



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 44

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

**PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA
GRÈCE**

**AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES
GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Rapporteuse spéciale : MME VALÉRIE RABAULT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS	5
I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT	12
A. LES DÉPENSES	14
1. Éléments sur l’exécution partielle de 2019.....	15
2. Prévisions pour 2020.....	17
a. Les opérations en capital.....	17
b. La contribution au désendettement.....	18
B. LES RECETTES	19
1. Éléments sur l’exécution partielle de 2019.....	19
2. Prévisions pour 2020.....	21
C. LE SOLDE	22
D. LA PERTINENCE DES DONNÉES TRANSMISES AU PARLEMENT POUR LE VOTE DU CAS PFE	22
II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE	24
A. OBJET DU COMPTE	24
1. Un soutien au rétablissement des finances publiques de la Grèce.....	24
2. Un véhicule budgétaire dédié.....	24
B. EXÉCUTION DU COMPTE DEPUIS SA CRÉATION	25
1. Les recettes ont été en partie anticipées.....	25
a. Les recettes sur les obligations détenues en compte propre.....	26
b. Les recettes sur les titres SMP.....	26
2. Les dépenses ont été interrompues en 2015.....	27
a. La prévision budgétaire de 2012.....	27
b. Les conséquences de la suspension des rétrocessions en 2015.....	27

C. PRÉVISIONS POUR 2020	29
D. OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	29
1. Les dépenses pour 2020 sont trop faibles	29
2. Le solde de l'État a été amélioré au détriment de la Grèce	29
3. Le programme de restitution a un impact négatif sur le dividende de la Banque de France	30
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	30
A. OBJET DU COMPTE	30
1. Principe	30
2. Fonctionnement	31
B. LE PROGRAMME 821 AVANCÉS À L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT, AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT DES AIDES COMMUNAUTAIRES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	32
1. Objet.....	32
2. Exécution	32
C. LE PROGRAMME 823 AVANCÉS À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	33
1. Objet.....	33
2. Exécution	33
a. Les avances.....	33
b. Les remboursements	34
D. LE PROGRAMME 824 AVANCÉS À DES SERVICES DE L'ÉTAT.....	35
1. Objet.....	35
2. Exécution	35
E. LE PROGRAMME 825 AVANCÉS À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX	36
1. Objet.....	36
2. Exécution	37
F. PRÉVISIONS POUR 2020	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
ANNEXE : SOCIÉTÉS PRÉSENTES DANS LE PORTEFEUILLE DE L'APE	41

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 84,5 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

Ce rapport porte sur deux comptes d'affectation spéciale et un compte de concours financiers. Malgré l'importance des masses budgétaires en jeu (76 milliards d'euros de participations cotées, 2,7 milliards d'euros de montants ayant transité par le compte d'affectation spéciale pour la participation de la France au désendettement de la Grèce et 12 milliards d'euros de concours financiers annuels), la mission traitée dans ce rapport est sans doute celle pour lesquelles le Parlement a le moins de pouvoir et dans les faits pour laquelle il n'a quasiment aucun impact.

Concernant le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* :

– le Parlement ne peut participer à la définition de la stratégie actionnariale, le Gouvernement la décidant seul ;

– le Parlement n'est pas appelé à voter les mouvements financiers, le Gouvernement les décidant seuls ;

– le Parlement n'a aucun impact sur l'affectation des dividendes versés par les participations détenues par l'État, les dividendes étant systématiquement versés au budget de l'État.

Concernant le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, toutes les décisions sont prises au niveau européen.

Concernant le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, le Parlement enregistre des avances de trésorerie et des remboursements agrégés mais ne peut intervenir sur une maille suffisamment fine pour avoir une influence sur la situation financière des opérateurs et organismes soutenus.

À propos du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État

1. L'exécution 2019 du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État (CAS PFE)* est très éloignée des prévisions de la loi de finances initiale. Mais ces prévisions sont conventionnelles. Elles ne reflètent pas les intentions réelles du Gouvernement afin de ne pas courir le risque d'influencer les cours boursiers en amont d'éventuelles cessions de titres. En outre, l'important programme de privatisation prévu par le Gouvernement à la suite de la loi « PACTE » n'a conduit à aucune cession cette année.

Les recettes et les dépenses étaient prévues à 10 milliards d'euros. Au 31 août 2019, les recettes se limitent à 393,3 millions d'euros et les dépenses seraient de 556,6 millions d'euros, ce qui conduit à un solde déficitaire de 162,8 millions d'euros.

2. Pour 2020, comme chaque année, les prévisions de recettes et de dépenses sur le CAS *PFE*, sur lesquels le Parlement est appelé à voter, sont indicatives. Contrairement à des crédits budgétaires, le Gouvernement n'est pas tenu de les suivre ni de les mettre en œuvre. Cette présentation permet d'éviter de donner des informations au marché sur le programme de cession envisagé, mais elle prive ainsi le Parlement des données nécessaires pour apprécier les grands ordres de grandeur des mouvements à venir.

3. Les précédentes lois de finances ont fréquemment retenu une prévision de recettes et de dépenses de 5 ou 10 milliards d'euros à titre indicatif. Pour 2020, ce montant est de 12,2 milliards d'euros en dépenses et en recettes. Ce montant a été calibré par le Gouvernement sur la base de recettes attendues des privatisations qu'il envisage de réaliser. La rapporteure spéciale observe que le référendum d'initiative partagée (RIP), lancé par 248 sénateurs et députés, permet actuellement aux citoyens français inscrits sur les listes électorales, de se prononcer contre la privatisation du groupe Aéroports de Paris. L'échéance du RIP est le 12 mars 2019.

4. La rapporteure spéciale déplore le programme de privatisations lancé par le Gouvernement, dont l'objectif est d'investir le produit des cessions dans un fond constitué d'obligations assimilables au trésor. Comptablement, ceci conduit à réduire la dette de la France. En d'autres termes, l'objectif des privatisations est la réduction de la dette publique (voir ci-dessous). Le rendement de ce fond, évalué entre 200 et 250 millions d'euros par an, sera fléché vers l'investissement de rupture. Ce processus conduit à un mécanisme complexe d'investissement que la Cour des comptes a qualifié de « *mécanisme budgétaire inutilement complexe et injustifiée* ». La rapporteure spéciale estime que la solution la plus simple serait d'opérer, par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État (APE) qui pourrait trouver les fonds nécessaires en conservant une part des dividendes versés par les sociétés dont elle détient des parts. Pour cela, il conviendrait tout à la fois de doter de la personnalité morale l'APE et de modifier la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 pour permettre à celle-ci de conserver une partie des dividendes des titres qu'elle détient.

5. La rapporteure spéciale rappelle que les privatisations n'amélioreront pas le déficit public. En effet, s'il s'agit bien de recettes au sens de la comptabilité budgétaire ⁽¹⁾, il s'agit d'opérations financières au sens de la comptabilité nationale ⁽²⁾. Autrement dit, pour le calcul du déficit public, la cession d'un actif est une opération patrimoniale qui n'a pas d'effet sur le solde. En revanche, les privatisations permettent de diminuer la dette publique au sens de la comptabilité maastrichtienne puisque celle-ci comptabilise la dette brute, c'est-à-dire l'ensemble des éléments constitutifs de la dette publique, y compris la dette comptable qui a permis de financer les actifs patrimoniaux, notamment les prises de participations publiques. La cession de participations éteint ces dettes, ce qui se traduit par une baisse comptable du montant de la dette maastrichtienne. Le calcul de la dette nette donne une image plus fidèle dans la mesure où elle soustrait du calcul du passif les éléments d'actifs financiers détenus par les administrations publiques.

6. La rapporteure spéciale rejoint la recommandation de la Cour des comptes dans un rapport sur le sujet ⁽³⁾, visant à faire évoluer le statut de l'APE afin que celle-ci soit transformée en opérateur public doté de la personnalité morale. L'APE verserait ainsi chaque année un dividende au budget général de l'État correspondant à une part des produits des cessions réalisées et des dividendes qu'elle aurait elle-même perçus. Le montant du dividende versé par l'APE pourrait même faire l'objet d'un débat et d'un vote dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

À l'initiative de la rapporteure spéciale, le Parlement a d'ailleurs adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, un amendement sollicitant la remise d'un rapport par le Gouvernement « *sur la politique de dividende de l'État actionnaire et sur l'opportunité de faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État afin que celle-ci soit transformée en opérateur public doté de la personnalité morale, à charge pour cette dernière de verser chaque année un dividende au budget général de l'État correspondant à une part des produits des cessions réalisées et des dividendes qu'elle aurait elle-même perçus* » ⁽⁴⁾.

