

N° 292

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

## 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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 33

**PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;  
PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT  
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Rapporteur spécial : M PHILIPPE BRUN  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT (PFE)</i> EST LE SUPPORT D’OPÉRATIONS ESSENTIELLES À LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE</b> .....	12
<b>A. LES DÉPENSES DU CAS, DE NATURE VARIÉE, SONT IMPARFAITEMENT CONTRÔLÉES PAR LE PARLEMENT</b> .....	14
1. La montée au capital du groupe EDF au cœur des enjeux du CAS <i>PFE</i> .....	15
2. L’évolution des dépenses du compte en 2022 et 2023 souligne l’écart entre l’autorisation parlementaire et la réalité des mouvements de crédits .....	17
a. L’exécution partielle de 2022 en raison d’importantes opérations prévues à la fin de l’année .....	17
b. Les prévisions pour 2023 à nouveau soumises à une part de confidentialité .....	20
3. Un circuit budgétaire peu lisible qui remet en question l’intérêt du CAS .....	22
a. Des opérations étrangères à la politique de l’État actionnaire .....	22
b. Un dispositif de performance insuffisant .....	24
<b>B. LES RECETTES, PROVENANT LARGEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL, NE PERMETTENT PAS UN SUIVI PLURIANNUEL DE LA PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE DE L’ÉTAT ACTIONNAIRE</b> .....	25
1. L’exécution partielle de 2022 .....	25
2. Les prévisions pour 2023 .....	27
3. Le solde serait excédentaire en 2022 et en 2023 .....	29
<b>C. LA PERTINENCE DES DONNÉES TRANSMISES AU PARLEMENT POUR LE VOTE DU CAS <i>PFE</i></b> .....	30

<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	33
A. OBJET DU COMPTE .....	33
1. Principe .....	33
2. Fonctionnement .....	34
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 .....	35
1. Objet.....	35
2. Exécution .....	36
C. LE PROGRAMME 823 AVANCES À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS .....	36
1. Objet.....	36
2. Exécution .....	37
a. Les avances.....	37
b. Les remboursements .....	37
D. LE PROGRAMME 824 <i>PRÊTS ET AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT</i> .....	38
1. Objet.....	38
2. Exécution .....	38
E. LE PROGRAMME 825 <i>AVANCES À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX</i> .....	39
1. Objet.....	39
2. Exécution .....	40
F. PRÉVISIONS POUR 2023 .....	40
<b>III. LA CLÔTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	45

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 97 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ce rapport porte sur un compte d'affectation spéciale et un compte de concours financiers et aborde, à ce titre, des problématiques variées.

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

● **L'information budgétaire est de plus en plus lacunaire et ne permet pas le vote éclairé des crédits du compte.**

L'emploi des crédits du compte fait l'objet d'une justification insuffisante devant le Parlement.

– Pour 2022, l'ouverture de 12,7 milliards d'euros de crédits en loi du 16 août 2022 de finances rectificative doit permettre le financement de la **montée au capital du groupe EDF** pour parvenir à 100 % de détention par l'État. Cette opération, pour un coût annoncé de **9,7 milliards d'euros**, ne fait l'objet d'aucune justification précise sur sa visée stratégique réelle.

Le rapporteur spécial estime que le Gouvernement ne peut faire l'économie d'une explication au Parlement s'agissant de l'emploi de cette somme, d'une telle ampleur qu'elle dépasse le montant des crédits initialement ouverts sur le compte pour 2022. Il considère que l'offre publique d'achat (OPA) lancée par l'État le 4 octobre 2022 pour une entreprise déjà détenue à 84 % n'a pas fait l'objet d'un débat suffisamment approfondi, lequel aurait pu se tenir dans l'hypothèse du recours à une loi de nationalisation.

Le rapporteur spécial **s'inquiète d'une éventuelle réorganisation à venir du groupe EDF**, sur le modèle du projet précédemment évoqué « Hercule » ou « Grand EDF », impliquant le démantèlement de l'entreprise comme préalable à la privatisation de ses activités les plus rentables, à savoir le secteur des énergies renouvelables, au détriment des finances publiques.

– Pour 2023, une grande **opacité** entoure une partie des recettes et une majorité des dépenses anticipées. Malgré l'arrêt des opérations de cession en lien avec la situation sanitaire, puis l'environnement macroéconomique dégradé, des recettes de 500 millions d'euros issues d'une cession d'actifs confidentielle sont attendues. En dépenses, le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations de l'État* voit 75 % de ses crédits, soit **7,86 milliards d'euros**, consacrés à une opération en capital également à caractère confidentiel.

Cette incertitude au moment du vote de la loi de finances initiale est rendue possible par le caractère prévisionnel des crédits votés sur le CAS *PFE*, contrairement aux crédits de la plupart des autres missions budgétaires. Les variations entre prévisions et exécutions sont, de ce fait, très importantes.

– Aucun **indicateur de performance** n'est par ailleurs renseigné sur le programme 731, qui est pourtant au cœur du compte d'affectation spéciale puisqu'il représente 10,5 milliards d'euros en 2023.

• **Le CAS *PFE* ne permet pas le suivi réel de la politique de l'État actionnaire**

– Le CAS *PFE* est régi par l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que « 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 ».

Or, depuis la loi de finances pour 2022, le CAS porte les **crédits dédiés à l'amortissement de la « dette covid »**, qui abondent le compte depuis la mission *Engagements financiers de l'État*. Le CAS devient dès lors un véhicule de paiement, très éloigné de la mission que lui affecte la LOLF, ce qui nuit à la lisibilité de la stratégie de l'État investisseur.

– Par ailleurs, les **dividendes tirés des participations de l'État n'alimentent pas le CAS *PFE***, mais sont inscrits au budget général. Symétriquement, les versements du budget général constituent la source principale des crédits du CAS, en particulier dans le contexte actuel qui conduit à ne pas percevoir de produits de cessions.

Le rapporteur spécial déplore ce circuit qui altère la lisibilité du CAS et ne permet pas de suivre les performances des participations de l'État sur le temps long.

De plus, les interventions du budget général en recettes dans un contexte économique dégradé ont un effet économique procyclique, alors même que les dividendes issus des années les plus porteuses pour les participations devraient servir la politique de l'État actionnaire en période de moindre croissance du portefeuille.

Le rapporteur spécial préconise que les dividendes des sociétés dont l'État est actionnaire *via* l'Agence des Participations de l'État (APE) soient versés au CAS *PFE* et que chaque année, à l'occasion du débat budgétaire, le Parlement se prononce sur le montant de dividendes qui resterait au CAS, ainsi que sur celui qui serait transféré au budget général de l'État. Le Parlement retrouverait ainsi son pouvoir en matière d'arbitrage budgétaire.

**À propos du compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics***

Les crédits de ce compte de concours financiers sont majoritairement dédiés aux avances liées au paiement des aides dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), avant leur remboursement par la Commission européenne.

Le rapporteur spécial salue la clarification juridique apportée par l'article 19 du présent projet de loi de finances s'agissant de l'intitulé du compte, qui vise désormais expressément les prêts qui y transitent, et rappelle son attachement à la neutralité budgétaire des prêts et avances consentis.





## DONNÉES CLÉS

### SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2021

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	1 686,1
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> (solde cumulé)	- 6 207,3

Source : projet de loi de règlement pour 2021.

### PRÉVISIONS 2023 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
17 117,5	17 117,5	0

Source : PAP.

