



N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

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 2026** (n° 1906),

PAR M. PHILIPPE JUVIN,
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	7
DONNÉES CLÉS	9
I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT (PFE)</i>.....	12
A. LES RECETTES DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE.....	16
1. L’exécution partielle de l’année 2025 : 882 millions d’euros de recettes perçues au 30 septembre.....	16
2. Les prévisions pour la fin de l’année 2025 : 270 millions d’euros de recettes attendues au dernier trimestre	19
3. Des prévisions pour 2026 s’établissant à 5,42 milliards d’euros, dont plus de 3,2 milliards d’euros de recettes au titre de cession d’actifs.....	19
B. LES DÉPENSES DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE	20
1. L’exécution partielle de l’année 2025 : 2,316 milliards d’euros de dépenses effectuées au 30 septembre 2025	20
2. Les prévisions pour la fin de l’année 2025 : des dépenses de l’ordre de 1,335 milliard d’euros au dernier trimestre.....	24
3. Les prévisions pour 2026 : des dépenses en hausse d’un milliard d’euros par rapport à 2025	25
a. Les dépenses au titre des opérations en capital	26
b. L’absence de crédits liés au désendettement de l’État.....	28
C. UNE LISIBILITÉ IMPARFAITE	28
1. Une maquette de performance toujours imparfaite.....	28
a. Le maintien d’indicateurs non renseignés.....	28
b. Une évolution contrastée des cibles des indicateurs en matière de responsabilité sociale et environnementale	29
c. La perspective d’un nouvel indicateur financier	30
2. Un programme 732 <i>Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État</i> maintenu mais non abondé en 2026.....	31

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	32
A. OBJET DU COMPTE	32
1. Principe	32
2. Fonctionnement.....	34
B. LE PROGRAMME 821 AVANCES À L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT, AU TITRE DU PRÉFINANCEMENT DES AIDES COMMUNAUTAIRES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : DES CRÉDITS EN DIMINUTION, AFIN D'AJUSTER LES CRÉDITS INSCRITS AVEC LES CRÉDITS EFFECTIVEMENT CONSOMMÉS	36
1. En 2025, des crédits de 10 milliards d'euros, dont 2,4 milliards d'euros devraient être annulés en fin de gestion	37
2. En 2026, des crédits inscrits de 9 milliards d'euros, en cohérence avec les montants consommés au cours des exercices précédents	37
C. LE PROGRAMME 823 AVANCES À DES ORGANISMES DISTINCTS DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	37
1. L'exercice 2025 : des remboursements d'un montant très supérieur à celui des avances	38
a. Des avances prévues de 60 millions d'euros	38
b. Des remboursements de l'ordre de 271 millions d'euros	39
2. Des prévisions pour 2026 en ligne avec celles de 2025.....	40
D. LE PROGRAMME 824 PRÊTS ET AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT, QUI CONCERNE ACTUELLEMENT LE SEUL BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS	41
1. Exécution	41
2. Prévisions pour 2026.....	43
E. LE PROGRAMME 825 AVANCES À L'ONIAM AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU BENFLUOREX	43
1. Exécution	44
2. Prévisions pour 2026.....	44
F. LE PROGRAMME 830 PRÊTS À FRANCEAGRIMER AU TITRE DES PRÉFINANCEMENTS DE FONDS EUROPÉENS.....	44
1. Exécution	44
2. Prévisions pour 2026.....	44
EXAMEN EN COMMISSION	45
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre, et aucune réponse au questionnaire budgétaire n'avait été apportée au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Au vendredi 17 octobre, le taux de réponse s'élevait à 100 %.

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 5,4 milliards d'euros de crédits qui seraient ouverts en 2026 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.

DONNÉES CLÉS

SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2024

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale <i>Participations financières de l'État</i>	2 913
Compte de concours financiers <i>Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> (solde cumulé)	- 5 595

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES POUR 2026 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Recettes	Dépenses	Solde
5 421	5 421	0

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026.

PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2026 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
9 742,1	9 295	+ 447,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026.

