



N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 44

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

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

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

Rapporteuse spéciale : MME VALÉRIE RABAULT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
DONNÉES CLÉS	11
I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT (PFE)	14
A. LES DÉPENSES	17
1. Éléments sur l’exécution partielle de 2020.....	18
a. La dotation au Fonds pour l’innovation et l’industrie.....	19
b. La souscription aux obligations convertibles OCEANE.....	19
c. La mise en œuvre du troisième programme d’investissement d’avenir.....	20
d. Les autres dépenses	20
e. Les dépenses prévues d’ici fin 2020	21
2. Prévisions pour 2021	22
a. Les opérations en capital	22
b. La contribution au désendettement.....	23
B. LES RECETTES	23
1. Éléments sur l’exécution partielle de 2020.....	24
2. Prévisions pour 2021	26
C. LE SOLDE SERAIT NÉGATIF EN 2021	27
D. LA PERTINENCE DES DONNÉES TRANSMISES AU PARLEMENT POUR LE VOTE DU CAS PFE	28
II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE	29
A. LE CAS A VOCATION À RÉTROCÉDER À LA GRÈCE LES INTÉRÊTS QU’ELLE A VERSÉ À LA BANQUE DE FRANCE	29
1. Un programme de 2,8 milliards d’euros en soutien au rétablissement des finances publiques de la Grèce.....	29
2. Un véhicule budgétaire dédié.....	30

B. L'EXÉCUTION DU COMPTE N'A PAS ÉTÉ CONFORME À L'ÉCHÉANCIER INITIAL.....	31
1. Les recettes ont été en partie anticipées.....	31
a. Les recettes sur les obligations détenues en compte propre.....	31
b. Les recettes sur les titres SMP.....	31
2. Les dépenses ont été interrompues en 2015.....	32
a. La prévision budgétaire de 2012 prévoyait le reversement de 2,8 milliards d'euros d'intérêts.....	32
b. La suspension des rétrocessions en 2015 entraîne un déficit de reversements.....	33
C. PRÉVISIONS POUR 2021.....	34
D. LA RESTITUTION IMPÉRATIVE DES 800 MILLIONS D'EUROS RESTANT D'INTÉRÊTS VERSÉS PAR LA GRÈCE.....	35
1. Les restitutions à la Grèce restent insuffisantes.....	35
2. Le solde de l'État a été amélioré au détriment de la Grèce.....	35
3. Le programme de restitution a un impact négatif sur le dividende de la Banque de France.....	36
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	37
A. OBJET DU COMPTE.....	37
1. Principe.....	37
2. Fonctionnement.....	38
B. LE PROGRAMME 821 AVANCÉS À L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT, AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT DES AIDES COMMUNAUTAIRES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	39
1. Objet.....	39
2. Exécution.....	39
C. LE PROGRAMME 823 AVANCÉS À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS.....	40
1. Objet.....	40
2. Exécution.....	40
a. Les avances.....	40
b. Les remboursements.....	41
D. LE PROGRAMME 824 AVANCÉS À DES SERVICES DE L'ÉTAT.....	41
1. Objet.....	42
2. Exécution.....	42

E. LE PROGRAMME 825 AVANCES À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX	43
1. Objet.....	43
2. Exécution	44
F. PRÉVISIONS POUR 2021	44
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE : SOCIÉTÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET DIVIDENDES VERSÉS À L'ÉTAT	49

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ce rapport porte sur deux comptes d'affectation spéciale et un compte de concours financiers. Malgré l'importance des masses budgétaires en jeu (52,3 milliards d'euros de participations cotées, 2,7 milliards d'euros de montants ayant transité par le compte d'affectation spéciale pour la participation de la France au désendettement de la Grèce et 11 milliards d'euros de concours financiers annuels), la mission traitée dans ce rapport est sans doute celle pour lesquelles le Parlement a le moins de pouvoir et dans les faits pour laquelle il n'a quasiment aucun impact.

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

- le Parlement ne peut participer à la définition de la stratégie actionnariale, le Gouvernement la décidant seul ;
- le Parlement n'est pas appelé à voter les mouvements financiers, le Gouvernement les décidant seul ;
- le Parlement n'a aucun impact sur l'affectation des dividendes versés par les participations détenues par l'État, les dividendes étant systématiquement versés au budget de l'État.

Concernant le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, toutes les décisions sont prises au niveau européen et sont donc contraignantes pour les États membres concernés.

Concernant le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, il s'agit d'avances faites par l'État. Par conséquent, ce compte n'a aucun impact sur le déficit maastrichien, ni la dette maastrichienne. Le Parlement enregistre des avances de trésorerie et des remboursements agrégés mais ne peut intervenir sur une maille suffisamment fine pour avoir une influence sur la situation financière des opérateurs et organismes soutenus.

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

1. L'exécution du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État (CAS PFE)* est habituellement très éloignée des prévisions de la loi de finances initiale. Ces prévisions sont en effet conventionnelles et ne reflètent pas les intentions réelles du Gouvernement afin de ne pas courir le risque d'influencer les cours boursiers en amont d'éventuelles cessions de titres. En outre, la cession d'Aéroport de Paris, autorisée par la loi Pacte, a fort heureusement été suspendue et les recettes attendues de cette cession ont été annulées par la première loi de finances rectificatives pour 2020.

Pour 2020, la loi de finances initiale avait prévu 12,2 milliards d'euros de recettes et de dépenses. Les recettes devaient provenir pour 11 milliards des produits de cession, dont 9 milliards d'euros pour la privatisation des aéroports de Paris). Les dépenses devaient permettre des prises de participation d'environ 10 milliards d'euros et contribuer au désendettement de l'État pour 2 milliards. À la fin de l'année, compte tenu des opérations réalisées et de celles à venir, le solde du CAS atteindrait – 1,9 milliard d'euros. En cumulant le solde de 2020 à ceux des années précédentes, le solde du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* à fin 2020 serait de + 1,3 milliard d'euros.

2. Pour 2021, comme chaque année, les prévisions de recettes et de dépenses sur le CAS *PFE*, sur lesquels le Parlement est appelé à voter, sont indicatives. Contrairement à des crédits budgétaires, le Gouvernement n'est pas tenu de les suivre ni de les mettre en œuvre. Cette présentation permet d'éviter de donner des informations au marché sur le programme de cession envisagé, mais elle prive ainsi le Parlement des données nécessaires pour apprécier les grands ordres de grandeur des mouvements à venir.

3. Les précédentes lois de finances ont fréquemment retenu une prévision de recettes et de dépenses de 5 ou 10 milliards d'euros à titre indicatif. Pour 2021, ce montant est de 12,8 milliards d'euros en recettes et 13,3 milliards en dépenses.

4. Pour 2021, le Gouvernement propose que la quasi-totalité du compte d'affectation spéciale soit dédié au renforcement des entreprises fragilisées par la crise sanitaire du Covid. Si la rapporteure spéciale soutient cet objectif, elle regrette que le Gouvernement n'ait précisé, dans les documents budgétaires remis au Parlement, aucun des critères qu'il entend définir et suivre pour orienter les soutiens budgétaires financés par l'Agence des Participations de l'État.

