



N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## 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 2018** (n° 235),

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

<b>PRINCIPALES ANALYSES ET PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS</b> .....	11
<b>I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i></b> .....	12
A. LES DÉPENSES .....	14
B. LES RECETTES .....	17
C. LE SOLDE.....	18
D. LA PERTINENCE DES DONNÉES TRANSMISES AU PARLEMENT POUR LE VOTE DU CAS <i>PFE</i> .....	19
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE <i>PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE</i></b> .....	20
A. LES RECETTES .....	22
B. LES DÉPENSES.....	23
C. LE SOLDE.....	23
D. L'IMPACT SUR LE DIVIDENDE DE LA BANQUE DE FRANCE.....	24
<b>III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	24
A. OBJET DU COMPTE .....	25
B. FONCTIONNEMENT DU COMPTE .....	26
C. RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE PRÉVUS POUR 2018.....	26

<b>SECONDE PARTIE : FOCUS CHOISIS PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	31
<b>I. UNE INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES POTENTIELS IMPACTS FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES QUI GAGNERAIT À ÊTRE RENFORCÉE</b> .....	31
A. IL N'Y A PAS DE CONSOLIDATION DES PRISES DE PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS QUI GÈRENT LES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT .....	31
B. DES INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES CONCERNANT L'ÉVALUATION DES PARTICIPATIONS ET LES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU CAS <i>PFE</i> .....	32
<b>II. LA COMPLEXITÉ INUTILE DU PROCESSUS DE CRÉATION D'UN FONDS POUR L'INNOVATION</b> .....	33
A. LA SOLUTION AVANCÉE COMPLEXIFIE INUTILEMENT LE DISPOSITIF .....	33
B. UNE SOLUTION ALTERNATIVE PLUS SIMPLE PEUT ÊTRE MISE EN ŒUVRE RAPIDEMENT POUR PERMETTRE AU GOUVERNEMENT D'ATTEINDRE SON OBJECTIF .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	41

## PRINCIPALES ANALYSES ET PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

Ce rapport porte sur deux comptes d'affectation spéciale et un compte de concours financiers. Pour mémoire, un compte d'affectation spéciale est alimenté en recettes par le produit de taxe ou d'opération spécifiques ou encore par des abondements du budget général, qui lui permettent de financer des dépenses ciblées correspondant aux missions qui lui ont été attribuées. Ces dépenses ne peuvent ainsi avoir un objet différent de celui qui est défini pour le compte. Un compte de concours financiers retrace les prêts et avances consentis par l'État à un débiteur ou une catégorie de débiteurs.

1. L'exécution 2017 du **compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*** a été marquée par la restructuration de la filière nucléaire dont le coût budgétaire <sup>(1)</sup> s'est élevé à plus de 8 milliards d'euros. Le coût en comptabilité nationale <sup>(2)</sup> – qui se limite à la fraction de l'investissement à laquelle n'aurait pas procédé un investisseur avisé – n'est pas encore déterminé avec précision. Au mois de juin, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques <sup>(3)</sup>, la Cour des comptes avait estimé « *comme très probable que la recapitalisation programmée d'AREVA ainsi que l'indemnisation des actionnaires minoritaires accroissent le déficit public de 2,3 milliards d'euros (soit 2 milliards d'euros de recapitalisation d'AREVA SA et 0,3 milliard d'euros d'indemnisation des actionnaires minoritaires), ce qui équivaut à 0,1 point de PIB* ».

2. Un programme soutenu de cessions d'actifs portant principalement sur Engie, Peugeot et Renault a eu lieu en 2017 pour permettre le financement de la restructuration de la filière nucléaire.

3. L'exécution 2018 sera marquée par la création d'un fonds pour l'innovation qui devrait être alimenté par le produit de cessions de participations de l'État. Toutefois, très peu d'information sur ce fonds sont disponibles. Lors de

---

(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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une **comptabilité de trésorerie**. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées » et que « les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

(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) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

(3) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, p. 68 ([lien](#)).

son audition devant la Commission des finances le 27 septembre 2017, le Ministre de l'économie et des finances a indiqué que seul le rendement annuel de ce fonds serait investi dans l'innovation, sans préciser si ce rendement serait calculé selon une formule théorique (correspondant au produit de la valeur nominale du fonds par un taux théorique à fixer) comme c'est déjà le cas pour certaines enveloppes des programmes d'investissements d'avenir (PIA) ou s'il correspondrait aux dividendes versés par les titres contenus dans ce fonds. Par exemple, si le taux théorique est fixé à 2 %, le rendement annuel du fonds dont la taille est annoncée à 10 milliards d'euros serait de 200 millions d'euros que le Gouvernement aurait à investir annuellement dans l'innovation.

**La Rapporteuse spéciale juge cette proposition peu pertinente dans la mesure où elle complexifie, sans raison, le processus actuel d'investissement,** et qu'elle soulève de nombreuses questions. Ainsi, s'il s'agit pour le Gouvernement d'investir entre 200 et 500 millions d'euros par an dans l'innovation, 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 de modifier la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 pour permettre à l'APE de conserver une partie des dividendes des titres qu'elle détient. La Rapporteuse spéciale observe par ailleurs que le Gouvernement n'a pas précisé quels titres il envisageait de vendre dans le portefeuille de l'APE pour dégager les 10 milliards d'euros annoncés pour la constitution du fonds pour l'innovation.

4. Les prévisions pour 2018 de recettes et de dépenses ont été fixées de façon conventionnelle – comme cela a souvent été le cas par le passé – à 5 milliards d'euros. 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 le niveau de dépense et de recettes prévisionnels pour 2018. La Rapporteuse spéciale regrette que le niveau de risque de dérapage budgétaire dû à d'éventuelles recapitalisations ne soit absolument pas appréhendé au moment du vote.

5. La Rapporteuse spéciale rejoint la recommandation de la Cour des comptes dans un récent rapport <sup>(1)</sup> visant à faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État (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.

6. Les prévisions de dépenses sur le **compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce** sont affectées d'un fort aléa dans la mesure où le programme de restitution des intérêts a été interrompu en 2015.

---

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

7. Le **compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*** a permis le financement, sous forme de prêts, du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). Selon la Cour des comptes, cette pratique est contraire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette pratique a certes cessé en 2015 mais le « stock de dette » reste important. Depuis 2015, la dette du BACEA à l'égard de ce compte spécial diminue d'environ 100 millions d'euros par an, passant de 1,22 milliard d'euros à moins de 900 millions d'euros prévu en 2018.



## DONNÉES CLÉS

### SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2016

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	+ 3 675,1
Compte d'affectation spéciale <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	+ 846,8
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	- 2 052,5

Source : d'après la loi de règlement pour 2016.

### PRÉVISIONS ACTUALISÉES DE SOLDES ANNUELS POUR 2017

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	- 2 100
Compte d'affectation spéciale <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	+ 148
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	+ 102,4

Source : d'après le projet de loi de finances pour 2018 et les réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse spéciale.

#### Rappel sur la notion de solde des comptes d'affectation spéciale (CAS) et comptes de concours financiers (CCF)

Le solde annuel des comptes d'affectation spéciale (CAS) et de concours financiers (CCF) ne doit pas être confondu avec le solde reporté ou cumulé.

**Le solde reporté ou cumulé correspond au solde du compte spécial depuis sa création**, sous 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 loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (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 desdits comptes à hauteur dudit report.

**Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année.** Il fait varier le solde reporté de l'année précédente et impacte le montant du solde budgétaire de l'année en cours. 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.

