



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

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 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 33

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

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

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE BRUN

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (PFE).....	11
A. LES RECETTES	15
1. L'exécution partielle de l'année 2024.....	15
2. Les prévisions pour la fin de l'année 2024	18
3. Les prévisions pour 2025	18
B. LES DÉPENSES	19
1. L'exécution partielle de l'année 2024.....	19
2. Les prévisions pour la fin de l'année 2024	23
3. Les prévisions pour 2025	24
a. Les dépenses au titre des opérations en capital	24
b. Les dépenses liées au désendettement de l'État	25
C. UNE LISIBILITÉ IMPARFAITE	25
1. Une maquette de performance peu satisfaisante malgré des améliorations.....	26
2. Un circuit complexe	27
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS ..	28
A. OBJET DU COMPTE	28
1. Principe	28
2. Fonctionnement	30
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	32
1. Objet.....	32
2. Exécution	33
3. Prévisions pour 2025	33

C. LE PROGRAMME 823 AVANCES À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	33
1. Objet.....	33
2. Exécution	34
a. Les avances.....	34
b. Les remboursements	35
3. Prévisions pour 2025	36
D. LE PROGRAMME 824 PRÊTS ET AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT	37
1. Objet.....	37
2. Exécution	38
3. Prévisions pour 2025	39
E. LE PROGRAMME 825 AVANCES À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX	40
1. Objet.....	40
2. Exécution	40
3. Prévisions pour 2025	40
F. LE PROGRAMME 830 PRÊTS À FRANCEAGRIMER AU TITRE DES PRÉFINANCEMENTS DE FONDS EUROPÉENS.....	40
1. Objet.....	41
2. Exécution	41
3. Prévisions pour 2025	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 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, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Si ce rapport porte sur un compte d'affectation spéciale et un compte de concours financiers et aborde, à ce titre, des problématiques variées, le rapporteur spécial n'en réitère pas moins les observations qu'il a pu formuler à l'occasion de l'examen des précédents projets de loi de finances.

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

- **L'information budgétaire reste lacunaire et ne permet pas le vote éclairé des crédits du compte.** Ce sont plus de 2,5 milliards d'euros de crédits qui seraient ouverts en 2025 pour de nouvelles opérations en capital susceptibles d'intervenir au cours de l'année ayant pour objet principal la défense d'intérêts stratégiques de l'État et présentant un caractère confidentiel.

- **La maquette de performance reste défailante.** Les indicateurs associés aux deux objectifs – « *Veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières* » et « *Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* » – du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* demeurent non renseignés.

- **Le compte tend à être un simple véhicule par lequel transitent des crédits du budget général de l'État.** Une mécanique contestable et peu lisible conduit à en faire le support de l'affectation de crédits de missions du budget général de l'État au désendettement de celui-ci. En outre, les dividendes des participations financières de l'État n'entrent pas dans le champ de ces recettes, ce qui prive la représentation nationale de la possibilité de se prononcer sur leur utilisation en même temps que d'une vue sur la performance du portefeuille de participations de l'État et contrevient à l'esprit d'un compte d'affectation spéciale.

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

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

SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2023

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	4 387,8
Compte de concours financiers <i>Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> (solde cumulé)	– 6 066,0

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

**PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES POUR 2025
DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
9 569	9 569	0

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

**PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2025
DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
10 970,3	10 418,2	+ 552,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

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

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

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

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	Solde reporté
	Produits de cession et autres	Versement du budget général	Total	Opérations en capital	Désendettement	Total		
2006	17 180,3	0	17 180,3	17 170,1	0	17 170,1	210,5*	210,5
2007	7 725,3	0	7 725,3	512,4	3 526,3	4 038,7	3 686,5	3 897
2008	2 080,0	0	2 080,0	1 623,7	141,0	1 764,7	315,3	4 212,3
2009	514,2	2 940,0	3 454,2	1 796,8	0	1 796,8	1 657,4	5 869,7
2010	534,1	2 449,2	2 983,3	6 710,4	0	6 710,4	- 3 727,1	2 142,6
2011	634,6	0	634,7	716,2	0	716,2	- 81,6	2 061
2012	620,8	9 108,4	9 729,2	10 223,2	0	10 223,2	- 494,0	1 567
2013	2 751,2	8 340,5	11 091,7	9 871,8	0	9 871,8	1 219,8	2 786,8
2014	1 856,9	5 010,7	6 867,7	5 785,7	1 500,0	7 285,7	- 418,0	2 368,8
2015	2 645,6	804,3	3 449,8	2 619,4	800,0	3 419,4	30,4	2 399,2
2016	2 741,9	2 538,7	5 280,6	4 004,9	0	4 004,9	1 275,7	3 674,9
2017	6 410,8	1 500,8	7 911,6	8 562,9	100,0	8 662,9	- 751,2	2 923,7
2018	1 850,9	760,8	2 611,7	3 891,9	100,0	3 991,9	- 1 380,2	1 543,5
2019	2 452,3	362,8	2 815,1	1 122,1	0	1 122,1	1 693	3 236,5
2020	1 524,1	9 395,5	10 919,6	11 701,1	0	11 701,1	- 781,5	2 455
2021	560	4 207	4 767	5 536	0	5 536	- 769	1 686
2022	1 922,6	15 498,6	17 421,2	10 475,6	1 885,1	12 360,7	5 060,5	6 746,6
2023	4 439,8	8 775,5	13 215,3	8 985,7	6 588,3	15 574,1	- 2 358,8	4 387,8
2006-2023	58 445,4	71 692,8	130 138,3	111 309,9	14 640,7	125 950,7	-	-

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

Source : commission des finances d'après les annexes aux projets de lois de règlement et au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Le solde reporté du CAS PFE était de près de 4,4 milliards d'euros au 31 décembre 2023. Comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le rapporteur spécial estime que ce solde devrait intégrer les dividendes de l'ensemble des participations de l'État, afin de donner une vision exacte de la rentabilité de celles-ci. Ce n'est pas le cas puisqu'en application de la LOLF les dividendes sont exclus du solde : ils constituent des recettes non fiscales du budget général.

L'affectation des dividendes au compte d'affectation spéciale se justifierait pourtant :

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

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

Il conviendrait ainsi de modifier l’article 3 de la LOLF, qui dispose que « *les ressources budgétaires de l’État comprennent [...] les revenus courants [...] de ses participations financières* ».

Le versement direct au CAS des dividendes des sociétés dont l’État est actionnaire via l’Agence des participations de l’État (APE) permettrait au Parlement de se prononcer sur le montant de ces dividendes, qui resterait affecté au CAS, et de renouer le lien entre les participations publiques et leurs produits.

MONTANT DES DIVIDENDES PERÇUS DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L’AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (est.)	2025 (est.)
Numéraire	1,8	1,7	0,3	0,9	1,4	2,2	2,4	2,5
Titres	0,6	0,6	–	1,2	0,9	0,1	–	–
Total	2,4	2,3	0,3	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le montant total des dividendes des entreprises du portefeuille de l’APE qui seront versés à l’État au cours de l’année 2024 est estimé à près de 2,38 milliards d’euros, soit une hausse de 1,7 % par rapport au montant de 2,34 milliards d’euros perçus en 2023 ⁽¹⁾.

Les dividendes versés à l’État au cours de l’année 2025 devraient représenter un montant de près de 2,5 milliards d’euros, soit une hausse de 5 % s’expliquant par l’évolution globale des résultats des entreprises du portefeuille, nonobstant une baisse prévue du dividende versé par Engie.

(1) Les dividendes perçus au cours d’un exercice budgétaire N comprennent le solde au titre de l’exercice N-1 et l’acompte au titre de l’exercice N.

La politique de dividendes de l'État actionnaire

Tout en pesant sur la politique de distribution des entreprises de son portefeuille selon les principes d'un investisseur de droit commun, l'État, actionnaire de long terme et garant du développement d'activités qui, pour la plupart, sont de nature stratégique, veille à ce que cette politique de dividendes reste compatible avec la santé financière de ses participations et leur capacité à investir dans des projets rentables.

La politique de dividendes des entreprises à participation publique doit ainsi viser :

- une rémunération comparable à celle versée aux actionnaires privés d'entreprises du même secteur ;
- un niveau de dividendes soutenable sur le moyen terme et cohérent avec la trajectoire financière de l'entreprise, son endettement et sa notation ;
- un prélèvement sur les résultats de nature à limiter le risque de réinvestissement par l'entreprise dans des projets dont la rentabilité serait inférieure au coût de la ressource financière ;
- un taux de distribution calculé sur les résultats de l'activité récurrente et non sur sa composante exceptionnelle.

S'il est difficile, voire impossible, de conduire une politique homogène de distribution pour l'ensemble des entreprises à participation publique, compte tenu de la forte cyclicité de certains secteurs, qui fait obstacle à une distribution de dividendes stables, le Gouvernement estime que, pour l'ensemble du portefeuille :

- le niveau de prélèvement est en ligne avec les pratiques de marché tant en termes d'évolution lors des différentes phases conjoncturelles que par référence aux comparables sectoriels ;
- cette politique n'a pas pesé sur l'investissement des entreprises ni entravé les mutations structurelles de certaines entreprises (Areva, Air France - KLM, les infrastructures de transport, La Poste), l'État actionnaire faisant preuve de flexibilité dans l'application de sa doctrine si la situation de l'entreprise l'exigeait ;
- les dividendes versés ont maintenu une pression suffisante sur le management des sociétés afin qu'il ne réinvestisse que dans des projets dont la rentabilité à long terme est assurée ;
- l'État actionnaire s'est donné les moyens de faire prévaloir les considérations de long terme : vérification systématique de la soutenabilité de la politique de distribution et de sa compatibilité avec la trajectoire financière à moyen terme de l'entreprise ; mise en place, par une disposition statutaire, de formules de majoration de 10 % des dividendes versés pour les actionnaires détenant leurs titres au nominatif depuis plus de deux ans comme, par exemple chez EDF et Engie.