Ce rapport a été remis en août 2018. La rapporteure spéciale regrette la conclusion de ce rapport selon laquelle une évolution du statut de l'APE ne fait pas partie des priorités du Gouvernement alors même que celui-ci contient de nombreux arguments en faveur d'une telle évolution.

(1) La comptabilité budgétaire est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie.

(2) La comptabilité nationale s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).

(3) Cour des comptes, L'État actionnaire, 25 janvier 2017 ([lien](#)).

(4) Article 178 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

À propos du compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce

7. Le dispositif de rétrocession des intérêts versés par la Grèce à la Banque de France a été interrompu en 2014. Les intérêts relatifs aux années 2015 à 2019 n'ont pas été reversés à la Grèce. Le dispositif a été réactivé mais seulement pour les intérêts à compter de 2017, qui n'ont toutefois toujours pas été restitués. La rapporteure spéciale regrette que les intérêts relatifs aux années 2015 et 2016 ne soient pas reversés à la Grèce en dépit de la réactivation du dispositif de rétrocession.

8. Les prévisions de dépenses pour 2020 sur le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* ont été établies afin de commencer à réduire le stock des intérêts des années 2017 à 2019 non restitués à la Grèce, en plus des intérêts relatifs à l'année 2020, qui constituent le volet recettes du compte. De ce fait, le solde sera déficitaire en 2020 afin de commencer à résorber les excédents budgétaires accumulés depuis 2015. Le rythme de versement de ces sommes dues mais non restituées est cependant très lent, au détriment des finances publiques grecques.

À propos du compte de concours financiers Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

9. Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* a permis le financement durable, sous forme de prêts, des déficits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), pratique contraire à la LOLF selon la Cour des comptes. Cette pratique a cessé depuis 2015 et le BACEA poursuit son remboursement d'avances accumulées mais le « stock de dette » reste important : 683,1 millions d'euros estimés à la fin de l'année 2019.

10. Pour l'ensemble des raisons exposées, la rapporteure spéciale a été conduite à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits.

*

* *

Les soldes des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Le solde reporté ou cumulé correspond au solde du compte spécial depuis sa création, après déduction des montants non reportés par les lois de règlement. Contrairement à un CCF, le solde reporté d'un CAS ne peut jamais être négatif en application du II de l'article 21 de la LOLF. Le report du solde ne signifie pas que la trésorerie est disponible. Juridiquement, le report permet seulement que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents comptes en lois de finances puissent excéder les recettes à hauteur du niveau du report.

Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année. Le solde annuel d'un CAS peut être déficitaire dès lors que le solde reporté demeure positif. Le solde d'un CCF peut toujours être négatif.

SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2018

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	+ 1 543,6
Compte d'affectation spéciale <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	+ 1 177,8
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	- 1 896,5

Source : loi de règlement pour 2018.

PRÉVISIONS 2020 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
12 180	12 180	0

Source : PAP.

PRÉVISIONS 2020 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
84,1	263,7	- 179,6

Source : PAP.

PRÉVISIONS 2020 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
10 246	10 385	- 139

Source : PAP.

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur trois comptes spéciaux dont deux comptes d'affectation spéciale et un compte de concours financiers.

Parmi ceux-ci, le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (ci-après « CAS PFE ») est, de loin, celui dont l'enjeu financier est le plus important. Il constitue le véhicule budgétaire qui permet de mesurer le rôle et la place de l'État actionnaire dans notre économie (I).

Le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (ci-après « CAS Grèce ») constitue le véhicule budgétaire permettant de reverser à l'État grec les intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011 (II).

Enfin, le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (ci-après « CCF Avances ») retrace les avances accordées par l'État à diverses entités publiques (III).

Les différentes catégories de comptes spéciaux

Les comptes spéciaux sont une exception au principe d'universalité du budget qui prohibe l'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée. Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 17 à 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Parmi les comptes spéciaux, il existe à ce jour onze comptes d'affectation spéciale et six comptes de concours financiers.

Les **comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Le CAS *PFE* est l'un des rares comptes d'affectation spéciale dont l'existence est expressément prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (extrait)

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. »

Les recettes issues des produits de cession de participations sont ainsi affectées prioritairement aux dépenses nécessitées par les investissements en capital dans diverses sociétés et organismes. Le CAS *PFE* peut également être alimenté par des versements du budget général et participer au désendettement de l'État ou d'établissements publics.

EXÉCUTION DU CAS *PFE* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Solde
	Produits de cession et autres	Versement du budget général	Total	Opérations en capital	Désendettement	Total	
2006	17 180,3	0	17 180,3	17 170,1	0	17 170,1	210,5*
2007	7 725,3	0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,5
2008	2 080,0	0	2 080,0	1 623,7	141,0	1 764,7	315,3
2009	514,2	2 940,0	3 454,2	1 796,8	0	1 796,8	1 657,4
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0	6 710,4	- 3 727,1
2011	634,6	0	634,7	716,2	0	716,2	- 81,6
2012	620,8	9 108,4	9 729,2	10 223,2	0	10 223,2	- 494,0
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0	9 871,8	1 219,8
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,7	5 785,7	1 500,0	7 285,7	- 418,0
2015	2 645,6	804,3	3 449,8	2 619,4	800,0	3 419,4	30,4
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0	4 004,9	1 275,7
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100,0	8 662,9	- 751,2
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100,0	3 991,9	- 1 380,2
2006-2018	47 544,6	33 453,4	81 000,0	73 489,4	6 167,3	79 656,7	1 543,6*

* dont 200,3 millions au titre du report de l'ancien compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés

Source : lois de règlement 2006 à 2018.

Le solde reporté du CAS *PFE* était de 1,5 milliard d'euros au 31 décembre 2018. Selon la rapporteure spéciale, d'un point de vue économique, ce solde devrait intégrer les dividendes de l'ensemble des participations de l'État afin de donner une vision juste de la rentabilité du compte pour l'État. Ce n'est pas le cas puisque, par application de la LOLF, les dividendes sont exclus du solde : ils constituent des recettes non fiscales du budget général.

Si on intégrait les dividendes versés par ces participations, dont l'exécution est retracée dans l'annexe « Développement des opérations constatées au budget général » à la loi de règlement, on obtiendrait la vision économique suivante.

PRÉSENTATION ALTERNATIVE DU CAS PFE DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Solde	Solde théorique (**)
	Produits de cession et autres	Versement du budget général	Total	Opérations en capital	Désendettement	Total		
2006	17 180,3	0	17 180,3	17 170,1	0	17 170,1	210,5*	8 681
2007	7 725,3	0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,5	11 815
2008	2 080,0	0	2 080,0	1 623,7	141,0	1 764,7	315,3	8 661
2009	514,2	2 940,0	3 454,2	1 796,8	0	1 796,8	1 657,4	6 886
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0	6 710,4	- 3 727,1	3 643
2011	634,6	0	634,7	716,2	0	716,2	- 81,6	7 142
2012	620,8	9 108,4	9 729,2	10 223,2	0	10 223,2	- 494,0	3 820
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0	9 871,8	1 219,8	6 996
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,7	5 785,7	1 500,0	7 285,7	- 418,0	5 525
2015	2 645,6	804,3	3 449,8	2 619,4	800,0	3 419,4	30,4	4 995
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0	4 004,9	1 275,7	5 009
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100,0	8 662,9	- 751,2	4 113
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100,0	3 991,9	- 1 380,2	3 662
2006-2018	47 544,6	33 453,4	81 000,0	73 489,4	6 167,3	79 656,7	1 543,6*	80 888

* dont 200,3 millions au titre du report de l'ancien compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés

** Estimations réalisées par la rapporteure spéciale calculées en intégrant les dividendes versés, retraités hors contribution de la Caisse des dépôts équivalente à l'IS.

Sur la période 2006-2018, on peut évaluer à 80,9 milliards d'euros l'amélioration du solde budgétaire de l'État permise par les dividendes perçus par l'État et par les opérations nettes du CAS PFE.

En comparant les montants versés au CAS PFE par le budget général aux montants de dividendes versés au budget général, on constate que le différentiel est largement positif puisque sur la période 2006-2018, le CAS PFE a contribué en net pour 46,5 milliards d'euros au solde budgétaire.

RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE BUDGET GÉNÉRAL ET CAS PFE (DONT SOLDE DES DIVIDENDES) DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Versement du budget général au CAS PFE	Produit des participations (dividendes et opérations provenant des titres du CAS PFE) versé au budget général	Différentiel *
2006	0	8 681	8 681
2007	0	11 815	11 815
2008	0	8 661	8 661
2009	2 940,0	6 886	3 946
2010	2 449,2	3 643	1 194
2011	0	7 142	7 142
2012	9 108,4	3 820	- 5 289
2013	8 340,5	6 996	- 1 344
2014	5 010,7	5 525	515
2015	804,3	4 995	4 191
2016	2 538,7	5 009	2 470
2017	1 500,8	4 113	2 612
2018	760,8	3 662	2 901
2006-2018	33 453,4	80 888	47 494

* Si le différentiel est positif, le CAS PFE verse plus au budget général qu'il ne reçoit.

Source : calculs de la rapporteure spéciale.

A. LES DÉPENSES

Le CAS PFE comprend deux programmes, l'un consacré à l'investissement et l'autre au désendettement. Ainsi :

– le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* porte les crédits afférents aux opérations d'investissement de l'État relatives à ses participations financières. Ces dépenses budgétaires ne sont pas des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale (sauf lorsque l'opération n'aurait pas pu être effectuée par un investisseur avisé) ; en effet, la perte de ressources budgétaires est compensée par l'acquisition d'un actif au bilan de l'État ;

– le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* porte des crédits destinés à la Caisse de la dette publique ou au désendettement d'établissements publics ; là encore, ces dépenses budgétaires ne sont pas des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale puisqu'elles éteignent un passif.

Ces dépenses sont généralement évaluées de façon conventionnelle entre 5 et 10 milliards d'euros en loi de finances initiale, afin de ne pas donner d'indications aux marchés sur les acquisitions envisagées. Toutefois, les crédits de paiement demandés pour 2020 comportent un degré de précision supplémentaire : ils sont estimés à 12,180 milliards d'euros.

1. Éléments sur l'exécution partielle de 2019

Les dépenses étaient prévues à 10 milliards d'euros pour 2019 par la loi de finances initiale. Au 31 août 2019, elles atteignent seulement le montant de 556,6 millions d'euros. Elles devraient se limiter à environ 1 087 millions d'euros sur l'ensemble de l'année en l'état des informations recueillies par la rapporteure spéciale.

Les cinq principales dépenses ont porté sur la mise en œuvre d'actions en fonds propres du PIA 3, la souscription à l'émission d'obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions (« *OCEANE* ») du groupe Air France-KLM, la poursuite de la libération du capital de la Société pour le logement intermédiaire (SLI), le rachat de 5,6 millions d'actions du groupe EDF et le versement d'une avance d'actionnaire au groupe pharmaceutique LFB. Ces cinq opérations ont représenté près de 90 % des dépenses du compte. Elles sont détaillées ci-après.

Les versements en fonds propres à plusieurs opérateurs du PIA (Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et ADEME) s'inscrivent dans la poursuite du financement des projets du PIA 3. Préalablement au versement des fonds sur le compte des opérateurs, le CAS *PFE* a bénéficié d'un abondement du budget général (issu des programmes 421, 422 et 423) à due concurrence, soit 240 millions d'euros.

L'État a souscrit, en mars 2019, à l'émission d'obligations dites « *OCEANE* » réalisée par Air France-KLM à hauteur de sa quote-part au capital de la société, soit 14,3 % du capital. Cette souscription s'élève à 71,5 millions d'euros et doit permettre d'accompagner le groupe dans l'amélioration de sa compétitivité et la consolidation de son développement.

La Société pour le logement intermédiaire (SLI) a été créée par l'État en 2015 pour financer 25 000 logements intermédiaires. L'État a souscrit à son capital à hauteur de 750 millions d'euros et libère du capital annuellement, en fonction des besoins de la SLI. En 2018, 78 millions d'euros ont été libérés et, en 2019, la libération s'élève à 69,8 millions d'euros.

L'État a racheté, pour un coût de 62,3 millions d'euros, 5 612 243 actions du groupe EDF à Bpifrance, qui les avait reçues au titre du solde du dividende 2018 (distribué en titres et non en numéraire). Bpifrance détient, en effet, 389,3 millions d'actions EDF qui alimentent le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), créé en janvier 2018. L'État a prévu de racheter les actions EDF correspondantes au versement des dividendes en titres pour chacun des exercices 2018, 2019 et 2020.

Enfin, l'État a effectué deux versements au Laboratoire français du Fractionnement et des Biotechnologies (LFB) comme avance d'actionnaire, afin d'assurer la liquidité du groupe avant une opération d'ouverture de son capital. L'avance totale a été de 56,5 millions d'euros.

DÉPENSES EXÉCUTÉES AU 31 AOÛT 2019

(en euros)

CDC, Bpifrance, ADEME	Versement au titre des opérations en fonds propres dans le cadre du 3 ^e Programme d'investissements d'avenir PIA 3	240 000 000
Air France KLM	Souscription à 3 987 165 obligations OCEANE	71 449 997
SLI	13 ^e , 14 ^e et 15 ^e libérations au titre de la souscription au capital de 2015 de la Société pour le Logement Intermédiaire	69 800 000
Fonds pour l'innovation et l'industrie	Rachat de 5 612 243 actions EDF à Bpifrance	62 295 897
LFB SA	Premier et deuxième versements de la tranche A au titre de l'avance d'actionnaire en date du 17 mai 2019	51 300 000
Radio France	Seconde libération de l'augmentation de capital de Radio France de 2016	27 500 011
Le Nickel -SLN	Versement des 2 ^e et 3 ^e tranches du prêt consenti par l'État à la société Le Nickel-SLN via le contrat de prêt signé le 20 juillet 2016	20 000 000
Bpifrance Investissement	4 ^e appel de fonds de Bpifrance Investissement pour versement de 10 millions d'euros au titre de la troisième tranche différée du Fonds Definvest	10 000 000
Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles	Augmentation de capital	1 892 875
INSTEK SAS	Souscription à 1 000 actions de 1 euro chacune et versement d'une avance en compte courant d'actionnaire	1 251 000
Banque Ouest Africaine de Développement	Cinquième libération de l'augmentation de capital de 2010	487 837
SAS PASS CULTURE	Libération de la moitié de la souscription à 70 000 actions de 10 euros chacune	350 000
Caisse des dépôts et consignations	Taxe sur les transactions financières suite au rachat de 5 612 243 actions EDF à Bpifrance	186 888
SCIC #APTIC	Augmentation de capital	125 000
	TOTAL	556 639 505

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Selon les réponses obtenues par la rapporteure spéciale, plusieurs autres opérations de dépenses devraient être effectuées entre le 31 août 2019 et la fin de l'année 2019. Elles sont mentionnées dans le tableau ci-dessous.

DÉPENSES PRÉVUES DU 31 AOÛT 2019 AU 31 DÉCEMBRE 2019

(en euros)

Opérateurs du PIA 3	Apports en fonds propres	110 000 000
Fonds pour l'innovation et pour l'industrie	Rachat de titres EDF versés sous forme de dividendes à Bpifrance au titre de l'acompte 2019	60 000 000
Banques multilatérales de développements	Poursuite de recapitalisations diverses	124 000 000
BIRD et SFI (groupe de la Banque mondiale)	Participation à l'augmentation de capital	98 000 000
Groupe LFB	Poursuite de l'avance en compte courant d'actionnaire	96 000 000
Société pour le logement intermédiaire	Nouvelle libération de capital	30 000 000
Société Le Nickel SLB	Droit de tirage sur un prêt de 200 millions d'euros	10 000 000
Société Immobilière de Guyane (SIGUY)	Poursuite de la libération partielle de la seconde augmentation de capital	2 000 000
TOTAL		530 000 000

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

2. Prévisions pour 2020

À la différence des exercices précédents, les dépenses sont prévues à un nouveau degré de précision, soit 12,180 milliards d'euros pour 2020 dont 9,98 milliards d'euros d'opérations en capital (investissement) et 2 milliards d'euros au profit de la Caisse de la dette publique (désendettement), comme l'année précédente.