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 et en application du II de l'article 21 de la LOLF, le solde reporté d'un CAS ne peut jamais être négatif. 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, avec le CAS *Pensions*, l'un des deux comptes d'affectation spéciale dont l'existence est expressément prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

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

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

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

EXÉCUTION DU CAS *PFE* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Solde	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
2024	394,5	7 632,4	8 026,9	3 026,3	6 475	9 501,3	- 1 474,3	2 913,4
2006-2024	58 839,9	79 325,2	138 165,2	114 336,2	21 115,7	135 452	-	-

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, au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2023 et au PLRG de l'année 2024.

Le solde reporté du CAS *PFE* était d'un peu plus de 2,9 milliards d'euros au 31 décembre 2024. Comme lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, 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.

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	2025 (est.)	2026 (est.)
Numéraire	1,8	1,7	0,3	0,9	1,4	2,2	2,5	4,4	2,3
Titres	0,6	0,6	–	1,2	0,9	0,1	–	0,2	–
Total	2,4	2,3	0,3	2,1	2,3	2,3	2,4	4,6	2,3

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 2025 est estimé à plus de 4,6 milliards d’euros, soit une hausse de 84 % par rapport au montant de 2,5 milliards d’euros perçus en 2024 ⁽¹⁾. Cette forte hausse s’explique principalement par un dividende de 2 milliards d’euros versé par EDF le 21 mai 2025.

Les dividendes versés à l’État au cours de l’année 2026 devraient représenter un montant de près de 2,3 milliards d’euros, soit une baisse de moitié s’expliquant par le fait que EDF ne devrait pas en verser en 2026. Une baisse du dividende versé par ENGIE est également attendue.

(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 des entreprises au capital desquelles il est présent 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 d'entre elles (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 DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE

Les recettes du CAS 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 2025 : 882 millions d’euros de recettes perçues au 30 septembre

La loi de finances pour 2025 prévoyait un montant de recettes de 4,416 milliards d’euros pour le CAS *Participations financières de l’État*.

Outre le report du solde comptable de 2024 sur 2025, soit 2,913 milliards d’euros, le montant des opérations en recettes intervenues depuis le début de l’année 2025 sur le CAS s’élève au 30 septembre à 881,9 millions d’euros.

OPÉRATIONS EN RECETTES INTERVENUES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 30 SEPTEMBRE 2025

(en euros)

Société ou programme	Objet	Montant
Budget général Programmes 422 <i>Valorisation de la recherche</i> et 424 <i>Financement des investissements stratégiques</i> de la mission <i>Investir pour la France de 2030</i>	Abondement au titre du PIA 3, du PIA 4 et 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> de la mission <i>Aide publique au développement</i>	Abondement pour la dotation en capital de l’Agence française de développement (AFD)	145 000 000,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Capital risque – capital développement technologique » : remboursements de capital	93 860 000,00
Caisse des dépôts et consignations	Ajustement à la hausse, au titre de la mission d’accessibilité bancaire pour la période 1, du prix initial de cession de 131 729 136 actions La Poste à la Caisse des dépôts et consignations le 4 mars 2020	37 630 081,70
Budget général Programme 363 <i>Compétitivité</i> de la mission <i>Plan de relance</i>	Abondement pour le paiement du quatrième appel de fonds (cinquième versement) du Fonds de Fonds France Relance État Région	28 000 000,00
Bpifrance investissement	59° et 60° distributions du Fonds national d’amorçage (FNA)	14 311 228,00