### PRÉVISIONS 2018 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
5 000*	5 000*	0*

\* ces prévisions sont conventionnelles et visent à fournir le moins d'indications possibles sur les cessions et les opérations envisagées.

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances.

**PRÉVISIONS 2018 DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE  
AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

(en millions d'euros)

<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
148	167,3	- 19,3

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances.

**PRÉVISIONS 2018 DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES  
DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

(en millions d'euros)

<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
16 364,81	16 578,54	- 213,7

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances.

## PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS

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

Parmi les trois comptes spéciaux qui entrent dans le champ de ce rapport, 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* constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus 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* 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<sup>er</sup> 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<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 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	515,2	2 940,0	3 455,2	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
<b>2006-2016</b>	<b>39 285,9</b>	<b>31 191,8</b>	<b>70 477,8</b>	<b>61 034,6</b>	<b>5 967,3</b>	<b>67 001,9</b>	<b>3 675,1</b>

\* 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 : d'après les lois de règlement.

Le solde reporté du CAS *PFE* était de 3,675 milliards d'euros au 31 décembre 2016. Selon la Rapporteuse spéciale, d'un point de vue économique, ce solde devrait intégrer les dividendes des titres détenus par le CAS *PFE* afin de donner une vision juste de la rentabilité économique du compte. Ce n'est pas le cas puisque depuis la LOLF, les dividendes sont exclus du solde car ils constituent des recettes non fiscales du budget général.

Si on intégrait les dividendes versés par ces participations, on obtiendrait la vision économique suivante :

(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	515,2	2 940,0	3 455,2	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
<b>2006-2016</b>	<b>39 285,9</b>	<b>31 191,8</b>	<b>70 477,8</b>	<b>61 034,6</b>	<b>5 967,3</b>	<b>67 001,9</b>	<b>3 675,1</b>	<b>73 173</b>

\* 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 Rapporteuse spéciale calculées en intégrant les dividendes versés, retraités hors contribution de la Caisse des dépôts équivalente à l'IS.

Sur la période 2006-2016, on peut évaluer à 73 milliards d'euros l'amélioration du solde budgétaire de l'État permise par les dividendes et les opérations du CAS PFE.

En comparant les montants versés au CAS PFE par le budget général aux montants de dividendes versés au budget général et provenant de titres relevant du CAS PFE, on constate que le différentiel est largement positif puisque sur la période 2006-2016, le CAS PFE a contribué en net pour près de 42 milliards d'euros.

(en millions d'euros)

Année	Versement au CAS PFE du budget général [A]	Versement de « dividendes » (solde théorique) provenant des titres du CAS PFE au budget général [B]	Différentiel (si « + » = le CAS PFE verse plus au budget général qu'il ne reçoit), [B] - [A]
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
<b>2006-2016</b>	<b>31 191,8</b>	<b>73 173</b>	<b>41 981</b>

## 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 de l'État est compensée par l'acquisition d'un actif ;

– et 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.

Pour 2017, les dépenses s'élèvent d'ores et déjà à environ 8,5 milliards d'euros. Pour 2018, elles sont évaluées de façon conventionnelle à 5 milliards d'euros de façon à ne pas fournir au marché d'indications sur les cessions envisagées.

### 1. Éléments sur l'exécution 2017

Les dépenses étaient prévues à 6,5 milliards d'euros pour 2017 par la loi de finances initiale. Elles devaient concerner principalement la réorganisation et le redéploiement de la filière nucléaire, *via* une augmentation de capital d'Areva et d'EDF.

Les dépenses se sont révélées plus importantes que prévu par la loi de finances initiale. Au total, la restructuration de la filière nucléaire a nécessité plus de 8 milliards d'euros.

#### COÛT BUDGÉTAIRE DE LA RESTRUCTURATION DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE EN 2017

(en milliards d'euros)

Entreprises	Opérations	Montant
Areva SA	Avance en compte courant d'actionnaire convertie en augmentation de capital	2,0
	Rachat de titres détenus par des tiers	0,3
New Areva Holding	Augmentation de capital	2,5
TechnicAtome (Areva TA)	Achat de titres	0,3
EDF	Augmentation de capital	3,0
<b>Total</b>		<b>8,1</b>

Source : d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse spéciale.

EDF a été recapitalisée en mars à hauteur de 3 milliards d’euros. Cette recapitalisation doit lui permettre de racheter Areva SA et de financer les investissements à venir sur le parc nucléaire. La prise de contrôle des activités réacteurs d’Areva SA par EDF doit mettre fin à une décennie de compétition excessive entre ces deux acteurs. Elle doit placer EDF en chef de file de la filière de construction et d’entretien de réacteurs nucléaires.

Par ailleurs, le CAS *PFE* a été mobilisé à hauteur de près de 4,8 milliards d’euros pour la restructuration d’Areva avec :

– en mars et juin, la recapitalisation d’Areva SA à hauteur de 2 milliards d’euros par avance en compte courant d’actionnaire ; cette avance en compte-courant a été par la suite convertie en augmentation de capital en juillet ;

– en juillet, l’augmentation de capital de la nouvelle société New Areva Holding SA pour 2,5 milliards d’euros ; l’activité de New Areva doit être recentrée sur son cœur de métier du cycle de combustible nucléaire y compris les activités minières ;

– et en août, le rachat de titres d’Areva SA détenus par des tiers dans le cadre d’une offre publique de retrait pour 290 millions d’euros.

L’État a également racheté une partie des titres qu’Areva détenait au sein d’Areva TA, devenue TechnicAtome, pour un montant de 0,3 milliard d’euros. Areva TA est le spécialiste de la conception, de la réalisation et de la mise en service et le maintien en conditions opérationnelles des réacteurs nucléaires compacts pour la propulsion navale. Il conçoit, développe et réalise également des installations nucléaires de recherche.

D’autres opérations, moins importantes, ont eu lieu pour un montant d’environ 0,3 milliard d’euros. Elles avaient pour l’essentiel été annoncées dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017.

#### LES DÉPENSES DU CAS *PFE* EN 2017, HORS FILIÈRE NUCLÉAIRE

(en millions d’euros)

Entreprises/organismes	Opérations	Montant
Agence française de développement (AFD)	Renforcement des fonds propres rendu nécessaire par les règles de « Bâle III »	160
Laboratoire français du Fractionnement et de Biotechnologies (LFB)	Troisième libération de capital à l’augmentation souscrite (230 millions d’euros) en 2015	90
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	Trois libérations de capital à l’augmentation souscrite (750 millions d’euros) en 2015	29,9
Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)	Augmentation de capital	20,0
Bouygues	Rémunération d’un prêt d’actions Alstom	16,4
Diverses banques multilatérales de développement	Augmentations/dotations en capital	14,7
Divers prestataires	Paiements de frais divers	5,9
France Médias Monde	Augmentation de capital	1,9

Source : d’après les réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporture spéciale.

D'autres opérations de faible enjeu budgétaire devraient avoir lieu avant la fin de l'année concernant des libérations de capital au profit de Bpifrance, de la Société pour le logement intermédiaire (SLI), de banques multilatérales de développement, et de la Société immobilière de Guyane (SIGUY).

Il est également prévu une dépense d'environ 80 millions d'euros dans le cadre du droit de préemption que l'État a décidé d'exercer sur le capital de la société STX France.

Au total, les dépenses pour 2017 devraient s'élever à environ 8,5 milliards d'euros en l'état des informations disponibles.

## 2. Prévisions pour 2018

De manière conventionnelle, les dépenses sont prévues à 5 milliards d'euros pour 2018 dont 4 milliards d'euros d'opérations en capital (investissement) et 1 milliard d'euros au profit de la Caisse de la dette publique (désendettement).