DÉPENSES PRÉVUES POUR 2020

(en millions d'euros)

Programme	Programme 731 <i>Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État</i>	Programme 732 <i>Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État</i>
Montant	10 180	2 000
Total CAS PFE	12 180	

Source : projet annuel de performances.

a. Les opérations en capital

Plusieurs opérations en capital sont d'ores et déjà prévues et mentionnées dans le projet annuel de performances pour un montant total d'environ 1,4 milliard d'euros. Ces opérations ne présentent pas de caractère de confidentialité. Il s'agit :

– d'investissements en fonds propres au titre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) à hauteur de 1 180 millions d'euros (après 240 millions d'euros en 2019, ce qui traduit la montée en charge de ce volet du PIA) ;

– d’une participation à l’augmentation du capital de France Télévisions, à hauteur de 34 millions d’euros (115 millions d’euros sur quatre ans, jusqu’en 2023) ;

– d’une souscription au capital de la Société pour le logement intermédiaire (SLI), à hauteur de 110 millions d’euros ;

– d’une contribution de 103,8 millions d’euros à la recapitalisation de plusieurs banques multilatérales de développement, principalement au bénéfice de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Société financière d’investissement (SFI), respectivement pour 51,2 et 47,2 millions d’euros.

b. La contribution au désendettement

Comme en 2019, 2 milliards d’euros seront mobilisés par le CAS *PFE* pour contribuer au désendettement de l’État.

En outre, une part conséquente des recettes attendues des cessions de participations de l’État dans les prochains mois (FDJ et ADP notamment) devrait être consacrée à la réduction du besoin de financement de l’État en 2019 et en 2020. Cela découle de l’engagement du Gouvernement de consacrer principalement ces recettes au Fonds pour l’innovation et pour l’industrie, qui mobilise des fonds investis en titres de dette publique. Le fonds devrait être alimenté à hauteur de 10 milliards d’euros de recettes de cessions de titres. Outre les 1,6 milliard d’euros ayant déjà été versés en numéraire en septembre 2018 (voir ci-dessous), un stock de titres EDF et Thalès ont été affectés provisoirement au fonds pour dégager des ressources à investir, le temps de constituer la dotation de 10 milliards d’euros du fonds.

Pour mémoire, sur la période exécutée de 2018, le CAS *PFE* a contribué au désendettement pour plus de 2 milliards d’euros :

– 467 millions d’euros ont été consacrés à désendetter le Commissariat à l’énergie atomique (CEA) vis-à-vis d’Orano : cette dette était issue du transfert par le CEA à Areva NC d’opérations d’assainissement et de démantèlement ;

– 1 600 millions d’euros ont été d’ores et déjà versés à Bpifrance qui héberge le Fonds pour l’innovation et pour l’industrie. Ce versement s’est traduit par un dépôt permanent sur un compte de l’Agence France Trésor qui réduit, toutes choses égales par ailleurs, le besoin de financement de l’État.

B. LES RECETTES

En recettes, le CAS *PFE* est alimenté essentiellement par les produits de cession de participations, cotées ou non, ainsi que par des versements du budget général.

Au 31 août 2019, les participations cotées de l'État détenues par l'APE étaient valorisées à 76,1 milliards d'euros, en baisse de 6,24 % sur un an.

PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT AU 31 AOÛT 2019

Société	% de participation de l'État	Valeur de la participation de l'État (en millions d'euros)	Performance sur 1 an (en %)
ADP	50,63 %	7 872	- 17,0 %
AIRBUS	11,03 %	10 759	+ 18,0 %
AIR FRANCE – KLM	14,29 %	627	+ 23,8 %
CNP ASSURANCES	1,11 %	126	- 16,9 %
EDF	83,49 %	28 184	- 20,7 %
ENGIE	23,64 %	7 959	+ 12,5 %
ERAMET	25,57 %	307	- 38,8 %
ORANGE	22,95 %	4 915	- 1,1 %
RENAULT	15,01 %	3 273	- 11,84 %
SAFRAN	11,01 %	6 341	- 3,3 %
THALES	25,69 %	5 761	- 13,3 %
Total		76 124	- 6,24 %

Source : Agence des participations de l'État.

1. Éléments sur l'exécution partielle de 2019

Les recettes sont prévues conventionnellement à 10 milliards d'euros pour 2019 par la loi de finances initiale au titre des produits de cession.

Au 31 août 2019, les recettes se limitent à 393,8 millions d'euros. Trois opérations concourent principalement à cette somme :

- un versement du budget général pour compenser à due concurrence les versements en fonds propres du CAS *PFE* au titre du PIA (voir *supra*), pour 240 millions d'euros ;

- la cession de 7,7 millions d'euros d'actions du groupe EDF à des salariés et anciens salariés d'EDF à l'occasion d'une offre réservée aux salariés (ORS), afin de promouvoir l'actionnariat salarié. Cette cession a rapporté 94,5 millions d'euros ;

- le remboursement par la Banque interaméricaine de développement d'une créance de 25,3 millions de dollars (22,4 millions d'euros).

RECETTES EXÉCUTÉES AU 31 AOÛT 2019

(en euros)

Budget général (P. 421, P. 422, P. 423)	Versement des P. 421, P. 422, P. 423 au titre des PIA 3	240 000 000
EDF	Cession de 7 704 974 actions EDF à l'occasion d'une ORS	94 462 981
Banque interaméricaine de Développement	Créance de l'État auprès de la BID d'un montant de 25 342 878 dollars	22 430 104
Budget général (P. 144)	Abondement du Ministère de la Défense sur le CAS <i>PFE</i> afin que soit effectué un nouveau versement au fonds Definvest	10 000 000
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA – Remboursements d'apports en numéraire et remboursement de prêts en capital.	8 698 079
Mécanisme Européen de Stabilité (MES)	Indemnisation de 72 actions libérées transférées à la Slovaquie dans le cadre de l'entrée de la Slovaquie au capital du MES	7 199 998
Bpifrance investissement	13 ^e , 14 ^e , 15 ^e , 16 ^e , 17 ^e et 18 ^e distributions du FNA	4 972 342
Bpifrance investissement	50 ^e et 51 ^e distributions du FFT3	4 579 200
Budget général (P. 123)	Abondement du ministère des outre mer au titre de la libération de la troisième tranche de l'augmentation de capital de la SIGUY de 2017 souscrite par l'AFD au nom et pour le compte de l'État	831 800
Budget général (P. 224)	Abondement du ministère de la culture sur le CAS <i>PFE</i> pour la libération de la moitié de la souscription au capital de la SAS Pass Culture	350 000
Bpifrance investissement	66 ^e distribution du FPCR	171 356
Budget général (P. 134)	Abondement de la direction générale des entreprises (agence du numérique) pour la libération de la souscription à l'augmentation de capital de la SCIC #APTIC	125 000
TOTAL		393 820 860

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Le tableau ci-dessous mentionne les principales opérations attendues d'ici la fin de l'année.

RECETTES PRÉVUES DU 31 AOÛT 2019 AU 31 DÉCEMBRE 2019

(en euros)

Budget général (P. 421, P. 422, P. 423)	Actions du PIA 3	110 000 000
SOGEPA	Cession de parts à la suite d'une augmentation de capital	350 000 000
SOVAFIM	Cession de parts à la suite d'une augmentation de capital	20 000 000
EPIC Charbonnage de France	Versement du boni de liquidation	23 310 000
Sociétés Immobilières d'outre-Mer (SIDOM)	Cession anticipée du solde des participations de l'État	37 000 000
Française des jeux	Introduction en Bourse et cession de titres	N. C.
TOTAL		540 310 000

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

2. Prévisions pour 2020

Le projet annuel de performances prévoit d'équilibrer le CAS avec un niveau de recettes de 12,180 milliards d'euros pour 2020. Aucune indication n'est fournie sur les cessions envisagées mais la hauteur du niveau des engagements se justifie par un contexte de privatisation.

Le projet annuel de performances cite, en effet, deux opérations qui pourraient avoir cours en 2020 :

- la cession de titres du groupe ADP en vue de sa privatisation, actuellement stoppée par le processus de récolte des signatures favorables à un référendum d'initiative partagée sur le sujet ;

- la cession de titres du groupe La Poste à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans la perspective du rapprochement entre CDC et CNP Assurances, à hauteur d'1 milliard d'euros.

En outre, en contrepartie des dépenses du CAS *PFE* en direction des opérateurs du PIA 3 à hauteur de 1 190 millions d'euros, un abondement du CAS par le budget général de même montant devrait intervenir en 2020.

C. LE SOLDE

Le solde du CAS *PFE* serait excédentaire en 2019 à hauteur d'environ 1,3 milliard d'euros. Pour 2020, le solde est présenté de façon conventionnelle en équilibre.

1. Le solde pour 2019

En l'état des informations obtenues par la rapporteure spéciale, le solde annuel du CAS *PFE* serait déficitaire, fin 2019, de 153 millions d'euros (hors privatisation de FDJ).