Société ou programme	Objet	Montant
Epic Bpifrance	Retour du PIA, action « Multicap Croissance n° 2 » : 7 ^e et 8 ^e distributions du fonds Multicap Croissance n° 3	11 544 205,75
Budget général Programme 144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i> de la mission <i>Défense</i>	Abondement de la direction générale de l'armement pour le paiement du 10 ^e appel de fonds du fonds Definvest	10 000 000,00
ADEME	Retour du PIA, action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » : cession partielle de participation	6 632 000,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Fonds de fonds de retournement » : remboursement de capital	4 750 920,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Quartiers numériques <i>French Tech</i> », volet « Accélération » : remboursements de capital	4 039 979,80
Epic Bpifrance	Retour du PIA, action « Fonds national d'amorçage n° 2 » : deuxième distribution du fonds national d'amorçage n° 2	3 928 027,14
Naval Group	Remboursement du solde d'avances en compte courant d'actionnaire consenties en 2002 et 2003 à la société DCN Développement (partie capital)	3 800 000,00
SIPAREX	1 ^{ère} distribution du Fonds France Nucléaire	3 438 500,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Instituts hospitalo-universitaires » : remboursements de capital	3 173 984,13
Epic Bpifrance	Retour du PIA action « Fonds national post-maturation – <i>Frontier Venture</i> » : septième distribution du Fonds French Tech Seed	2 125 000,00
Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNMCM)	Remboursement partiel sur titre de perception émis en 2015 au titre d'avances en compte courant d'actionnaire accordées en 2014	1 979 443,27
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Financement de l'économie sociale et solidaire (ESS) » : remboursements de prêts	1 687 021,02
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Ville de demain » : remboursements de capital	1 342 698,36
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain », axe 3, Fonds de fonds quartiers prioritaires [FFQP]	1 009 384,50
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » : remboursement de capital	886 317,33
Bpifrance investissement	70 ^e distribution du fonds FFT3	607 100,00
Epic Bpifrance	Retour du PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : remboursement d'un prêt d'actionnaire consenti à Unity SC (partie capital)	573 015,00

Société ou programme	Objet	Montant
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour du PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » : (versements d'intérêts capitalisés)	540 995,32
Epic Bpifrance	Retour du PIA, action « Programme de soutien à l'innovation majeure (PSIM) » : septième distribution du fonds PSIM	265 500,00
Epic Bpifrance	Retour du PIA actions « Développement de l'économie numérique », « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants » – volet « Subventions et avances remboursables » –, « Usages et technologies du numérique » : douzième distribution du fonds Ambition Amorçage Angels	200 495,99
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour du PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » : distributions partielles de prime d'émission	187 600,00
CNRS Innovation	Quote-part du boni de liquidation du fonds Bioam revenant à l'État	153 279,47
Epic Bpifrance	Retour du PIA, action « Grands défis », volet « French Tech Souveraineté » : cession d'actions Unity SC (second versement)	134 832,34
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Retour du PIA 2, action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » : remboursements d'avances sur comptes courants d'associés	70 000,00
Caisse des dépôts et consignations	Retour du PIA, action « Renforcement des pôles de compétitivité », volet « Plateformes mutualisées d'innovation »	21 154,86
TOTAL		881 892 763,98

Sont notamment intervenus :

– divers abondements *via* le budget général de l'État à hauteur de 683 millions d'euros, notamment 500 millions d'euros au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) 3 et 4 et du Plan France 2030 en provenance du programme 422 *Valorisation de la recherche* et 424 *Financement des investissements stratégiques*, 145 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* de la mission *Aide publique au développement*, 28 millions d'euros pour le paiement du quatrième appel de fonds (cinquième versement) du fonds France relance État-régions en provenance du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* et 10 millions d'euros pour le paiement du dixième appel de fonds du fonds commun de placement Definvest en provenance du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* ;

– divers retours sur investissements, d'un montant de 155,5 millions d'euros, comportant notamment 93,9 millions d'euros au titre d'un retour relatif au PIA, action « Capital risque – capital développement technologique », 14,3 millions d'euros au titre de deux distributions du Fonds national d'amorçage (FNA) et 11,5 millions d'euros au titre de retours relatifs au PIA, action « Multicap Croissance n° 2 », à la suite de la septième et de la huitième distributions du fonds Multicap Croissance n° 3 ;

– un ajustement à la hausse, pour un montant de 37,6 millions d'euros, au titre de la mission d'accessibilité bancaire, du prix initial de cession de 131 729 136 actions de la société La Poste à la Caisse des dépôts et consignations en 2020.

2. Les prévisions pour la fin de l'année 2025 : 270 millions d'euros de recettes attendues au dernier trimestre

Au dernier trimestre de l'année 2025, les recettes du CAS s'élèveraient à 270 millions d'euros. Elles reposeraient :

– d'une part, à hauteur de 240 millions d'euros, sur un abondement en provenance du budget général, *via* les programmes 422 *Valorisation de la recherche*, 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, au titre du financement de PIA ;

– d'autre part, à hauteur de 30 millions d'euros sur des retours d'investissement en capital au titre des PIA et de divers fonds de capital-risque.