Au cas par cas, le niveau de distribution recherché est ajusté en fonction de la trajectoire financière de l'entreprise, en particulier son niveau d'endettement, notamment dans les situations de crise financière.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

A. LES RECETTES

Les recettes du compte d'affectation spéciale sont essentiellement de deux ordres :

- d'une part, le produit des cessions, par l'État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement ou indirectement ;
- d'autre part, des versements du budget général de l'État.

1. L'exécution partielle de l'année 2024

La loi de finances pour 2024 prévoyait un montant de recettes de 9,862 milliards d'euros pour le CAS *Participations financières de l'État*.

Outre le report du solde comptable de 2023 sur 2024, soit 4,388 milliards d'euros, le montant des opérations en recettes intervenues depuis le début de l'année 2024 sur le CAS s'élève au 30 septembre à 7,477 milliards d'euros.

OPÉRATIONS EN RECETTES INTERVENUES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 30 SEPTEMBRE 2024

(en euros)

Société ou programme	Objet	Montant
Budget général Programme 369 <i>Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19</i>	Abondement pour la dotation en capital de la Caisse de la dette publique (CDP)	6 474 951 599,00
Budget général Programme 425 <i>Financement structurel des écosystèmes d'innovation</i>	Abondement au titre du Plan France 2030 (volet fonds propres)	500 000 000,00
Budget général Programme 365 <i>Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement</i>	Abondement pour la dotation en capital de l'Agence française de développement (AFD)	150 000 000,00
Air France-KLM	Remboursement anticipé des 3 987 165 OCEANes (obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes) Air France-KLM souscrites en mars 2019	71 449 996,80
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Capital risque – capital développement technologique » : remboursements de capital	57 785 000,00
Holding DCI	Cession de 271 595 actions Défense Conseil International	46 171 150,00

Établissement public industriel et commercial (Epic) Bpifrance	Retours du PIA, action « Multicap Croissance n° 2 » (troisième, quatrième et cinquième distributions du fonds Multicap Croissance n° 3)	40 058 074,79
Bpifrance investissement	54°, 55° et 56° distributions du Fonds national d'amorçage (FNA)	27 080 970,00
Budget général Programme 363 <i>Compétitivité</i>	Abondement pour le paiement du troisième appel de fonds (quatrième versement) du Fonds de Fonds France Relance État Région	22 000 000,00
Budget général Programme 144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	Abondement de la direction générale de l'armement pour le paiement du cinquième appel de fonds du Fonds Innovation Défense	15 000 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Fonds national d'amorçage n° 2 [FNA 2] » - première distribution du fonds national d'amorçage n° 2	10 434 759,12
Caisse des dépôts et consignations	Retours PIA, actions « Quartiers numériques » et « French Tech » – volet « Accélération » : remboursements de capital	10 197 949,01
Budget général Programme 144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	Abondement de la direction générale de l'armement pour le paiement du neuvième appel de fonds du fonds Definvest	10 000 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis » volet « French Tech Souveraineté » : remboursement d'obligations convertibles Vade Secure	7 999 999,52
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : cession d'obligations convertibles Silicon Mobility	6 578 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Fonds national post-maturation - Frontier Venture » – sixième distribution du fonds French Tech Seed	6 372 500,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour PIA, action « Instituts hospitalo-universitaires » : remboursements de capital	4 499 977,50
Caisse des dépôts et consignations	Retour PIA, action « Fonds de fonds de retournement » : remboursement de capital	3 004 185,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour PIA, action « Financement de l'économie sociale et solidaire (ESS) » : remboursements de prêts	2 732 674,47
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Développement de l'économie numérique », « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants », volet « Subventions et avances remboursables », « Usages et technologies du numérique » - onzième distribution du Fonds Ambition Amorçage Angels	2 663 946,72
Bpifrance investissement	69° distribution du fonds FFT3	2 243 550,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour PIA, action « Ville de demain » : remboursements de capital	1 621 749,54

Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : intérêts capitalisés	1 157 666,94
Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	Reversement de la seconde partie du prix de cession de 1 112 parts sociales de la société Croissance Foot SARL au prix de base de 2 200 000 euros	950 000,00
Consortium de réalisation (CDR)	Complément de prix suite à la cession de 148 723 629 actions de la Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP)	856 000,00
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : remboursement d'un prêt d'actionnaire consenti à la Financière Zadig (partie capital)	344 109,96
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » (remboursements d'avances sur comptes courants d'associés)	280 000,00
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » (versements d'intérêts capitalisés)	208 118,81
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » (distributions partielles de prime d'émission)	137 200,00
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : cessions d'actions	120 502,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour PIA, action « Renforcement des pôles de compétitivité » et volet « Plateformes mutualisées d'innovation »	42 309,72
Epic Bpifrance	Retour PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : remboursement d'un prêt d'actionnaire consenti à la Financière Zadig (partie intérêts capitalisés)	9 636,51
Holding DCI	Cession de 112 actions Sofema	2 248,96
Epic Bpifrance	Retour PIA action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : remboursement de trop-perçu correspondant au versement de la prime d'émission dans le cadre de la souscription au FPCI Auriga Opportunité Cyber	1 704,81
Consortium de réalisation (CDR)	Complément de prix suite à la cession de 1 480 799 actions de la Nouvelle Société de Réalisation de Défaillance (NSRD)	987,20
Safran	Soulte en espèces suite à la conversion en actions de 1 037 624 OCEANes Safran	19,99
EDF	Cession de l'action de préférence de catégorie B de la société GEAST détenue par l'État	1,00
	TOTAL	7 476 956 587,37

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Sont notamment intervenus :

– divers abondements *via* le budget général de l'État à hauteur de 7,172 milliards d'euros, notamment 6,475 milliards d'euros pour la dotation en capital de la Caisse de la dette publique (CDP) ⁽¹⁾ en provenance du programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19*, 500 millions d'euros dans le cadre du plan France 2030 en provenance du programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation* et 150 millions d'euros pour la dotation en capital de l'Agence française de développement (AFD) en provenance du programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* ;

– le remboursement anticipé de 3 987 165 obligations à option de conversion ou d'échange en actions nouvelles (OCEANes) de la société Air France-KLM souscrites par l'État en mars 2019 pour un montant de plus de 71 millions d'euros ;

– la cession de 271 595 actions de la société Défense Conseil international, pour un montant de plus de 41 millions d'euros ;

– divers retours sur investissements, pour un montant de près de 186 millions d'euros, essentiellement au titre du programme d'investissements d'avenir et du Fonds national d'amorçage.

2. Les prévisions pour la fin de l'année 2024

Du 1^{er} octobre 2024 au 31 décembre 2024, les recettes s'élèveraient à 455 millions d'euros. Elles reposeraient sur des versements en provenance des programmes 422 *Valorisation de la recherche*, 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, au titre des troisième et quatrième programmes d'investissement d'avenir et du plan France 2030.

3. Les prévisions pour 2025

Sont attendus en 2025 :

– 728 millions d'euros de recettes issues de cessions d'actifs au titre de deux opérations qui restent, à l'heure de la rédaction du présent rapport, confidentielles ;

– 186 millions d'euros de retours sur investissement pour l'État de plusieurs fonds de capital-risque ;

– 8,655 milliards d'euros de versements du budget général.

(1) Il s'agit d'amortir sur une période de vingt ans (de 2022 à 2042) le montant de la « dette covid » contractée dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, qui s'élève à 165 milliards d'euros, au moyen de dotations annuelles auprès de la Caisse de la dette publique (CDP).

Le montant de ces recettes prévisionnelles, soit 9,569 milliards d’euros, couvre exactement le montant de la prévision de dépenses.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE

(en millions d’euros)

	LFI 2024	Prévision 2025
01 - Produit des cessions, par l’État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	45	728
02 - Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l’État	0	0
03 - Reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation	0	0
04 - Remboursement de créances rattachées à des participations financières	0	0
05 - Remboursements de créances liées à d’autres investissements, de l’État, de nature patrimoniale	180	186
06 - Versement du budget général	9 637	8 655
Total	9 862	9 569

Source : projet annuel de performances pour 2025.

B. LES DÉPENSES

1. L’exécution partielle de l’année 2024

La loi de finances pour 2024 prévoyait, au titre du CAS *Participations financières de l’État*, des dépenses d’un montant de 9,862 milliards d’euros. L’ensemble des opérations en dépenses effectuées entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2024 s’élève à 8,2 milliards d’euros.