### PRÉVISIONS 2023 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses*	Solde
10 598,6	10 622,2	- 23,6

\* crédits de paiement.

Source : PAP.



## INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur deux comptes spéciaux, à savoir un compte d'affectation spéciale et un compte de concours financiers.

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (ci-après « CAS PFE ») est celui dont l'enjeu financier est le plus important. Il constitue le véhicule budgétaire qui donne les moyens financiers à l'État de gérer des participations dans des entreprises.

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (ci-après « CCF Prêts et avances ») retrace les prêts et avances accordés par l'État à diverses entités publiques.

Le présent rapport spécial portait également sur le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (ci-après « CAS Grèce »), qui disparaît à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il fait l'objet d'un bref commentaire.

### 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 19 à 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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. Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée et 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.

### **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.

## **I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (PFE)* EST LE SUPPORT D'OPÉRATIONS ESSENTIELLES À LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE**

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

### **Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> 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 divers organismes et sociétés. 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	Solde reporté
	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*	210,5
2007	7 725,3	0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,5	3 897
2008	2 080,0	0	2 080,0	1 623,7	141,0	1 764,7	315,3	4 212,3
2009	514,2	2 940,0	3 454,2	1 796,8	0	1 796,8	1 657,4	5 869,7
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0	6 710,4	- 3 727,1	2 142,6
2011	634,6	0	634,7	716,2	0	716,2	- 81,6	2 061
2012	620,8	9 108,4	9 729,2	10 223,2	0	10 223,2	- 494,0	1 567
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0	9 871,8	1 219,8	2 786,8
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,7	5 785,7	1 500,0	7 285,7	- 418,0	2 368,8
2015	2 645,6	804,3	3 449,8	2 619,4	800,0	3 419,4	30,4	2 399,2
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0	4 004,9	1 275,7	3 674,9
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100,0	8 662,9	- 751,2	2 923,7
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100,0	3 991,9	- 1 380,2	1 543,5
2019	2 452,3	362,8	2 815,1	1 122,1	0	1 122,1	1 693	3 236,5
2020	1 524,1	9 395,5	10 919,6	11 701,1	0	11 701,1	- 781,5	2 455
2021	560	4 207	4 767	5 536	0	5 536	- 769	<b>1 686</b>
<b>2006-2021</b>	<b>52 083,0</b>	<b>47 418,7</b>	<b>99 501,8</b>	<b>91 848,6</b>	<b>6 167,3</b>	<b>98 015,9</b>	-	-

En raison d'effets d'arrondis au dixième, le résultat présenté sur le solde peut ne pas correspondre à la différence entre les recettes et les dépenses annuelles.

Source : d'après les annexes aux projets de lois de règlement.

Le solde reporté du CAS *PFE* était de 1,7 milliard d'euros au 31 décembre 2021. Le rapporteur spécial estime que 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.

Entre 2009 et 2021, le CAS *PFE* a permis la réalisation de 35,6 milliards d'euros d'investissements et a bénéficié de 23,5 milliards d'euros de recettes, provenant essentiellement des produits de cession. Sur la même période, il a été abondé par 12,1 milliards d'euros de crédits budgétaires. Cependant, en intégrant à ce calcul les dividendes perçus par le budget général du fait des participations financières de l'État, le CAS deviendrait **contributeur net au budget général de 22,5 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>.

(1) Audition de l'Agence des participations de l'État, 18 octobre 2022.

Le rapporteur spécial estime qu'il serait pertinent d'**affecter ces dividendes au compte d'affectation spéciale** pour deux raisons principales :

– la **lisibilité économique** de la politique actionnariale de l'État serait améliorée si le CAS *PFE* permettait de retracer, sur le temps long, les investissements et les dividendes liés au portefeuille grâce aux reports de solde, ce qui contribuerait à la sincérité du vote sur les crédits de la mission et faciliterait le contrôle parlementaire ;

– les versements du budget général, qui constituent désormais la principale source de recettes du fait de la suspension des cessions, ont un **effet procyclique**, qui pourrait être corrigé si l'État actionnaire disposait des moyens de lisser les effets de la conjoncture sur la valeur de ses participations et des dividendes perçus.

Le rapporteur spécial préconise que les dividendes des sociétés dont l'État est actionnaire *via* l'Agence des Participations de l'État (APE) soient versés directement au CAS *PFE*. Cette évolution nécessiterait une modification de l'article 3 de la LOLF, qui prévoit que les revenus courants des participations financières constituent des ressources budgétaires de l'État. Chaque année, à l'occasion du débat budgétaire, le Parlement pourrait ainsi se prononcer sur le montant de dividendes qui resterait affecté au CAS. Le cas échéant, une partie des dividendes pourrait être transférée au budget général de l'État.

Cette procédure permettrait au Parlement d'arbitrer réellement sur ces montants et de refaire le lien entre les participations publiques et leurs produits.

#### **A. LES DÉPENSES DU CAS, DE NATURE VARIÉE, SONT IMPARFAITEMENT CONTRÔLÉES PAR LE PARLEMENT**

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 traditionnellement 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. Comme en loi de finances pour 2022, le PLF 2023 prévoit de faire transiter les crédits dédiés à l'amortissement de la « dette covid » sur ce programme.

Ces dépenses sont évaluées de façon conventionnelle en loi de finances initiale, afin de ne pas donner d'indications aux marchés sur les acquisitions envisagées.

### 1. La montée au capital du groupe EDF au cœur des enjeux du CAS PFE

Depuis 2017, la doctrine de l'État actionnaire est centrée autour des entreprises stratégiques contribuant à la souveraineté, des entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général, et des entreprises en difficulté dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique. Dans un contexte de forte contrainte pour les finances publiques, les participations publiques se doivent en effet d'être sélectives.

Pour autant, après une augmentation du capital du groupe EDF à hauteur de 2,6 milliards d'euros en avril 2022, justifiée par la situation financière très difficile de l'entreprise, les crédits du CAS PFE doivent désormais être employés à une montée à 100 % du capital d'EDF. Cette opération, dont le coût, résultant de l'estimation du prix des actions appartenant actuellement aux actionnaires minoritaires, est estimé à **9,7 milliards d'euros**, a été annoncée pour la fin de l'année 2022.

Concrètement, l'État doit procéder au rachat de titres pour parvenir à détenir 90 % du capital afin de déclencher, sous trois mois, un retrait obligatoire sur les titres demeurant la propriété d'actionnaires minoritaires. Ceux-ci sont alors indemnisés au prix défini par l'expert indépendant, désigné par EDF.

#### Calendrier de la montée au capital d'EDF

19 juillet 2022 : annonce de l'intention de l'État de détenir 100 % du capital du groupe EDF

16 août 2022 : adoption de la loi de finances rectificative pour 2022 ouvrant les crédits nécessaires à l'opération

4 octobre 2022 : dépôt de l'OPA sur l'intégralité du capital auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) au prix de 12 euros par action

27 octobre 2022 : avis motivé favorable du Conseil d'administration d'EDF sur rapport de l'expert indépendant désigné en juillet

8 novembre 2022 : décision du Collège de l'AMF

Le rapporteur spécial, dont la mission est d'éclairer le vote de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission, a souhaité disposer d'**informations précises sur les raisons stratégiques d'une telle opération**, qui prend la forme d'une offre publique d'achat (OPA). Du point de vue de l'autorisation parlementaire, l'absence de recours à une loi de nationalisation ne permet pas d'avoir un débat satisfaisant sur l'avenir de l'entreprise et, ainsi, sur l'emploi des deniers publics nécessaires pour mener à bien cette étatisation.