### DÉPENSES PRÉVUES POUR 2018

(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	4 000	1 000
Total CAS PFE	5 000	

Source : projet annuel de performances.

Les abondements du fonds pour l'innovation et l'industrie devraient intervenir *via* le programme 731.

Plusieurs opérations en capital sont d'ores et déjà prévues et mentionnées dans le projet annuel de performances pour un montant total d'environ 1,1 milliard d'euros. Ces opérations ne présentent aucun caractère de confidentialité puisqu'il s'agit pour l'essentiel de la libération de capital souscrit antérieurement.

### OPÉRATIONS EN CAPITAL PRÉVUES POUR 2018

(en millions d'euros)

Entreprises	Montant	Observations
Bpifrance SA	685	Dernière étape de la libération du capital souscrit (1 179,2 millions d'euros) en 2013 lors de la création de la société.
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	136	Poursuite de la libération du capital souscrit (750 millions d'euros) en 2015.
Laboratoire français du Fractionnement et de Biotechnologies (LFB)	40	Poursuite de la libération du capital souscrit (230 millions d'euros) en 2015.
Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)	En fonction des besoins	Libération d'une fraction du capital souscrit (20 millions d'euros) en 2017.
Banques multilatérales de développement	138,9	Recapitalisations de plusieurs banques multilatérales de développement.
Agence française de développement (AFD)	120	Poursuite de la souscription aux fonds propres à laquelle l'État s'est engagé en 2014 (rendu nécessaire par les règles de « Bâle III »)
Société immobilière de Guyane (SIGUY)	2	Libération de capital souscrit (8,4 millions d'euros) en 2017.

Source : projet annuel de performances.

À noter qu'il est également prévu à titre conventionnel des crédits de 100 millions d'euros au titre d'éventuels contrats de prestation de services pour conduire les opérations de cession de participations (commissions bancaires, frais juridiques, etc).

## B. LES RECETTES

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

Les recettes du compte sur l'exercice 2017 devraient excéder 7,5 milliards d'euros. Elles sont évaluées de manière conventionnelle à 5 milliards d'euros pour 2018.

### 1. Éléments sur l'exécution 2017

Les recettes étaient prévues à 5 milliards d'euros pour 2017 par la loi de finances initiale au titre des produits de cession, ce qui supposait la mise en œuvre d'un programme de cessions soutenu.

En exécution, le programme de cessions s'est révélé plus important que prévu puisqu'il a permis l'encaissement de près de 6 milliards d'euros de recettes issues principalement du produit de cession de titres Engie (2,67 milliards d'euros) et Peugeot Sa (1,9 milliard d'euros).

#### CESSIONS INTERVENUES EN 2017

(en millions d'euros)

Date	Entreprises	Montant	Observations
10 janvier	Engie	1 140	Première cession de l'année sur les titres Engie.
10 mars	EDF	91	Cession de droits préférentiels de souscription.
19 juin	Sogepa	1 900	Via la Sogepa, l'État a cédé à Bpifrance la totalité des titres Peugeot qu'il détenait (12,7 % du capital) pour 1,92 milliard d'euros. Ce produit a été remonté au CAS par une réduction de capital de la Sogepa à hauteur de 1,9 milliard d'euros.
5 septembre	Engie	1 530	Seconde cession de l'année sur les titres Engie.
2 novembre	Renault	1 210	Cession des titres qui avaient été acquis pour garantir la mise en œuvre des droits de vote double.
	Total	5 871	Le produit des cessions est plus important que la prévision de la loi de finances initiale.

Source : d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse spéciale et les communiqués de l'Agence des participations de l'État.

Toutefois, l'essentiel des cessions est intervenu à partir du mois de juin c'est-à-dire après le début des opérations de restructuration de la filière nucléaire. C'est la raison pour laquelle, en cours d'exercice, le décret d'avance du 20 juillet 2017 <sup>(1)</sup> a permis un abondement *via* le budget général de 1,5 milliard d'euros par des ouvertures de crédits sur la mission *Économie*.

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017.

Par ailleurs, d'ici la fin de l'année, l'État devrait percevoir un remboursement partiel de 180 millions d'euros au titre d'une avance d'actionnaire consentie en 2004 à Bpifrance Financement.

Au total, les recettes du compte sur l'exercice 2017 devraient excéder 7,5 milliards d'euros.

## **2. Prévisions pour 2018**

Le projet annuel de performances prévoit de manière conventionnelle des recettes de 5 milliards d'euros pour 2018. Aucune indication n'est fournie sur les cessions envisagées. De même, le montant des retours sur investissement de plusieurs fonds de capital risque n'est indiqué qu'à titre conventionnel et indicatif (20 millions d'euros).

En revanche, il est précisé que les recettes devraient comprendre 0,8 million d'euros versés par le budget général *via* la mission *Outre-mer* au titre de la recapitalisation de la Société immobilière de Guyane (SIGUY).

## **C. LE SOLDE**

Le solde du CAS *PFE* sera déficitaire en 2017. Pour 2018, le solde est présenté de façon conventionnelle en équilibre.

### **1. Le solde pour 2017**

En l'état des informations disponibles, le solde annuel du CAS *PFE* est actuellement déficitaire d'environ 1 milliard d'euros pour 2017 : les dépenses sont d'ores et déjà d'environ 8,5 milliards d'euros et les recettes de 7,5 milliards d'euros.

Cependant, la prévision actualisée du solde pour 2017 figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2018, fait état d'un solde déficitaire de 2,1 milliards d'euros.

En tout état de cause, et conformément aux règles de la LOLF, le solde déficitaire annuel serait inférieur au solde reporté au 31 décembre 2016 qui s'élevait à 3,675 milliards d'euros.

### **2. Le solde pour 2018**

De manière conventionnelle, le solde pour 2018 est présenté en équilibre dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances.

## 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 prévisionnels du CAS PFE. Or comme indiqué ci-dessus, la Rapporteuse spéciale estime que le niveau de dépenses et de recettes du CAS PFE inscrit au projet de loi de finances initial 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.

(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	8 500 (*)	7 500 (*)
2018	5 000	5 000		

(\*) Montant évalué par la Rapporteuse spéciale sur la base de toutes les informations transmises par le Gouvernement.

Source : d'après les lois de finances initiales et les lois de règlement.

La Rapporteuse spéciale souligne que cette comparaison montre :

– que pendant de nombreuses années, un montant de 5 milliards d'euros a été inscrit dans les projets de loi de finances sans que cela ne corresponde nécessairement à une réalité parfaitement appréciée au moment du vote de la loi de finances ;

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

**La Rapporteuse spéciale conclut que le vote du budget du CAS PFE, repose sur des montants prévisionnels pour lesquels peu d'information 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'information dont dispose ce dernier. Elle considère ainsi 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 SPECIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

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

Il constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus 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.

Le compte est ouvert depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2020. Sur le plan budgétaire, les recettes et les dépenses annuelles du compte ont été fixées en fonction d'un calendrier résultant du plan de désendettement de la Grèce.

Conformément au calendrier prévu, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit pour le compte des recettes de 148 millions d'euros, des dépenses de 167,3 millions d'euros et un solde négatif de 19,3 millions d'euros.

### PRÉVISION 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
<b>2012-2020</b>	<b>754,3</b>	<b>1 926,0</b>	<b>2 680,3</b>	<b>754,3</b>	<b>1 926,0</b>	<b>2 680,3</b>		<b>0</b>

Source : Gouvernement.

La création du CAS *Participation de la France au désendettement de la 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 CAS enregistre en recettes une part des revenus perçus sur les titres grecs (contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État) et en dépenses les versements de la France à l'État grec qui correspondent, en principe, à une restitution intégrale des intérêts versés.