5. La rapporteure spéciale salue également la décision du Gouvernement de renoncer à des cessions de participation, comme l'indique le directeur de l'Agence des participations de l'État dans le projet annuel de performances : « *compte tenu du contexte de marché, de nouvelles cessions d'actifs ne sont pas à ce jour envisagées, conduisant ainsi à suspendre toute nouvelle dotation en numéraire du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)* ». Elle observe toutefois que sans le référendum d'initiative partagée pour les Aéroports de Paris (RIP ADP), permis par la signature de 245 parlementaires et signé par plus de 1,2 million de Françaises et de Français, la privatisation d'ADP aurait été engagée comme le prévoit la loi Pacte n° 2019-486 du 22 mai 2019. Au regard de l'évolution du cours boursier d'ADP, cette privatisation aurait induit dans le bilan de l'acheteur, une moins-value que la rapporteure estime à 4,5 milliards d'euros, ce qui aurait entraîné une véritable fragilisation financière pour l'acquéreur.

6. En conclusion, la rapporteure spéciale partage l'objectif proposé par le Gouvernement de consacrer l'essentiel des moyens budgétaires de l'APE au soutien d'entreprises fragilisées par la crise du Covid, en 2021. En revanche, elle regrette que le Gouvernement n'ait proposé aucun critère objectif pour orienter ses décisions de soutien. En conséquence, elle donne un avis de sagesse sur ce compte pour 2021.

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

7. Le compte retrace les reversements à la Grèce des intérêts perçus par la Banque de France sur les titres grecs qu'elle détient. Ce mécanisme a été adopté par l'Eurogroupe afin de soutenir le désendettement de la Grèce à la suite de la crise des dettes souveraines du début des années 2010. Le compte enregistre donc, en recettes, le versement des intérêts perçus par la Banque de France et, en dépenses, le reversement à la Grèce de ces intérêts.

En raison du non-respect des engagements pris par l'État grec dans le plan de désendettement, le dispositif de rétrocession des intérêts versés par la Grèce à la Banque de France a été interrompu en 2014 et les intérêts relatifs aux années 2015 à 2019 n'ont pas été reversés à la Grèce. Le dispositif a été réactivé en 2018 mais seulement pour les intérêts à compter de 2017. La rapporteure spéciale regrette que les intérêts relatifs aux années 2015 et 2016, qui atteignent environ 800 millions d'euros, ne soient pas reversés à la Grèce en dépit de la réactivation du dispositif de rétrocession.

8. En 2021, le compte verserait ainsi 118 millions d'euros au titre de ce programme de rétrocession des intérêts à la Grèce. En revanche, la Banque de France abonderait les recettes du compte à hauteur de 133 millions d'euros : le solde du CAS en 2021 atteindrait donc 15 millions d'euros ; autant d'argent qui est dû à la Grèce mais qui ne lui est reversé que lentement.

9. La rapporteure spéciale émet un avis négatif sur ce compte d'affectation spéciale pour 2021, considérant que l'État ne remplit pas ses engagements vis-à-vis de la Grèce.

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

10. Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* sert à faire des avances à différents services de l'État. En moyenne depuis 2015, les avances s'élèvent à 11 milliards d'euros par an, dont 10 milliards d'euros pour faire des avances aux agriculteurs au titre de la politique agricole commune (PAC).

En 2020, ce compte est de nouveau mobilisé pour financer, sous forme de prêts, les déficits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), pratique contraire à la LOLF selon la Cour des comptes. Cette pratique, qui avait cessé depuis 2015, a permis d'abonder les recettes du budget annexe à hauteur de 1,25 milliard d'euros afin de faire face aux difficultés du BACEA liées à l'effondrement du trafic aérien.

En 2021, les avances atteindraient de nouveau un montant élevé de 760,6 millions d'euros, afin de continuer à soutenir le budget annexe. Le stock de dette du budget annexe, après une période de résorption, serait de nouveau en forte progression.

11. Pour l'ensemble des raisons exposées, la rapporteure spéciale émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte de concours financiers.

DONNÉES CLÉS

SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2019

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	+ 3 236,6
Compte d'affectation spéciale <i>Participation de la France au désendettement de la Grèce</i>	+ 1 082,8
Compte de concours financiers <i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	- 1 800,6

Source : loi de règlement pour 2019.

PRÉVISIONS 2021 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
12 810	13 325	- 515

Source : PAP.

PRÉVISIONS 2021 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE*

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
133	118	+ 15

Source : PAP.

PRÉVISIONS 2021 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS*

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
10 491	11 030	- 539

Source : PAP.

INTRODUCTION

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

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

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

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

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^{er} 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)

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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (extrait)

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

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

EXÉCUTION DU CAS *PFE* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Solde
	Produits de cession et autres	Versement du budget général	Total	Opérations en capital	Désendette ment	Total	
2006	17 180,3	0,0	17 180,3	17 170,1	0,0	17 170,1	10,2*
2007	7 725,3	0,0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,6
2008	2 080,0	0,0	2 080,0	1 623,7	141,0	1 764,7	315,3
2009	514,2	2 940,0	3 454,2	1 796,8	0,0	1 796,8	1 657,4
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0,0	6 710,4	- 3 727,1
2011	634,6	0,0	634,6	716,2	0,0	716,2	- 81,6
2012	620,8	9 108,4	9 729,2	10 223,2	0,0	10 223,2	- 494,0
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0,0	9 871,8	1 219,9
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,6	5 785,7	1 500,0	7 285,7	- 418,1
2015	2 645,6	804,3	3 449,9	2 619,4	800,0	3 419,4	30,5
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0,0	4 004,9	1 275,7
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100,0	8 662,9	- 751,3
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100,0	3 991,9	- 1 380,2
2019	2 452,3	362,8	2 815,1	1 122,1	0,0	1 122,1	1 693,0
2006-2019	49 998,9	33 816,2	83 815,1	74 611,5	6 167,3	80 778,8	3 236,6*

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

Source : lois de règlement 2006 à 2019.

Le solde reporté du CAS *PFE* était de 3,2 milliards d'euros au 31 décembre 2019. Selon la rapporteure spéciale, d'un point de vue économique, ce solde devrait intégrer les dividendes de l'ensemble des participations de l'État afin de donner une vision juste de la rentabilité du compte pour l'État. Ce n'est pas le cas puisque, par application de la LOLF, les dividendes sont exclus du solde : ils constituent des recettes non fiscales du budget général.

Si on intégrait les dividendes versés par ces participations, dont l'exécution est retracée dans l'annexe *Développement des opérations constatées au budget général* à la loi de règlement, on obtiendrait la vision économique présentée dans le tableau ci-dessous.

PRÉSENTATION ALTERNATIVE DU CAS *PFE* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Solde	Solde théorique (**)
	Produits de cession et autres	Versement du budget général	Total	Opérations en capital	Désendette ment	Total		
2006	17 180,3	0	17 180,3	17 170,1	0	17 170,1	210,6*	8 681
2007	7 725,3	0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,6	11 815
2008	2 080	0	2 080	1 623,7	141	1 764,7	315,3	8 661
2009	514,2	2 940	3 454,2	1 796,8	0	1 796,8	1 657,4	6 886
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0	6 710,4	- 3 727,1	3 643
2011	634,6	0	634,6	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	3 820
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0	9 871,8	1 219,9	6 996
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,6	5 785,7	1 500	7 285,7	- 418,1	5 525
2015	2 645,6	804,3	3 449,9	2 619,4	800	3 419,4	30,5	4 995
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0	4 004,9	1 275,7	5 009
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100	8 662,9	- 751,3	4 113
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100	3 991,9	- 1 380,2	3 662
2019	2 452,3	362,8	2 815,1	1 122,1	0	1 122,1	1 693	7 352
2006-2019	49 998,9	33 816,2	83 815,1	74 611,5	6 167,3	80 778,8	3 236,6*	88 300

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

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

Sur la période 2006-2019, on peut évaluer à 88,3 milliards d'euros l'amélioration du solde budgétaire de l'État permise par les dividendes perçus par l'État et par les opérations nettes du CAS *PFE*.