Dans les documents accompagnant la présentation du budget pour 2023, le Gouvernement a omis de préciser quelles étaient les **conséquences juridiques et opérationnelles attendues de la détention de 100 % du capital d'EDF**, exception faite de la volonté de gérer les concessions hydroélectriques en quasi-régie afin d'éviter leur mise en concurrence. Dans le contexte de contentieux avec la Commission européenne sur l'organisation du groupe, le rapporteur spécial s'est interrogé sur le fait que l'actionnaire principal, devenu unique, une fois l'OPA menée à son terme, pourrait le cas échéant souhaiter ou envisager une réorganisation du groupe.

Aussi, au titre des pouvoirs conférés par l'article 57 de la LOLF, le rapporteur spécial a effectué successivement, en octobre 2022, deux contrôles sur place auprès de l'Agence des participations de l'État (APE) afin de prendre connaissance des documents relatifs à la prise de cette décision.

Le rapporteur spécial ne s'est vu remettre aucun document qui formaliserait l'abandon du projet « Hercule », rebaptisé « Grand EDF ». *A contrario*, il a pu consulter des notes préparatoires à l'opération de montée au capital indiquant qu'elle permettrait « *de préparer sur une base nouvelle les négociations (régulation du nucléaire et réorganisation du Groupe) à venir avec l'ensemble des parties prenantes* »<sup>(1)</sup>.

Le rapporteur spécial estime que, malgré l'absence de communication gouvernementale sur le sujet, **la montée au capital d'EDF pourrait être un préalable à la réorganisation du groupe** selon les pistes déjà étudiées dans le cadre du projet Hercule, à savoir une séparation respectivement des activités nucléaires, des concessions hydroélectriques et des activités liées aux énergies renouvelables. Dans le cadre d'une telle hypothèse, il serait tout à fait possible que ces dernières, au vu de leur forte rentabilité et une fois rassemblées dans une filiale distincte, puissent faire l'objet d'une réouverture aux capitaux privés.

En effet, les documents consultés font état de la poursuite des travaux relatifs au projet Hercule, qui pourraient conduire à « *(i) une sortie de cote d'EDF SA par rachat des minoritaires sur la base soit d'une loi, soit d'une offre de marché et/ou (ii) à une filialisation de tout ou partie des activités du groupe liées à la transition énergétique, suivie le cas échéant de leur introduction en bourse* »<sup>(2)</sup>. La même note consultée, préparatoire à la montée au capital d'EDF, fait état de ce que le lancement à court terme d'une opération de sortie de cote permet d'éviter de « *débuter par une réorganisation du groupe [qui] enverrait un signal négatif aux organisations syndicales [lesquelles] ne manqueraient pas de se mobiliser fortement comme elles l'avaient fait lors des projets Hercule/Grand EDF* ». Les perspectives de réorganisation du groupe évoquées mentionnent « *la cession d'environ 30 % des activités liées à la transition énergétique* ».

---

(1) Note au ministre, « *Mise en œuvre d'un passage à 100 % de l'État au capital d'EDF (opération OPUS)* », 27 juin 2022.

(2) Dossier ministre, « *Enjeux et perspectives du portefeuille de l'État actionnaire* », mai 2022.



De fait, ces évolutions seraient compatibles avec les attentes de la Commission européenne, qui envisagera favorablement toute évolution favorisant la concurrence sur le marché de l'électricité, qualifiée de « remède concurrentiel ». Le rapport d'un groupe de travail préparatoire aux négociations futures sur la régulation de l'électricité avec la Commission, que le rapporteur spécial a pu consulter, étudie quatre scénarios qui prévoient tous une évolution, soit par des remèdes concurrentiels, soit par une modification de la structure d'EDF.

Le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur la mobilisation des fonds publics dans le cadre de l'opération de montée au capital, car il craint qu'elle soit **financièrement indissociable des étapes ultérieures envisagées par le Gouvernement** : « *en cas d'incapacité à procéder à la filialisation des activités liées à la transition énergétique et à leur monétisation partielle, l'État ne pourrait pas recouvrer le capital mobilisé dans le rachat des minoritaires.* » <sup>(1)</sup>.

## 2. L'évolution des dépenses du compte en 2022 et 2023 souligne l'écart entre l'autorisation parlementaire et la réalité des mouvements de crédits

### a. L'exécution partielle de 2022 en raison d'importantes opérations prévues à la fin de l'année

Les dépenses étaient prévues à 8,9 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2022. À ce montant s'ajoutent les 12,7 milliards d'euros ouverts en loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, soit un total de 21,6 milliards d'euros.

Au 30 septembre 2022, les dépenses du compte atteignent **6,4 milliards d'euros**. L'opération la plus importante correspond à l'augmentation de capital d'EDF, pour un montant de 2,7 milliards d'euros, intervenue au mois d'avril afin de sécuriser la situation financière du groupe.

#### DÉPENSES EXÉCUTÉES AU 30 SEPTEMBRE 2022

(en euros)

Société	Objet	Montant
EDF	Augmentation de capital	2 653 861 100,70
Caisse de la Dette Publique (CDP)	Dotation en capital (désendettement de l'État programme 732)	1 885 050 000,00
Natixis	Acquisition de 26 415 277 actions de la société Orano auprès de la Fiducie Siemens	638 019 980,68
EPIC Bpifrance	Versements au titre des opérations en fonds propres dans le cadre du 3 <sup>ème</sup> programme d'investissements d'avenir (PIA 3)	320 000 000,00

(1) Op. cit. note du 27 juin 2022.

<b>Société</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
Agence française de développement (AFD)	Dotation en capital	190 000 000,00
EPIC Bpifrance	Achat de 15 513 760 actions EDF	116 973 750,40
LFB SA	Seconde libération de l'augmentation de capital souscrite le 22 décembre 2021	100 100 000,00
Résidé Études Investissement	Souscription à un emprunt obligataire réalisé par la société Résidé Études Investissement par émission de 600 obligations simples prenant la forme de TSDI de 100 000 € par obligation	60 000 000,00
Société pour le Logement Intermédiaire (SLI)	24 <sup>ème</sup> , 25 <sup>ème</sup> et 26 <sup>ème</sup> libération au titre de la souscription au capital de 2015 de la Société pour le Logement Intermédiaire	55 000 000,00
Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD)	Quatrième versement au titre de la souscription en 2019 à l'augmentation générale et à l'augmentation sélective de capital de 2018	54 682 140,38
Société Financière Internationale	Deuxième versement augmentation générale de capital	45 982 994,57
Fonds Aéro Ace Partenaires	Quatrième et cinquième appels de fonds du compartiment Support du Fonds (troisième et quatrième tranches différées)	31 725 000,00
Bolloré Energy	Achat de 9 505 actions de la Société Française Donges-Metz (SFDM) soit 95,05 % du capital de la société	31 039 176,00
Banque Africaine de Développement	Deuxième versement augmentation générale de capital	28 114 712,70
Fonds Aéro Ace Partenaires	Troisième appel de Fonds du Compartiment Plateforme du Fonds (deuxième tranche différée)	23 925 000,00
Le Nickel SLN	Versements au titre des 5 <sup>ème</sup> et 6 <sup>ème</sup> tranches du prêt accordé en 2016	20 000 000,00
Bpifrance Investissement	Fonds Innovation Défense : deuxième appel de fonds	20 000 000,00
Saint Jean Industries	Souscription à un emprunt obligataire réalisé par la société Saint Jean Industries par émission de 180 obligations simples prenant la forme de TSDI de 100 000 € par obligation	18 000 000,00
Radio France	Augmentation de capital	15 558 036,00
France Télévisions	Augmentation de capital	14 941 000,00
Bpifrance Investissement	1 <sup>er</sup> appel de fonds (deuxième versement) du Fonds de Fonds France Relance État-Régions	13 000 000,00