Les versements en dépenses prévus pour 2015 (432,5 millions d'euros), pour 2016 (325,6 millions d'euros) et pour 2017 (239 millions d'euros) n'ont 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. Or, ce programme a été suspendu le 30 juin 2015.

Ainsi, les exercices 2015, 2016 et 2017 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte a affiché un solde excédentaire en 2015 et 2016 équivalents aux recettes de l'année, alors qu'il aurait dû être négatif, selon les prévisions de la loi de finances. De même, pour 2017, le compte qui aurait dû être déficitaire à hauteur de 56 millions d'euros, devrait être excédentaire à hauteur de 183 millions d'euros.

Même si la reprise des versements n'est pas envisagée à ce stade, le programme de restitutions des intérêts à la Grèce pourrait être réactivé à la fin de l'année 2018. Le présent projet de loi de finances prévoit par conséquent les crédits nécessaires à la mise en œuvre du programme de restitution.

La Rapporteuse 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 a déjà versé 2 328 millions. Ainsi, elle doit encore verser de 2018 à 2025 la somme de 486 millions : 148 en 2018, 118 en 2019, 86 en 2020, 35 en 2021, 27 en 2022, 26 en 2023, 22 en 2024 et 24 en 2025.

L'an dernier, en commission élargie, le Secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics a précisé, en réponse à une question du Rapporteur spécial, que la France avait choisi, pour procéder aux versements, la solution d'un transfert à un compte séquestre auprès du Mécanisme européen de stabilité (MES) qui sera ensuite chargé d'effectuer directement le versement à la Grèce. Dès lors, la dépense budgétaire prévue pour 2017 à hauteur de 239 millions d'euros devait intervenir « *de manière certaine* ». Il était même précisé que dans l'hypothèse où les conditions prévues ne seraient pas respectées par la Grèce, un remboursement au budget de l'État sera organisé.

À noter 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.

## A. LES RECETTES

Ce compte retrace 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.

À sa création, ce transfert de ressources portait sur les revenus perçus par la Banque de France sur les seules obligations souveraines grecques qu'elle détient pour son compte propre, notamment dans le cadre de sa stratégie de placement. Le montant de ce transfert qui correspond à la quote-part de la France, est évalué à 754,3 millions d'euros entre 2012 et 2020 (pour un montant total du programme européen de 4 milliards d'euros).

Par convention signée le 3 mai 2012 avec le ministre de l'économie et des finances, la Banque de France s'est ainsi engagée à verser la somme de 754,3 millions d'euros à l'État. 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'enregistrera donc pas de recettes à ce titre en 2018.

Ce versement anticipé a permis un gain en trésorerie pour l'État. En comptabilité nationale, ce surplus de recettes est toutefois sans impact sur le solde public car, du fait de l'application de la règle des droits constatés, la recette sera prise en compte au fur et à mesure de l'engagement de la dépense.

Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, le transfert de ressources ainsi opéré au profit de la Grèce a été étendu aux revenus perçus par les banques centrales nationales 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.

Le montant total pour la zone euro du reversement doit s'élever à 9,9 milliards d'euros, soit un montant de 2,06 milliards d'euros en ce qui concerne la Banque de France, correspondant à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (20 %). Les versements, qui ont débuté en 2013, doivent s'étaler jusqu'en 2025 conformément au calendrier arrêté par l'Eurogroupe.

Une convention en date du 26 juin 2013 a été adoptée entre la Banque de France et l'État afin d'organiser ce transfert de ressources. 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.

Depuis 2014, seul le programme dit SMP donne lieu à la perception de recettes pour le compte d'affectation spéciale. En 2018, le versement de la Banque de France à l'État au titre des obligations du SMP devait s'élever à 148 millions d'euros.

## B. LES DÉPENSES

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 tableau qui suit indique le montant des décaissements prévisionnels jusqu'en 2025 au titre des obligations détenues en compte propre et des obligations acquises dans le cadre du SMP.

### 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.

Conformément à cette chronique des décaissements prévisionnels, les crédits ouverts pour le programme 795 sont de 167,3 millions d'euros pour 2018.

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 versés par la Banque de France à l'État lui seraient rétrocédées via le programme 796 *Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France*.

## C. LE SOLDE

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, l'impact du compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, nul en 2012, puis positif en 2013 pour 406,6 millions d'euros, aurait dû être négatif sur la période 2014-2020.

En 2018, le solde annuel attendu serait de -19,3 millions d'euros (148 millions d'euros de recettes et 167,3 millions d'euros de dépenses) et contribuerait d'autant au déficit budgétaire de l'État.

En revanche, le solde pluriannuel, en partant de la date de création du compte, serait toujours positif jusqu'en 2019 avant de devenir nul à compter de 2020, lorsque le montant total des reversements à la Grèce au titre des obligations détenues en compte propre aura atteint le montant du versement anticipé de la Banque de France à l'État.

La chronique du montant prévisionnel du solde annuel et du solde pluriannuel du compte est détaillée dans le tableau suivant.

#### SOLDE DU COMPTE

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde annuel	0	+ 406,6	- 101,8	- 123,5	- 92,6	- 56	- 19,3	- 7,7	- 5,8	0	0	0	0	0
Solde pluriannuel	0	+ 406,6	+ 304,8	+ 181,3	+ 88,8	+ 32,8	+ 13,5	+ 5,8	0	0	0	0	0	0

Source : Rapporteuse spéciale sur la base des données du projet annuel de performances.

#### D. L'IMPACT 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 toutefois 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* 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 compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* 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 *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* 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 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. »

## B. FONCTIONNEMENT DU COMPTE

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 largement déficitaire à – 2 052,5 millions d'euros au 31 décembre 2016.

Le stock d'avances restant à rembourser est donc encore important (environ un milliard d'euros au titre du programme 823 et un milliard d'euros au titre du programme 824). À cet égard, la Cour des comptes recommande de s'opposer à l'approbation d'un projet de budget d'établissement public n'inscrivant pas en dépense le montant prévu pour le remboursement d'une avance, et à défaut de mettre à contribution les ministères de tutelle concernés en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs.

## C. RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE PRÉVUS POUR 2018

Pour 2018, il est prévu, pour l'ensemble du compte, des recettes de 16,365 milliards d'euros et des dépenses de 16,579 milliards d'euros, soit un solde négatif de 213,7 millions d'euros. Autrement dit, le montant des remboursements d'avances devrait être légèrement inférieur au montant des avances consenties, ce qui dégrade d'autant le solde budgétaire de l'État.

Ce solde positif ne provient pas des opérations liées au programme 821 – qui sont équilibrées – mais des opérations relatives aux programmes 823, 824 et 825.

## 1. Le programme 821

L'essentiel de ces sommes 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, et les recettes constituent les remboursements de l'Union européenne.

Les dépenses et recettes s'équilibrent à hauteur de 16 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, comme en 2017 et 2016. Ce montant est en augmentation par rapport à 2015 (7,2 milliards d'euros) en raison de l'application, pour la première fois cette année-là, des nouvelles dispositions de la PAC portant sur les aides du 1<sup>er</sup> pilier (soutien direct aux agriculteurs).

## 2. Le programme 823

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**

*« 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. »*

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée de mettre en œuvre ces diverses avances décidées par le ministre chargé des finances.

**a. Les premières données de l'exécution 2017**

Au 7 septembre 2017, sept organismes étaient débiteurs à l'égard de l'État à ce titre pour un montant global de 944,4 millions d'euros dont 850 millions d'euros pour le seul Fonds national pour la société numérique (FSN). L'avance accordée au FSN est remboursable en 2020.