En comparant les montants versés au CAS *PFE* par le budget général aux montants de dividendes versés au budget général, on constate que le différentiel est largement positif puisque sur la période 2006-2019, le CAS *PFE* a contribué en net pour 54,5 milliards d'euros au solde budgétaire.

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

(en millions d'euros)

Année	Versement du budget général au CAS PFE	Produit des participations (dividendes et opérations provenant des titres du CAS PFE) versé au budget général	Différentiel *
2006	0	8 681	8 681
2007	0	11 815	11 815
2008	0	8 661	8 661
2009	2 940	6 886	3 946
2010	2 449	3 643	1 194
2011	0	7 142	7 142
2012	9 108	3 820	- 5 289
2013	8 341	6 996	- 1 345
2014	5 011	5 525	514
2015	804	4 995	4 191
2016	2 539	5 009	2 470
2017	1 501	4 113	2 612
2018	761	3 662	2 901
2019	363	7 352	6 989
2006-2019	33 816	80 888	54 483

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

Source : calculs de la rapporteure spéciale.

A. LES DÉPENSES

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

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

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

Ces dépenses sont évaluées de façon conventionnelle en loi de finances initiale, afin de ne pas donner d'indications aux marchés sur les acquisitions envisagées. Les crédits de paiement demandés pour 2021 sont estimés à 13,325 milliards d'euros.

1. Éléments sur l'exécution partielle de 2020

Les dépenses étaient prévues à 12,2 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2020. Par ailleurs, la loi de finances rectificative n°2 (LFR2) a ouvert 20 milliards d'euros de crédit supplémentaires pour le CAS PFE.

Au 30 septembre 2020, ces dépenses atteignent le montant de 4,1 milliards d'euros. Elles devraient atteindre 12,261 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2020, en l'état des informations recueillies par la rapporteure spéciale, du fait des premières consommations sur l'enveloppe de 20 milliards d'euros ouverte en LFR 2.

Les trois principales dépenses ont porté sur une dotation supplémentaire de 1,9 milliard d'euros au Fonds pour l'innovation et l'industrie, la souscription aux obligations vertes convertibles « Oceane » d'EDF et les versements en fonds propres dans le cadre du 3^e Programme d'investissement d'avenir. Elles représentent à elles seules 87 % des dépenses du compte.

DÉPENSES EXÉCUTÉES AU 30 SEPTEMBRE 2020

(en euros)

Épic Bpifrance	Dotation supplémentaire du Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I)	1 900 000 000
EDF	Souscription à 87 831 655 obligations convertibles Oceane	1 027 630 364
Caisse des dépôts, Épic Bpifrance, ADEME	Versement au titre des opérations en fonds propres dans le cadre du 3 ^e Programme d'investissements d'avenir (PIA 3)	630 000 000
Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB)	Neuf versements au titre de l'avance d'actionnaire accordé par l'État	137 800 000
Safran	Souscription à 830 083 obligations convertibles Oceane	89 839 883
Naval Group	Avance en compte courant d'actionnaire accordée par l'État	76 732 211
Imprimerie nationale	Augmentation de capital	64 995 000
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	Deuxième versement au titre de la souscription en 2019 à l'augmentation générale et à l'augmentation sélective de capital de 2018	52 312 644
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	17 ^e , 18 ^e et 19 ^e libérations au titre de la souscription au capital de 2015	37 500 000
Radio France	Augmentation de capital	17 700 033
France Télévisions	Augmentation de capital	17 000 000
Le Nickel -SLN	Versement de la 4 ^e tranche du prêt consenti par l'État à la société Le Nickel-SLN via le contrat de prêt signé le 20 juillet 2016	10 000 000
Bpifrance Investissement	5 ^e appel de fonds de Bpifrance investissement pour versement de 10 millions d'euros au titre de la quatrième tranche différée du fonds <i>Definvest</i>	10 000 000
Banque ouest africaine de développement (BOAD)	6 ^e libération de l'augmentation de capital de 2010	487 837
Instex SAS	Augmentation de capital	201 000
Caisse des dépôts	Taxe sur les transactions financières suite au rachat de 7 157 157 actions EDF à l'Épic Bpifrance le 20 décembre 2019	175 207
Total		4 072 374 179

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale. Au sein de l'enveloppe supplémentaire ouverte sur le CAS PFE, 9 milliards d'euros doivent être consommés en 2020.

Ainsi qu'il est détaillé dans le tableau ci-dessus, sur cette enveloppe, 1 milliard d'euros ont déjà été engagés pour la souscription des obligations convertibles Océane émises par EDF. Par ailleurs, d'ici la fin de l'année, 8 milliards environ seraient consommés, avec une augmentation du capital de la SNCF de 4 milliards d'euros, un versement à Air France-KLM de 3 milliards d'euros et 150 millions d'euros pour la participation de l'État au fonds de soutien au secteur aéronautique *Ace Aero Partners*.

a. La dotation au Fonds pour l'innovation et l'industrie

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I) a été constitué en 2018 au sein de Bpifrance. Initialement, ce fonds a été doté de 1,6 milliard d'euros en numéraire, issus de cessions d'actions Engie et Renault réalisées au second semestre de 2017, et de 8,4 milliards d'euros sous la forme de titres des sociétés EDF et Thalès.

La principale dépense du CAS a été réalisée le 29 juillet 2020 afin de compléter le F2I de 1,9 milliard d'euros en numéraire issus de la cession de la Française des jeux. En contrepartie, une reprise équivalente des titres apportés au fonds sera réalisée au second semestre 2020.

À la suite de ces deux opérations, le F2I serait ainsi constitué de 3,5 milliards d'euros sous forme numéraire et 6,5 milliards d'euros sous forme de titres.

Le F2I ne produit pas les résultats attendus. Alors que le Gouvernement prévoyait des décaissements annuels de 250 millions d'euros pour le financement de l'innovation de rupture, seuls 110,6 millions d'euros ont été décaissés en deux ans (2018 et 2019), soit à peine plus de 22 % des 500 millions prévus.

Par ailleurs, les autres cessions qui devaient alimenter le fonds ne pourront pas être réalisées à court et même à moyen terme, comme l'a reconnu le ministre de l'économie début octobre.

b. La souscription aux obligations convertibles OCEANE

L'État a souscrit, le 11 septembre 2020 pour un montant total d'un milliard d'euros, à des obligations Océane à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes émises par EDF. La souscription publique représente 40 % environ du total de l'opération, qui atteint 2,4 milliards d'euros.

Ces obligations ne donnent pas lieu au paiement d'intérêts et présentent même un rendement annuel négatif de - 1,68 %. Ces conditions surprenantes sont néanmoins courantes pour ce type d'obligations convertibles : en effet, elles s'accompagnent d'un droit à la conversion en action selon une parité fixée en amont. La valeur nominale des obligations a été fixée à 10,93 euros, soit une prime de conversion de 32,5 % par rapport au cours de référence. L'échéance de ces obligations est fixée à 2024.