En tout état de cause, et conformément aux règles de la LOLF, le solde déficitaire annuel serait bien inférieur au solde reporté au 31 décembre 2018 qui s'élevait à 1 543 millions d'euros.

Vu les opérations prévues au second semestre, le solde reporté au 31 décembre 2019 devrait s'établir à environ + 1,4 milliard d'euros, sans préjudice des opérations non prévues.

SOLDE PRÉVISIONNEL DU CAS *PFE* POUR 2019

(en millions d'euros)

	Dépenses votées	Recettes votées	Dépenses exécutées	Recettes exécutées	Solde annuel	Solde reporté
2019	10 000	10 000	1 087*	934*	- 153	+ 1 391

* prévisions d'exécution, hors cession de FDJ.

Source : commission des finances d'après réponses au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

2. Le solde pour 2020

Compte tenu du montant prévisible du solde reporté au 31 décembre 2019, le solde pourra être déficitaire à hauteur de 1,4 milliard d'euros environ, sans qu'un abondement du budget général soit nécessaire.

D. LA PERTINENCE DES DONNÉES TRANSMISES AU PARLEMENT POUR LE VOTE DU CAS *PFE*

Chaque année, le Parlement est amené à se prononcer lors de la discussion du projet de loi de finances initiale sur le niveau de dépenses et de recettes prévisionnelles du CAS *PFE*. Or comme indiqué ci-dessus, la rapporteure spéciale estime que le niveau de dépenses et de recettes du CAS *PFE* inscrit au projet de loi de finances initiale est insuffisamment documenté, ce qui ne permet pas un vote éclairé.

Le tableau ci-dessous présente une comparaison des montants prévisionnels votés et des montants exécutés.

**COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET DE L'EXÉCUTION DES RECETTES
ET DES DÉPENSES DU CAS PFE**

(en millions d'euros)

	Dépenses votées	Recettes votées	Dépenses exécutées	Recettes exécutées
2007	5 000	5 000	4 039	7 725
2008	5 000	5 000	1 765	2 080
2009	5 000	5 000	1 797	3 455
2010	5 000	5 000	6 710	2 983
2011	5 000	5 000	716	635
2012	5 000	5 000	10 223	9 729
2013	13 140	13 140	9 872	11 092
2014	10 012	10 012	7 286	6 868
2015	5 000	5 000	3 419	3 450
2016	4 679	4 679	4 005	5 281
2017	6 500	5 000	8 663	7 912
2018	5 000	5 000	3 992	2 612
2019	10 000	10 000	1 087*	934*
2020	12 180	12 180		

* prévisions d'exécution, hors cession de FDJ.

Source : projets de loi de finances initiale et lois de règlement.

La rapporteure spéciale souligne que cette comparaison montre :

– que pendant de nombreuses années, un montant de 5 ou 10 milliards d'euros a été inscrit dans les projets de loi de finances sans que cela ne corresponde, *a minima*, à des ordres de grandeur réalistes sur le montant des opérations prévisibles ;

– que ces montants ont pu être sous exécutés ou sur exécutés dans des proportions importantes, sans la moindre validation parlementaire.

La rapporteure spéciale conclut que le vote du budget du CAS PFE, repose sur des montants prévisionnels pour lesquels peu d'informations sont transmises au Parlement, et qu'ils n'intègrent pas de manière précise un niveau de risque potentiel de non-réalisation.

Elle relève que ce niveau de risque budgétaire pour les finances de l'État ne peut être appréhendé de manière rigoureuse et efficace par le Parlement du fait du peu d'informations dont dispose ce dernier. Elle considère donc que le vote du CAS PFE relève d'une forme de « blanc-seing » donné au Gouvernement et estime donc que le processus budgétaire sur cette mission devrait être revu.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE*

Le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* – ci-après *CAS Grèce* – a été créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

A. OBJET DU COMPTE

1. Un soutien au rétablissement des finances publiques de la Grèce

Le 20 février 2012, les États membres de la zone euro s'étaient engagés dans le cadre de l'Eurogroupe à restituer à la Grèce les intérêts que cette dernière verse au titre de certaines dettes détenues en compte propre par les banques centrales nationales de la zone. La quote-part de la Banque de France était de 754,3 millions d'euros (pour un montant total du programme européen de 4 milliards d'euros).

Le 26 novembre 2012, un nouvel accord de l'Eurogroupe a étendu le programme de restitution des intérêts à d'autres titres de la dette publique grecque, c'est-à-dire sur les obligations souveraines grecques acquises dans le cadre du « *Securities market program* » (SMP) – le programme d'achat d'obligations souveraines mis en œuvre par l'Eurosystème à compter de 2010. La quote-part de la Banque de France était de 2,06 milliards d'euros (pour un montant total du programme européen de 9,9 milliards d'euros).

Au total, la France s'était donc engagée à restituer à la Grèce 2,81 milliards d'euros pour l'aider à rétablir ses comptes publics.

CHRONIQUE DES DÉCAISSEMENTS PRÉVISIONNELS

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Compte propre	198,7	149	101,8	123,5	92,6	56	19,3	7,7	5,8	0	0	0	0	0	754,3
SMP	0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	2 060
Total	198,7	599	500,8	432,5	325,6	239	167,3	125,7	91,8	35	27	26	22	24	2 814,3

Source : projet annuel de performances.

2. Un véhicule budgétaire dédié

Le *CAS Grèce* constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus d'intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce.

La création du CAS *Grèce* était justifiée ainsi par le Gouvernement dans l'évaluation préalable de l'article constitutif :

« Sur le plan budgétaire, la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) dédié était la solution la plus appropriée. En effet, conformément à l'article 21 de la LOLF, les CAS retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont « par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ». Ce compte présente l'avantage d'assurer la traçabilité des recettes et des dépenses et une meilleure information du Parlement. En outre, ce traitement permet la neutralité de l'opération sur le budget de l'État, un CAS ne pouvant être en situation de déficit. Cela est ici justifié dans la mesure où l'État ne joue qu'un rôle d'intermédiaire entre la Banque de France et la Grèce ».

Ce compte retrace donc en recettes le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs.

En dépenses, le compte retrace les versements de la France à l'État grec au sein du programme 795 *Versement de la France au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs*.

Le compte comporte également un programme qui n'a, à ce stade, pas enregistré d'opérations. Dans l'hypothèse où les conditions du plan de désendettement ne seraient plus réunies par la Grèce, les sommes versées par la Banque de France à l'État lui seraient rétrocédées *via* le programme 796 *Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France*.

À noter enfin qu'en raison de la nature particulière de ce compte d'affectation spéciale, qui tient lieu de simple canal budgétaire entre la Banque de France et l'État grec, aucun dispositif de mesure de la performance ne lui est associé.

B. EXÉCUTION DU COMPTE DEPUIS SA CRÉATION

L'exécution du compte n'a pas suivi fidèlement le calendrier de restitution des intérêts tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

1. Les recettes ont été en partie anticipées

Les recettes relatives au premier accord ont été anticipées par rapport aux dates de restitution effectives à la Grèce. Les recettes relatives au second accord suivent en revanche le calendrier de restitution à la Grèce des intérêts.

a. Les recettes sur les obligations détenues en compte propre

Par convention signée le 3 mai 2012 avec le ministre de l'économie et des finances, la Banque de France s'est engagée à verser la somme de 754,3 millions d'euros à l'État. Il s'agit de la quote-part française des 4 milliards d'euros que les États de la zone euro s'étaient engagés à restituer à la Grèce. Cette somme a été intégralement versée en 2012 et 2013 : 198,7 millions d'euros en 2012 et le solde de 555,6 millions d'euros en 2013.

Le compte n'enregistre donc plus de recettes à ce titre depuis 2014. Seul le programme SMP continue donc à donner lieu à la perception de recettes pour le compte d'affectation spéciale.

b. Les recettes sur les titres SMP

Une convention en date du 26 juin 2013 a été adoptée entre la Banque de France et l'État afin d'organiser le transfert des produits des titres acquis dans le cadre du programme SMP. Il est ainsi prévu que le versement de la Banque de France couvre exactement, chaque année, la dépense du compte, soit 2,06 milliards d'euros répartis chaque année jusqu'en 2025 selon la chronique des décaissements prévisionnels.

Les versements continuent mais se sont progressivement réduits, comme l'illustre le tableau ci-dessous, conformément à la prévision budgétaire initiale de 2012. Un avenant à la convention de 2013, précitée, a précisé les montants versés par la Banque de France à l'État via le présent CAS. En 2020, le total des intérêts des titres SMP restitués à la Grèce sera de 1 923 millions d'euros. Il restera donc 137 millions d'euros à verser sur le compte jusqu'en 2025 pour respecter la convention de 2013.