**LISTE DES AVANCES ET DES MONTANTS À REMBOURSER AU 7 SEPTEMBRE 2017**

(en millions d'euros)

<b>Organismes bénéficiaires</b>	<b>Montant</b>
Fonds national pour la société numérique (FSN)	850,0
Cité de la Musique	39,4
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	17,4
Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)	15,0
FranceAgriMer	15,0
Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane	4,6
Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)	3,0
<b>Total</b>	<b>944,4</b>

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

Par ailleurs, une avance de 100 millions d'euros a été accordée à FranceAgriMer dans le cadre du financement du Fonds européen d'aides aux plus démunis (FEAD). La date de remboursement est fixée au 1<sup>er</sup> mars 2018. Le taux appliqué est de 0,17 %.

Plusieurs remboursements devaient en outre intervenir avant le 31 décembre 2017 :

- 15 millions d'euros de FranceAgriMer ;
- 4,5 millions d'euros de la Cité de la Musique ;
- 3 millions d'euros de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;
- 2,9 millions d'euros de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;
- et 2,5 millions d'euros de l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP).

**b. Les prévisions pour 2018**

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'ouvrir des crédits de paiement de 476,3 millions d'euros sur le programme, dont :

- 350 millions d'euros au profit de FranceAgrimer dont 250 millions d'euros pour le stockage du lait, 80 millions d'euros au titre du Fonds européen

d'aide aux plus démunis et 20 millions d'euros au titre du soutien aux entreprises de l'aval de la filière palmipède touchées par la grippe aviaire ;

- 68,9 millions d'euros au profit de l'Institut Mines Telecom (IMT) dans le cadre de travaux immobiliers consécutifs au déménagement de Paris à Saclay ;

- 7,4 millions d'euros au bénéfice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- et 50 millions d'euros pour des besoins imprévus ; cette enveloppe est proposée depuis 2011 en projet de loi de finances ; sur la période 2011-2016, seulement 18,2 % des crédits ouverts à ce titre ont été consommés.

Le montant de crédits inscrits en programme 823 ne constitue pas une prévision de dépense. La dépense est, en effet, subordonnée à la demande du bénéficiaire de disposer de l'avance qui lui est consentie.

Le tableau qui suit récapitule les prévisions de remboursement d'avances pour 2018.

#### PRÉVISIONS DE REMBOURSEMENTS D'AVANCES POUR 2018

(en millions d'euros)

Organismes	Montant
FranceAgriMer	100,0
Cité de la musique	4,5
Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)	2,5
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	2,44
Chambre de commerce et d'industrie de Guyane	0,346
Autres remboursements liés à des avances accordées pour des situations urgentes et imprévues	50,0
<b>Total</b>	<b>159,785</b>

Source : projet annuel de performances et réponse du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse spéciale.

### 3. Le programme 824

À travers ce programme, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) bénéficie chaque année d'un complément de financement sous forme de prêts, ce que critique la Cour des comptes. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, cette dernière a renouvelé sa recommandation de cesser de recourir au compte d'avances pour faire face au déséquilibre financier structurel du BACEA par l'octroi de prêts. Selon la Cour des comptes, il conviendrait de recourir à un autre mode de financement du besoin en fonds de roulement du BACEA, et de n'employer le cas échéant les avances de l'État que pour des objets précis et ponctuels.

Le Gouvernement n'a pas mis en œuvre cette recommandation au motif que les termes de « *prêts* » et d'« *avances* » sont équivalents selon lui.

Toutefois, à partir de 2015, le Gouvernement a mis en œuvre une trajectoire de désendettement du BACEA. En 2017, la « dette » du BACEA à l'égard du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* doit encore diminuer de 103 millions d'euros.

#### 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 (prévision)	998,7

*Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse spéciale.*

De même, le projet de loi de finances prévoit une diminution de la dette du BACEA à l'égard du compte pour un montant équivalent en 2018.

En effet, les recettes prévues sont de 190,03 millions d'euros tandis que les crédits ouverts sont de 87,24 millions pour les services de l'État (programme 824). Autrement dit, le BACEA remboursera 102,79 millions de plus que ce qui lui sera avancé.

#### 4. Le 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.

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. 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.

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).

## SECONDE PARTIE : FOCUS CHOISIS PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Les focus retenus portent sur les participations financières de l'État, et sur leurs conséquences éventuelles sur le CAS *PFE*.

### I. UNE INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES POTENTIELS IMPACTS FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES QUI GAGNERAIT À ÊTRE RENFORCÉE

#### A. IL N'Y A PAS DE CONSOLIDATION DES PRISES DE PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS QUI GÈRENT LES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Plusieurs acteurs publics gèrent les participations publiques : l'Agence des participations de l'État (APE), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Bpifrance, ainsi que des actionnaires sectoriels : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et IFP Énergies nouvelles (IFPEN) <sup>(1)</sup>.

#### PORTEFEUILLE DES PARTICIPATIONS PUBLIQUES DANS LES ENTREPRISES AU 31 DÉCEMBRE 2015

(en millions d'euros)

Actionnaires	Nombre de participations	Valeur nette comptable	%
<i>APE</i>	91	80 190	
APE (hors Bpifrance)	90	69 612	70,4
<i>Caisse des dépôts</i>	922	22 058	
CDC (hors Bpifrance)	921	11 567	11,7
Bpifrance	707	15 982	16,1
BRGM. CEA. CNES et IFPEN	32	1 764	1,8
<b>Total</b>	<b>1 750</b>	<b>98 925</b>	<b>100</b>

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

Chacune de ces participations constitue une source de rendement pour l'État mais également de risque en cas de dégradation de la valeur de l'investissement réalisé. À ce jour, il n'existe aucune synthèse globale présentant une consolidation des risques financiers potentiels associés aux participations de l'État (dégradation de la valeur des participations en cas de baisse de la valeur boursière, de rendements dégradés, de requalification de la valeur des actifs au bilan, du risque de change, de taux, etc). Dès lors, il est particulièrement difficile pour le Parlement d'appréhender de manière sincère ces risques et leurs impacts budgétaires.

(1) Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) contribuent dans une certaine mesure à des prises de participation qui sont assurées notamment par les actionnaires sectoriels cités ci-dessus.

Les crédits présentés dans ce rapport spécial comportant ceux du CAS *PFE*, les développements suivants se limiteront à une analyse du seul portefeuille de l'Agence des participations de l'État (APE).

## **B. DES INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES CONCERNANT L'ÉVALUATION DES PARTICIPATIONS ET LES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU CAS *PFE***

En premier lieu, la valeur totale du portefeuille peut être affectée par la méthode d'évaluation. La Rapporteuse spéciale a obtenu de la part de l'APE pour chaque participation la méthode comptable appliquée. Il en ressort qu'au 31 décembre 2016, 66 % de la valeur du portefeuille est appréciée sur la base de cotations (valeurs de marché) et que le tiers restant repose sur la quote-part des fonds propres comptables. Robuste sur le plan comptable, cette dernière méthodologie ne saurait garantir qu'en cas de cession du titre concerné, la vente se fasse au prix de la valorisation en portefeuille : si le prix de cession est inférieur au prix de valorisation, ceci entraîne une perte financière pour le CAS *PFE* (ceci peut aussi être le cas lorsque des titres cotés sont vendus par « bloc » ce qui peut conduire à un prix de vente inférieur à la dernière valeur de marché connue).

En termes de stratégie, 44 % de la valeur du portefeuille découle d'un enjeu de souveraineté nationale, 48 % à une prise de participations dans des infrastructures, le reste des participations répondant à un objectif de stratégie industrielle. La Rapporteuse spéciale estime qu'il pourrait être intéressant d'analyser chacune de ces stratégies d'investissement, au regard d'un coût / bénéfice.