**OPÉRATIONS EN DÉPENSES INTERVENUES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER
ET LE 30 SEPTEMBRE 2024**

(en euros)

Société	Objet	Montant
Caisse de la Dette Publique (CDP)	Dotation en capital	6 474 951 599,00
Epic Bpifrance	Versement au titre du Plan France 2030, action « Aides à l'innovation <i>bottom-up</i> (fonds propres) », volet « Multicap croissance-MC4 »	500 000 000,00
LFB SA	Six versements au titre des tranches 2024 de l'avance en compte courant d'actionnaire	320 000 000,00
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	31 ^e libération suite à la souscription à l'augmentation de capital le 20 décembre 2023 pour un montant de 250 000 000 euros	200 285 000,00
Agence française de développement (AFD)	Dotation en capital	150 000 000,00
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	Premier et deuxième versements de l'augmentation de capital	100 335 731,50
John Cockerill Defense	Augmentation de capital	80 600 000,00
Société Le Nickel-SLN	Souscription de 800 titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI)	80 000 000,00
Société Le Nickel-SLN	Souscription de 800 titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI)	80 000 000,00
Société Le Nickel-SLN	Versement de la tranche 2024 du prêt accordé en 2023	60 000 000,00
Société Financière Internationale	Quatrième versement de l'augmentation générale de capital	48 570 076,64
Banque Africaine de Développement	Quatrième versement de l'augmentation générale de capital	28 114 712,70
Bpifrance Investissement	Troisième appel de fonds (quatrième versement) du fonds de fonds France Relance État-régions	22 000 000,00
Siparex	Deuxième appel de fonds de la tranche différée du Fonds France Nucléaire (troisième appel de fonds) et troisième appel de fonds de la tranche différée du Fonds France Nucléaire (quatrième appel de fonds)	19 000 000,00
Fonds Aéro Ace Partenaires	Sixième appel de fonds du compartiment plateforme (5 ^e tranche différée)	10 312 500,00
Bpifrance Investissement	Neuvième appel de fonds du fonds Definvest	10 000 000,00
Banque ouest africaine de développement (BOAD)	Deuxième libération de l'augmentation de capital de 2022	6 997 409,89
Fonds Aéro Ace Partenaires	Huitième appel de fonds du compartiment support (septième tranche différée)	6 750 000,00

Société	Objet	Montant
Radio France	Augmentation de capital	803 985,00
Caisse des Dépôts et Consignations	Taxe sur les transactions financières suite à la livraison de 1 067 715 actions SAFRAN le 20 juin 2024 après conversion de 1 037 624 OCEANES SAFRAN	649 277,49
Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)	Dixième libération de l'augmentation de capital de 2010	487 836,86
Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC)	Premier versement au titre de l'augmentation de capital souscrite par la France en 2024	189 417,92
SOGEPA	Rémunération au titre du prêt d'actions Air France-KLM	30 000,00
	TOTAL	8 200 077 547,00

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Sont notamment intervenus :

– pour 6,475 milliards d'euros, une dotation au capital de la Caisse de la dette publique (CDP) ⁽¹⁾ ;

– pour 500 millions d'euros, des opérations en fonds propres dans le cadre du plan France 2030 ;

– pour 320 millions d'euros, six versements au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologie (LFB) au titre d'avances en compte courant d'actionnaire accordées par l'État ⁽²⁾ ;

– pour 150 millions d'euros, une dotation en capital de l'Agence française de développement (AFD) ⁽³⁾ ;

(1) Il s'agit d'amortir sur une période de vingt ans (de 2022 à 2042) le montant de la « dette covid » contractée dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, qui s'élève à 165 milliards d'euros, au moyen de dotations annuelles auprès de la Caisse de la dette publique (CDP).

(2) Afin de couvrir les besoins de financement du LFB, l'État a versé à celui-ci, entre 2019 et 2023, sous forme d'avances en compte courant d'actionnaire, un montant total de 674,5 millions d'euros, dont 89,9 millions d'euros ont été convertis en titres de capital dans le cadre d'une augmentation de capital du LFB souscrite par l'État le 22 décembre 2021. Par une décision du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 15 janvier 2024, il a été décidé de verser sous forme d'une nouvelle avance en compte courant d'actionnaire – Avance 2024-S1 – un montant supplémentaire de 200 millions d'euros au plus. Au titre de cette avance en compte courant d'actionnaire – Avance 2024-S1 – quatre versements ont été respectivement effectués le 6 février, le 6 mars, le 28 mars et le 22 mai 2024 pour un montant total de 200 millions d'euros. Puis, par une nouvelle décision du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 12 juin 2024, il a été décidé de verser, sous forme d'une nouvelle avance en compte courant d'actionnaire – Avance 2024-S2 –, un montant additionnel de 210 millions d'euros au plus. Au titre de cette avance en compte courant d'actionnaire, un premier versement d'un montant de 60 millions d'euros a été effectué le 8 juillet 2024 et un second versement du même montant le 12 septembre 2024.

(3) L'État a réalisé, le 26 juin 2024, comme en 2021, 2022 et 2023, un nouveau renforcement des fonds propres de l'AFD par voie de dotation en capital à hauteur de 150 millions d'euros. Parallèlement à ce versement, l'AFD a procédé, sur le programme 853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le

– pour 220 millions d’euros, le paiement d’une tranche du prêt accordé par l’État à la Société Le Nickel-SLN et une souscription à des titres subordonnés à durée indéterminée émis par la SLN ⁽¹⁾ ;

– pour 200 millions d’euros, une libération de capital consécutive à la souscription de l’État à une augmentation de capital de la société pour le logement intermédiaire pour 250 millions d’euros ⁽²⁾ ;

– pour 100 millions d’euros, les première et deuxième libérations de la souscription à l’augmentation de capital de la Banque de développement du Conseil de l’Europe intervenue le 11 avril 2023 ⁽³⁾ ;

– pour 80 millions d’euros, la souscription à l’augmentation de capital de la société John Cockerill Defense (JCD) ⁽⁴⁾.

développement économique et social dans des États étrangers, à un remboursement partiel anticipé à due concurrence de prêts de ressource à condition spéciale (RCS) octroyés via ledit programme. Cette conversion est essentielle au déploiement de l’activité de l’AFD, dans le respect du cadre prudentiel auquel elle est soumise en tant que société de financement. En effet, du fait d’un changement réglementaire, les RCS ne sont plus prises en compte dans le calcul du ratio grands risques auquel l’agence est soumise depuis juin 2021.

(1) En raison de difficultés opérationnelles et financières notamment dues aux problèmes rencontrés pour opérer dans les mines qui alimentent l’usine de Doniambo, à ses coûts d’approvisionnement en énergie et à la crise en Nouvelle Calédonie, la Société Le Nickel-SLN connaît une situation de trésorerie critique. Compte tenu de l’enjeu pour le territoire calédonien et du souhait de l’État de voir émerger une solution durable pour l’avenir du nickel en Nouvelle-Calédonie, l’État a décidé d’apporter de nouveaux soutiens financiers à la Société Le Nickel-SLN.

(2) Pour atteindre l’objectif fixé par le Président de la République de construire 25 000 logements intermédiaires, l’État, par un décret du 24 septembre 2015, a créé une société à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) dénommée Société pour le logement intermédiaire (SLI). L’État a souscrit au capital de la SLI à hauteur de 750 millions d’euros afin de permettre la création d’environ 13 000 logements intermédiaires. Les fonds sont libérés en fonction des besoins de la SLI : 7,11 millions d’euros ont été versés en 2015, puis 16,28 millions d’euros en 2016, 45,87 millions d’euros en 2017, 78 millions d’euros en 2018, 91,10 millions d’euros en 2019, 49,5 millions d’euros en 2020, 62 millions d’euros en 2021, 95 millions d’euros en 2022 et 156 millions d’euros en 2023, soit un total de 600,86 millions d’euros. Pour permettre à la SLI de continuer d’investir dans des programmes immobiliers, l’État a souscrit, le 20 décembre 2023, à une augmentation de capital de la société pour un montant de 250 millions d’euros. À la suite de cette souscription, 200,28 millions d’euros ont été versés à la SLI le 1^{er} février 2024.

(3) À la suite de la résolution 463 (2022) adoptée le 2 décembre 2022 par le Conseil de direction de la Banque de développement du Conseil de l’Europe (CEB) décidant de l’augmentation de capital de la Banque de développement du Conseil de l’Europe (CEB) à hauteur d’un montant maximum de 4,25 milliards d’euros, la France a souscrit, le 11 avril 2023, à ladite augmentation de capital pour un montant de 710,593 millions d’euros. Conformément à la résolution précitée établissant les termes et conditions de l’augmentation de capital, la part du capital libéré au titre de la souscription par la France à l’augmentation de capital telle que susvisée est fixée à 28,24 % du capital souscrit, soit 200,671 millions d’euros, à verser en quatre tranches égales de 50,167 millions d’euros chacune. La première tranche a été versée le 27 mars 2024. La deuxième tranche a été versée le 1^{er} juillet 2024.

(4) Dans le prolongement du memorandum d’entente conclu le 17 juin 2024 entre le Président de la République et le Premier ministre belge en vue d’une coopération industrielle renforcée dans le domaine de la défense terrestre entre les deux pays, l’État a souscrit, le 26 juin 2024, aux côtés de la SFPI, société d’investissement de l’État fédéral belge, à une augmentation de capital de la société John Cockerill Defense (JCD) qui a été intégralement libérée en numéraire le jour de la souscription, pour un montant de 80,6 millions d’euros. L’État et la SFPI détiennent désormais chacun 10 % du capital de JCD. Cette augmentation de capital a permis à JCD de financer l’acquisition de la société Arquus, leader européen des véhicules blindés et acteur de référence des technologies innovantes appliquées à la défense.