En 2020, les recettes enregistrées sur le compte depuis sa création seront de 2,7 milliards d'euros.

PRÉVISION DE RECETTES ACTUALISÉE SUR LA PÉRIODE 2012-2020 RELATIVE AU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

(en millions d'euros)

Année	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total
2012	198,7	0	198,7
2013	555,6	450,0	1 005,6
2014	0	399,0	399,0
2015	0	309,0	309,0
2016	0	233,0	233,0
2017	0	183,0	183,0
2018	0	148,0	148,0
2019	0	116,92	116,92
2020	0	84,08	84,08
2012-2020	754,3	1 923,0	2 677,3

Source : PAP.

2. Les dépenses ont été interrompues en 2015

a. La prévision budgétaire de 2012

Les dépenses devaient suivre le calendrier de reversements prévus par les deux accords de restitution des intérêts. Une partie des recettes ayant été anticipées, le solde du compte devait suivre une chronique budgétaire dégressive jusqu'en 2020.

PÉRIODE BUDGÉTAIRE INITIALE SUR LA PÉRIODE 2012-2020 RELATIVE AU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

(en millions d'euros)

Années	Recettes			Dépenses			Solde annuel	Solde cumulé
	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total		
2012	198,7	0	198,7	198,7	0	198,7	0	0
2013	555,6	450,0	1 005,6	149,0	450,0	599,0	+ 406,6	+ 406,6
2014	0	399,0	399,0	101,8	399,0	500,8	- 101,8	+ 304,8
2015	0	309,0	309,0	123,5	309,0	432,5	- 123,5	+ 181,3
2016	0	233,0	233,0	92,6	233,0	325,6	- 92,6	+ 88,8
2017	0	183,0	183,0	56,0	183,0	239,0	- 56,0	+ 32,8
2018	0	148,0	148,0	19,3	148,0	167,3	- 19,3	+ 13,5
2019	0	118,0	118,0	7,7	118,0	125,7	- 7,7	+ 5,8
2020	0	86,0	86,0	5,8	86,0	91,8	- 5,8	0
2012-2020	754,3	1 926,0	2 680,3	754,3	1 926,0	2 680,3	0	

Source : Gouvernement.

Les opérations menées au titre de la rétrocession des revenus perçus sur les obligations acquises dans le cadre du *Securities market program* (SMP) sont équilibrées chaque année en recettes et en dépenses et n'ont pas donc pas d'impact sur le solde du compte. En revanche, le solde annuel du compte varie en fonction des opérations menées au titre de la rétrocession des revenus perçus sur les obligations détenues pour compte propre.

Comme prévu, le solde a été excédentaire en 2013 à hauteur de 406,6 millions d'euros compte tenu du versement anticipé de la Banque de France des 754 millions d'euros prévus jusqu'en 2020, et du décaissement de 347,7 millions d'euros au titre des années 2012 et 2013.

Le solde annuel devait, de façon mécanique, se dégrader de 2014 à 2020 à raison des décaissements successifs au titre du reversement des revenus tirés des obligations détenues pour compte propre. En conséquence, le solde annuel du CAS Grèce, nul en 2012, puis positif en 2013 pour 406,6 millions d'euros, aurait dû être négatif sur la période 2014-2020.

b. Les conséquences de la suspension des rétrocessions en 2015

Toutefois, le dispositif de rétrocession a été mis en pause avec l'arrêt du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce (communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015).

Les versements en dépenses prévus pour 2015 (432,5 millions d’euros), pour 2016 (325,6 millions d’euros), pour 2017 (239 millions d’euros) et pour 2018 (167,3 millions d’euros) n’ont donc pas été réalisés en raison de la suspension du dispositif. Le versement annuel à la Grèce sur le compte bloqué pour le service de la dette était en effet conditionné au respect par l’État grec de ses engagements dans le cadre de son programme d’assistance financière.

Ainsi, les exercices 2015 à 2018 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte affiche, depuis un très fort excédent budgétaire alors qu’il devrait être déficitaire, selon les prévisions de la loi de finances de 2012.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d’euros)

Années	Recettes			Dépenses			Solde annuel	Solde cumulé
	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total		
2012	198,7	0	198,7	198,7	0	198,7	0	0
2013	555,6	450,0	1 005,6	149,0	450,0	599,0	+ 406,6	+ 406,6
2014	0	399,0	399,0	101,8	399,0	500,8	- 101,8	+ 304,8
2015	0	309,0	309,0	0	0	0	+ 309	+ 613,8
2016	0	233,0	233,0	0	0	0	+ 233	+ 846,8
2017	0	183,0	183,0	0	0	0	+ 183	+ 1 029,8
2018	0	148,0	148,0	0	0	0	+ 148	+ 1 177,8
2012-2018	754,3	1 722,0	2 476,3	449,5	849,0	1 298,5	+ 1 177,8	

Source : RAP 2012-2018.

Le dispositif de rétrocession a été réactivé par l’accord de l’Eurogroupe du 22 juin 2018. Cet accord prévoit de reprendre les versements au titre des intérêts versés à partir de l’année 2017, à la fois pour les obligations détenues en compte propre et pour les obligations du programme SMP.

Les versements seraient faits depuis le compte dédié du Mécanisme européen de stabilité (MES) par tranches d’égal montant, sous réserve que la Grèce remplisse bien les conditions fixées sur la période post-programme. La mise en œuvre de ces conditions est vérifiée dans le cadre du régime de surveillance renforcée qui s’applique à la Grèce depuis le 31 août 2018.

Toutefois, jusqu’en 2019, les restitutions au titre des exercices antérieurs n’avaient pas encore repris. Les dépenses au titre de l’année 2019 ont donc été prévues, par la LFI, à 125,7 millions d’euros, conformément au calendrier originel.

C. PRÉVISIONS POUR 2020

Les recettes au titre de l'année 2020 seront de 84,1 millions d'euros. Elles sont reversées par la Banque de France à l'État.

S'agissant des dépenses, le Gouvernement prévoit d'amorcer la restitution des intérêts dus à la Grèce au titre des exercices antérieurs, conformément à la reprise du mécanisme de restitution. 480,6 millions d'euros seraient ainsi engagés en autorisations d'engagement, ce qui correspond aux besoins du compte jusqu'en 2022 pour étaler ces restitutions antérieures en plus des sommes dues au titre du calendrier originel.

En 2020, 263,7 millions d'euros sont ouverts en crédits de paiement, ce qui conduit à un solde déficitaire à hauteur de 179,6 millions d'euros. L'excédent du CAS accumulé depuis 2015 commencerait donc à se résorber.

D. OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale a plusieurs observations à formuler. La prévision des dépenses est trop faible. Ce compte a permis à l'État d'améliorer son solde budgétaire au détriment de la Grèce et il présente également un impact sur le dividende de la Banque de France.

1. Les dépenses pour 2020 sont trop faibles

Le dispositif de rétrocession des intérêts a été réactivé par l'accord de l'Eurogroupe du 22 juin 2018.

Certes, la reprise des versements suspendus en 2015 et 2016 a été exclue. Mais le communiqué de l'Eurogroupe prévoit de rétrocéder à la Grèce les intérêts courants à partir de l'année 2017.

En 2018 et en 2019, faute de notification du MES, aucune restitution n'a eu lieu. En 2020, les restitutions reprennent bien, à un rythme toutefois très lent, tandis que le CAS connaît un excédent budgétaire de plus d'1 milliard d'euros.

2. Le solde de l'État a été amélioré au détriment de la Grèce

La rapporteure spéciale relève que la Banque de France est supposée verser au CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* 2 814 millions jusqu'en 2025 et qu'elle aura déjà versé 2 593 millions à l'État au 31 décembre 2019.

Or, à ce jour, seulement 1 298,5 millions d'euros ont été reversés à la Grèce. Cela signifie que la mise en œuvre du programme a permis d'améliorer le solde budgétaire de l'État de 1,3 milliard d'euros au détriment des finances publiques grecques.

3. Le programme de restitution a un impact négatif sur le dividende de la Banque de France

Les versements annuels retracés en recettes sur le compte se font comptablement en affectation du résultat de la Banque de France, et sont donc susceptibles d'avoir un impact négatif sur le dividende qu'elle verse à l'État. Le chiffrage précis de cet impact se heurte à l'impossibilité de savoir si la Grèce aurait été en mesure d'honorer ses engagements en l'absence du soutien des pays de la zone euro, dont ce programme fait partie.