Société	Objet	Montant
La Monnaie de Paris	Dotation en capital	10 000 000,00
Bpifrance Investissement	7 <sup>ème</sup> appel de fonds du Fonds Definvest	10 000 000,00
Grand Port Maritime de Nantes Saint Nazaire	Achat de 495 actions de la Société Française Donges-Metz (SFDM) soit 4,95 % du capital de la société	1 616 454,00
France Médias Monde	Augmentation de capital	1 600 000,00
AREVA SA	Acquisition de 29 074 actions de la société Orano	702 237,30
Caisse des Dépôts et Consignations	Taxe sur les transactions financières sur achat de 15 513 760 actions EDF	350 921,25
SPLA-IN Société publique des écoles marseillaises	Souscription à 75 actions	75 000,00
Air France KLM	Augmentation de capital (partie libérée en espèces)	68 141,61
Eramet Holding Alliages	Achat d'une action Aubert & Duval	16,00
ArianeGroup SAS	Achat d'une action CILAS	2,47
	<b>TOTAL</b>	<b>6 360 385 664,06</b>

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial.

Selon les réponses obtenues par le rapporteur spécial, plusieurs autres opérations de dépenses devraient être effectuées entre le 30 septembre 2022 et la fin de l'année 2022. Elles sont mentionnées dans le tableau ci-après. Pour cette période, l'opération la plus importante concerne à nouveau le groupe EDF, pour un montant de 9,7 milliards d'euros (voir développements *infra*).

**Au total, 18 068 millions d'euros d'opérations en capital sont prévus sur l'année 2022.**

**DÉPENSES PRÉVUES DU 30 SEPTEMBRE 2022 AU 31 DÉCEMBRE 2022**

(en millions d'euros)

Société/programme	Objet	Montant
<b>Opérations en lien avec le covid ou la relance</b>		
Fonds France nucléaire	Souscription à la 1 <sup>ère</sup> tranche du Fonds France nucléaire	40
Fonds d'Avenir automobile n° 2	Versement	30
Fonds Ace Aéro Partenaires	Versement	5
<i>Sous-total des mesures covid/relance</i>		<b>75</b>
<b>Opérations hors mesures d'urgence et de relance</b>		
<i>Opérations relevant du périmètre de l'Agence des participations de l'État (APE)</i>		
EDF	Offre publique d'achat simplifiée sur les titres de capital d'EDF	9 700
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	Versement de quatre libérations dans le cadre de la souscription par l'État à l'augmentation de capital de la SLI	175
-	Éventuelle opération en capital au profit d'une entreprise du portefeuille	100
Aéroport de Strasbourg	Premier versement au titre d'une avance en compte courant d'actionnaire de 13 millions d'euros	5
CGMF	Nouvelle libération au titre de l'augmentation de capital souscrite par l'état le 1 <sup>er</sup> décembre 2017	3
<i>Opérations hors du périmètre de l'APE</i>		
Fonds France relance État-Régions (FFRER)	Appels de fonds	160
Programmes d'investissement d'avenir	Versement aux programmes d'investissement d'avenir	1 460
Fonds <i>Definvest</i>	3 <sup>ème</sup> libération des fonds au titre de la souscription de l'État au Fonds Innovation défense	30
Banque ouest africaine de développement (BOAD) et Société interaméricaine d'investissement (SII)	Deux versements au titre de la participation de l'État au capital des Banques multilatérales de développement	0,9
BOAD et Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC)	Éventuels appels de fond au titre de souscriptions à deux nouvelles augmentations de capital	8
<i>Sous-total des opérations hors mesures covid/relance</i>		<b>11 633</b>
<b>Total des opérations</b>		<b>11 708</b>

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial.

***b. Les prévisions pour 2023 à nouveau soumises à une part de confidentialité***

Les dépenses prévues sur le CAS en 2023 atteindraient **17,1 milliards d'euros**, dont 10,5 milliards d'euros d'opérations en capital (investissement) et 6,6 milliards d'euros au profit de la Caisse de la dette publique (désendettement).

i. Les opérations en capital : 10,5 milliards d’euros en 2023

Les opérations en capital prévues en 2023 atteindraient 10,5 milliards d’euros. Parmi celles-ci, seules les dépenses pour 2,5 milliards, soit environ un quart du montant total, sont déjà connues et détaillées dans le tableau ci-dessous.

Bien que l’État poursuive le financement de ses prises de participation aux fonds sectoriels (Ace Aéro Partenaires pour 50 millions d’euros, France Nucléaire pour 40 millions d’euros, Avenir Automobile n° 2 pour 30 millions d’euros), ces opérations seront financées par report du solde comptable du CAS de 2022 sur 2023.

**OPÉRATIONS EN DÉPENSES PRÉVUES EN 2023**

(en millions d’euros)

Société/programme	Objet	Montant
<i>Opérations relevant du périmètre de l’Agence des participations de l’État (APE)</i>		
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	Souscription au capital	110
Audiovisuel public	Financement des plans de transformation	58
Aéroport de Strasbourg – Entzheim	Avance en compte courant d’actionnaire	8
<i>Opérations hors du périmètre de l’APE</i>		
Confidentiel	Nouvelles opérations en capital ayant pour objet la défense d’intérêts stratégiques de l’État – non renseignées	7 860
Banques multilatérales de développement	Souscriptions à des augmentations de capital	145
Agence française de développement (AFD)	Renforcement des fonds propres de l’AFD	150
PIA et Plan France Relance 2030	Investissements en fonds propres	2 000
Orano	Versement de compléments de prix au titre d’opérations d’acquisition de titres	126
Fonds <i>Definvest</i>	Appel de fonds	10
Fonds Innovation Défense	Appel de fonds	35
Fonds France Relance État-Régions	Appel de fonds	29
<b>Total des opérations</b>		<b>10 531</b>

En raison des effets d’arrondis, le total peut ne pas correspondre à la somme des montants indiqués.

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial.

**La majorité des crédits du programme 731, soit 7,9 milliards d’euros, sont ouverts au titre d’opérations confidentielles, dont le Gouvernement avance qu’elles ont « pour objet principalement la défense d’intérêts stratégiques de l’État ».**

Sans préjudice de la pertinence de ces opérations, le rapporteur spécial estime que le montant des autorisations de crédits concernées, au regard de l’importance du CAS *PFE*, ne permet pas de donner un avis éclairé sur les crédits qu’il est proposé d’ouvrir en 2023.

- ii. La contribution au désendettement mobilisée pour l'amortissement de la « dette covid »

Le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* était destiné, à l'origine, à retracer les contributions au désendettement public à partir de la valorisation des participations financières de l'État.

Du fait de la crise sanitaire et des difficultés économiques qui en ont résulté, l'État n'a opéré aucune cession, dont le produit aurait pu contribuer au désendettement ; le programme n'a donc pas permis d'opérations de désendettement en 2020 et 2021.

Par ailleurs, la privatisation d'Aéroports de Paris, prévue dans la loi PACTE, est actuellement suspendue en raison des incertitudes de marché. Le rapporteur se félicite du report de la privatisation et rappelle son opposition à cette opération.