Pour mémoire, l'État détient des participations dans onze sociétés cotées, étant précisé que les titres de Peugeot SA ont été cédés en 2017 à Bpifrance pour 1,92 milliard d'euros.

### **PORTEFEUILLE DE PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT AU 7 NOVEMBRE 2017**

*(en millions d'euros)*

<b>Entreprises</b>	<b>Pourcentage de détention</b>	<b>Valorisation</b>
ADP	50,63 %	7 524
Airbus	11,08 %	7 416
Air France KLM	14,06 %	639
CNP	1,11 %	152
EDF	83,40 %	29 089
Engie	24,10 %	8 641
Eramet	25,66 %	568
Orange	13,45 %	5 076
Renault	15,01 %	4 002
Safran	14,00 %	5 255
Thalès	25,97 %	4 905
	<b>Total</b>	<b>73 267</b>

*Source : Agence des participations de l'État.*

La loi impose à l'État une participation minimale dans trois entreprises cotées : 70 % pour EDF<sup>(1)</sup>, 50 % pour ADP<sup>(2)</sup>, et 33 % pour Engie<sup>(3)</sup> du capital ou des droits de vote. Pour Engie, la participation de l'État peut être temporairement inférieure à ce seuil à condition qu'elle atteigne le seuil de détention du capital ou des droits de vote requis dans un délai de deux ans. Devant notre commission, le commissaire aux participations de l'État a indiqué que, grâce au mécanisme des droits de vote double, « *dès le printemps 2018, nous dépasserons à nouveau le seuil minimal légal* »<sup>(4)</sup>.

Enfin, en termes de gouvernance des intérêts de l'État, la Rapporteuse spéciale estime qu'une étude précise des potentiels impacts financiers des pactes d'actionnaires doit être envisagée, ainsi que celle des impacts des options de vente et d'achat qui accompagnent la détention de certaines participations. Cette étude n'est à ce jour pas réalisée, le Gouvernement arguant des raisons de confidentialité. S'il n'est bien entendu pas question de remettre en cause le secret fiscal ni le secret des affaires, le montant des sommes en jeu nécessite qu'une telle étude puisse être menée, dans le respect de l'article 57 de la LOLF. À titre d'exemple, la Rapporteuse spéciale relève que le 4 octobre 2017 devant la commission des finances et celle des affaires économiques, le Ministre de l'économie et des finances a été interrogé sur le refus de l'État d'exercer une option d'achat dont il disposait. Cette question est restée sans réponse chiffrée, ne permettant pas à la représentation nationale d'évaluer le coût / bénéfice d'opportunité pour l'État sur l'exercice de cette option.

## **II. LA COMPLEXITÉ INUTILE DU PROCESSUS DE CRÉATION D'UN FONDS POUR L'INNOVATION**

En parallèle du CAS *PFE*, le Gouvernement envisage la création d'un fonds pour l'innovation doté de 10 milliards d'euros. Pour l'heure, aucune information précise ne figure dans les documents budgétaires remis à l'occasion de ce projet de loi de finances pour 2018.

### **A. LA SOLUTION AVANCÉE COMPLEXIFIE INUTILEMENT LE DISPOSITIF**

Sur la foi de l'audition du 27 septembre 2017 du Ministre de l'économie et des finances devant la commission des finances, la création du fonds pour l'innovation répondrait à la démarche suivante :

- Vente de participations du portefeuille de l'APE pour un montant de 10 milliards d'euros ;

---

(1) Article L. 111-67 du code de l'énergie.

(2) Article L. 6323-1 du code des transports.

(3) Article L. 111-68 du code de l'énergie.

(4) Assemblée nationale, commission des finances, réunion du 13 septembre 2017 ([lien](#)).

- Création d'un fonds avec le produit de cette vente, qui serait investi dans des titres ;
- Détermination du rendement de ce fonds qui servirait à soutenir l'investissement dans l'innovation
  - Ce rendement peut être défini de manière théorique via un taux qui serait fixé. Ainsi ce rendement serait égal au produit du taux par la valeur nominale du fonds. Ainsi un taux théorique de 2 % conduirait à un rendement annuel de 200 millions d'euros. C'est cette somme qui serait investie dans l'innovation.
  - Ce rendement peut correspondre aux dividendes versés par les titres présents dans le fonds. C'est ce rendement qui servirait pour financer l'investissement dans l'innovation.

Si le principe de ce fonds à l'innovation semble devoir répondre aux principes décrits ci-dessus, aucune précision n'a été apportée de manière certaine sur les différentes étapes.

#### **B. UNE SOLUTION ALTERNATIVE PLUS SIMPLE PEUT ÊTRE MISE EN ŒUVRE RAPIDEMENT POUR PERMETTRE AU GOUVERNEMENT D'ATTEINDRE SON OBJECTIF**

L'objectif du Gouvernement est de pouvoir dégager des moyens pour soutenir l'investissement dans l'innovation. Mais atteindre cet objectif important ne justifie pas pour autant d'accroître la complexité du processus des participations de l'État.

Aussi, la Rapporteuse spéciale préconise-t-elle de renoncer au mécanisme complexe présenté ci-dessus et d'adopter un processus plus simple qui consisterait à permettre à l'APE de percevoir les dividendes des titres qu'elle détient. En fin d'exercice, l'APE reverserait un montant au budget général de l'État à définir.

Cette recommandation a également été formulée de manière plus générale par la Cour des comptes. Elle permet au Gouvernement d'atteindre son objectif d'investissement dans l'innovation, tout en offrant l'avantage de la lisibilité. Mettre en œuvre cette solution nécessite toutefois de modifier la LOLF.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2017 à 9 heures <sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits de la mission Engagements financiers de l'État et l'article 55, rattaché, ainsi que les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements et 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 publics.*

*Suivant l'avis favorable de Mmes Bénédicte Peyrol et Dominique David, rapporteuses spéciales, la commission **adopte** les crédits de la mission Engagements financiers de l'État.*

***Article 55** : Suppression du dispositif de prise en charge par l'État d'une part des majorations de rentes viagères*

**Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure spéciale.** Il s'agit de mettre fin à la majoration d'une quote-part de la majoration des rentes que l'État prend en charge.

*Suivant l'avis favorable des rapporteuses spéciales, la commission **adopte** l'article 55, rattaché.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.*

### **Après l'article 62**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF691 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale.** Cet amendement vise à revenir sur le taux des intérêts moratoires. Nous avons évoqué ce sujet au cours de la commission élargie de ce matin ainsi qu'à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2017. Au vu de ce que vient de nous indiquer le ministre et de ce qui devrait donc figurer dans le second projet de loi de finances rectificative, je retire l'amendement, dont j'ai d'ailleurs conscience qu'il omet d'inclure la question des intérêts de retard, en souhaitant que le Gouvernement tienne son engagement dans ce prochain « collectif » de fin d'année.

**M. Charles de Courson.** Je rappelle qu'au moment de nos précédentes discussions sur le sujet, en 2006, l'écart entre le taux applicable aux créances et celui applicable aux dettes était scandaleux, de l'ordre de un à trois. Nous avons alors souhaité les rapprocher et j'ai même défendu l'idée qu'ils devaient être symétriques. Il faudra donc bien vérifier que la proposition du Gouvernement porte à la fois sur les créances et les dettes. En outre, si nous voulons éviter que ce débat revienne périodiquement, il conviendrait que le taux soit indexé, par exemple sur celui des OAT, afin de pouvoir évoluer en fonction des taux d'intérêt.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)

**M. le président Éric Woerth.** Ces questions ont été longuement évoquées lundi dernier en séance publique. Le Gouvernement n'ayant pas souhaité que soit adopté un amendement parlementaire, il doit maintenant veiller à donner une solution complète au problème posé.