3. Des prévisions pour 2026 s'établissant à 5,42 milliards d'euros, dont plus de 3,2 milliards d'euros de recettes au titre de cession d'actifs

Sont attendus en 2026 :

– 3 216,3 millions d'euros de recettes issues de cession d'actifs au titre de cinq opérations qui restent, à l'heure de la rédaction du présent rapport, confidentielles, et dont les conditions de réalisation favorables devront être confirmées en 2026 ;

– deux compléments de prix, d'un montant total de près de 9 millions d'euros, se rapportant à deux cessions intervenues en 2024 :

- la cession, le 4 avril 2024, de 271 595 actions de la société Défense Conseil International à la société Holding DCI au prix de 46,171 millions d'euros, ce prix pouvant donner lieu à un complément de prix d'un montant maximum de près de 9 millions d'euros ;
- la cession, le 22 mai 2024, des 112 actions de la société Sofema que l'État détenait à la même société Holding DCI au prix de 2 249 euros, ce prix pouvant donner lieu à un complément de prix évalué à 1 euro ;

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

– 2 015,9 millions d’euros de versements du budget général.

Le montant de ces recettes prévisionnelles, soit 5,421 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 2025	Prévision 2026	Évolution 2025/2026
01 - Produit des cessions, par l’État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	728	3 225,3	+ 2 497,3 + 343 %
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	185,5	180	– 5,5 – 3 %
06 - Versement du budget général	3 502	2 015,9	– 1 486,1 – 42,4 %
Total	4 415,5	5 421,2	+ 1 005,7 + 22,8 %

Source : projet annuel de performances pour 2026.

B. LES DÉPENSES DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE

1. L’exécution partielle de l’année 2025 : 2,316 milliards d’euros de dépenses effectuées au 30 septembre 2025

La loi de finances pour 2025 prévoyait, au titre du CAS *Participations financières de l’État*, des dépenses d’un montant de 4,416 milliards d’euros. L’ensemble des opérations en dépenses effectuées entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2025 s’élève à 2,316 milliards d’euros.

**OPÉRATIONS EN DÉPENSES INTERVENUES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER
ET LE 30 SEPTEMBRE 2025**

(en euros)

Société	Objet	Montant
Société pour le logement intermédiaire (SLI)	Augmentation de capital	30 000 000
Alcatel Lucent	Ajustement du prix d'acquisition et complément de prix sur l'achat de 24 451 900 actions ASN Holding réalisée le 31 décembre 2024	39 852 836,47
Bpifrance Participations	Achat de 64 586 426 actions Eutelsat Communications	258 345 704,00
CDC	Taxe sur les transactions financières sur l'achat de 64 586 426 actions Eutelsat Communications le 3 juillet 2025 à Bpifrance Participations	1 033 382,82
Imprimerie Nationale	Augmentation de capital	625 000 005,00
LFB SA	Versement au titre de la tranche 2025-1 (avance 2025) de l'avance en compte courant d'actionnaire	38 000 000,00
LFB SA	Versement au titre de la tranche 2025-2 (avance 2025) de l'avance en compte courant d'actionnaire	38 000 000,00
LFB SA	Augmentation de capital (partie libérée en espèces)	279 999 980,25
Météore Holding	Souscription au capital	3 400 000,00
Radio France	Augmentation de capital	294 840,00
Roxel	Achat d'une action ordinaire de la SAS Roxel France	20,00
Société Le Nickel-SLN	Souscription à 1 000 titres subordonnés à durée indéterminée de 100 000,00 euros de valeur nominale	100 000 000,00
Epic Bpifrance	PIA3, Action « Fonds national post-maturation - <i>Frontier venture</i> »	100 000 000,00
ADEME	PIA3, Action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition », volet « Démonstrateurs »	50 000 000,00
Epic Bpifrance	PIA 4 et Plan France 2030, Action « Accélération de la croissance », volet « French Tech Souveraineté »	200 000 000,00
Epic Bpifrance	PIA 4 et Plan France 2030 Action « Accélération de la croissance », volet « Société de projets industriels 2 »	150 000 000,00
Banque africaine de développement	Cinquième versement dans le cadre de l'augmentation générale de capital	28 114 712,70
Société financière internationale	Cinquième versement dans le cadre de l'augmentation générale de capital	50 181 459,15
Banque de développement des États de l'Afrique centrale	Deuxième versement dans le cadre de l'augmentation de capital souscrite en 2024	189 417,90
Banque ouest-africaine de développement	Souscription à l'augmentation de capital de 2023 – 3 ^e libération	6 997 409,89
Banque de développement du Conseil de l'Europe	Versement de la 3 ^e tranche de la souscription par l'État à l'augmentation de capital souscrite en 2023	50 167 865,75
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Versement de la première tranche de la souscription par l'État à l'augmentation de capital en 2025	68 720 000,00