L'État a également souscrit aux Océane émises par Safran, à hauteur de 90 millions d'euros, ainsi qu'à celles émises par Air France-KLM, pour 71 millions.

c. La mise en œuvre du troisième programme d'investissement d'avenir

Le troisième programme d'investissement d'avenir est porté par la mission *Investissements d'avenir*, créée en loi de finances pour 2017.

Le CAS *PFE* participe à la mise en œuvre du PIA pour les crédits qui ont vocation à donner lieu à des prises de participation. Dans ce cas, il joue le rôle d'un simple véhicule budgétaire puisqu'il est alimenté en recettes par la mission *Investissements d'avenir*.

La mise en œuvre des opérations en fonds propres prévues dans le cadre du PIA 3 s'est traduite, entre avril et juillet 2020, par des versements de 630 millions d'euros depuis le programme 731 du CAS vers la Caisse des dépôts, Bpifrance et l'Ademe, au titre des actions :

- *Grands défis* (250 millions d'euros) ;
- *Fonds national post-maturation* – « Frontier Venture » (150 millions) ;
- *Fonds « Multicap Croissance n° 2 »* (100 millions) ;
- *Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition*, volet *Territoires d'innovation de grande ambition* (50 millions) et volet *Démonstrateurs* (50 millions) ;
- *Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs* (30 millions).

Préalablement au versement des fonds sur le compte des opérateurs, le CAS *PFE* a bénéficié d'un abondement du budget général (issu des programmes de la mission *Investissements d'avenir*) à due concurrence.

d. Les autres dépenses

Les autres dépenses concernent des opérations dont le montant atteint un peu plus de 0,4 milliard d'euros, soit 10 % du total des dépenses exécutées jusqu'au 30 septembre 2020.

La plus importante d'entre elles concerne les neuf versements réalisés au profit du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), en application d'une convention d'avance en compte courant d'actionnaire signée le 17 mai 2019 pour un montant total maximal de 299,8 millions d'euros.

Ces dépenses comprennent également la souscription à une augmentation de capital de la SAS Instex, d'un montant limité (201 000 euros). Cette société a été créée en 2019 afin de pallier la fermeture des canaux bancaires pour les

entreprises françaises et européennes qui souhaitent poursuivre leurs échanges commerciaux avec l’Iran. Face aux menaces de sanctions américaines, le dispositif permet d’éviter tout flux bancaire transfrontalier direct entre l’Europe et l’Iran.

Les trois souscripteurs historiques de la société (Allemagne, France, Royaume-Uni) ont été rejoints par six nouveaux États (Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède).

e. Les dépenses prévues d’ici fin 2020

Selon les réponses obtenues par la rapporteure spéciale, plusieurs autres opérations de dépenses devraient être effectuées entre le 30 septembre 2020 et la fin de l’année 2020. Elles sont mentionnées dans le tableau ci-dessous.

DÉPENSES PRÉVUES DU 30 SEPTEMBRE 2020 AU 31 DÉCEMBRE 2020

(en euros)

SNCF	Augmentation de capital de la SNCF SA (<i>holding</i> de tête) conformément aux annonces du plan de relance du 3 septembre 2020	4 050 000 000
Air France-KLM	Versement à la société d’une ou plusieurs échéances pour un montant global maximal de 3 milliards d’euros conformément aux dispositions de la convention de compte courant d’actionnaire signée entre l’État et la société Air France-KLM le 6 mai 2020	3 000 000 000
Fonds <i>Ace Aero Partners</i>	Souscription de l’État dans ce fonds de la société <i>Tikehau Capital</i>	150 000 000
Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB)	Différents versements au titre de la convention d’avance en compte courant d’actionnaire consentie le 17 mai 2019 par l’État	41 000 000
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	Versement d’une dernière libération pour 2020 dans le cadre de la souscription par l’État	25 000 000
Société Le Nickel SLN	Deux derniers tirages au titre du prêt de 200 millions d’euros consenti à la société le 20 juillet 2016	20 000 000
Total		7 286 000 000

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

Les éléments rassemblés par la rapporteure spéciale indiquent que des opérations confidentielles d’un montant de 903 millions d’euros actuellement en cours d’instruction seraient également réalisées d’ici la fin 2020.

Ainsi, au total, 12,261 milliards d’euros d’opérations en capital sont prévus sur l’année 2020.

2. Prévisions pour 2021

Les dépenses du CAS prévues en 2021 atteindraient 13,3 milliards d'euros, dont 13,2 milliards d'euros d'opérations en capital (investissement) et 100 millions d'euros au profit de la Caisse de la dette publique (désendettement), contre 2 milliards l'année précédente.

DÉPENSES PRÉVUES POUR 2021

(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	13 225	100
Total CAS PFE	13 325	

Source : projet annuel de performances.

a. Les opérations en capital

Plusieurs opérations en capital sont d'ores et déjà prévues en 2021 pour un montant total d'environ 2,2 milliards d'euros. Ces opérations sont présentées dans le projet annuel et de performances et ne présentent pas un caractère confidentiel. Il s'agit :

- de versements à la Société pour le logement intermédiaire, évalués à 111 millions d'euros ;

- d'augmentations de capital pour les sociétés France Télévisions (35,3 millions d'euros) et Radio France (7,7 millions au titre du plan de transformation de l'entreprise ; 17,2 millions pour le chantier de réhabilitation de la Maison de la radio). Ces opérations atteindraient un total de 60,2 millions d'euros ;

- du renforcement en fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), par voie de dotation en capital à hauteur de 953 millions d'euros ;

- des actions en fonds propres dans le cadre du PIA 3, pour un total de 500 millions d'euros ;

- de la souscription de l'État au fonds de fonds régionaux de capital-investissement (250 millions d'euros) ;

- de la poursuite de la recapitalisation des banques multilatérales de développement (131 millions d'euros) : Banque ouest-africaine de développement (0,49 million d'euros), Société interaméricaine d'investissement (0,39 million), Banque de développement des États de l'Afrique centrale (3,7 millions), Banque africaine de développement (28,11 millions) ainsi que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et la Société financière d'investissement (98,4 millions) ;

– de la souscription au fonds commun de placement *Definvest* (10 millions d’euros). Ce fonds doit être doté, au total, de 50 millions d’euros, un cinquième étant versé chaque année à partir de l’année 2018. L’appel de fonds pour 2021 serait le quatrième.

Des opérations d’un montant de 210 millions d’euros sont susceptibles d’intervenir en 2021, dont le caractère reste cependant confidentiel.

Enfin, 11 milliards d’euros de l’enveloppe ouverte par la deuxième loi de finances rectificatives et non consommés en 2020 seraient reportés afin de renforcer les ressources des entreprises jugées stratégiques mais fragilisées par la crise.

b. La contribution au désendettement

Alors que la LFI pour 2020 évaluait à 2 milliards d’euros le montant des crédits mobilisés par le CAS *PFE* pour contribuer au désendettement de l’État, seulement 100 millions d’euros sont prévus en 2021.

En effet, les cessions prévues dans le cadre de la loi Pacte du 22 mai 2019 devaient contribuer au désendettement de l’État. Or, ces cessions sont désormais interrompues en raison de l’incertitude des conditions économiques et sanitaires.