2. Les prévisions pour la fin de l'année 2024

Pour le dernier trimestre de l'année 2024, sont notamment prévus, pour un montant de 1,2 milliard d'euros :

- pour 3 millions d'euros, un versement auprès de la CDP au titre du désendettement de l'État ;

- pour 12 millions d'euros, un versement au titre d'un second appel de fonds du fonds Ace Aero Partenaires, un premier versement de 17 millions d'euros ayant déjà eu lieu depuis le début de l'année ;

- pour 90 millions d'euros, une nouvelle avance en compte courant d'actionnaire auprès du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) ;

- pour 126 millions d'euros, le versement de compléments de prix au titre des opérations d'acquisition de titres Orano auprès d'AREVA SA, de la société Natixis ou encore de la Caisse des dépôts et consignations, intervenues en 2021 et 2022 ⁽¹⁾ ;

- pour 70 millions d'euros, une nouvelle souscription à des titres subordonnés à durée indéterminée ⁽²⁾ émis par la société Le Nickel-SLN ;

- pour 65 millions d'euros, une augmentation de capital d'IN Group, afin de lui permettre de mener à bien l'acquisition des activités d'identité numérique de l'entreprise Nets au Danemark et de renforcer ainsi l'activité de ses services digitaux ;

- pour 56 millions d'euros, une dotation au Grand port maritime de Dunkerque ⁽³⁾ ;

- pour 300 millions d'euros, une opération encore confidentielle à la date de la rédaction du présent rapport, qui doit permettre à l'État d'accompagner une entreprise de son portefeuille dans une dynamique d'investissement et lui permettre de conforter sa position à l'international sur ses segments d'activité ;

(1) Dans le cadre des opérations d'acquisition de titres Orano auprès d'AREVA SA, de la société Natixis ou encore de la Caisse des dépôts et consignations, intervenues en 2021 et 2022, l'ensemble des vendeurs et l'État sont convenus du versement éventuel de compléments de prix sur chacune des opérations afin de tenir compte de la sensibilité de la valorisation de la société Orano. Au titre des opérations indiquées, le montant cumulé maximum des compléments de prix susceptibles d'être versés en 2024 est de 126 millions d'euros, les travaux d'évaluation définitive étant actuellement en cours.

(2) Les titres subordonnés à durée indéterminée sont des émissions subordonnées dont la durée est infinie, le remboursement se faisant au gré de l'emprunteur.

(3) Afin de permettre au Grand Port Maritime de Dunkerque d'accélérer l'aménagement de son foncier industriel, une dotation en capital d'un montant global de 137 millions d'euros a été annoncée, répartie en deux versements, soit 56 millions d'euros prévus en 2024 et le solde prévu en 2025, répondant ainsi à ses besoins de financement.

– pour 485 millions d’euros, des dépenses au titre d’opérations hors du périmètre de l’APE, dont 455 millions d’euros d’investissements en fonds propres dans le cadre des programmes d’investissement d’avenir et du plan France 2030, 15 millions d’euros au fonds de soutien aux industries agroalimentaires et 15 millions d’euros au fonds innovation défense.

3. Les prévisions pour 2025

Par rapport à la loi de finances pour 2024, les dépenses financées par le compte d’affectation spéciale connaîtraient en 2025 une légère baisse de 3 %, qu’explique, pour l’essentiel, la baisse de 1,321 milliard d’euros, soit 20,4 %, des crédits du programme 732 *Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État*. En revanche, le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État* verrait ses crédits progresser de 30,4 %, soit un peu plus de 1 milliard d’euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024 AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

(en millions d’euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Variation	En %
Programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État	3 387	4 416	+ 1 029	+ 30,4 %
01 – Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d’actionnaire et prêts assimilés	3 180	4 314	+ 1 134	+ 35,6 %
04 – Autres investissements financiers de nature patrimoniale	207	102	– 105	– 50,7 %
Programme 732 Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État	6 475	5 154	– 1 321	– 20,4 %
01 – Désendettement de l’État ou d’établissements publics de l’État	6 475	5 154	– 1 321	– 20,4 %
Totaux	9 862	9 569	– 293	– 3 %

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2025.

a. Les dépenses au titre des opérations en capital

Le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État* représenterait 4,416 milliards d’euros de dépenses en 2025, les crédits demandés étant supérieurs de 30,4 % à ceux ouverts par la loi de finances pour 2024 et essentiellement (97,7 %) consacrés à l’action 1 *Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d’actionnaires et prêts assimilés*.

Dans le périmètre de l’Agence des participations de l’État, sur un montant total de 2,655 milliards d’euros, 2,524 milliards d’euros seraient ouverts pour le financement de nouvelles opérations en capital susceptibles d’intervenir en 2025 ayant pour objet principalement la défense d’intérêts stratégiques de l’État et présentant un caractère confidentiel. S’y ajouteraient 50 millions d’euros pour une souscription au capital de la Société pour le logement intermédiaire, 81 millions

d'euros pour une dotation au Grand Port maritime (GPM) de Dunkerque et 10 millions d'euros pour une dotation à la Monnaie de Paris.

Hors du périmètre de l'Agence des participations de l'État, pour un montant de 1,751 milliard d'euros, seraient ouverts :

- 1,295 milliard d'euros pour des investissements en fonds propres au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et du plan France 2030 ;

- 208,5 millions d'euros pour des opérations concernant les banques multilatérales de développement ;

- 145 millions d'euros pour le renforcement en fonds propres de l'Agence française de développement (AFD).

Au titre de l'action 4 *Autres investissements financiers de nature patrimoniale*, qui retrace des opérations financières qui ne sont ni des prêts ni des avances mais qui ne peuvent pas non plus être rattachées immédiatement et directement à une participation financière, seraient ouverts 102 millions d'euros, notamment :

- 40 millions d'euros pour le financement du Fonds de soutien aux industries agroalimentaires ;

- 10 millions d'euros pour le fonds Definvest ;

- 20 millions d'euros pour le fonds Innovation Défense ;

- 32 millions d'euros pour le fonds de fonds France Relance État-régions.

b. Les dépenses liées au désendettement de l'État

Le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* serait doté de 5,153 milliards d'euros, montant en baisse de 20,4 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2024. Ainsi, la part du programme 732 au sein des crédits du CAS *Participations financières de l'État* régresserait de 11,8 points, passant de 65,7 % à 53,9 % de leur montant global.

C. UNE LISIBILITÉ IMPARFAITE

La maquette de performances et l'architecture du compte d'affectation spéciale ne connaissant pas d'évolution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, le rapporteur spécial est conduit à réitérer les critiques qu'il avait déjà formulées.

1. Une maquette de performance peu satisfaisante malgré des améliorations

Le projet annuel de performances pour 2023 assignait deux objectifs au programme 731, cœur du CAS *Participations financières de l'État* :

- veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières ;
- assurer le succès des opérations de cessions des participations financières.

Le premier objectif « *Veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières* » était assorti des trois indicateurs suivants :

- « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* » (ROCE) ;
- « *suivi et maîtrise de l'endettement* » ;
- « *taux de rendement de l'actionnaire* ».

Le second « *Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* » était assorti de deux indicateurs :

- « *écart entre recettes de cessions et valeur boursière des participations cédées* » ;
- « *taux des commissions versées par l'État à ses conseils* ».

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 comme de ceux qui l'ont précédé, pour ces indicateurs, aucune prévision ni aucune cible n'est fixée, dans le projet annuel de performances, pour l'année en cours ni pour l'année qui est l'objet du projet de loi de finances. Seules figurent les données relatives aux exercices antérieurs.

Le Gouvernement indique que l'ensemble des indicateurs, notamment ceux prévus au titre de l'objectif « *Veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières* », sont particulièrement dépendants de facteurs externes multiples et qu'il est donc difficile de fixer des cibles parfois deux années à l'avance s'agissant d'un portefeuille très divers de sociétés soumises aux conditions économiques futures.

Le rapporteur spécial estime que cette situation n'est pas satisfaisante et contrevient à l'esprit d'une gestion par la performance qui sous-tend les règles édictées par la loi organique relative aux lois de finances. Si le Gouvernement estime qu'il lui est impossible de fournir des prévisions pour l'année en cours et de fixer des cibles pour l'année à venir, il conviendrait qu'il refonde la maquette de performance pour substituer d'autres indicateurs à ceux actuellement non renseignés – que l'Agence des participations de l'État juge elle-même « *inopérants* ».

Le rapporteur spécial note cependant avec intérêt l'évolution des cibles des indicateurs apparus dans le cadre du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2024, visant à mesurer l'atteinte d'un nouvel objectif « *Assurer la performance des entreprises du périmètre APE en matière de responsabilité sociale et environnementale* » :

– la cible de l'indicateur « *Entreprises réalisant un bilan GES complet* » ⁽¹⁾, qui avait été fixée pour 2024 à 80 %, est portée à 90 %, les proportions constatées au titre des années 2022 et 2023 ayant été respectivement de 55 % et de 65 % ;

– la cible de l'indicateur « *Entreprises ayant au moins 25 % de femmes dans les instances dirigeantes* » ⁽²⁾ qui avait été fixée à 70 % pour 2024, est portée à 75 % pour 2025, les proportions constatées en 2022 et 2023 ayant été respectivement de 57 % et de 67 %.

2. Un circuit complexe

Dans le contexte d'une crise sanitaire interrompant les opérations de cession, le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* est essentiellement alimenté par le budget général.

Ont ainsi été créés le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* dans le cadre de la mission *Plan d'urgence* ⁽³⁾ et, plus récemment, au sein de la mission *Économie* ⁽⁴⁾, pour prendre le relais du programme 358 – après la disparition, au terme de l'exercice 2022, de la mission *Plan d'urgence* –, le programme 367 explicitement intitulé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 *Financement des opérations patrimoniales en 2025 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*. Ne servant plus que de véhicule aux prises de participations financées depuis le budget général, le CAS perd de son intérêt.