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

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* – ci-après CCF *Avances* – retrace les avances accordées par l'État à des entités publiques sous statuts divers (services de l'État, établissements publics, sociétés d'économie mixte, etc.).

Les recettes et les dépenses budgétaires du compte ne sont pas des recettes et des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale. Elles sont comptabilisées comme des opérations financières car elles sont neutres au plan patrimonial : un décaissement (dépense budgétaire) donne lieu à la constatation d'une créance (avance) tandis qu'un encaissement (recette budgétaire) donne lieu à l'extinction d'une créance (remboursement).

Les opérations du CCF *Avances* n'ont donc pas d'impact sur le déficit public au sens de la comptabilité nationale.

A. OBJET DU COMPTE

1. Principe

Le CCF *Avances* a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

La création de ce compte résulte directement de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Aux termes de cet article, les avances doivent respecter deux principes :

– la neutralité budgétaire pour l'État qui passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt du titre de l'État de maturité équivalente ;

– une durée déterminée.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions qui ne diraient pas leur nom. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

Article 24 de la LOLF

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« – soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« – soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« – soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

2. Fonctionnement

Le compte retrace, en dépenses, l'octroi d'avances :

– à l'Agence de services et de paiement (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (programme 821) ;

– aux organismes distincts de l'État et gérant des services publics (programme 823), tels que les établissements publics nationaux, les services concédés, les sociétés d'économie mixte, les organismes divers de caractère social ;

– aux services de l'État (programme 824), tels que les budgets annexes, les services autonomes de l'État, les services nationalisés ;

– et à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex (programme 825).

Parallèlement, le compte retrace en recettes le remboursement des avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général.

Le solde cumulé du compte depuis sa création est structurellement déficitaire, pour un montant qui atteint – 1 896,5 millions d'euros au 31 décembre 2018.

B. LE PROGRAMME 821 AVANCES À L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT, AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT DES AIDES COMMUNAUTAIRES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. Objet

L'essentiel des crédits du CCF *Avances* porte sur le programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* (PAC). Ce programme permet le préfinancement des aides de la PAC dans l'attente de leur remboursement par l'Union européenne.

Les dépenses du programme sont donc les avances aux agriculteurs des aides de la PAC, effectuées via l'Agence de services et de paiement (ASP) et les recettes constituent les remboursements de l'Union européenne.

2. Exécution

L'ASP rembourse chaque année l'intégralité des avances au cours de l'exercice pendant lequel les avances lui sont versées : le programme 821 sert donc strictement de ligne de trésorerie. En conséquence, la recette prévisionnelle inscrite en loi de finances initiale est toujours égale au montant des crédits ouverts.

En exécution, cet équilibre est également constaté, mais le montant des crédits consommés et des recettes perçues sont généralement plus faibles : afin que les avances versées permettent le financement exact de l'ASP au titre des aides de la PAC, une marge de sécurité est prévue pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles.

Pour 2018, en LFI, le montant de crédits ouverts sur programme 821 était de 16 milliards d'euros. Le montant des crédits consommés et les remboursements perçus en recettes s'élèvent à 14,859 milliards d'euros.

En 2019, le montant des crédits ouverts est de 11 milliards d'euros. Aucune information n'est encore disponible sur l'exécution 2019.

C. LE PROGRAMME 823 AVANCES À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

1. Objet

Le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* a pour objet de répondre soit à des besoins de trésorerie ponctuels, soit à des situations d'urgence pour assurer la continuité de l'action publique ou pour mettre en œuvre de façon accélérée une mesure de politique publique.

Des avances à moyen terme peuvent également être accordées à des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ces derniers n'ayant pas le droit de s'endetter auprès d'un établissement de crédit par application de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques.

Article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, premier alinéa

« Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction. »

2. Exécution

Grâce aux réponses apportées par le Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale, des informations sur l'exécution 2019 sont d'ores et déjà disponibles pour ce programme.

a. Les avances

Au 15 septembre 2019, une seule avance a été accordée, à hauteur de 20 millions d'euros, à l'Institut mines télécom (IMT) dans le cadre du déménagement de Paris à Saclay afin de financer les travaux immobiliers. L'IMT a effectué un premier tirage d'un montant de 10 millions d'euros, qui constitue donc la seule consommation de crédit de l'exercice à ce jour.

En outre, d'ici la fin de l'année 2019, une avance de 9,6 millions d'euros pourrait être accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

(AEFE), si celle-ci en fait la demande, dans le cadre du financement de projets immobiliers. Un montant de 11,5 millions d'euros a été voté en loi de finances pour 2019 à cet effet.

Enfin, une avance de 45 millions d'euros pourrait être accordée au Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et aux conseils de la formation institués auprès des chambres des métiers et de l'artisanat, du fait de besoins de trésorerie. En cas d'octroi, les crédits seraient pris sur l'enveloppe de 50 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la réserve d'urgence.

b. Les remboursements

Au 15 septembre 2019, un bénéficiaire d'avance a effectué un remboursement : la chambre de commerce et d'industrie de Guyane a remboursé 0,2 million d'euros des 5,2 millions d'euros accordés en 2015, et devrait rembourser 0,15 million d'euros supplémentaires d'ici la fin de l'année.

La loi de finances initiale pour 2019 prévoit, en outre, des remboursements de quatre autres bénéficiaires d'ici le 31 décembre 2019 :

– 4 millions d'euros par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au titre de plusieurs avances consenties depuis 2012 ;

– 4 millions d'euros par la Cité de la Musique, en règlement de l'avance de 60,5 millions d'euros octroyée en 2009, pour laquelle la Cité de la Musique est en défaut depuis le 31 décembre 2009. Des travaux sont en cours afin de proposer à la Cité de la Musique un rééchelonnement de cette avance ;

– 65 millions d'euros au titre de l'avance octroyée en 2017 à FranceAgrimer dans le cadre du financement du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), initialement prévu en 2018. Son remboursement a été décalé à décembre 2019 compte tenu de la persistance des difficultés de trésorerie du FEAD en 2018 ;

– 44,7 millions d'euros ont été accordés en 2018 et en 2019 à l'Institut Mines Télécom (IMT) dans le cadre du déménagement de Paris à Saclay afin de financer les travaux immobiliers. L'IMT a effectué des tirages d'un montant total de 34,7 millions d'euros en 2018 et 10 millions d'euros en 2019. La date de remboursement a été fixée au 31 décembre 2019.

D. LE PROGRAMME 824 AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT

1. Objet

Ce programme retrace en réalité la ligne des avances et remboursements du budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA).

Pendant plusieurs années, le BACEA a utilisé cette ligne d'avance comme une ligne d'endettement. Cette situation a été vivement critiquée par la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour l'exercice 2015 : le recours au compte d'avances afin de financer le déséquilibre financier structurel du BACEA est un contournement de l'objet du CCF *Avances*⁽¹⁾. Les avances du Trésor doivent permettre de financer des objets précis et ponctuels et être remboursés à brève échéance.

Le Gouvernement a pris note de ces critiques et le BACEA a amorcé son désendettement du stock d'avances consenties par le CCF *Avances*, grâce à la recherche d'économies structurelles et au dynamisme de ses recettes.

2. Exécution

En 2018, le BACEA n'a eu aucun recours aux avances, notamment grâce à la bonne situation de sa trésorerie, améliorée par le dynamisme de ses ressources propres dû à la croissance du trafic aérien. Dans le même temps, le montant du remboursement d'avances précédentes a été de 172,8 millions.

En 2019, le montant de l'avance a été prévu à 59,7 millions d'euros. À date, comme en 2018, aucune demande d'avance n'a été encore effectuée malgré le maintien de la ligne de crédits. En outre, les remboursements attendus s'élèvent à 122 millions d'euros.

Fin 2019, la « dette » du BACEA à l'égard du CCF *Avances* s'élèverait encore à 683,1 millions d'euros.