La rapporteure spéciale estime que le fléchage des 100 millions d’euros (qui représentent 0,004 % de la dette maastrichtienne totale), eût été plus judicieux vers du soutien aux entreprises, plutôt que vers le désendettement de l’État comme le propose le Gouvernement. Elle propose un amendement pour modifier ce fléchage.

B. LES RECETTES

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

Au 31 août 2020, les participations cotées de l’État détenues par l’APE étaient valorisées à 54,2 milliards d’euros, en baisse de 27 % depuis fin 2019. Cette baisse est bien plus marquée que celle du CAC40 sur la même période (– 17,2 %), en raison de l’exposition du portefeuille de l’État à des secteurs particulièrement fragilisés avec la crise.

La valeur de la capitalisation boursière de nombreuses entreprises détenues en partie par l’État a beaucoup diminué, comme l’indique le tableau suivant.

PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT AU 31 AOÛT 2020

Société	% de participation de l'État	Valeur de la participation de l'État (en millions d'euros)	Performance depuis le 31 décembre 2019 (en %)
ADP	50,63 %	4 399	- 50,1 %
Airbus	10,95 %	5 909	- 47,2 %
Air France-KLM	14,29 %	231	- 62 %
CNP Assurances	1,11 %	126	- 16,9 %
EDF	83,58 %	22 832	- 11,3 %
Engie	23,64 %	6 710	- 19,1 %
Eramet	25,57 %	194	- 37,8 %
Orange	13,39 %	3 323	- 28,9 %
Renault	15,01 %	1 058	- 43,5 %
Safran	11,23 %	4 655	- 29,5 %
Thalès	25,68 %	3 589	- 29,2 %
Total		54 202	- 27,1%

Source : Agence des participations de l'État.

1. Éléments sur l'exécution partielle de 2020

De même que les dépenses, les recettes sont prévues de façon conventionnelle et atteindraient 12,2 milliards d'euros pour 2020 par la loi de finances initiale.

Au 30 septembre 2020, les recettes atteignent 6,3 milliards d'euros. Cinq opérations concourent principalement à cette somme :

- un versement depuis le budget général pour le financement de l'avance accordée à Air France-KLM (3 milliards d'euros) et de la participation au fonds *Ace Aéro Partenaires* (150 millions) ;
- l'abondement au titre de la souscription aux obligations *Océane* d'EDF (1,1 milliard) ;
- les recettes tirées de la cession des actions La Poste à la Caisse des dépôts et consignations ;
- les versements au titre du PIA 3 (630 millions d'euros) ;
- la cession des actions de la SFIL à la Caisse des dépôts (300 millions d'euros).

RECETTES EXÉCUTÉES AU 30 SEPTEMBRE 2020

(en euros)

Budget général (programme 358)	Abondement pour les versements au titre de l'avance en compte courant d'actionnaire accordée à Air France KLM (3 milliards d'euros) et des appels de fonds du fonds <i>Ace Aéro Partenaires</i> (150 millions)	3 150 000 000
Budget général (programme 358)	Abondement pour la souscription à 87 831 655 obligations convertibles <i>Oceane EDF</i>	1 104 000 000
Caisse des dépôts et consignations	Prix initial de cession de 131 729 136 actions <i>La Poste</i>	970 635 738
Caisse des dépôts et consignations	Cession de 6 964 292 actions de la <i>SFIL</i> à la <i>CDC</i>	300 000 000
Budget général (programmes 422 et 423)	Versement des programmes 422 et 423 au titre du <i>PIA 3</i>	630 000 000
Caisse des dépôts et consignations	Complément de prix <i>La Poste</i> suite à la cession de <i>DPS</i> en 2011	91 364 262
<i>Sovafim</i>	Cession de 500 000 actions au prix de 100 euros l'action dans le cadre d'une réduction de capital de la <i>SOVAFIM</i> réalisée par voie de rachat d'actions en vue de les annuler	50 000 000
<i>Bpifrance investissement</i>	23 ^e , 24 ^e , 25 ^e , 26 ^e et 27 ^e distributions du Fonds national d'amorçage (<i>FNA</i>)	11 102 298
Consortium de réalisation (<i>CDR</i>)	Complément de prix suite à la cession de 148 723 629 actions de la Société de gestion de garanties et de participations (<i>SGGP</i>) en 2018	10 976 000
Budget général (programme 144)	Abondement du ministère de la défense sur le <i>CAS PFE</i> afin que soit effectué un nouveau versement au Fonds <i>Definvest</i>	10 000 000
<i>Sogepa</i>	Réduction de capital	10 000 000
<i>Epic Bpifrance</i>	Retour <i>PIA 2</i> action <i>Programme de soutien à l'innovation majeure</i> à la suite de la première distribution du fonds <i>Programme de soutien à l'innovation majeure (PSIM)</i>	7 725 000
Mécanisme européen de stabilité (<i>MES</i>)	Indemnisation de 28,8 actions libérées transférées à Malte dans le cadre de l'entrée de Malte au capital du <i>MES</i>	2 880 002
<i>Bpifrance investissement</i>	54 ^e et 55 ^e distributions du Fonds de fonds technologie 3 (<i>FFT3</i>)	821 750
<i>Epic Bpifrance</i>	Retour <i>PIA</i> de l'action <i>Usage et technologies du numérique</i> , à la suite de la première distribution du Fonds ambition amorçage <i>angels (F3A)</i>	247 495
Budget général (<i>P185</i>)	Abondement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la partie libérée en numéraire de la souscription à une augmentation de capital de la <i>SAS Instex</i>	201 000
Consortium de réalisation (<i>CDR</i>)	Complément de prix suite à la cession de 1 480 799 actions de la Nouvelle société de réalisation de défaisance (<i>NSRD</i>) en 2018	24 680
<i>La Poste</i>	Soulte à la suite de la souscription par l'État à l'augmentation de capital de <i>La Poste</i> pour un montant de 105 411 751,52 euros par apport de 7 645 754 actions <i>CNP Assurances</i>	6,32
Caisse des dépôts et consignations	Cession de droits d'attribution formant rompus dans le cadre de l'augmentation de capital de <i>La Poste</i> par incorporation d'une prime d'émission	3,54
Total		6 349 978 235

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

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

RECETTES PRÉVUES DU 30 SEPTEMBRE 2020 AU 31 DÉCEMBRE 2020

(en euros)

Budget général (programme 358)	Abondement du CAS au bénéfice de grandes entreprises stratégiques fragilisées par la crise	4 750 000 000
Budget général (programmes 421, 422 et 423)	Financement des opérations en fonds propres du PIA 3	450 000 000
Budget général (programme 358)	Reliquat de l'opération Océane d'EDF	76 370 000
Programme d'investissement d'avenir	Retours d'investissement en capital au titre des PIA	16 000 000
Fonds de capital-risque	Retours sur investissements de plusieurs fonds (fonds de câblage internet, fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises, fonds de promotion pour le capital-risque 2000, fonds public pour le capital-risque, fonds de fonds technologie 3)	3 000 000
Budget général (programme 185)	Souscription à l'augmentation de capital de la société Instex	1 278 000
Total		5 296 648 000

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

Le total des recettes du compte en 2020 atteindrait un total de 11,6 milliards d'euros.