Pour sa part, le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* était destiné, à l'origine, à retracer les contributions au désendettement public à partir de la valorisation des participations financières de l'État. Du fait de la crise sanitaire et des difficultés économiques qui

(1) L'indicateur calcule le nombre d'entreprises réalisant un bilan GES complet par rapport au nombre d'entreprises suivies par le pôle RSE de l'APE. Ce critère est assis sur un échantillon représentatif de 51 entreprises du portefeuille de l'APE, dont ont été exclues, entre autres, les sociétés dans lesquelles l'APE n'exerce pas de droit en gouvernance, les véhicules d'investissement intermédiaires, ainsi que les sociétés en extinction.

(2) L'indicateur calcule le nombre d'entreprises ayant au moins 25 % de femmes dans leurs instances dirigeantes par rapport au nombre d'entreprises suivies par le pôle RSE. Le nombre d'entreprises suivies est légèrement inférieur au nombre d'entités relevant du périmètre de l'APE et comme pour l'indicateur 3.1, se compose des mêmes 51 entreprises dont ont été exclues, entre autres, les sociétés dans lesquelles l'État n'exerce pas de droit en gouvernance, les véhicules d'investissement intermédiaires, ainsi que les sociétés en extinction.

(3) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(4) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

en ont résulté, l'État n'a opéré aucune cession dont le produit aurait pu contribuer à son désendettement. L'État a souhaité néanmoins afficher, dès 2022, une trajectoire d'apurement de la dette née de la crise sanitaire. Il s'agit ainsi d'amortir sur une période de 20 ans – 2022 à 2042 – le montant de la dette contractée dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, qui s'élève à 165 milliards d'euros, au moyen de dotations annuelles auprès de la CDP, le programme 732 *Désendettement de l'État* portant la dépense correspondant aux dotations à la Caisse de la dette publique.

En l'absence de recettes de cession significatives, et compte tenu du caractère stratégique de la dépense, chaque échéance annuelle versée à la CDP nécessite l'abondement préalable en recettes du CAS *PFE* à partir du programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19* à hauteur de la dépense envisagée.

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

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

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

Les opérations du CCF *Prêts et avances 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 retrace des prêts et avances de nature variée à des entités publiques.

1. Principe

Le CCF *Prêts et 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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Aux termes de cet article, les prêts et avances doivent respecter deux principes :

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

- une **durée déterminée**.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions qui ne diraient pas leur nom. En principe, les avances ne peuvent donc être consenties que si les ressources financières permettant leur remboursement sont certaines.

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

L'intitulé du compte de concours financiers, auparavant *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, a été complété par l'article 121 de la loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾. Cette modification a précisé son objet pour l'élargir aux prêts (d'une durée supérieure à deux ans), par distinction avec les avances (d'une durée inférieure à deux ans).

Si des prêts et avances transitaient déjà par ce compte, ce changement de nom permet sa mise en conformité avec l'article 24 de la LOLF.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Article 24 de la LOLF

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Fonctionnement

Le compte retrace, en dépenses, l'octroi de prêts et avances :

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

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

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

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

– à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens (programme 830).

Il convient de noter que le compte porte aussi les crédits des programmes 826 Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, 827 Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19 et 828 Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19, qui ne feraient l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2025, de même qu'en 2024.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CCF DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024
AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025**

*(en autorisations d'engagement et en crédits de paiement
et en millions d'euros)*

	LFI 2024	PLF 2025	Variation	En %
Programme 821 Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	10 000	10 000	—	—
Programme 823 Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	210	260	+ 50	+ 23,8 %
Programme 824 Prêts et avances à des services de l'État	238,2	73,2	- 165	- 69,3 %
Programme 825 Avances 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	15	15	—	—
Programme 826 Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	0	0	—	—
Programme 827 Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	0	0	—	—
Programme 828 Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	0	0	—	—
Programme 830 Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens	70	70	—	—
Totaux	10 533,2	10 418,2	- 115	- 1,1 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

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

Le compte devrait être excédentaire de 552 millions d'euros en 2025.

PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU CCF PRÊTS ET AVANCES EN 2025

(en millions d'euros)

Programme	Dépenses (avances)	Recettes (remboursement)	Solde
821 – Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	10 000	10 000	0,0
823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	260	471,7	+ 211,7
824 – Prêts et avances à des services de l'État	73,2	365,5	+ 292,3
825 – Avances 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	15	15	0,0
826 – Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité	0	78,1	+ 78,1
827 – Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	0	40	+ 40,0
828 – Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	0	0	0,0
830 – Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens	70	0	– 70,0
Total	10 418,2	10 970,3	552,1

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

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

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

1. Objet

L'essentiel des crédits du CCF Prêts et avances porte sur le programme 821 Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC). Ce programme permet le préfinancement des aides de la PAC, versées aux agriculteurs à partir de mi-octobre, dans l'attente de leur remboursement par la Commission européenne, qui intervient :

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

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

2. Exécution

L'ASP rembourse chaque année l'intégralité des avances au cours de l'exercice pendant lequel les avances lui sont versées : le programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* 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.

3. Prévisions pour 2025

En 2025, le montant des crédits ouverts, stable par rapport aux années précédentes, serait de 10 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 (un à deux ans) peuvent également être accordées à des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ces derniers n'ayant pas le droit de s'endetter auprès d'un établissement de crédit par application de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ⁽¹⁾ reprend une disposition analogue à son article 23.

(1) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

**Article 23 de la loi de programmation des finances publiques
pour les années 2023 à 2027**

« I. – 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'Etat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique, le fonds de garantie des dépôts et de résolution, la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité et la Société de prise de participation de l'Etat. Un arrêté du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

« Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste mentionnée au premier alinéa du présent I, l'interdiction s'applique un an après la publication de l'arrêté modifiant ladite liste.

« II. – Le I ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe. »

2. Exécution

Les réponses données par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial permettent de disposer de premiers éléments sur l'exécution des crédits du compte en 2024.

a. Les avances

Au 5 octobre, deux avances ont été accordées au titre de l'exercice 2024 à la Nouvelle-Calédonie, pour un montant total de 186,6 millions d'euros :

– une avance de 100 millions d'euros accordée à partir de la réserve d'urgence à la collectivité *sui generis* de Nouvelle-Calédonie afin de couvrir les besoins urgents de trésorerie consécutifs aux émeutes de mai 2024, la date limite de remboursement étant fixée au 31 mars 2025 ;

– une deuxième avance d'un montant de 86,6 millions d'euros, versée le 1^{er} octobre en utilisant l'enveloppe de 100 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour couvrir des besoins imprévus de trésorerie de FranceAgriMer dans le cadre de dispositifs agricoles, qui n'était pas employée.

Par ailleurs, il est prévu d'accorder, d'ici à la fin de l'année, une avance à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, d'un montant maximal de 10 millions d'euros, correspondant aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2024.

b. Les remboursements

Au 25 septembre 2024, le montant des remboursements effectués par trois bénéficiaires d’avances s’élevait à 96,8 millions d’euros :

– la chambre de commerce et d’industrie (CCI) de Guyane a remboursé 0,2 million d’euros au titre de l’avance de 5,2 millions d’euros accordée en 2015, des remboursements s’élevant à 0,1 million d’euros étant attendus de la CCI avant le 31 décembre 2024 ;

– FranceAgriMer a remboursé :

- 20,8 millions d’euros dans le cadre de l’avance accordée en 2018 pour préfinancer le Fonds européen d’aide aux plus démunis pour laquelle elle était en défaut partiel depuis 2021, le remboursement correspondant au solde restant dû étant intervenu le 19 mars, conformément à une décision du 2 août 2023 de rééchelonnement qui avait fixé la date limite au 30 juin 2024 ;
- 50,8 millions d’euros par FranceAgriMer à la suite de l’avance accordée en 2021 dans le cadre du préfinancement de la campagne exceptionnelle d’aide alimentaire engagée au titre de l’instrument REACT-UE, le reliquat attendu au plus tard le 27 décembre 2024 s’élevant à 28,7 millions d’euros ;

– l’ASP a procédé le 9 août à un remboursement partiel et anticipé, d’un montant de 25 millions d’euros, de l’avance accordée en 2023 dans le cadre du préfinancement des crédits européens destinés au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le reliquat, d’un montant de 10 millions d’euros, étant attendu au plus tard le 15 décembre ;

Sont attendus d’ici à la fin de l’année, outre 38,8 millions d’euros au titre des reliquats des avances évoquées ci-dessus, des remboursements de la part de quatre bénéficiaires :

– un remboursement de l’AEFE d’un montant de 5 millions d’euros, correspondant au remboursement des avances octroyées entre 2012 et 2023 ;

– un remboursement de 3,9 millions d’euros de la Cité de la musique au titre de l’avance accordée en 2009, correspondant au montant inscrit dans le nouvel échéancier à la suite de la décision de rééchelonnement de mars 2020 ;

– un remboursement de 50 millions d’euros de France Télévisions à la suite de l’avance accordée en 2020 dans le cadre du financement de son plan de transformation entre 2020 et 2022 ;

– un remboursement de 10 millions d’euros par FranceAgriMer à la suite de l’avance accordée en 2022 dans le cadre du préfinancement des crédits européens destinés au fonds social européen (FSE+).

Ainsi, le montant de recettes total attendu pour l’année 2024 est d’environ 204,5 millions d’euros.