**Mme Amélie de Montchalin.** Il en a effectivement déjà été question tant en commission qu'en séance publique. Nous souhaitons que le prochain projet de loi de finances rectificative inclue une telle disposition mais les échanges que j'ai pu avoir, notamment avec Mme Rabault, sur le point de savoir s'il était possible d'aborder la question sous un angle plus dynamique montrent que l'absence d'existence légale de l'OAT soulève des difficultés d'ordre juridique. Dès lors, le Parlement devrait s'engager à réviser régulièrement le taux – bien entendu de façon symétrique, à la fois pour les créanciers et pour les débiteurs. Nous aurons évidemment l'occasion d'en reparler.

*L'amendement II-CF691 est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement II-CL103 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Éric Coquerel.** Nous demandons au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux, qui se situent à un niveau élevé. Ce sont des mécanismes différents : lorsqu'il s'agit de dégrèvements, les collectivités territoriales conservent la maîtrise de l'assiette et du taux, alors qu'elles ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre lorsqu'il s'agit d'exonérations, l'État leur transférant forfaitairement les fonds évalués en compensation de ces exonérations. Il serait intéressant que nous soyons informés des conséquences de cette politique qui est menée depuis de nombreuses années, de façon à pouvoir juger des politiques à venir en la matière.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale.** J'émettrai un avis défavorable à cet amendement. Non pas que le sujet ne soit pas intéressant, bien au contraire, mais la mission *Remboursements et dégrèvements* ne comprend pas les compensations des exonérations. En effet, prenant la forme de prélèvements sur recettes, elles ne sont pas incluses dans cette mission. En revanche, mon rapport spécial traite des dégrèvements. Je vous renvoie en outre au « jaune » « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », qui présente des éléments à la fois sur les exonérations et sur les dégrèvements, au rapport annuel de l'Observatoire des finances locales, au rapport de la Cour des comptes sur les finances locales ainsi qu'aux publications statistiques des directions générales des finances publiques et des collectivités locales. Surtout, la loi de finances pour 2017 prévoit qu'un rapport sera remis au Parlement sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux.

*La commission rejette l'amendement II-CL103.*

*La commission examine l'amendement II-CL104 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale.** Je souhaite que cet amendement soit retiré, puis fasse l'objet d'une rédaction différente afin d'être déposé en vue de la séance publique, car nous n'avons pas d'éléments sur ces remises gracieuses et il serait donc intéressant de pouvoir en disposer.

**M. Éric Coquerel.** L'amendement sera modifié et redéposé en vue de la séance publique.

*L'amendement II-CL104 est retiré.*

*La commission adopte, malgré l'avis défavorable de Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale, les crédits du compte spécial Participations financières de l'État.*

### **Après l'article 63**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF440 de Mme Muriel Ressiguier.*

**M. Éric Coquerel.** L'État était présenté tout à l'heure comme mauvais gestionnaire d'entreprises. Je ne sais pas si l'État est mauvais gestionnaire – je pense plutôt qu'il ne l'est pas – mais les entreprises privées n'ont pas de leçons à donner, en tout cas s'agissant des intérêts stratégiques et de l'intérêt général. Je pense notamment aux cessions qui ont concerné Florange, Alstom, les Chantiers navals STX Saint-Nazaire, Nexter et Alcatel-Lucent, toutes entreprises liées à des intérêts stratégiques, notamment à la question de la transition écologique.

Chacun comprendra en effet que fermer des hauts fourneaux nous oblige à importer des produits métallurgiques à un coût carbone très élevé. Avec Alstom, les incidences viennent tant de General Electric – ce qui nous prive aujourd'hui du seul fabricant français d'éoliennes marines – que du ferroviaire – ce qui pose un problème en termes de planification et d'aménagement du territoire ainsi que d'écologie. Les Chantiers navals de Saint-Nazaire soulèvent la question de l'économie de la mer, alors qu'elle devrait être un gisement d'emplois industriels dans les années à venir en France, ce qui aurait dû nous inciter à ne pas vendre cette entreprise à l'Italien Fincantieri. Enfin, pour ce qui est de l'armement, au travers de Nexter, chacun sait par exemple que la France n'est plus aujourd'hui capable de fournir à ses armées des munitions qui soient fabriquées sur le sol national.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous souhaitons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport qui évaluerait le coût financier d'une reprise éventuelle par l'État de sites industriels et de fleurons que je viens d'évoquer et permettrait de savoir aussi en quoi cette reprise serait bénéfique pour la transition écologique ou, plus globalement, pour les intérêts stratégiques de l'État.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Je précise qu'il s'agit sur cette série d'amendements de l'avis de Valérie Rabault, en tant que rapporteure spéciale, que je supplée.

Sur ce premier amendement, elle considère qu'il s'agit davantage d'un amendement d'appel pour discuter en séance publique avec le Gouvernement sur les actions à mener en matière de sauvetage d'entreprises que d'une réelle demande d'informations. Son avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF440.*

*La commission examine l'amendement II-CF441 de Mme Muriel Ressiguier.*

**M. Éric Coquerel.** Cet amendement est du même type mais il va plus loin. Depuis 1986, de nombreuses privatisations et cessions de participations de l'État sont intervenues dans des secteurs économiques, industriels et stratégiques pour la Nation, notamment dans les secteurs de la banque, des assurances, de l'énergie et des transports. Si l'on considère le taux d'industrialisation qui, dans notre pays, a constamment baissé durant cette période, puisqu'il atteint désormais à peine 12 %, si l'on considère la politique d'investissement et la politique bancaire, on peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit la France à désarmer ainsi l'État en matière de stratégie industrielle ou financière et sur leurs conséquences.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Même avis. En outre, la rapporteure spéciale publiera des données complémentaires de nature pédagogique.

*La commission rejette l'amendement II-CF441.*

*La commission examine l'amendement II-CF534 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Cet amendement est relatif à une discussion que nous avons eue tout à l'heure à l'occasion des questions posées au ministre. Il nous semble opportun et urgent de procéder à un audit de la dette publique qui, contrairement à ce qui a été affirmé à maintes reprises, n'est pas due à l'explosion des dépenses publiques mais plutôt au fait que l'État s'est privé de recettes depuis de nombreuses années. J'ai cité un certain nombre d'exemples, ne serait-ce que dans le projet de loi de finances pour 2018, notamment au travers de la *flat tax* et de l'impôt de solidarité sur la fortune, mais on peut également penser au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. La dette a également augmenté en raison du renflouement du secteur bancaire après la crise de 2008. Cet audit permettrait de distinguer dette légitime, qui contribue à l'investissement et au bien-être la Nation, et dette illégitime, qui sert avant tout à socialiser des pertes des marchés privés ou des marchés financiers. Beaucoup en parlent et il nous semble nécessaire de le concrétiser au travers de ce rapport.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Avis défavorable. Au demeurant, cet amendement relève davantage de la mission *Engagements financiers de l'État*.