Société	Objet	Montant
Agence française de développement	Dotation en capital	145 000 000,00
Bpifrance investissement	Premier appel de fonds (tranche initiale) du fonds industries agroalimentaires (I2A)	15 000 000,00
Bpifrance Investissement	10 ^e appel de fonds DEFINVEST	10 000 000,00
Bpifrance investissement	4 ^e appel de fonds (5 ^e versement) du fonds de fonds France Relance État-régions	28 000 000,00
Bpifrance investissement	Premier appel de fonds (tranche initiale) du fonds de fonds Entrepreneurat quartiers 2030 (EQ30)	27 500,00
	Total	2 316 325 133,93

Sont notamment intervenus :

– pour 625 millions d’euros, une souscription à une augmentation de capital de l’Imprimerie nationale (IN Groupe) qui a été intégralement libérée en numéraire le jour de la souscription ⁽¹⁾ ;

– pour 500 millions d’euros, des opérations en fonds propres dans le cadre du troisième programme d’investissements d’avenir (PIA 3), du quatrième programme d’investissements d’avenir (PIA 4) et du Plan France 2030 ;

– pour 280 millions d’euros en numéraire – sur un montant total de 1,172 milliard d’euros –, une souscription à l’augmentation de capital du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) ⁽²⁾ ;

– pour 258 millions d’euros, l’acquisition auprès de Bpifrance Participations de 64 586 426 actions de la société Eutelsat Communications SA ;

– pour 145 millions d’euros, une dotation en capital de l’Agence française de développement (AFD) ;

– pour 100 millions d’euros, la souscription à des titres subordonnés à durée indéterminée émis par la Société Le Nickel-SLN ⁽³⁾ ;

(1) L’augmentation de capital a permis à l’Imprimerie nationale de mener à bien l’acquisition d’IDEMIA Smart Identity, acquisition devant permettre à IN Groupe de devenir un champion mondial de l’identité tant physique que numérique.

(2) Le 15 avril 2025, l’État a souscrit à une augmentation de capital de la société anonyme Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) pour un montant de 1,172 milliard d’euros. La souscription par l’État à l’augmentation de capital a été intégralement libérée le jour de la souscription dont 280 millions d’euros en numéraire par versement d’espèces et 892 millions d’euros par conversion en titres de capital du LFB du montant dû par le LFB, le 15 avril 2025, au titre des avances accordées par l’État au LFB entre 2023 et 2025. Cette souscription s’inscrit dans le cadre du protocole de conciliation conclu, le 14 mars 2025, entre, d’une part, LFB et LFB Biomédicaments et, d’autre part, leurs créanciers.

(3) En raison de difficultés opérationnelles et financières dues notamment 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, qui ont pris la forme de la souscription, le 29 avril 2025, à 1 000 titres subordonnés à durée indéterminée de 100 000 euros de valeur nominale chacun émis par la SLN.

– pour 76 millions d’euros, deux versements au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) au titre d’une avance en compte courant d’actionnaire accordée par l’État (« Avance 2025 ») ⁽¹⁾ ;

– pour 68,7 millions d’euros, la première libération de la souscription à l’augmentation de capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ;

– pour 50,2 millions d’euros, la troisième libération de la souscription à l’augmentation de capital de la Banque de développement du conseil de l’Europe (CEB) ;

– pour 50,2 millions d’euros, la cinquième libération de la souscription à l’augmentation générale de capital de la Société financière internationale (IFC) ;

– pour 39,9 millions d’euros, un versement au titre de l’ajustement à la hausse du prix d’acquisition et d’un complément de prix sur l’achat de 24 451 900 actions ASN Holding réalisée le 31 décembre 2024 ⁽²⁾ ;