3. Prévisions pour 2025

Il est proposé d’ouvrir des crédits pour un montant plafonné à 260 millions d’euros sur ce programme :

– 100 millions d’euros au titre de la réserve d’urgence, afin de pouvoir répondre à des besoins de trésorerie imprévus et limités, susceptibles d’apparaître ultérieurement ;

– 100 millions d’euros afin de faire face aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgriMer, pour répondre aux crises agricoles demandant la mise en place de dispositifs d’urgence, ces crédits pouvant néanmoins venir compléter la réserve d’urgence générale s’ils ne sont pas consommés par FranceAgriMer ;

– 60 millions d’euros pour deux bénéficiaires classés en ODAC qui ne peuvent emprunter à plus d’un an auprès d’un établissement de crédit aux termes l’article 23 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 :

- 50 millions d’euros au profit de France Télévisions dans le cadre du projet immobilier « Campus » de regroupement de ses implantations parisiennes ;
- 10 millions d’euros au profit de l’AEFE afin de pouvoir financer des investissements immobiliers dans des établissements français à l’étranger.

Le montant des recettes attendues en 2025 s’élève quant à lui à 472,7 millions d’euros. Il comprend les montants suivants :

– un remboursement de l’AEFE d’un montant de 5,8 millions d’euros, correspondant au remboursement des avances octroyées entre 2013 et 2023 et de l’avance qu’il est prévu d’octroyer en 2024 ;

– un remboursement de la CCI de Guyane d’un montant de 0,35 million d’euros au titre de l’avance accordée en 2015 ;

– un remboursement de 6 millions d’euros de FranceAgriMer à la suite de l’avance accordée en 2023 dans le cadre du préfinancement des crédits européens destinés au fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l’aquaculture (FEAMPA) ;

– un remboursement de 20 millions d’euros de FranceAgriMer au titre d’un prêt accordé en 2022 dans le cadre du préfinancement du Fonds social européen (FSE+) ;

– un remboursement de 50 millions d’euros de la Caisse des dépôts et consignations au titre de l’avance accordée, par son intermédiaire, en 2010 au Fonds national pour la société numérique ;

– un remboursement de 3,9 millions d’euros de la Cité de la musique au titre de l’avance accordée en 2009, correspondant au montant inscrit dans le nouvel échéancier à la suite de la décision de rééchelonnement de mars 2020 ;

– un remboursement de 186,6 millions d’euros du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, grâce à des prêts octroyés par des banques publiques avec la garantie de l’État, au titre de deux avances de 100 millions d’euros et 86,6 millions d’euros accordées en 2024 à la collectivité *sui generis* de Nouvelle-Calédonie afin de couvrir les besoins urgents de trésorerie consécutifs aux émeutes de mai 2024.

Par ailleurs, il est fait l’hypothèse que l’enveloppe d’avance de 100 millions d’euros destinée aux situations d’urgence sera décaissée et remboursée dans l’année. Cette hypothèse est conventionnelle, concernant la dépense, qui pourra être inférieure.

Il est également fait l’hypothèse que l’enveloppe d’avance de 100 millions d’euros réservée aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgriMer, pour répondre aux crises agricoles demandant la mise en place de dispositifs d’urgence, sera décaissée et remboursée dans l’année. Cette hypothèse est conventionnelle, concernant la dépense, qui pourra être inférieure.

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

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

1. Objet

Ce programme retrace actuellement les crédits pour une seule avance, qui correspond à la ligne des avances et remboursements du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

Pendant plusieurs années, le BACEA a utilisé cette ligne d’avance comme une ligne d’endettement. Cette situation a été vivement critiquée par la Cour des comptes dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire pour l’exercice 2015 : le recours au compte d’avances afin de financer le déséquilibre financier structurel du

BACEA est en effet un contournement de l'objet du CCF alors intitulé *Avances* ⁽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, entre 2015 et 2019, avait amorcé son désendettement du stock d'avances consenties par le CCF *Avances*, grâce à la recherche d'économies structurelles et au dynamisme de ses recettes. La crise sanitaire a néanmoins créé de nouveaux besoins de financement et interrompu cette tendance.

2. Exécution

La dette du BACEA est passée de 1,811 milliard d'euros à la fin de l'année 2020 à 2,69 milliards d'euros en 2021, puis à 2,71 milliards d'euros au 15 septembre 2022. Le stock de prêts est ainsi quasiment stabilisé, avec une hausse de seulement 20 millions d'euros en 2022. En 2023, le besoin de financement a fortement diminué. Un montant de 50 millions d'euros a été couvert par les crédits ouverts par la loi de finances initiale. En 2024, la durée maximale de remboursement des prêts accordés au BACEA demeure de dix ans. Compte tenu du montant de crédits de 238,2 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2024, l'amortissement annuel du nouveau prêt serait de 23,8 millions d'euros au maximum, soit un dixième de l'enveloppe, de 2025 à 2034 – si l'enveloppe est consommée en totalité.

Dans ce contexte, le Gouvernement poursuit un objectif de désendettement progressif du BACEA après avoir, dans un premier temps, résorbé le déséquilibre induit par la crise sanitaire, en cherchant à dégager par la suite une capacité d'autofinancement durable.

(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.*

MONTANT ANNUEL DU STOCK DES AVANCES OCTROYÉES AU BACEA

(au 31 décembre de chaque année, en euros)

	Stock d'avances
2007	408 248 874,00
2008	487 197 404,48
2009	733 493 926,04
2010	902 594 035,60
2011	1 010 257 634,36
2012	1 138 178 132,22
2013	1 217 148 693,17
2014	1 281 491 934,11
2015	1 215 237 375,88
2016	1 100 904 635,44
2017	977 932 913,55
2018	805 135 268,34
2019	667 442 425,12
2020	1 811 149 581,90
2021	2 689 806 430,48
2022	2 709 830 522,76
2023	2 392 654 615,04
2024 (prévision) ⁽¹⁾	2 300 215 907,24

* : Le montant en prévision est celui qui résulterait à la fois des remboursements prévus en 2023 pour un total de 367 175 907,72 € et de l'octroi d'un prêt d'un montant égal à l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023, soit 256 619 988,90 €.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

3. Prévisions pour 2025

Pour 2025, les prévisions du trafic aérien se situent au niveau d'avant la crise sanitaire. Cette situation de hausse prévisionnelle de recettes du BACEA engendre un besoin global de trésorerie en légère baisse par rapport à 2024, estimé à 73,1 millions d'euros – contre 238,2 millions d'euros en 2024.

Compte tenu des remboursements prévus, l'encours total de dette du BACEA devrait, à la fin de l'année 2025, avoir diminué de 292 millions d'euros par rapport à son niveau de la fin de l'année 2024.

(1) Le montant en prévision est celui qui résulterait à la fois des remboursements prévus en 2024 pour un total de 330 655 831,80 euros et de l'octroi d'un prêt d'un montant égal à l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2024, soit 238 217 124 euros.

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

Le programme a été créé par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾ afin de créer un mécanisme spécifique de solidarité nationale destiné aux victimes du Mediator.

1. Objet

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

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

2. Exécution

Aux termes de la loi de finances pour 2024, 15 millions d'euros étaient ouverts en 2024 sur le programme 830.

3. Prévisions pour 2025

En 2025 les crédits du programme seraient reconduits à leur niveau habituel de 15 millions d'euros.

F. LE PROGRAMME 830 PRÊTS À FRANCEAGRIMER AU TITRE DES PRÉFINANCEMENTS DE FONDS EUROPÉENS

Le programme a été créé par la loi de finances initiale pour 2023 pour permettre à l'État d'octroyer des prêts destinés au préfinancement des dépenses pluriannuelles engagées au titre du fonds social européen (FSE+).

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

1. Objet

La création de ce programme a permis de remédier à l'absence d'instrument dédié au financement des programmes pluriannuels de l'Union européenne. Les prêts du Trésor sont octroyés pour le financement de la part éligible à des remboursements de l'Union européenne – soit 90 % des dépenses totales – du volet « privation matérielle » de la programmation du FSE+ pour les années 2021 à 2027. L'opérateur FranceAgriMer, bénéficiaire des prêts, chargé de la passation des marchés d'aide alimentaire, doit effectivement disposer d'une trésorerie suffisante pendant la période d'amorçage du programme compte tenu d'un délai moyen atteignant, pour ce type d'actions, deux à quatre ans entre l'engagement des dépenses et leur remboursement effectif par l'Union européenne.

2. Exécution

Aux termes de la loi de finances pour 2024, 70 millions d'euros étaient ouverts en 2024 sur le programme 830.

3. Prévisions pour 2025

Le projet de loi de finances propose l'ouverture de 70 millions d'euros. :

- un montant de 60 millions d'euros pour faire face aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgriMer pour le préfinancement du FSE+ ;
- un montant de 10 millions d'euros pour faire face aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgriMer pour le préfinancement du FEAMPA.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 30 octobre 2024, la commission a examiné les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État et Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Après un avis d'abstention du rapporteur spécial sur le compte d'affectation spéciale et un avis favorable sur le compte de concours financier, la commission a adopté les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État, modifiés par deux amendements II-CF1194 de M. Manuel Bompard et II-CF1214 de Mme Claire Lejeune, et Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, sans modification.

Adopté contre l'avis du rapporteur spécial, l'amendement II-CF1194 tend à abonder de 5 milliards d'euros les crédits du programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État et à minorer à due concurrence les crédits du programme du programme 732 Désendettement de l'État, afin de nationaliser la filiale Opella du groupe Sanofi. Adopté suivant l'avis du rapporteur spécial, l'amendement II-CF1214 tend à abonder de 50 millions d'euros les crédits du programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État et à minorer à due concurrence les crédits du programme du programme 732 Désendettement de l'État, afin de créer un fonds pour permettre la reprise d'entreprises menacées de la filière automobile.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a également adopté cinq amendements II-CF1428, II-CF2506, II-CF429, II-CF2252 et II-CF2255 portant article additionnel rattaché au compte d'affectation spéciale.