Ce programme a vu son objet évoluer en loi de finances initiale pour 2022. En dépit de l'absence de recettes de cessions, le Gouvernement a annoncé sa volonté d'afficher une trajectoire d'amortissement de la « dette covid » dès 2022 en affectant une fraction des recettes fiscales à l'amortissement de cette dette, évaluée à 165 milliards d'euros, à la Caisse de la dette publique. Notons que les recettes de cessions d'actifs prévues pour 2023, estimées à 500 millions d'euros, doivent contribuer au financement des opérations relevant du périmètre APE, et non au programme 732.

Concrètement, 5,9 % de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires entre l'année concernée et l'année 2020 serait affectée chaque année au remboursement de la dette publique, jusqu'à atteindre le montant de la dette issue de la crise sanitaire. Ainsi, après 1 885 millions d'euros en 2022, **6 586 millions d'euros seraient consacrés à l'amortissement de cette dette en 2023.**

Le rapporteur spécial considère que cette décision conduit à dévoyer l'objet du programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*, tel que défini au moment de la création du CAS par l'article 48 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

### **3. Un circuit budgétaire peu lisible qui remet en question l'intérêt du CAS**

#### *a. Des opérations étrangères à la politique de l'État actionnaire*

Depuis le début de la crise financière, les opérations de cession de participation ont été interrompues : le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* est, depuis, essentiellement alimenté par le budget général.

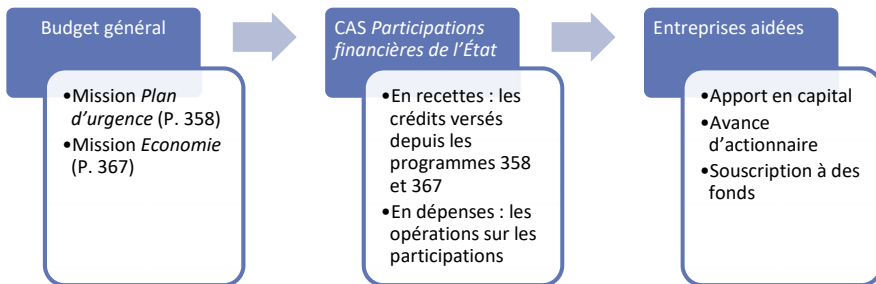
Des programmes spécifiques ont ainsi été créés afin d'alimenter le CAS : le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État*

dans le cadre de la crise sanitaire de la mission *Plan d'urgence*, sur lequel la deuxième loi de finances pour 2020 a ouvert 20 milliards d'euros.

Plus récemment, la première loi de finances rectificative pour 2021 a créé le programme 367 (désormais explicitement intitulé *Financement des opérations patrimoniales en 2023 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*) au sein de la mission *Économie* pour prendre le relais du programme 358, alors que la mission *Plan d'urgence* avait vocation à disparaître.

Les opérations financées en recettes à partir du programme 358 représentaient 195 millions d'euros au 30 septembre 2022, à mettre en perspective avec le solde de crédits de 13,8 milliards d'euros disponible à la même date sur le programme 367, par lequel transitent notamment les 12,7 milliards d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2022.

#### LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU CAS S'AGISSANT DES OPÉRATIONS EN CAPITAL



Source : rapport spécial de Mme Valérie Rabault sur les crédits du CAS PFE pour 2022.

Dans le cas de figure décrit ci-dessus, la réalisation d'une opération sur le capital d'une entreprise n'a pas d'effet sur le solde du CAS, dans la mesure où les recettes enregistrées sont égales aux dépenses. Habituellement, ce sont plutôt les opérations de cessions qui alimentent les recettes du compte.

On s'éloigne donc du fonctionnement classique du CAS, qui perd son intérêt s'il ne sert plus que de véhicule aux prises de participations financées depuis le budget général :

– en 2019, les versements du budget général ne représentaient que 13 % des recettes du compte ;

– en 2022, ces versements représentent plus de 99 % des recettes du compte ;

– pour 2023, cette proportion serait de 75 % et baisse essentiellement du fait de la rebudgétisation du Fonds pour l'innovation et l'investissement (FII) en recettes.

Cette situation est encore renforcée par le fait que le CAS sert également de véhicule pour l'amortissement de la « dette covid ».

Alors que le CAS a été créé afin de retracer les opérations de cessions et d'acquisitions sur les participations publiques, justifiant l'existence d'un compte spécial qui apportait de la lisibilité aux actions de l'État actionnaire, l'étude des crédits prévus pour 2023 révèle un dévoiement de cet instrument.

### ***b. Un dispositif de performance insuffisant***

Le projet annuel de performance pour 2023 prévoit plusieurs objectifs pour le programme 731, cœur du CAS *Participations financières de l'État* :

– veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières, grâce à trois indicateurs : rentabilité opérationnelle des capitaux employés (ROCE), suivi et maîtrise de l'endettement et taux de rendement de l'actionnaire, qui correspondent à des données économiques qui éclaireraient utilement l'évaluation de la performance du portefeuille ;

– assurer le succès des opérations de cessions des participations financières, grâce à deux indicateurs : écart entre recettes de cessions et valeur boursière des participations cédées, et taux des commissions versées par l'État à ses conseils.

Le rapporteur spécial souligne qu'**aucun des indicateurs du programme 731** n'est renseigné pour 2022 et 2023.

#### **L'engagement de l'État actionnaire en matière de RSE**

Le projet annuel de performance (PAP) mentionne des informations qui ne relèvent pas *stricto sensu* des indicateurs, à savoir l'engagement de l'État actionnaire en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE).

Cet engagement, traduit dans la « charte RSE » de l'APE, porte principalement sur deux points :

- la féminisation des organes de gouvernance, qui figure de manière chiffrée dans le PAP sous l'intitulé « parité dans les conseils d'administration et de surveillance des entreprises du périmètre de l'APE (hors administrateurs salariés) » ;
- l'engagement des entreprises du périmètre de l'APE dans la transition vers une économie bas carbone, qui se traduit par le fait que 100 % des entreprises cotées du portefeuille ont souscrit un objectif de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, la perspective étant désormais d'aligner ces objectifs avec les engagements de l'Accord de Paris.

Le programme 367 n'est, quant à lui, pas doté d'indicateurs de performance. Au demeurant, la loi de finances initiale pour 2023 ne prévoit aucune ouverture de crédits sur ce programme, car le Gouvernement anticipe un report de crédits non-consommés en 2022 en raison de l'ouverture importante en loi du 16 août 2022 de finances rectificative, ce qui nuit au suivi des autorisations votées.

L'information transmise au Parlement pour le vote des crédits du CAS *PFE* est, en dépit de l'importance budgétaire du compte, insuffisante.



## B. LES RECETTES, PROVENANT LARGEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL, NE PERMETTENT PAS UN SUIVI PLURIANNUEL DE LA PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Traditionnellement, le CAS *PFE* est alimenté en recettes par les produits de cession de participations, cotées ou non, ainsi que par des versements du budget général. Depuis la suspension des opérations de cession avec le déclenchement de la crise sanitaire, le compte est essentiellement abondé par le budget général.

Au 31 août 2022, les participations cotées de l'État détenues par l'APE étaient valorisées à 64,5 milliards d'euros. Leur valeur est en baisse de près de 6 % par rapport à l'été 2021, mais demeure supérieure au creux enregistré au cours de l'année 2020 (54,2 milliards d'euros au 31 août 2020).

### PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT AU 31 AOÛT 2022

Société	Participation de l'État (en %)	Valeur de la participation de l'État (en millions d'euros)	Performance entre juin 2021 et juin 2022 (en %)
ADP	50,63	6 055	+ 10,01
Airbus	10,89	7 935	- 14,75
Air France-KLM	28,60	822	- 45,56
EDF	84,08	25 390	- 29,13
Engie	23,64	6 313	- 5,09
Eramet	27,13	773	+ 80,11
FDJ	20,46	1 290	- 33,40
Orange	13,39	3 997	+ 16,69
Renault	15,01	1 056	- 30,20
Safran	11,23	4 520	- 19,42
Thalès	25,67	6 413	+ 36,04
<b>Total</b>		<b>64 565</b>	<b>- 5,81</b>

Source : Agence des participations de l'État.

### 1. L'exécution partielle de 2022

Les recettes du CAS *PFE* étaient prévues à 9,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022.

Pendant, la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a entraîné une très forte augmentation des crédits du CAS en cours d'exécution, avec une ouverture supplémentaire à hauteur de **12,7 milliards d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, intégralement issue d'un versement du budget général.

**OPÉRATIONS EN RECETTES AU 30 SEPTEMBRE 2022**

(en millions d'euros)

<b>Société/programme</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
Budget général (P. 369)	Abondement pour la dotation en capital de la Caisse de la Dette Publique (CDP)	1 885 050 000,00
Budget général (P. 367)	Abondement pour le financement d'une partie de l'augmentation de capital d'EDF	1 748 000 000,00
Air France KLM	Cession de titres super subordonnés à durée indéterminée (3 619 titres NR4, 10 000 titres NR5 et de 1 179 titres NR6)	1 500 653 981,38
Budget général (P. 422, P. 423)	Versements des P. 422, P. 423 au titre du PIA 3 (volet fonds propres)	320 000 000,00
Budget général (P. 365)	Abondement pour la dotation en capital de l'Agence Française de Développement (AFD)	190 000 000,00
Budget général (P. 358)	Abondement pour la souscription à 600 titres subordonnés à durée indéterminée émis par la société Réside Études Investissement	60 000 000,00
Budget général (P. 144)	Abondements du ministère de la défense pour le paiement des deuxième et troisième appels de fonds du Fonds Innovation Défense	35 000 000,00
Bpifrance investissement	43 <sup>ème</sup> , 44 <sup>ème</sup> , 45 <sup>ème</sup> , 46 <sup>ème</sup> et 47 <sup>ème</sup> distributions du FNA	33 054 978,00
Budget général (P. 358)	Abondement pour la souscription à 180 titres subordonnés à durée indéterminée émis par la société Saint Jean Industries	18 000 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA action « Usage et technologies du numérique », suite aux 6 <sup>ème</sup> et 7 <sup>ème</sup> distributions du Fonds Ambition Amorçage Angels	15 591 688,16
Budget général (P. 363)	Abondement pour le paiement du premier appel de fonds (deuxième versement) du fonds de fonds France Relance État-Régions	13 000 000,00
Budget général (P. 144)	Abondement du ministère de la défense pour le paiement du septième appel de fonds du fonds DEFINVEST	10 000 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA action "Fonds national post-maturation - Frontier venture" suite à la deuxième distribution du fonds French Tech Seed	9 440 000,00
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Capital risque - capital développement technologique" : remboursements de capital	7 084 999,20
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Financement de l'économie sociale et solidaire (ESS)" : remboursements des prêts en capital, remboursements d'apports	6 570 484,35
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Quartiers numériques" "French Tech" - volet "Accélération" : remboursements de capital	2 557 987,21
Bpifrance investissement	63 <sup>ème</sup> , 64 <sup>ème</sup> , 65 <sup>ème</sup> et 66 <sup>ème</sup> distributions du FFT3	1 967 750,00
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour PIA action "Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain" (remboursements avances sur compte courant d'associés)	1 889 342,25
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Ville de demain" : produits de cessions	1 513 638,00

Société/programme	Objet	Montant
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Ville de demain" : remboursements de comptes courants d'associés	1 059 353,00
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action " Fonds à l'internationalisation des PME" : boni de liquidation	264 401,34
Budget général (P. 358)	Abondement pour la souscription à l'augmentation de capital d'Air France KLM (part libérée en espèces)	68 141,61
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour PIA action "Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain" (versements d'intérêts capitalisés)	35 343,10
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA action "Renforcement des pôles de compétitivité" et volet "Plates-formes mutualisées d'innovation" : produits de cession	32 670,86
Consortium de réalisation (CDR)	Complément de prix suite à la cession de 1 480 799 actions de la Nouvelle Société de Réalisation de Défaillance (NSRD) en 2018	19 744,00
Consortium de réalisation (CDR)	Complément de prix suite à la cession de 148 723 629 actions de la Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP) en 2018	14 000,00
	<b>TOTAL</b>	<b>5 860 868 502,46</b>

Source : réponse du gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial.

Selon les estimations associées au présent projet de loi de finances, les recettes du CAS PFE d'ici à la fin de l'année 2022 s'établiraient finalement à 11,4 milliards d'euros :

– 9,7 milliards d'euros au titre de l'abondement (à venir) *via* le programme 367 dans la perspective de la montée au capital du groupe EDF ;

– 1,6 milliard d'euros au titre d'abondements divers pour financer des investissements au titre des PIA 3 et 4 (1,5 milliard d'euros) et des fonds d'investissement régionaux (166 millions d'euros) ;

– 119 millions d'euros de recettes diverses (retours sur investissement).

Au titre de la gestion 2022, les recettes diverses devraient atteindre 17,3 milliards d'euros, soit un montant inférieur à l'addition des crédits ouverts en LFI et en LFR. En intégrant le report de solde comptable de 2021 sur 2022, qui s'élève à 1,7 milliard d'euros, **le montant prévisionnel total de recettes du CAS PFE est de 18,99 milliards d'euros en 2022.**

## 2. Les prévisions pour 2023

De même qu'en 2022, les recettes prévues en 2023 sur le CAS PFE proviendraient, pour l'essentiel, de versements du budget général de l'État.

**ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RECETTES DU CAS PFE**

(en millions d'euros)

Type de recette	LFI 2022	LFR1 2022	PLF 2023
1- Produit des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	0	0	500
2- Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement par l'État	0	0	0
3- Reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation	19	0	3 529
4- Remboursement de créances rattachées à des participations financières	0	0	0
5- Remboursement de créances liées à d'autres investissements, de l'État, de nature patrimoniale	160	0	200
6- Versement du budget général	9 413	12 732	12 888
<b>Total</b>	<b>9 592</b>	<b>12 732</b>	<b>17 117</b>

Source : projets annuels de performances et loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Les recettes du CAS PFE présentent deux caractéristiques notables pour l'année 2023 :

– à la ligne 1, la mention de produits de cession d'actifs pour un montant prévisionnel de 500 millions d'euros, dans le cadre d'une opération confidentielle à la date d'examen du PLF 2023, alors que la décision de suspendre les cessions a été rappelée par l'APE dans ses réponses au questionnaire du rapporteur spécial comme une décision de protection des intérêts patrimoniaux de l'État dans un contexte économique dégradé ;

– à la ligne 3, la reprise de la dotation<sup>(1)</sup> en numéraire du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) pour un montant de 3,5 milliards d'euros, qui correspond à une recette exceptionnelle en lien avec la mise en extinction du fonds.