– pour 30 millions d’euros, la trente-deuxième libération de la souscription au capital de la Société pour le logement intermédiaire (SLI) ;

– pour 28,1 millions d’euros, la cinquième libération de la souscription à l’augmentation générale de capital de la Banque africaine de développement ;

– pour 28 millions d’euros, un versement au titre du quatrième appel de fonds (cinquième versement) du fonds de fonds France relance État-Régions ;

(1) Afin de couvrir les besoins de financement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) jusqu’à la mise en application du protocole de conciliation conclu, le 14 mars 2025, entre, d’une part, LFB et LFB Biomédicaments et, d’autre part, leurs créanciers, il a été décidé de verser au LFB une nouvelle avance en compte courant d’actionnaire « Avance 2025 » d’un montant maximum de 76 millions d’euros. Le premier versement, d’un montant de 38 millions d’euros, a été effectué le 3 février 2025. Le second versement, d’un montant de 38 millions d’euros également, a été effectué le 14 mars 2025. Le montant de cette avance a été converti, le 15 avril 2025, en titres de capital du LFB, dans le cadre de la souscription par l’État à l’augmentation de capital du LFB.

(2) L’État a acquis, le 31 décembre 2024, auprès de la société Alcatel Lucent, 24 451 900 actions de la société par actions simplifiée Nokia Submarine Networks Holding, dénommée désormais ASN Holding, au prix de 98,15 millions d’euros. Ce prix a été, le 23 mai 2025, ajusté à la hausse pour un montant de 29,85 millions d’euros et fait l’objet d’un complément de prix pour un montant de 10 millions d’euros. Ce prix pourra faire l’objet d’un autre complément de prix en 2026 pour un montant maximum de 10 millions d’euros. Contrôlée par l’État, ASN Holding est désormais une entreprise du secteur public, son capital étant détenu directement et majoritairement par l’État. Cette prise de participation, qui permet à l’État d’acquérir in fine 80 % du capital d’Alcatel Submarine Networks (la société ASN Holding détenant 100 % des titres d’ASN), s’inscrit dans une stratégie de long terme visant à sécuriser les intérêts nationaux et européens. En effet, leader mondial de la fabrication, de la pose et de la maintenance de câbles sous-marins, la société ASN joue un rôle central dans la maîtrise par la France des réseaux numériques.

– pour 15 millions d’euros, une première libération auprès de Bpifrance investissement au titre de la tranche initiale du fonds industries agroalimentaires (I2A) ⁽¹⁾.

2. Les prévisions pour la fin de l’année 2025 : des dépenses de l’ordre de 1,335 milliard d’euros au dernier trimestre

Pour le dernier trimestre de l’année 2025, sont notamment prévus :

– pour près de 750 millions d’euros, une participation de l’État à deux augmentations de capital de la société Eutelsat Communications ⁽²⁾ :

○ une augmentation de capital réservée à cinq actionnaires, dont l’État, à hauteur de 550,74 millions d’euros ;

○ une augmentation de capital complémentaire avec maintien des droits préférentiels de souscription à hauteur de près de 200 millions d’euros (199,26 millions d’euros) ;

– pour 240 millions d’euros, la souscription à des titres subordonnés à durée indéterminée de la société Le Nickel-SLN ;

– pour 240 millions d’euros, des investissements au titre des PIA 3 et 4, dont France 2030 ;

– pour 50 millions d’euros, une augmentation de capital de la société LFB SA ;

– pour 30 millions d’euros, une dotation à l’un des Grands ports maritimes, afin de lui permettre d’accélérer l’aménagement de son foncier industriel ;

(1) Afin d’accompagner les entreprises de l’industrie agroalimentaire pour engager leur transformation, l’État a souhaité la création d’un fonds professionnel spécialisé dénommé « fonds industries agroalimentaires – I2A ». Le fonds I2A vise à dynamiser l’écosystème des fonds d’investissement ciblant les petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) industrielles françaises sur le segment de l’agroalimentaire. Géré par Bpifrance investissement et souscrit par l’État pour un montant de 200 millions d’euros, ce fonds de fonds a vocation à investir dans des fonds qui accompagnent les entreprises agroalimentaires sur le temps long, en capital-développement, en capital transmission ou en mezzanine, dans leurs projets de modernisation, de transition écologique ou de consolidation. Il sera déployé en majorité dans un fonds de taille significative, aux côtés d’investisseurs privés, notamment issu du secteur agroalimentaire. Le reste du portefeuille sera composé de fonds dont la stratégie couvre pour une partie significative les objectifs du fonds I2A. Un versement au titre de la tranche initiale a été effectué le 24 avril 2025 pour un montant de 15 millions d’euros.