L'amendement II-CF1428 du rapporteur spécial a pour objet d'autoriser la cession par l'État aux salariés de la société Électricité de France et anciens salariés éligibles de 2 % des titres de capital de celle-ci, le prix de souscription ne pouvant dépasser 12 euros par action et un rabais d'au moins 20 % étant consenti si les titres acquis ne peuvent être cédés avant une période de trois ans, un arrêté conjoint des ministres chargés des participations et du travail et de l'emploi précisant le nombre de titres proposés aux personnes éligibles et le prix de souscription ainsi que, le cas échéant, la durée de l'offre, les modalités d'ajustement de l'offre si la demande est supérieure à l'offre, le rabais, les mécanismes assurant la liquidité des titres et la partie des coûts prise en charge par l'État.

Les amendements identiques II-CF2506 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et II-CF429 de M. Sylvain Carrière ont pour objet de prévoir la transmission au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2025, d'un rapport sur les modalités de nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'amendement II-CF2252 de M. Aurélien Saintoul a pour objet de prévoir la transmission au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de trois mois à compter de

la promulgation de la loi de finances pour 2025, d'un bilan sur l'opportunité de nationaliser l'entreprise Alcatel Submarine Networks.

L'amendement II-CF2255 de M. Bastien Lachaud a pour objet de prévoir la transmission au Parlement par le ministère des armées, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2025, d'un bilan sur l'opportunité de nationaliser les entreprises permettant de garantir un accès souverain à l'espace.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. En préambule, monsieur le président, nous devons réfléchir, et le groupe Socialistes et apparentés aura des propositions à vous faire dans le cadre du Printemps de l'évaluation, à une modification de l'organisation de nos débats sur la deuxième partie. Il y a sans doute trop de réunions, ce qui nous amène à débattre de sujets aussi importants que celui-ci à des horaires très avancés.

Les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, sont d'un montant proche de ceux ouverts par la loi de finances pour 2024 : 9,569 milliards d'euros, soit une baisse de 293 millions d'euros, autrement dit 3 %. Cette stabilité ne doit cependant pas occulter l'évolution très différenciée des crédits respectifs des deux programmes du CAS.

Les crédits du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* augmentent de 30,4 %, soit un peu plus de 1 milliard d'euros, pour atteindre 4,42 milliards d'euros. La transparence n'est toujours pas au rendez-vous. Nous ne savons pas quelles opérations seront menées par l'Agence de participations de l'État (APE). 2,66 milliards d'euros sont inscrits pour les opérations en capital susceptibles d'intervenir en 2025 et ayant principalement pour l'objet la défense d'intérêts stratégiques ; ce sont plus de 2 milliards d'euros à la main du Gouvernement, du Premier ministre, du Président de la République et du secrétaire général de l'Élysée, qui s'intéresse beaucoup à ces questions, 2 milliards d'euros qui pourront être décaissés à tout moment. Hors ces opérations pour l'instant confidentielles, on note 1,3 milliard d'euros pour des investissements en fonds propres au titre du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) et du plan France 2030 ainsi que 102 millions d'euros pour des dotations à un certain nombre de fonds, la plus importante, d'un montant de 40 millions d'euros, étant destinée au fonds de soutien aux industries agroalimentaires.

L'APE indique néanmoins que son activité patrimoniale en 2025 sera susceptible de s'étendre au-delà des seules marges de financement assurées par les crédits ouverts par la loi de finances, en mobilisant le report de solde – le montant de celui-ci pourrait être compris entre 2,6 et 3,1 milliards d'euros. En effet, au-delà des opérations, confidentielles ou non, que je viens d'évoquer, d'autres opérations d'ores et déjà identifiées par l'APE seront financées à partir du report de solde sur 2025. Ce sont notamment la souscription de l'État à une augmentation de capital d'IN Groupe, l'ancienne Imprimerie nationale, entreprise publique dédiée à la création de titres et documents sécurisés ; la possible et souhaitable acquisition d'une partie des activités du groupe Atos ; l'intervention de l'État au capital de la société Nokia Submarine Networks Holding (NSNH).

Je rappelle que mon collègue Marleix et moi-même avons été les premiers à appeler l'attention de l'État sur la situation du groupe Atos et la nécessité d'une nationalisation de certains actifs stratégiques de ce groupe. Notre commission avait voté un amendement en ce

sens. Je me félicite que l'État nous ait entendus malgré le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, puisqu'une acquisition dont le périmètre est dévoilé peu à peu dans la presse est prévue. Ces activités stratégiques ne sauraient passer sous pavillon étranger, il convient de les protéger.

Les crédits du programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*, qui a pour objet l'amortissement de la dette publique liée au covid, diminuent sensiblement – de plus de 1,3 milliard d'euros, soit 20,4 % –, pour s'établir à 5,15 milliards d'euros. Ce programme est alimenté par un versement du budget général.

Le CAS est présenté à l'équilibre, mais, si les recettes incluent le produit des cessions de participations financières, elles ne comprennent pas les dividendes du portefeuille de participations de l'État. Cette exclusion est regrettable en ce qu'elle prive le Parlement de la possibilité de se prononcer sur l'utilisation de ces dividendes, dont le montant devrait, en 2025, s'élever à 2,5 milliards d'euros – je le rappelle à certains députés de la majorité qui envisagent de nouvelles privatisations d'entreprises très rentables.

Je continue de déplorer que les indicateurs visant à mesurer la performance proprement financière ne soient, une nouvelle fois, renseignés ni pour l'année en cours ni pour l'année à venir. J'avais interrogé le 21 mai dernier, ici même, le ministre des comptes publics, M. Thomas Cazenave, redevenu depuis notre collègue, qui s'était engagé à nous communiquer les indicateurs « rentabilité opérationnelle des capitaux employés » (Roce), « suivi et maîtrise de l'endettement » et « taux de rendement de l'actionnaire » mais le projet annuel de performances ne comporte ni cible pour l'année à venir, ni indication de la réalisation pour l'année en cours. Ce n'est pas satisfaisant.

Le compte de concours financier (CCF) *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* représente 10,42 milliards d'euros de crédits de paiement, montant en légère baisse de 1 %.

Pour l'ensemble des raisons que je viens de développer, je vous propose de vous abstenir sur le CAS *Participations financières de l'État* et de voter en faveur CCF *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

M. le président Éric Coquerel. J'attends avec impatience les propositions du groupe Socialistes mais le simple respect de la loi organique devrait déjà nous aider à améliorer une situation dont je pâtis comme vous, cher collègue.

Article 44 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Amendement II-CF1194 de M. Manuel Bompard

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). L'amendement vise à nationaliser Opella, filiale de Sanofi qui produit le Doliprane.

Sous Macron, le nombre de signalements de ruptures de stock de médicaments est passé de 400 en 2016 à 3 700 en 2023. Ce sont à la fois la santé publique et la souveraineté sanitaire qui sont en jeu.

Nous ne pouvons pas nous contenter de l'annonce du Gouvernement d'une entrée de l'État au capital à hauteur de 2 % alors qu'il faut 50 % du capital pour détenir le contrôle. L'État est actionnaire à 14 % de Renault mais il n'a pas le pouvoir de l'empêcher de délocaliser ou de rompre avec des sous-traitants.

Au-delà des dangers sanitaires, si l'autre moitié d'Opella est mise en vente, le risque est grand de voir le prix du Doliprane augmenter considérablement.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Il faut davantage protéger l'entreprise en usant du décret Montebourg – les articles R. 151-3 et suivants du code monétaire et financier permettent de contrôler les investissements dans des secteurs stratégiques.

L'article 40 de la Constitution vous interdit de nationaliser Opella. En revanche, je vous invite à demander au Gouvernement, comme nous l'avons écrit dans la *Tribune du dimanche*, de recourir au décret Montebourg pour protéger nos intérêts stratégiques et empêcher le passage sous pavillon étranger de cette belle entreprise française plutôt qu'une nationalisation brute, d'autant que les produits vendus ne sont pas tous pharmaceutiques.

Voilà pourquoi mon avis sera plutôt défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Il s'agit bien sûr d'un amendement d'appel. Cette affaire pose néanmoins la question d'un prix public du médicament dès lors qu'il ne s'agit pas d'un produit comme les autres.

Les problèmes d'approvisionnement, qui concernent aussi des entreprises françaises pour lesquelles le décret Montebourg serait inopérant, sont liés aux règles du marché : si un médicament s'avère plus rentable, l'entreprise réoriente sa production et abandonne d'autres médicaments qui nous sont pourtant essentiels. C'est le cas du Doliprane qui a été absent des pharmacies à un moment donné et dont le principe actif est toujours fabriqué en Chine.

On ne peut pas livrer tous les médicaments à la loi du marché. On peut imaginer qu'une partie du crédit d'impôt recherche serve à financer un fonds dédié à protéger certains d'entre eux. Je note d'ailleurs que le Doliprane est rentable, peut-être pas assez pour des entreprises dont les exigences en la matière sont dictées par la bourse, mais suffisamment pour une entreprise d'État.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous partageons l'objectif de l'amendement ainsi que les remarques du rapporteur spécial.

J'ai une question à laquelle Bercy n'a jamais répondu : dans quelles conditions l'État peut-il obtenir une *golden share*, une action préférentielle, au titre de ses participations ? Cela avait été le cas dans la joint-venture pour les turbines Arabelle, issue du rachat par General Electric.

Si l'État français redevenait stratège, pourrait-on envisager de s'appuyer sur la pharmacie centrale des armées qui possède la capacité de produire des médicaments sans brevet à très grande échelle ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement n'est-il pas dépassé depuis l'accord annoncé dans lequel l'État prendrait une participation de 2 % ?