(1) Convention relative au fonds pour l'innovation conclue entre l'État et l'établissement public Bpifrance du 9 juillet 2018, article 3.

### L'échec du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)

Le FII a été créé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 afin de renforcer le financement public récurrent de l'innovation « de rupture ». Il a été constitué à partir d'une enveloppe de 10 milliards d'euros en numéraire (1,6 milliard d'euros) et en titres EDF et Thalès (8,4 milliards d'euros). Par la suite, 1,9 milliard d'euros ont été versés au fonds en numéraire à partir des recettes tirées de la privatisation de la Française des jeux.

Sous la gouvernance de Bpifrance, la dotation devait permettre de dégager, chaque année, 250 millions d'euros pour le financement de l'innovation. Le FII avait vocation à collecter des dividendes et le produit de cessions, comme celle d'ADP, qui a été reportée *sine die*.

À l'occasion du lancement du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4) en 2021, le financement de l'innovation a été remis à plat. En cohérence avec les évolutions de la politique d'innovation et la constitution, au sein du budget de l'État, d'une enveloppe budgétaire renforcée et stabilisée sur un horizon de long terme, le FII est mis en extinction, conformément à une recommandation constante de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. Les engagements et décaissements du Fonds sont intégralement réintégrés au sein de la mission budgétaire *Investir pour la France de 2030*.

### 3. Le solde serait excédentaire en 2022 et en 2023

Le solde du CAS *PFE* serait excédentaire en 2022, de 924 millions d'euros, en raison d'un solde reporté substantiellement plus élevé que le solde annuel.

#### SOLDE PRÉVISIONNEL DU CAS *PFE* POUR 2022

(en millions d'euros)

	Dépenses prévues	Recettes prévues	Solde annuel	Solde reporté	Solde final
<b>2022</b>	18 068	17 306	- 762	1 686	924

Source : commission des finances d'après réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Le compte étant présenté à l'équilibre pour 2023, le solde du CAS *PFE* garderait ce même solde excédentaire. Cependant, il a vocation à évoluer, comme expliqué ci-après.

#### SOLDE PRÉVISIONNEL DU CAS *PFE* POUR 2023

(en millions d'euros)

	Dépenses prévues	Recettes prévues	Solde annuel	Solde reporté	Solde final
<b>2023</b>	17 117	17 117	0	924	924

Source : commission des finances d'après réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

(1) Cour des comptes, La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire, 7 février 2022.

### C. 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. Cependant, le rapporteur spécial 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	1 122	2 815
2020	12 180	12 180	11 701	10 920
2021	14 005	11 676	5 535	4 767
2022 *	21 664	21 664	18 068	17 306
2023	17 117	17 117		

\* LFI et LFR1.

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

Cette comparaison montre que les montants inscrits dans les projets de loi de finances ne font pas nécessairement l'objet d'une évaluation juste et précise. De plus, ces montants ont pu être sous exécutés ou sur exécutés dans des proportions importantes, sans validation parlementaire.

Le rapporteur spécial souligne que le vote du budget du CAS PFE, lequel repose, par construction et conformément à la législation organique, sur des montants prévisionnels, se fait avec trop peu d'informations transmises au Parlement. En particulier, ils n'intègrent pas d'évaluations des aléas ou du risque de non-réalisation, dont l'historique du compte montre qu'il est important.

S'agissant de l'exercice en cours, le projet de loi de finances rectificative déposé le 2 novembre 2022 ne fait état d'aucune fermeture de crédits, alors que les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2023 prévoient à nouveau une sous-exécution massive (4,6 milliards d'euros en recettes).

À ce titre, le vote du CAS *PFE* ne se déroule pas dans des conditions satisfaisantes au regard de l'importance budgétaire des crédits concernés.





## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* – ci-après CCF *Prêts et 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 *Prêts et avances* n'ont donc pas d'impact sur le déficit public au sens de la comptabilité nationale.

### A. OBJET DU COMPTE

Le compte de concours financiers retrace des prêts et avances de nature variée à des entités publiques.

#### 1. Principe

Le CCF *Prêts et 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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Aux termes de cet article, les prêts et 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 ne peuvent donc être consenties que si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

Par ailleurs, ce compte est ouvert pour une catégorie de débiteurs que sont les services de l'État et autres organismes de service public, par distinction avec les comptes de commerce *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* et *Prêts à des États étrangers*. Parmi ces trois comptes, le présent CCF présente les crédits les plus importants.

L'intitulé du compte de commerce, auparavant *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, est complété par l'article 19 du projet de loi de finances pour 2023. Cette modification précise son objet et l'élargit aux prêts (d'une durée supérieure à deux ans) par distinction avec les avances (d'une durée inférieure à deux ans).

Notons que prêts comme avances transitaient déjà par ce compte de commerce, dont le changement de nom permet sa mise en conformité avec l'article 24 de la LOLF.

#### **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 de prêts et 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 ;

– 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) ;

- aux exploitants d’aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité (programme 826) ;
- au financement des infrastructures de transports collectifs du quotidien de la métropole d’Aix-Marseille-Provence (programme 829) ;
- à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens (programme 830).

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 – 6 207 millions d’euros au 31 décembre 2021.

Présenté en déficit en 2022 comme en 2023, le compte devrait être excédentaire en 2024 (+ 300 millions d’euros) et en 2025 (+ 299 millions d’euros).

Les programmes 827 – *Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l’épidémie de covid-19* et 828 – *Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l’épidémie de covid-19* ne font l’objet d’aucune ouverture de crédit en 2022 et 2023.

## **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**

Le préfinancement des subventions européennes au titre de la politique agricole commune (PAC) représente la grande majorité des dépenses du compte.

### **1. Objet**

L’essentiel des crédits du CCF *Prêts et 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, versées aux agriculteurs à partir de mi-octobre, dans l’attente de leur remboursement par la Commission européenne :

- le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit leur paiement, s’agissant des aides du premier pilier ;
- chaque trimestre, s’agissant des aides du second pilier.

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 les crédits consommés et les 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.

En 2023, le montant des crédits serait de 10 milliards d'euros, montant stable par rapport à 2021 et 2022.

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

Le programme 823 doit permettre à l'État d'octroyer des avances à divers 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 (un à deux ans) 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 pour les années 2011 à 2014. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 reprend une disposition analogue à son article 22.

**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 du rapporteur spécial, des informations sur l'exécution 2022 sont d'ores et déjà disponibles pour ce programme.

***a. Les avances***

Au 15 septembre 2022, quatre avances ont été accordées au cours de l'exercice, au bénéfice de France Agrimer (l'une dans le cadre du préfinancement du Fonds social européen, l'autre pour le financement du programme REACT-EU), du groupement d'intérêt public (GIP) « L'Europe à Mayotte » et de l'Agence des services et des paiements (ASP).

L'intégralité de ces avances est en lien avec le préfinancement de politiques européennes. Le montant total des crédits consommés s'élève à 46,4 millions d'euros.

***b. Les remboursements***

Au 15 septembre 2022, trois bénéficiaires d'avance avaient effectué un remboursement :

– la CCI de Guyane a remboursé 0,2 million d'euros et France Télévisions a remboursé 20 millions d'euros ;

– France Agrimer a soldé l'une des avances qui lui avait été octroyée au titre des aides communautaires liées au Brexit pour 1,6 million d'euros ;

– l'Agence des services de paiement a remboursé une avance, également en lien avec le préfinancement des aides communautaires liées au Brexit, de 22,4 millions d'euros.

