom des entités portant *in fine* la quotité non garantie
  - d) garantie totale ou non ; dans le cas de garantie non totale ou d'assurance, détailler les faits générateurs
  - e) juge du contrat de garantie
  - f) garantie à première demande, nécessité ou non d'un jugement ou d'un arbitrage préalable
- ⑤ : **Base juridique avec les références exactes**
  - loi de finances
  - loi simple
  - traité international
  - décret ou arrêté
  - dispositif contractuel
  - lettre ministérielle ou toute autre base

Les textes correspondants seront annexés aux tableaux produits. Ces éléments reprendront le nom du département ministériel ou de l'entité qui renseigne les tableaux, ainsi que le numéro d'ordre du dispositif décrit.

---

<sup>1</sup> Pour des raisons pratiques, vous voudrez bien numéroter les différents dispositifs qui relèvent de votre secteur.

- ⑥ : Modalités de l'appel en garantie (déclaration de sinistre, suivi du risque, délai constitutif de sinistre, délai de paiement).
- ⑦ : Chapitres budgétaires ou comptes d'imputation en détaillant le chapitre initial du chapitre final en cas de dispositif comportant une procédure de gage budgétaire notamment en cas d'appel initial du budget des charges communes.
- ⑧ : **Collatéraux :**
- créances pouvant faire objet d'une récupération
  - hypothèques et nantissement : description précise de ceux-ci, évaluation de la facilité de réalisation, valeur marchande.
  - Contre-garanties de tiers : description et évaluation
- ⑨ : **Evaluation maximale du risque pris**
- Une courte description de la méthode d'évaluation des hypothèses prises en compte dans l'analyse de risque sera produite. Elle comportera des éléments sur la probabilité de réalisation des différents événements.
- ⑩ : **Crédits consommés** par année, de 1992 à 2002, par chapitre budgétaire ou compte d'imputation. Dans le cas d'une garantie apportée à un organisme tiers cette rubrique devra également comprendre **la consommation interne à l'établissement** pour les mêmes années.
- Si nécessaire une notice expliquant les principaux mouvements ou les principaux appels en garantie sera produite. Elle détaillera également les raisons qui expliquent d'éventuelles différences entre les crédits budgétaires consommés et les consommations internes aux éventuels établissements gestionnaires.
- Enfin, dans la mesure du possible, des **prévisions de consommation pour 2003 et 2004** (budgétaire et interne aux éventuels établissements gestionnaires) seront fournies, ainsi que les hypothèses sous-tendant ces prévisions.

## NOTICE EXPLICATIVE

### ① La notion de garantie de l'Etat, une notion complexe et diverse.

Une garantie de l'Etat est une assurance donnée par l'Etat à une personne tierce, soit le plus souvent, à un autre Etat, une organisation internationale, une société, une entreprise nationale, une collectivité, un établissement public ou un organisme bancaire, voire une personne physique, de verser lui-même, dans l'hypothèse de la manifestation de risques (défaillance du débiteur, apparition d'un déficit, moins-value...), les sommes nécessaires à la bonne fin de l'opération (règlement de la créance, service des intérêts, remboursement des échéances d'amortissement, garantie de passif, perte sur un investissement...).

Les garanties accordées par l'Etat sont de nature très diverse :

- la dette garantie qui englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires pour lesquels l'Etat s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat ;
- les garanties de change et autres garanties spécifiques dont bénéficient certains établissements financiers chargés d'une mission d'intérêt général ou gérant pour le compte de l'Etat des interventions financières dans les pays en développement ;
- les engagements pris par l'Etat dans le cadre d'un plan de restructuration ou d'une cession d'entreprise ;
- des opérations sans sous-jacent financier ou dont le sous-jacent financier devient annexe comme l'engagement de bonne fin d'une opération telle qu'un contrat d'Etat à Etat, la garantie d'une intervention militaire ou l'équivalent d'une assurance corps pour un objet prêté à un musée national dans le cadre d'une exposition.

### ② Cette diversité a donné lieu à une sémantique étendue.

On utilise les termes :

- de **garantie explicite** (lorsque dans la base juridique figurent les termes « l'Etat garantit ») et de **garantie implicite** (lorsqu'il faut déterminer si l'acte administratif ou législatif produit et comporte des conséquences financières pour l'Etat) ;
- d'**aval** et de **caution** ;
- de **garantie conditionnelle** ou **inconditionnelle**. Une garantie conditionnelle dépend d'un fait générateur (on ne garantit le paiement d'une créance que pour certaines causes).

Une assurance est une garantie conditionnée par un fait générateur. Mais la différence entre **assurance et garantie** devient de plus en plus ténue. Aux Etats-Unis les cautions sont de plus en plus données par des sociétés d'assurance ce qui explique d'ailleurs qu'un certain nombre de dispositifs assurantiels garantis par l'Etat fédéral soient des garanties.