(2) Dans la continuité du premier achat de titres Eutelsat Communications du mois de juillet, l’État a décidé de soutenir la stratégie d’Eutelsat (opérateur satellitaire français de rang mondial) et de renforcer sa présence au capital d’Eutelsat Communications en participant à deux prochaines augmentations de capital intervenant en octobre :

– une augmentation de capital réservée à 5 actionnaires (dont l’État) à hauteur de 550,8 millions d’euros ;
– une augmentation de capital complémentaire avec maintien des DPS à hauteur de près de 200 millions d’euros.

– pour 25 millions d’euros, une souscription au fonds agro-alimentaire ⁽¹⁾.

L’APE indique en outre qu’une dépense de 50 millions d’euros au titre de la constitution éventuelle d’une nouvelle holding audiovisuelle n’est pas à exclure ⁽²⁾.

Enfin, quoique le programme 732 *Désendettement de l’État ou d’établissements publics de l’État* n’ait été doté d’aucun crédit par la loi de finances, une dépense légèrement supérieure à 3 millions d’euros est prévue au titre du désendettement de l’État, *via* un versement auprès de la Caisse de la dette publique (CDP). Cette dépense ferait suite à l’encaissement d’une recette au titre des PIA d’un montant de 3 004 185 euros, qui, en application de la convention du 29 décembre 2015 entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d’investissements d’avenir (action « Fonds de fonds de retournement), doit être reversé à l’État à des fins de désendettement *via* le programme 732.

Au total, les dépenses du CAS atteindraient ainsi 3,65 milliards d’euros sur l’ensemble de l’année 2025, financées essentiellement par le solde reporté, les recettes de l’année s’élevant à 1,15 milliard d’euros.

3. Les prévisions pour 2026 : des dépenses en hausse d’un milliard d’euros par rapport à 2025

Par rapport à la loi de finances pour 2025, les dépenses financées par le compte d’affectation spéciale connaîtraient en 2026 une hausse de 1 005,7 millions d’euros, soit 22,8 %, procédant exclusivement de la hausse des crédits du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État*, le programme 732 *Désendettement de l’État ou d’établissements publics de l’État* n’étant pour sa part doté ni en 2025 ni en 2026.

(1) L’État a souscrit le 28 mars 2025 à 200 000 parts de catégorie A du fonds professionnel spécialisé « Fonds Industries Agroalimentaires – I2A » d’une valeur nominale de 1 000 euros chacune, soit pour un montant total de 200 millions d’euros, en application de l’arrêté du 5 juin 2024 du ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

(2) Le 11 juillet 2025, le Sénat a adopté en deuxième lecture une proposition de loi relative à la réforme de l’audiovisuel public et à la souveraineté audiovisuelle. Le texte prévoit notamment la création au 1^{er} janvier 2026 d’une société holding dénommée France Médias, qui regrouperait France Télévisions, Radio France et l’Institut national de l’audiovisuel.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025
AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026**

(en millions d'euros)

	LFI 2025	PLF 2026	Variation	En %
Programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	4 416	5 421	+ 1 005	+ 22,8 %
01 – Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés	4 314	4 128	– 186	– 4,3 %
03 – Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société	0	510	+ 510	–
04 – Autres investissements financiers de nature patrimoniale	102	735	+ 633	+ 620,8 %
05 – Prestations de services : commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'État	–	10,5	+ 10,5	–
06 – Versements au profit du Mécanisme européen de stabilité	–	37,5	+ 37,5	–
Programme 732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0	–	–
01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État	0	0	–	–
Totaux	4 416	5 421	+ 1 005	+ 22,8 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026.

a. Les dépenses au titre des opérations en capital

Le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* représenterait 5,421 milliards d'euros de dépenses en 2026, les crédits demandés étant supérieurs de 22,8 % à ceux ouverts par la loi de finances pour 2025 et consacrés à 76,1 % à l'action 1 *Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaires et prêts assimilés*. Il convient toutefois de noter que la proportion des crédits finançant les autres actions du programme augmente sensiblement, passant de 2,3 % à 23,9 %.