*La commission rejette l'amendement II-CF534.*

*Suivant l'avis de Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale, la commission rejette ensuite l'amendement II-CF543 de M. Éric Coquerel.*

**Article additionnel près l'article 63 : Rapport du Gouvernement au Parlement faisant le bilan de la privatisation des autoroutes**

*La commission en vient à l'amendement II-CF545 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Il s'agit ici d'un rapport sur l'un des plus grands scandales en matière de privatisations, celui des autoroutes, qui mêle conflits d'intérêts, puisque nous avons réussi l'exploit de vendre des autoroutes à des multinationales – Eiffage, Abertis et Vinci – qui agissent à la fois sur les transports et sur les travaux faits sur ces voies, dans une opacité totale. Ces sociétés ont fait des bénéfices sur des investissements provenant de l'État et la quasi-totalité de l'augmentation des péages autoroutiers, c'est-à-dire environ 20 % depuis les privatisations, a en fait été reversée à la rente. Pour toutes ces raisons, auxquelles s'ajoutent les pertes de recettes pour l'État, il nous semble important que soit remis au Parlement un rapport sur cette question.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Je rappelle que la privatisation a été décidée en 2006 par M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre. En juillet 2013, un rapport de la Cour des comptes a fait apparaître que l'État a accepté de compenser par des hausses de tarifs un grand nombre d'investissements de faible ampleur, dont l'utilité pour l'utilisateur n'était pas toujours avérée ou qui relevaient des obligations normales des concessionnaires. Depuis 2006, la hausse des tarifs des péages a presque toujours été constamment supérieure à l'inflation : en 2008, par exemple, l'inflation s'est élevée à 1,8 % mais une société d'autoroutes a imposé une augmentation des tarifs de 4,32 %. Ces hausses permettent de bien servir les actionnaires,

comme le relève l’Autorité de la concurrence. La politique de distribution des dividendes a radicalement changé depuis la privatisation. Lors de son audition par notre commission en 2014, l’Autorité a estimé qu’« *on peut aujourd’hui parler d’une rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d’autoroutes, qui ne paraît justifiée ni par le risque propre à leur activité, ni par les évolutions de leurs charges, ni même par le poids de leur dette* ». Gilles Carrez avait d’ailleurs répondu que « *nous étions assez nombreux à considérer en 2005 qu’il valait mieux garder ces sociétés dans l’orbite de l’État* ». Je crois que tout est dit. C’est pourquoi je donne un avis favorable à cet amendement.

**M. Charles de Courson.** J’étais de ceux qui ont combattu cette privatisation – privatisation non pas des autoroutes, mais des sociétés concessionnaires, puisqu’à l’échéance des concessions, l’État est toujours propriétaire des infrastructures. C’était une énorme erreur à tout point de vue. En 2013, le très intéressant rapport de la Cour des comptes s’est interrogé sur le point de savoir si les groupes avaient abusé de leurs pouvoirs de concessionnaires pour réaliser les travaux avec leurs filiales de BTP. C’est, pour partie, le cas et la Cour a essayé de comparer les prix de revient en fonction du caractère, interne ou externe à ces groupes, des travaux, relevant quelques écarts, quoique relativement faibles. Je rappelle que l’administration maîtrise la réévaluation des tarifs des péages mais que le système du foisonnement a abouti à une augmentation du point moyen des péages. Je ne suis donc pas défavorable à cet amendement. Certains pensent même que l’État devrait racheter les concessions, mais à quel coût ?

**Mme Émilie Cariou.** Compte tenu des interventions de M. Coquerel et de Mme Pires Beaune, complétées par l’avis éclairé de M. de Courson, je pense qu’il s’agit d’un sujet essentiel sur lequel nous avons besoin d’y voir beaucoup plus clair. Un rapport ciblé nous paraît tout à fait justifié et nous y sommes donc favorables.

*La commission adopte l’amendement II–CF545.*

### **Après l’article 63**

*Suivant l’avis de Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale, la commission rejette l’amendement II–CF547 de M. Éric Coquerel demandant un rapport sur la stratégie de l’État actionnaire.*

*La commission examine ensuite l’amendement II–CF553 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Le ministre a parlé tout à l’heure d’aides aux petites et moyennes entreprises (PME), y compris aux entreprises en difficulté, et estimé que faire des cadeaux fiscaux aux détenteurs de capitaux pouvait permettre de développer l’investissement productif – on connaît tout le discours sur les cadeaux au capital, les investissements productifs de demain et l’emploi d’après-demain. Très franchement, je ne vois pas comment favoriser les dividendes des très grandes entreprises aurait un effet mécanique sur les PME. Au contraire, j’ai même tendance à penser, y compris par expérience pratique et personnelle, que très souvent, les PME, en réalité, payent au niveau de leur chiffre d’affaires et de leurs marges précisément ceux qui, en dernier ressort, sont leurs donneurs d’ordres, même de manière indirecte, et qu’elles financent ainsi la rente des plus grosses entreprises. C’est une des raisons pour lesquelles un pôle public bancaire serait aujourd’hui nécessaire, car il pourrait assurer ce qui manque cruellement aux PME aujourd’hui, à savoir des taux d’intérêt très faibles, quand elles sont en difficultés et que les banques, dans ces situations-là, se montrent – c’est le moins qu’on puisse dire – assez impitoyables avec elles.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Avis défavorable.

**Mme Amélie de Montchalin.** Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder ce sujet en privé. L'offre bancaire est extrêmement variée, avec Bpifrance, les banques mutualistes et même les banques de la sphère de l'économie sociale et solidaire. Il nous semble que le problème principal auquel nous devons faire face est moins l'accès au crédit que l'accès à des financements de long terme, souvent en fonds propres. Ces outils ne relèvent pas forcément du pôle public bancaire à nouveau en termes de crédits, puisqu'ils fragiliseraient des PME déjà extrêmement endettées, mais il s'agit de comprendre comment la panoplie d'instruments de financement peut être développée. Par ailleurs Bpifrance est déjà d'une certaine manière un pôle public bancaire puisqu'elle garantit les banques quand celles-ci prêtent à des entreprises qui pourraient avoir un profil plus risqué. Nous pensons donc que le sujet mérite attention mais que se lancer dans une grande réflexion sur les modalités de création d'un pôle public bancaire semble prématuré et qu'il faut dès lors, à ce stade, travailler sur d'autres solutions.

**M. le président Éric Woerth.** Il existe déjà, en effet, de grands pôles publics.

**M. Éric Coquerel.** Je ne vois pas pourquoi tous les arguments que vous invoquez ne pourraient pas être inclus dans le rapport que nous demandons afin d'être éclairés.

**Mme Amélie de Montchalin.** Dans ce cas, faisons-le au Parlement : je ne suis pas sûre que demander au Gouvernement de faire ce travail soit la bonne solution. Les parlementaires peuvent très bien se saisir de cette question.

**M. Éric Coquerel.** Nous avons toujours le même débat sur ce point depuis quelques jours.

*La commission rejette l'amendement II-CF553.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF554 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Au moment où il est question de privatiser les aéroports de Paris, cet amendement vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement « *un rapport d'information faisant état des privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon et des problèmes financiers, de sécurité et de souveraineté nationale que ces privatisations peuvent poser* ». Chacun conviendra que les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État à tous égards, que ce soit en matière de sécurité, y compris face aux actes terroristes, de sécurité aérienne ou de gestion du transport aérien. Il nous semble donc nécessaire de disposer d'un rapport au moment même où commence à se développer la vente de ces aéroports, y compris à des sociétés étrangères. Cela nous semble à la fois poser un problème stratégique en matière de transports et de sécurité aérienne et constituer une mauvaise opération pour l'État.

**Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale.** Avis favorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF554.*

*Enfin, elle adopte, malgré l'avis défavorable de Mme Christine Pires Beaune, suppléant Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale, les crédits des comptes spéciaux Participations de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.*

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE  
SPÉCIALE**

- M. Martin VIAL, Commissaire aux participations de l'État
- M. Marc de LÉPINAU, Secrétaire général de l'Agence des participations de l'État (APE)