2. Prévisions pour 2021

Le projet annuel de performances prévoit un niveau de recettes de 12,809 milliards d'euros pour 2021. Les produits de cession seraient nuls, en cohérence avec la suspension des opérations patrimoniales de l'État dans le contexte de crise économique et sanitaire. La LFI 2020 prévoyait encore 11 milliards d'euros de produits de cessions alimentant le compte.

L'essentiel des recettes viendrait donc de versements du budget général, pour un total de 12,713 milliards d'euros :

- 11 milliards à partir du programme 358, qui correspondent au report en 2021 des crédits ouverts par la deuxième loi de finances rectificatives pour 2020 et non consommées en 2020 ;

- 953 millions d'euros versés depuis le programme 365 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers*, afin de renforcer les fonds propres de l'agence ;

- 500 millions d'euros de crédits du PIA 3 aux fins d'opérations d'investissement en fonds propres ;

– 250 millions d’euros depuis le programme *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* pour que l’État puisse investir dans des fonds de fonds régionaux de capital-risque ;

– 10 millions d’euros depuis le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* pour une participation au fonds *Definvest*.

Ces versements seraient complétés par 76,7 millions d’euros de remboursements par *Naval Group* d’une avance d’actionnaire consentie par l’État ainsi que 20 millions d’euros de retours sur investissement pour l’État de plusieurs fonds de capital-risque.

C. LE SOLDE SERAIT NÉGATIF EN 2021

Le solde du CAS *PFE* serait déficitaire en 2020 d’environ 1,9 milliard d’euros. Pour 2021, le solde serait négatif de 515 millions d’euros.

1. Le solde pour 2020

En l’état des informations obtenues par la rapporteure spéciale, le solde annuel du CAS *PFE* est excédentaire, au 30 septembre 2020, de 5,5 milliards d’euros, avec des dépenses de 4,1 milliards et de recettes de 9,6 milliards (dont 3,2 milliards de reports). À la fin de l’année, le déficit atteindrait néanmoins 1,9 milliard d’euros.

En tout état de cause, et conformément aux règles de la LOLF, le solde déficitaire annuel serait bien inférieur au solde reporté au 31 décembre 2019 qui s’élevait à 3,237 milliards d’euros.

Vu les opérations prévues au second semestre, le solde reporté au 31 décembre 2020 devrait s’établir à environ + 1,3 milliard d’euros, sans préjudice des opérations non prévues.

SOLDE PRÉVISIONNEL DU CAS *PFE* POUR 2020

(en millions d’euros)

	Dépenses votées	Recettes votées	Dépenses exécutées	Recettes exécutées	Solde annuel	Solde reporté
2020	13 325	12 809	13 491	11 558	– 1 933	+ 1 331

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

2. Le solde pour 2021

Compte tenu du montant prévisible du solde reporté au 31 décembre 2020, le solde pour 2021 pourra être déficitaire à hauteur de 1,3 milliard d’euros sans qu’un abondement du budget général soit nécessaire.

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

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

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

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

(en millions d'euros)

	Dépenses votées	Recettes votées	Dépenses exécutées	Recettes exécutées
2007	5 000	5 000	4 039	7 725
2008	5 000	5 000	1 765	2 080
2009	5 000	5 000	1 797	3 455
2010	5 000	5 000	6 710	2 983
2011	5 000	5 000	716	635
2012	5 000	5 000	10 223	9 729
2013	13 140	13 140	9 872	11 092
2014	10 012	10 012	7 286	6 868
2015	5 000	5 000	3 419	3 450
2016	4 679	4 679	4 005	5 281
2017	6 500	5 000	8 663	7 912
2018	5 000	5 000	3 992	2 612
2019	10 000	10 000	1 122	2 815
2020	12 180	12 180	13 491*	11 558*
2021	12 810	13 325		

* prévisions d'exécution, hors cession de FDJ.

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

La rapporteure spéciale souligne que cette comparaison montre :

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

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

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

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

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

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

A. LE CAS A VOCATION À RÉTROCÉDER À LA GRÈCE LES INTÉRÊTS QU’ELLE A VERSÉ À LA BANQUE DE FRANCE

Le plan de désendettement de la Grèce a prévu un mécanisme de rétrocession des intérêts qui s’est traduit, en France, par la création du CAS.

1. Un programme de 2,8 milliards d’euros en soutien au rétablissement des finances publiques de la Grèce

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

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

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

CHRONIQUE INITIALE DES DÉCAISSEMENTS PRÉVISIONNELS

(en millions d’euros)

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

Source : projet annuel de performances.

2. Un véhicule budgétaire dédié

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

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

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

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

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

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

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

B. L'EXÉCUTION DU COMPTE N'A PAS ÉTÉ CONFORME À L'ÉCHÉANCIER INITIAL

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

1. Les recettes ont été en partie anticipées

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

a. Les recettes sur les obligations détenues en compte propre

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

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

b. Les recettes sur les titres SMP

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

Les versements continuent mais se sont progressivement réduits, comme l'illustre le tableau ci-dessous, conformément à la prévision budgétaire initiale de 2012. Un avenant à la convention de 2013, précitée, a précisé les montants versés par la Banque de France à l'État *via* le présent CAS. En 2021, le total des intérêts des titres SMP restitués à la Grèce sera de 1 923 millions d'euros. Il restera donc 137 millions d'euros à verser sur le compte jusqu'en 2025 pour respecter la convention de 2013.

En 2021, les recettes enregistrées sur le compte depuis sa création seront de 2,8 milliards d'euros.

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

(en millions d'euros)

Année	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total
2012	198,7	0	198,7
2013	555,6	450,0	1 005,6
2014	0	399,0	399,0
2015	0	309,0	309,0
2016	0	233,0	233,0
2017	0	183,0	183,0
2018	0	148,0	148,0
2019	0	116,92	116,92
2020	0	84,08	84,08
2021	0	132,77	132,77
2012-2021	754,3	2 055,77	2 810,07

Source : PAP.

2. Les dépenses ont été interrompues en 2015

La prévision initiale de décaissement au profit de la Grèce a été interrompue.

a. La prévision budgétaire de 2012 prévoyait le reversement de 2,8 milliards d'euros d'intérêts

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

**PRÉVISION BUDGÉTAIRE INITIALE SUR LA PÉRIODE 2012-2020 RELATIVE AU CAS
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT 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	1 005,6	149	450	599	+ 406,6	+ 406,6
2014	0	399	399	101,8	399	500,8	- 101,8	+ 304,8
2015	0	309	309	123,5	309	432,5	- 123,5	+ 181,3
2016	0	233	233	92,6	233	325,6	- 92,6	+ 88,8
2017	0	183	183	56	183	239	- 56,0	+ 32,8
2018	0	148	148	19,3	148	167,3	- 19,3	+ 13,5
2019	0	118	118	7,7	118	125,7	- 7,7	+ 5,8
2020	0	86	86	5,8	86	91,8	- 5,8	0
2012-2020	754,3	1 926	2 680,3	754,4	1 926	2 680,3	0	

Source : Gouvernement.

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

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

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

b. La suspension des rétrocessions en 2015 entraîne un déficit de reversements

Toutefois, le dispositif de rétrocession a été mis en pause avec l'arrêt du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce (communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015). Auparavant, en l'absence de conclusions de la 5^e revue du second programme d'assistance financière, la rétrocession à la Grèce des profits SMP au titre de l'année 2014 avait déjà été suspendue.