**Une garantie peut être appelée à première demande**, c'est-à-dire sans reconnaissance par un tiers (tribunal arbitral, juge du contrat de garantie, expert...) de la réalité de la créance. C'est à ce moment là au garant d'ester en justice. Cette notion s'apparente aux garanties bancaires appelables à première demande très utilisées en matière d'actes de commerce (cautions de restitution d'acomptes, cautions de garantie...).

**③ L'expérience des appels en garantie et la jurisprudence du Conseil d'Etat ont permis d'affiner un certain nombre de cas d'école de garantie implicite qu'il importe d'identifier :**

- **les actes de commerce** : tout acte de commerce portant sur des objets ou des services qui ne sont pas habituellement produits et vendus par l'Etat. C'est le cas en particulier des contrats d'Etat à Etat qui doivent recevoir une habilitation législative (en loi de finances avec la LOLF, cf. infra) avant leur signature ;
- **la création ou la participation à des établissements ou des sociétés où la responsabilité des actionnaires peut être engagée**

Certaines modalités juridiques impliquent par construction la responsabilité totale de leurs actionnaires, en particulier les sociétés en nom collectif (SNC) et les GIE ou GME (groupement momentané d'entreprises). Dans le cas de ces deux dernières formes les tiers rechercheront systématiquement l'actionnaire étatique. Il en est de même de la création d'établissements publics et de certaines prises de participation dans des sociétés anonymes.

Un certain nombre de textes sur les contraintes d'environnement peuvent amener à la responsabilité illimitée des actionnaires de SA.

**④ La LOLF clarifie la base juridique nécessaire : l'octroi de la garantie de l'Etat relève désormais du domaine exclusif des lois de finances**

La **LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001** impose que le texte autorisant l'octroi des garanties de l'Etat et fixant leur régime soit désormais **une loi de finances** et non plus une simple loi.

Cette nouvelle obligation entraîne un travail important de recensement et de validation de textes existants. En effet, la garantie de l'Etat a pu être octroyée à travers des textes de natures très diverses (loi de finances, loi ordinaire, traité international, décret, arrêté, dispositif contractuel, lettre ministérielle ou autre).

Cette complexité est accrue par le fait que des garanties qui ont été accordées sans base juridique valable ont pu néanmoins créer des droits au profit de leurs bénéficiaires. Il en va ainsi, notamment, lorsqu'une autorité administrative étend, parfois sans en avoir conscience, le champ d'une garantie régulièrement autorisée. Par exemple, un article de loi de finances prévoit que l'Etat peut garantir les actes d'une société dont il est actionnaire et au lieu de garantir cette société, c'est sa banque qui est garantie. Un texte prévoit de garantir des exportations françaises, l'arrêté de garantie autorise une part étrangère majoritaire. Il convient à cet égard d'avoir à l'esprit **la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui établit qu'un régime de garantie** est caractérisé par un bénéficiaire, un type d'objet et un type d'événement garanti.

#### ⑤ **La comptabilisation des garanties sera améliorée et fiabilisée**

L'article 30 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 et l'article 133 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique disposent que le plan comptable de l'Etat s'inspire du plan comptable général.

Or, le code de commerce (articles L.123-12 et L 123-13) et le plan comptable général imposent aux sociétés commerciales de présenter une annexe aux bilans et comptes de résultat annuels. Cette annexe doit comporter « toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter celles données par le bilan et le compte de résultat », et notamment le montant des engagements financiers. L'appellation de « hors-bilan », qui ne figure plus dans le code de commerce et le plan comptable, reste fréquemment utilisée par les entreprises pour désigner la partie de l'annexe qui traite des engagements. Elle continue d'être employée dans la comptabilité de l'Etat pour enregistrer la dette garantie (classe 8 du plan comptable de l'Etat).

Dans le cadre de la modernisation du système d'information comptable de l'Etat, le compte général de l'administration des finances (CGAF) pour l'année 1999 comportait, pour la première fois, une annexe retraçant, par analogie avec les annexes présentées par les entreprises, les engagements et risques encourus par l'Etat. Depuis 1999 cet exercice comporte chaque année de nouveaux approfondissements qui correspondent à une demande du Parlement et de la Cour des Comptes. De façon parallèle le système comptable des sociétés est devenu plus précis et plus méthodique. C'est particulièrement le cas pour les banques et les compagnies d'assurances.

Cet enrichissement comptable trouve sa concrétisation dans la LOLF qui impose la présentation en annexe du projet de loi de règlement (qui doit être déposé « avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exécution du budget auquel il se rapporte » avec ses annexes comptables) d'un recensement exhaustif des engagements de l'Etat et de leurs conséquences financières.