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

Le programme 824 permet l'octroi de prêts et d'avances à des services distincts de l'État comme les budgets annexes, les services autonomes de l'État ou les services nationalisés. Son intitulé a été modifié pour intégrer la mention des prêts, à l'instar du compte de concours financiers dans son ensemble.

### 1. Objet

Ce programme retrace actuellement les crédits pour une seule avance, qui correspond à 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 en effet un contournement de l'objet du CCF alors intitulé *Avances* <sup>(1)</sup>. 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, entre 2015 et 2019, avait 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. La crise sanitaire a néanmoins créé de nouveaux besoins de financement et interrompu cette tendance.

### 2. Exécution

En LFI 2020, le montant de l'avance au BACEA était prévu à 50 millions d'euros, alors que les remboursements devaient s'élever à 122 millions d'euros. Néanmoins, la crise sanitaire et l'effondrement du trafic aérien, dont provient l'essentiel des recettes de ce budget annexe, ont rendu nécessaire la réactivation du mécanisme d'avances au BACEA.

La dette du BACEA est passée de 1 811 millions d'euros fin 2020 à 2 690 millions d'euros en 2021, puis à 2 710 millions d'euros au 15 septembre 2022. Le stock de prêts est ainsi quasiment stabilisé, avec une hausse de seulement 20 millions d'euros en 2022.

Dans ce contexte, un objectif de désendettement progressif du BACEA semble soutenable. Le Gouvernement indique que l'objectif sera, dans un premier temps, de résorber le déséquilibre induit par la crise sanitaire avant de dégager

---

(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.

durablement une capacité d'autofinancement adéquate. Au regard des incertitudes en recettes, cette capacité devra reposer avant tout sur une maîtrise durable des dépenses, ainsi que sur la priorisation des investissements.

#### 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	1 215,2
2016	1 100,9
2017	977,9
2018	805,1
2019	667,4
2020	1 811,1
2021	2 689,8
2022 (prévision)	2 709,8

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial.

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

Le programme a été créé par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 afin de créer un mécanisme spécifique de solidarité nationale destiné aux victimes du Médiateur.

#### 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 indemnités 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 depuis 2018 et désormais fixé à un niveau de 15 millions d’euros par précaution, dans l’hypothèse où de nouveaux refus d’indemnisation interviendraient.

## 2. Exécution

Les crédits de précaution ouverts au titre de ce programme n’ont pas été consommés et ne devraient pas l’être en 2022, car aucune demande d’indemnisation des victimes du Benfluorex n’a été instruite. En 2023, les crédits du programme sont reconduits à leur niveau habituel de 15 millions d’euros.

## F. PRÉVISIONS POUR 2023

Pour 2023, il est prévu, pour l’ensemble du compte, des recettes de 10,6 milliards d’euros et des dépenses de 10,5 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 10,6 milliards d’euros en crédits de paiement, aboutissant à un solde négatif de 23,6 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.

Selon le projet annuel de performance, le compte de concours financiers devrait devenir excédentaire en 2024 (+ 300,5 millions d’euros).

### PRÉVISION D’ÉQUILIBRE DU CCF PRÊTS ET AVANCES EN 2023

(en millions d’euros)

Programme	Dépenses (avances, en CP)	Recettes (remboursement)	Solde
821 – ASP pour PAC	10 000	10 000	0
823 – Organismes distincts	208,8	186,4	- 22,4
824 – Autres services et BA	198,4	367,1	+ 168,7
825 – ONIAM	15	15	0
827 – IDF Mobilités	0	30	+ 30
829 – Aix-Marseille	100	0	- 100
830 – FranceAgriMer	100	0	- 100
<b>Total</b>	<b>10 622,2</b>	<b>10 598,6</b>	<b>- 23,6</b>

Source : commission des finances, d’après PAP

Le rapporteur spécial souligne la première étape, en 2023, du remboursement des prêts du Trésor accordés à Île-de-France Mobilités en 2020 et 2021 afin de faire face aux conséquences de l’épidémie de covid. Par dérogation à la règle selon laquelle les taux d’intérêt doivent être supérieurs à celui des obligations ou bonds du Trésor, en application du décret pris en Conseil d’État n° 2020-1528 du 7 décembre 2020, ce prêt avait pu être octroyé à taux zéro. Il sera attentif au rythme de remboursement de ces avances, au vu des difficultés actuelles, opérationnelles et financières, du réseau de transports en Île-de-France.



### III. LA CLÔTURE DU 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.

Cet article, modifié par la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit que ce CAS est ouvert pour une durée limitée qui court jusqu’au 31 décembre 2022. Ainsi, le CAS *Grèce* ne figure plus dans la nomenclature budgétaire présentée par le projet de loi de finances pour 2023.

Ce CAS avait vocation à rétrocéder à la Grèce les intérêts versés à la Banque de France dans le cadre d’un accord signé avec les États membres de la zone euro. Cette rétrocession a été interrompue en 2015 au motif que la Grèce n’aurait pas rempli les engagements qu’elle a pris en contrepartie de la rétrocession proposée. En 2018, les États membres de la zone euro ont décidé de rétablir la rétrocession, qui a repris à partir de 2019.

Au total, la France s’était engagée, selon la prévision de 2012, à restituer à la Grèce 2,81 milliards d’euros pour l’aider à rétablir ses comptes publics. La Banque de France a effectivement versé l’ensemble de sa contribution de 2,8 milliards d’euros au *CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce* en 2021.

Or, fin 2022, seul 1,9 milliard d’euros évoqué *supra* aura été reversé à la Grèce, du fait de l’interruption temporaire des rétrocessions. Cela signifie que la mise en œuvre du programme a permis d’améliorer le solde budgétaire de l’État de plus de 900 millions d’euros au détriment des finances publiques grecques.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 25 octobre, la commission a examiné les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État et Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services.*

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Le compte rendu de cette réunion sera disponible prochainement sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Après un avis d'abstention du rapporteur spécial sur le compte d'affectation spéciale et un avis favorable sur le compte de concours financier, la commission a **adopté** les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État et Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services, **sans modification**.*

*La commission a également **adopté** un amendement II-CF301 (**amendement II-1793**) portant article additionnel rattaché au compte d'affectation spéciale.*

\*

\* \*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### **Agence des participations de l'État (APE)**

- M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'APE
- Mme Stéphanie Besnier, directrice générale adjointe de l'Agence des Participations de l'État
- M. Jérémie Gué, responsable du pôle juridique
- M. Gustave Gauquelin, secrétaire général
- Mme Bénédicte Meton, secrétaire générale adjointe

### **EDF**

#### ***Direction\****

- M. Xavier Girre, directeur financier
- Mme Nathalie Pivet, directrice du pilotage de la performance et synthèse
- M. Hervé Méteyer, directeur de cabinet du directeur exécutif groupe finance
- M. Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques

#### ***Administrateurs salariés***

- M. Vincent Rodet, administrateur salarié CFDT
- Mme Karine Granger, administratrice salariée CGT
- Mme Sandrine Lhenry, administratrice salariée FO
- M. Christian Taxil, administrateur salarié CFE-CGC

### **Comité social et économique central (CSEC) EDF et Enedis**

- M. Philippe Page Le Mérour, secrétaire du CSEC EDF
- M. Adrien Birsinger, coordinateur de la campagne *Pour une énergie publique*
- M. Adrien Bronowicki, chargé de communication de la campagne *Pour une énergie publique*

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*