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

Ainsi, les exercices 2015 à 2018 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte affiche, depuis un très fort excédent budgétaire alors qu'il devrait être déficitaire, selon les prévisions de la loi de finances de 2012. Ainsi, en 2018, seuls 1,3 milliard d'euros avaient été rétrocédés à la Grèce, alors même que la Banque de France avait déjà reversé les intérêts perçus à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

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

(en millions d'euros)

Années	Recettes			Dépenses			Solde annuel	Solde cumulé
	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total	Obligations détenues en compte propre	Obligations SMP	Total		
2012	198,7	0	198,7	198,7	0	198,7	0	0
2013	555,6	450,0	1 005,6	149,0	450,0	599,0	+ 406,6	+ 406,6
2014	0	399,0	399,0	101,8	399,0	500,8	- 101,8	+ 304,8
2015	0	309,0	309,0	0	0	0	+ 309	+ 613,8
2016	0	233,0	233,0	0	0	0	+ 233	+ 846,8
2017	0	183,0	183,0	0	0	0	+ 183	+ 1 029,8
2018	0	148,0	148,0	0	0	0	+ 148	+ 1 177,8
2019	0	116,9	116,9	30	181,9	211,9	- 95	+ 1 082,8
2020 (p)	0	84	84		263,7	263,7	- 179,7	+ 903,1
2012-2020	754,3	1 922,9	2 677,2	479,5	1 294,6	1 774,1	+ 1 806,2	

Source : RAP 2012-2018.

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

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

C. PRÉVISIONS POUR 2021

Les recettes reversées par la Banque de France à l'État au titre de l'année 2021 seront de 132,8 millions d'euros.

S'agissant des dépenses, le Gouvernement prévoit de poursuivre la restitution des intérêts dus à la Grèce au titre des exercices antérieurs, conformément à la reprise du mécanisme de restitution. En 2020, 480,6 millions d'euros ont ainsi été engagés en autorisations d'engagement, ce qui correspond aux besoins du compte jusqu'en 2022 pour étaler ces restitutions antérieures en plus des sommes dues au titre du calendrier originel.

En 2021, 118 millions d'euros sont ouverts en crédits de paiement, ce qui conduit à un solde excédentaire à hauteur de 15 millions d'euros. L'excédent du CAS accumulé depuis 2015 continue donc à se résorber.

D. LA RESTITUTION IMPÉRATIVE DES 800 MILLIONS D'EUROS RESTANT D'INTÉRÊTS VERSÉS PAR LA GRÈCE

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

1. Les restitutions à la Grèce restent insuffisantes

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

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

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

En effet, comme exposé plus haut, la Banque de France doit rétrocéder au compte 2,81 milliards d'euros au total au titre des intérêts qu'elle a touché sur les titres grecs (aux termes de deux conventions signées le 3 mai 2012 et le 26 juin 2013).

Sur ce total, 1,774 milliard aura été versé à la Grèce à fin 2020 ; un milliard restant à rembourser au regard des engagements pris en 2012. Or, l'échéancier actuel établi à la suite de la réactivation du mécanisme de rétrocession en 2018 prévoit le reversement de seulement 217 millions d'euros jusqu'en 2022.

La rapporteure considère que la Grèce a vocation à toucher l'intégralité des reversements promis en 2012. Un accord devra être trouvé au sein de l'Eurogroupe afin de décider la restitution des montants restants.

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

La rapporteure spéciale relève que la Banque de France est supposée verser au CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* 2 814 millions jusqu'en 2025 et qu'elle aura déjà versé 2,677 milliards à l'État au 31 décembre 2020.

Or, fin 2020, seuls les 1,774 milliard d'euros évoqués *supra* ont été reversés à la Grèce. Cela signifie que la mise en œuvre du programme a permis d'améliorer le solde budgétaire de l'État de 900 millions d'euros au détriment des finances publiques grecques.

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

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

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

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

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

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

A. OBJET DU COMPTE

Le compte de concours financiers retrace des avances de nature variée.

1. Principe

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

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

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

– une durée déterminée.

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

Article 24 de la LOLF

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Fonctionnement

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

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

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

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

– 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) ;

– et aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité (nouveau programme 826).

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

Le solde cumulé du compte depuis sa création est structurellement déficitaire, pour un montant qui atteint – 1 800,6 millions d’euros au 31 décembre 2019.

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 les principales dépenses du compte.

1. Objet

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

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

2. Exécution

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

En exécution, cet équilibre est également constaté, mais 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.

Pour 2019, en LFI, le montant de crédits ouverts sur programme 821 était de 11 milliards d’euros. Le montant des crédits consommés et les remboursements perçus en recettes s’élèvent à 8,081 milliards d’euros.

En 2020, le montant des crédits ouverts est de 10,4 milliards d’euros.

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

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

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

2. Exécution

Grâce aux réponses apportées par le Gouvernement au questionnaire de la rapporteure spéciale, des informations sur l'exécution 2020 sont d'ores et déjà disponibles pour ce programme.

a. Les avances

Au 15 septembre 2020, aucune avance n'avait été accordée.

Néanmoins, d'ici la fin de l'année, une avance de 50 millions d'euros votée au sein de la troisième loi de finances rectificatives pour 2020, doit être accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) afin de soutenir les établissements du réseau dans un contexte de crise sanitaire.

b. Les remboursements

Au 15 septembre 2020, un seul bénéficiaire d'avance a effectué un remboursement : la chambre de commerce et d'industrie de Guyane a remboursé 0,23 million d'euros des 5,2 millions d'euros accordés en 2015, et devrait rembourser 0,11 million d'euros supplémentaires d'ici la fin de l'année.

La loi de finances initiale pour 2020 prévoit, en outre, des remboursements de quatre autres bénéficiaires d'ici le 31 décembre 2020 :

– 5,2 millions d'euros par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au titre de plusieurs avances consenties depuis 2012 ;

– 4 millions d'euros par la Cité de la Musique, en règlement de l'avance de 60,5 millions d'euros octroyée en 2009, pour laquelle la Cité de la Musique est en défaut depuis le 31 décembre 2009 ;

– 34,7 millions au titre d'une avance accordée en février 2018 à l'Institut Mines Télécom (IMT) dans le cadre du déménagement de Paris à Saclay afin de financer les travaux immobiliers ;

– 45 millions du Fonds d'assurance formation des chefs exerçant une activité artisanale (FAFCEA) et des conseils de la formation des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), qui ont bénéficié d'une avance en novembre 2019.

Par ailleurs, le remboursement d'une avance de 850 millions d'euros accordée en 2010 au Fonds national pour la société numérique (FSN), logé au sein de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC), serait de nouveau reporté. Initialement prévu en septembre 2020, les crédits de cette avance ayant été redéployés en loi de finances rectificatives pour 2015 pour un montant de 800 millions d'euros, des travaux auraient été engagés afin de définir le traitement de cette avance.

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

Le programme 824 permet l'octroi d'avances à des services distincts de l'État comme les budgets annexes, les services autonomes de l'État ou les services nationalisés.

1. Objet

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

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

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

2. Exécution

En 2019, le BACEA n'a eu aucun recours aux avances, notamment grâce à la bonne situation de sa trésorerie, améliorée par le dynamisme de ses ressources propres dû à la croissance du trafic aérien. Dans le même temps, le montant du remboursement d'avances précédentes a été de 137,7 millions.