M. le président Éric Coquerel. Selon le comité d'entreprise, rien n'a été signé à ce jour.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il faudrait interroger le Gouvernement, notamment sur le coût de cette participation qui sera imputée sur les crédits que nous examinons.

Chaque année, c'est la même chose, la direction du Trésor refuse de nous dévoiler les opérations qu'elle envisage dans le cadre du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*, à moins que le rapporteur spécial n'ait cette fois obtenu des informations.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous partageons votre préoccupation quant à la souveraineté de la France en matière de production de médicaments. Toutefois, certains composants sont fabriqués en Chine ; une nationalisation ne résoudra donc pas tous les problèmes de souveraineté.

Par ailleurs, je me réjouis que vous fassiez la promotion du crédit d'impôt recherche et que vous reconnaissiez qu'il peut être utile dans certaines situations, monsieur le président !

M. le président Éric Coquerel. J'ai surtout proposé d'en reprendre une partie !

Mme Véronique Louwagie (DR). Il faut savoir que les laboratoires pharmaceutiques vendent les médicaments moins cher en France qu'ailleurs. Nous ne sommes donc pas un marché prioritaire, ce qui nous met en difficulté en cas de pénurie. Ce sujet est rarement souligné ; il devrait être abordé dans le cadre des négociations entre l'État et les industries pharmaceutiques.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. La France n'est effectivement pas le marché le plus rentable pour les médicaments, notamment pour ceux qui ont un générique, mais le Doliprane n'a jamais été générique au sens du code de la sécurité sociale : quand un médecin prescrit du Doliprane, le pharmacien n'a pas le droit de le remplacer par un générique. Cette particularité a fait l'objet d'une négociation annuelle, avec chantage à l'emploi de la part de Sanofi. Chaque année, le ministère de la santé demandait la générication du Doliprane pour alléger les comptes de la sécurité sociale, et chaque année, le ministère de l'industrie menait le combat inverse pour maintenir la production du Doliprane en France, à Lisieux. En contrepartie de la non-générication, Sanofi s'est engagé à se fournir en principes actifs français. L'État a dépensé 150 millions d'euros pour relocaliser cette production près de Toulouse. Nous craignons qu'Opella ne respecte pas cet engagement de produire en France. Il n'est stratégique de produire du Doliprane en France que si l'on utilise des principes actifs français. C'est ce que nous devons défendre.

La solution proposée par l'État est-elle satisfaisante ? Détenir une partie du capital d'une entreprise n'empêche pas les drames. Dans mon département de l'Eure, l'usine Compin, qui fabriquait des sièges pour la SNCF et Alstom depuis le début du XX^e siècle, a délocalisé sa production au Portugal ; Bpifrance en était pourtant actionnaire à hauteur de 8 %. Le fait que l'État possède 8 %, 10 % ou 12 % d'Opella n'est pas une garantie.

Il serait plus efficace de menacer d'appliquer le décret Montebourg relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable. La France y recourt peu – cinq transactions ont été bloquées depuis 2014 –, au contraire des États-Unis qui emploient davantage à un mécanisme similaire et bloquent une trentaine de transactions chaque année.

J'estime personnellement que la nationalisation totale d'Opella n'aurait pas de logique, puisque cette entreprise fabrique davantage des produits de beauté que des produits pharmaceutiques.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons bien conscience qu'il s'agit d'un amendement d'appel.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1194.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1200 **tombe**.*

Amendement II-CF1214 de Mme Claire Lejeune

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous appelons à la création d'un fonds de reprise pour les sous-traitants automobiles, afin d'apporter des réponses à la grave crise que la filière automobile française traverse. L'État doit s'investir pour ne pas que cette filière casse des emplois et délocalise à tout-va. Les enjeux industriels, écologiques et sociaux sont immenses.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Avis favorable. Nous le voyons tous dans nos circonscriptions : la filière automobile rencontre d'immenses difficultés et supprime de très nombreux emplois. Un récent article des *Échos* recensait ainsi des départs volontaires chez Continental à Rambouillet et Toulouse, la liquidation judiciaire de MA France, une procédure de sauvegarde chez Walor dans les Ardennes, ou encore la fermeture du site Bosch de Mondeville programmée en 2026. Vous en appelez à une solidarité de filière, à l'instar du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. La création d'un fonds doté de 50 millions d'euros me semble donc une bonne idée.

*La commission **adopte** l'amendement.*

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote des groupes sur les crédits de la mission *Participations financières de l'État*.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous nous abstenons. Et j'attends toujours une réponse concernant la *golden share*, monsieur le rapporteur spécial.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Le code monétaire et financier, modifié par la loi Pacte, s'applique en la matière. Les conditions sont donc les mêmes que celles dont bénéficiait jadis l'État, et les mêmes que dans le privé. La question des droits de vote doubles se pose par ailleurs.

M. David Amiel (EPR). Nous voterons contre les crédits de la mission tels qu'ils ont été amendés. Les participations de l'État sont une question sérieuse qui mérite un vrai débat. Il n'est pas sérieux de déposer des amendements visant à nationaliser Sanofi – et même si nous le voulions, les crédits prévus sont très loin du compte.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Compte tenu de l'adoption de nos amendements, nous voterons ces crédits.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Avis favorable.

Mme Véronique Louwagie (DR). L'adoption de l'amendement II-CF1194 visant la nationalisation d'Opella n'a pas beaucoup de sens, puisqu'elle a abondé de 5 milliards d'euros un programme dont le montant initial était inférieur à 4,5 milliards d'euros. J'ai bien entendu

qu'il s'agissait d'un amendement d'appel mais, dans ces conditions, nous voterons contre les crédits du compte d'affectation spéciale.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Quant à nous, nous voterons pour.

M. Didier Padey (Dem). Compte tenu des amendements adoptés, nous voterons contre. En votant l'amendement II-CF1214, vous entendez aider l'industrie automobile française ; or, cet après-midi, vous avez alloué 2 milliards d'euros à l'électrification de la flotte automobile de notre pays, ce qui revient à aider l'industrie chinoise. En réalité, vous votez tout et son contraire.

M. Christophe Plassard (HOR). Pour les raisons exposées par Mme Louwagie, nous voterons contre ces crédits.

M. Charles de Courson (LIOT). Je ne vois pas l'intérêt d'avoir adopté l'amendement II-CF1194 – à moins qu'il ne s'agisse d'un amendement d'appel... Vous avez abondé de 5 milliards d'euros un programme déjà doté de 4,4 milliards d'euros, dont nous n'avons jamais perçu l'utilité. L'État a tout ce qu'il faut pour prendre des participations financières, d'autant qu'il peut aussi utiliser des crédits inscrits ailleurs, par exemple dans le budget de la défense. Du reste, il n'est pas toujours utile d'augmenter la part de l'État dans le capital d'une entreprise : dans le système de la *golden share*, applicable dans un certain nombre de secteurs stratégiques déterminés par décret – la défense et l'industrie pharmaceutique, par exemple –, il suffit d'acheter une action, ce qui ne coûte pas cher, pour obtenir des pouvoirs considérables.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je voterai pour ces crédits, étant entendu que l'amendement II-CF1194 est un amendement d'appel, qui ne permettra pas de tout régler.

M. le président Éric Coquerel. J'ai dit et répété qu'il s'agissait d'un amendement d'appel. Alors que ce budget ne sera probablement pas discuté en séance, la situation des salariés de Sanofi et de notre industrie pharmaceutique est suffisamment grave pour que nous envoyions un signal au Gouvernement.

Monsieur Padey, il n'y a aucune contradiction entre les deux votes que nous avons exprimés. Nous avons dit qu'il fallait envisager une remise à plat du soutien apporté à l'industrie automobile française en tenant compte de tous les paramètres, y compris des délocalisations.

M. Didier Padey (Dem). Les parkings des constructeurs chinois sont remplis de véhicules prêts à être livrés en Europe.

*La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État, **modifiés**.*

Après l'article 60

Amendement II-CF1428 de M. Philippe Brun

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Notre proposition de loi relative à EDF, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, prévoyait en première et en deuxième lectures la cession de 2 % du capital du groupe à ses salariés. En vertu de l'accord trouvé avec le Gouvernement, nous avons retiré cette disposition du texte final, mais je souhaite la réintroduire ici par amendement, considérant que notre commission y avait été favorable.

Pourquoi développer l'actionnariat salarié ? Il convient d'abord de suivre l'orientation définie par la loi Pacte, qui fixe un objectif de 10 % du capital détenu par des actionnaires salariés d'ici à 2030. Cependant, la présence de salariés au sein du conseil d'administration d'EDF constitue aussi un garde-fou utile, qui garantira la prise en compte de l'intérêt général et nous protégera d'un éventuel démantèlement du groupe, dans la mesure où les salariés auront la possibilité d'exiger la communication de toutes les informations disponibles. L'État étant aujourd'hui l'unique actionnaire d'EDF, il a les mains libres pour mener toutes les opérations qu'il souhaite.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, elle **adopte** les amendements identiques II-CF2506 de la commission du développement durable et II-CF429 de M. Sylvain Carrière, puis, successivement, les amendements II-CF2252 de M. Aurélien Saintoul et II-CF2255 de M. Bastien Lachaud.*

Compte de concours financiers Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (M. Philippe Brun, rapporteur spécial)

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits du compte de concours financiers Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, **non modifiés**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence des participations de l'État :

- M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État ;
- M. Gustave Gauquelin, secrétaire général ;
- Mme Bénédicte Meton, secrétaire générale adjointe ;
- M. Antonin Valls, chef de cabinet adjoint.

*