(1) *Le recours aux avances se justifie toujours dans l'absolu, notamment pour concourir au financement des investissements du BACEA, en complément de l'autofinancement dégagé par le produit des redevances. Le moindre coût de la substitution des avances du Trésor aux emprunts bancaires est un élément qu'il convient, en particulier, de prendre en compte.*

STOCK DES AVANCES AU BACEA AU 31 DÉCEMBRE DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

Année	Stock au 31 décembre
2007	408,2
2008	487,2
2009	733,5
2010	902,6
2011	1 010,3
2012	1 138,2
2013	1 217,1
2014	1 281,5
2015	1 224,2
2016	1 100,9
2017	977,9
2018	805,1
2019 (prévision)	683,1

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

E. LE PROGRAMME 825 AVANCES À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX

1. Objet

Ce programme a vocation à permettre une indemnisation rapide, en cas de condamnation judiciaire, des victimes du Benfluorex, molécule du médicament commercialisé par les laboratoires Servier sous le nom de Mediator. Jusqu'à présent, les Laboratoires Servier ont indemnisé l'ensemble des victimes. Dès lors, l'ONIAM ne s'est pas substitué aux Laboratoires Servier et n'a sollicité aucune avance. Il s'ensuit que les crédits du programme n'ont pas à ce stade été mobilisés.

Toutefois, en 2017, les Laboratoires Servier ont refusé de payer les indemnisations versées en substitution pour deux dossiers. L'ONIAM a alors procédé à une assignation des Laboratoires Servier devant les juridictions sur ces deux dossiers. Dans ce contexte, et bien qu'à ce stade aucune demande d'avance n'ait été exprimée par l'ONIAM, le montant de crédits ouverts sur ce programme a été reconduit en 2018, en 2019 et désormais en 2020 à un niveau de 15 millions d'euros par précaution, dans l'hypothèse où de nouveaux refus d'indemnisation interviendraient.

À noter que les avances accordées à l'ONIAM sont retracées dans un programme budgétaire dédié car cet organisme bénéficie d'avances alors que le caractère certain de la ressource destinée à son financement fait défaut (les ressources de l'ONIAM permettant le remboursement de ces avances doivent, en effet, provenir du résultat des actions récursoires qu'il engage).

2. Exécution

Les crédits de précaution ouverts au titre de ce programme n'ont pas été consommés en 2018 et ne devraient pas l'être en 2019, car aucune demande d'indemnisation des victimes du Benfluorex n'a été instruite.

Depuis la mise en place du compte d'avance, aucun tirage n'a été nécessaire sur les 15 millions d'euros prévus chaque année en loi de finances initiale.

F. PRÉVISIONS POUR 2020

Pour 2020, il est prévu, pour l'ensemble du compte, des recettes de 10,3 milliards d'euros et des dépenses de 10,4 milliards d'euros, soit un solde négatif de 139 millions d'euros. Autrement dit, le montant des remboursements d'avances devrait être légèrement inférieur au montant des avances consenties pendant l'exercice, ce qui détériore d'autant le solde budgétaire de l'État.

PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU CCF AVANCES EN 2020

(en millions d'euros)

Programme	Dépenses (avances)	Recettes (remboursement)	Solde
821 – ASP pour PAC	10 000	10 000	0
823 – Organismes distincts	320	109,5	- 211
824 – Autres services et BA	50	122,0	72
825 – ONIAM	15	15	0
Total	10 385	10 246	- 139

Source : commission des finances, d'après PAP.

Ce solde positif ne provient pas des opérations liées aux programmes 821 et 825 – qui sont équilibrés, respectivement à 10 milliards d'euros et 15 millions d'euros – mais des opérations relatives aux programmes 823 et 824.

S'agissant du programme 821, les dépenses et recettes s'équilibrent à hauteur de 10 milliards d'euros en 2020. Ce montant est en diminution par rapport à 2019 (- 1 milliard d'euros), pour la cinquième année consécutive, en raison de la résorption des retards de paiement induits par la mise en place des nouvelles dispositions de la PAC. Depuis 2016, les crédits demandés sont plus importants afin de pouvoir préfinancer des aides relatives aux années antérieures.

S'agissant du programme 823, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit d'ouvrir des crédits de paiement de 320 millions d'euros sur le programme, dont :

– 70 millions d'euros au profit de France Télévisions dans le cadre du financement de son plan de transformation.

– 150 millions d’euros au profit de FranceAgriMer pour faire face aux besoins de trésorerie découlant des crises agricoles demandant la mise en place de dispositifs d’urgence (peste porcine africaine, crise du sucre).

– 100 millions d’euros, enfin, au titre de la réserve d’urgence, afin d’être en capacité de répondre à des besoins de trésorerie imprévus et limités, susceptibles d’apparaître ultérieurement. En 2020, ce montant est relevé de 50 millions d’euros par rapport à 2019 pour tenir compte des risques de crise agricole identifiés par FranceAgrimer mais qui ne sont pas matérialisés à ce stade.

S’agissant du programme 824, en 2020, une nouvelle ligne d’avance au BACEA de 50 millions d’euros est proposée en PLF, d’un montant inférieur aux montants ouverts en LFI 2018 (87,2 millions d’euros) et 2019 (59,7 millions d’euros). Le montant des remboursements attendus s’élève à 122 millions d’euros.

Enfin, s’agissant du programme 825, Les crédits ouverts sur le programme 825 *Avances à l’ONIAM au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex* sont de 15 millions d’euros en 2020.

Ce montant de crédits est le même depuis 2018 et constitue une enveloppe de précaution, dans l’hypothèse où de nouveaux refus d’indemnisation interviendraient.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre, la commission a examiné les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Contrairement aux recommandations de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services, sans modification.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920017.pdf>.

ANNEXE : SOCIÉTÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET DIVIDENDES VERSÉS A L'ÉTAT DEPUIS 2018

(euros)

	2019 <i>(au 26 septembre)</i>	2018
ADIT	240	
ADP	150 320 061	173 369 137
Aéroport de BORDEAUX-MERIGNAC	0	15 052 283
Aéroport de la GUADELOUPE POLE CARAÏBES	1 695 523	1 595 923
Aéroport de la MARTINIQUE	619 800	458 400
Aéroport de la RÉUNION	0	1 649 503
Aéroport de STRASBOURG	0	161 094
Aéroport de TOULOUSE-BLAGNAC	0	1 385 257
Aéroport MARSEILLE PROVENCE	5 239 141	4 439 950
Aéroport MONTPELLIER	861 350,30	829 383
Aéroports DE LA COTE D'AZUR	0	0
Aéroports de LYON	0	0
Aéroport de Bâle-Mulhouse	0	0
ALSTOM	0	0
AREA	1 305	1 250
ATMB (Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc)	0	16
Bpifrance SA (1 action prêtée par l'EPIC BPI)	0,15	0
EPIC BPI France	0	0
CASINO D'AIX LES BAINS	112 000	96 000
CIVI POL CONSEIL	238 816,04	0
CNP ASSURANCES	6 804 721,06	6 422 433
DASAULT AVIATION (1 action)	21,20	15
DCI	2 519 982	22 999 836
ERAMET	60	230
EDF	6,52	319 372 372
ENGIE	433 133 739,85	419 240 420
FDJ	87 840 000	93 600 000
GIAT INDUSTRIES	9 999 990	35 000 010
Grand port maritime du Havre	5 384 000	0
Grand port maritime de la Guadeloupe	1 068 087	795 000
Grand port maritime Dunkerque	3 855 300	0
Grand port maritime La Rochelle	2 416 280	2 286 850
Grand port maritime Rouen	4 203 300	0
Grand port maritime de Marseille	3 700 000	1 356 735

	2019 <i>(au 26 septembre)</i>	2018
Grand port maritime de la Réunion	2 141 014,00	0
Grand port maritime de la Martinique	2 240 000	0
Grand port maritime de la Martinique	873 600	0
IMPRIMERIE NATIONALE	6 000 000,00	6 000 000
LA MONNAIE DE PARIS	0	0
LA POSTE	147 000 000	126 000 000
NAVAL GROUP (ex DCNS)	71 251 339,38	46 587 414
NEXTER SYSTEMS	0	8
ORANGE	142 477 773,20	249 336 103
ODAS	0	0
Port autonome de Paris	12 620 186	10 305 000
RENAULT	157 577 098,25	157 577 098
SAFRAN	87 329 298,42	93 429 010
SEMMARIS	3 777 912,70	3 668 315
SNCF	0	0
SNCF Mobilités	0	0
SNPE	0	0
SOFEMA	5 376	
SOFRESA	0	0
SOGEPA	0	0
SOVAFIM	0	0
TECHNICATOME	12 812 840	13 369 920
THALES	3 254,80	3 708
TSA	0,91	1
Total des dividendes en numéraire	1 366 123 418	1 806 388 673
EDF	341 130 439	637 726 937
FSI	0	0
GDF SUEZ	0	0
Total des dividendes en actions	341 130 439	637 726 937
TOTAL GÉNÉRAL	1 707 253 857	2 444 115 610

Source : Agence des participations de l'État.