En LFI 2020, le montant de l'avance a été 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 ont rendu nécessaire la réactivation du mécanisme d'avances au BACEA.

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont ainsi ouvert 1 200 millions d'euros d'avances au BACEA afin de couvrir le déficit d'exploitation lié à l'effondrement du trafic aérien, en complément des 50 millions déjà ouverts en loi de finances initiale. Le Gouvernement anticipe un trafic inférieur de 30 % au niveau d'avant-crise, ce qui conduit à un besoin d'avances au profit du BACEA en 2021 de 760,6 millions d'euros, en forte augmentation par rapport à la LFI 2020 (50 millions).

Fin 2020, la « dette » du BACEA à l'égard du CCF *Avances* s'élèverait ainsi à 1,8 milliard d'euros, en forte augmentation par rapport à 2019 (667,4 millions).

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

STOCK DES AVANCES AU BACEA AU 31 DÉCEMBRE DEPUIS 2007*(en millions d'euros)*

Année	Stock au 31 décembre
2007	408,2
2008	487,2
2009	733,5
2010	902,6
2011	1 010,3
2012	1 138,2
2013	1 217,1
2014	1 281,5
2015	1 224,2
2016	1 100,9
2017	977,9
2018	805,1
2019	667,4
2020 (prévision)	1 811,1

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

La troisième loi de finances rectificatives a, par ailleurs, créé un nouveau programme 826 au sein du compte afin d'octroyer des avances, dont le total atteint 300 millions d'euros, aux exploitants d'aérodromes publics ou privés chargés d'une mission de service public, afin de faire face aux baisses de rendement des taxes d'aéroport. Cette avance a permis de financer les missions régaliennes de sécurité et de sûreté aéroportuaire, généralement financées par la taxe d'aéroport acquittée par les compagnies aériennes. Le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit pas de nouveaux crédits sur ce programme.

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 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, y compris en 2021, à un niveau de 15 millions d'euros par précaution, dans l'hypothèse où de nouveaux refus d'indemnisation interviendraient.

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

2. Exécution

Les crédits de précaution ouverts au titre de ce programme n'ont pas été consommés en 2019 et ne devraient pas l'être en 2020, car aucune demande d'indemnisation des victimes du Benfluorex n'a été instruite.

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

F. PRÉVISIONS POUR 2021

Pour 2021, il est prévu, pour l'ensemble du compte, des recettes de 10,5 milliards d'euros et des dépenses de 11 milliards d'euros, soit un solde négatif de 538,2 millions d'euros. Autrement dit, le montant des remboursements d'avances devrait être légèrement inférieur au montant des avances consenties pendant l'exercice, ce qui détériore d'autant le solde budgétaire de l'État.

PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU CCF AVANCES EN 2020

(en millions d'euros)

Programme	Dépenses (avances)	Recettes (remboursement)	Solde
821 – ASP pour PAC	10 000	10 000	0
823 – Organismes distincts	254	299,5	- 45,5
824 – Autres services et BA	760,6	176,9	- 583,7
825 – ONIAM	15	15	0
Total	10 385	11 029,6	- 538,2

Source : commission des finances, d'après PAP.

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

S'agissant du programme 821, les dépenses et recettes s'équilibrent à hauteur de 10 milliards d'euros en 2020. Ce montant est le même qu'en 2020, après une baisse de cinq années consécutives, en raison de la résorption des retards de paiement induits par la mise en place des nouvelles dispositions de la PAC. Depuis 2016, les crédits demandés sont plus importants afin de pouvoir préfinancer des aides relatives aux années antérieures.

S'agissant du programme 823, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit d'ouvrir des crédits de paiement de 254 millions d'euros sur le programme, dont :

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

– 4 millions d'euros au profit de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) afin de financer des investissements immobiliers dans six pays ;

– 100 millions d'euros, enfin, au titre de la réserve d'urgence, afin d'être en capacité de répondre à des besoins de trésorerie imprévus et limités, susceptibles d'apparaître ultérieurement. En 2021, ce montant est stable par rapport à 2020, après une hausse de 50 millions d'euros par rapport à 2019 pour tenir compte des risques de crise agricole identifiés par FranceAgrimer mais qui ne sont pas matérialisés à ce stade.

S'agissant du programme 824, en 2021, une nouvelle ligne d'avance au BACEA de 760,6 millions d'euros est proposée en PLF afin de faire face à la chute du trafic aérien.

Enfin, s'agissant du programme 825, Les crédits ouverts sur le programme 825 *Avances à l'ONIAM au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex* sont de 15 millions d'euros en 2021. Ce montant de crédits est le même depuis 2018 et constitue une enveloppe de précaution, dans l'hypothèse où de nouveaux refus d'indemnisation interviendraient.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 22 octobre, la commission a examiné les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services.

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

Après des avis de sagesse de la rapporteure spéciale sur les comptes 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, Participation de la France au désendettement de la Grèce et Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services, sans modification.

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

(en millions euros)

	Solde 2019 (perçu au titre de 2020)	2020	2021 (solde 2020)
ADIT			
ADP			
Aéroport de BORDEAUX-MERIGNAC			
Aéroport de la GUADELOUPE POLE CARAÏBES			
Aéroport de la MARTINIQUE			
Aéroport de la RÉUNION			
Aéroport de STRASBOURG			
Aéroport de TOULOUSE-BLAGNAC			
Aéroport MARSEILLE PROVENCE			
Aéroport MONTPELLIER			
Aéroports DE LA COTE D'AZUR			
Aéroports de LYON			
Aéroport de Bâle-Mulhouse			
ALSTOM			
AREA			
ATMB (Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc)			
Bpifrance SA (1 action prêtée par l'EPIC BPI)			
EPIC BPI France			60
CASINO D'AIX LES BAINS			
CIVI POL CONSEIL			
CNP ASSURANCES			
DASAULT AVIATION (1 action)			
DCI			
ERAMET			
EDF			
ENGIE			300
FDJ	18,83		19
GIAT INDUSTRIES			20
Grand port maritime du Havre			
Grand port maritime de la Guadeloupe			
Grand port maritime Dunkerque			
Grand port maritime La Rochelle			
Grand port maritime Rouen			

	Solde 2019 (perçu au titre de 2020)	2020	2021 (solde 2020)
Grand port maritime de Marseille			
Grand port maritime de la Réunion			
Grand port maritime de la Martinique			
Grand port maritime de la Martinique			
IMPRIMERIE NATIONALE			8
LA MONNAIE DE PARIS			
LA POSTE			78,5
NAVAL GROUP (ex DCNS)	76,73		
NEXTER SYSTEMS			
ORANGE	71,23	106,86	142,5
ODAS			
Port autonome de Paris			
RENAULT			
SAFRAN			
SEMMARIS			7,8
SNCF			
SNCF Mobilités			
SNPE			
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	1,12	7	0,7
SOFEMA			
SOFRESA			
SOGEPA			
SOVAFIM			
TECHNICATOME	10,69		16
THALES			
TSA			
Total des dividendes en numéraire	178,6	113,86	652,5
EDF			
FSI			
GDF SUEZ			
Total des dividendes en actions			
TOTAL GÉNÉRAL	178,6	113,86	652,5

Source : Agence des participations de l'État.