Dans le **périmètre de l'Agence des participations de l'État**, sur un montant total de 4,371 milliards d'euros, 2,904 milliards d'euros seraient ouverts pour le financement de nouvelles opérations en capital susceptibles d'intervenir en 2026 ayant pour objet principalement la défense d'intérêts stratégiques de l'État et présentant un caractère confidentiel. S'y ajouteraient :

- 500 millions d'euros pour le rachat de titres ORANO aux sociétés Mitsubishi Heavy Industries Ltd et Japan Nuclear Fuel Limited ;

- 400 millions d'euros pour une souscription à une augmentation de capital de la société Météore Holding ;

- 51 millions d'euros pour une dotation en fonds propres à l'un des grands ports maritimes (Marseille, Dunkerque ou HAROPA),

- 10 millions d’euros de dotation à la Monnaie de Paris ;
- 10 millions d’euros de complément de prix à la suite de l’acquisition de 80 % de capital par achat d’actions de la société par actions simplifiée Nokia Submarine Networks Holding en 2024 ;
- 10,5 millions d’euros au titre de frais de commissions sur opérations financières ⁽¹⁾.

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

- 610 millions d’euros d’investissements en fonds propres au titre des programmes d’investissements d’avenir (PIA) et du plan France 2030 ;
- 177,5 millions d’euros au titre d’opérations concernant les banques multilatérales de développement ;
- 100 millions d’euros au titre du renforcement en fonds propres de l’Agence française de développement (AFD) ;
- 50 millions d’euros au titre du financement du fonds de soutien aux industries agro-alimentaires ;
- 45,2 millions d’euros dans le cadre d’un appel de fonds du fonds de fonds France Relance État-régions ;
- 37,5 millions d’euros en vue de versements au profit du Mécanisme européen de stabilité ⁽²⁾ ;

(1) *Nonobstant les moyens de fonctionnement propres dont dispose l’Agence des participations de l’État, l’État actionnaire doit parfois recourir à des moyens externes pour réaliser les opérations retracées par le CAS. Cette assistance, qui prend la forme de contrats de prestations de services, vise notamment à conduire dans des conditions optimales les opérations de cessions de participations, soit sur le marché, soit par la recherche de partenaires industriels, soit au moyen de restructurations d’entreprise. Ces opérations sont différentes des opérations de gestion courante et leur imputation au compte d’affectation spéciale permet d’en rendre compte ; elles sont à mettre strictement en relation avec les opérations de cession ou d’acquisition menées par ailleurs sur le compte qui ont motivé leur lancement. Au regard des cessions prévues en 2026, seule une d’entre elles serait susceptible de donner lieu au versement d’honoraires accordés discrétionnairement au vu du succès de l’opération. Ces commissions sont évaluées à 1,5 % du produit de la cession prévue, soit un montant prévisionnel de 10,5 millions d’euros.*

Il convient en outre de noter que le recours par l’État à des contrats de prestations de services (juridiques et financiers) lui permettant de conduire dans des conditions optimales les opérations patrimoniales et ainsi de protéger les intérêts de l’État donne lieu à des financements couverts par les crédits du programme 305 Stratégies économiques du budget général.

(2) *L’article 63 du projet de loi de finances pour 2026 a pour objet de porter la part française au sein du capital appelé du Mécanisme européen de stabilité de 16 259 660 000 euros à 16 297 120 000 euros, ce qui implique un versement supplémentaire de la France au MES de 37,46 millions d’euros. Ce versement procède de la révision au 1^{er} janvier 2026 de la clé de capital du MES, qui doit intégrer, d’une part, la peine montée de la Lettonie, qui bénéficiait jusqu’à présent d’une correction temporaire conduisant à une contribution sous-pondérée, et, d’autre part, de l’alignement de la clé de capital avec la dernière révision de la clé de capital de la Banque centrale européenne, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.*

- 20 millions d’euros au titre du financement du fonds innovation défense ;
- 20 millions d’euros au titre d’un appel de fonds du fonds Definvest.

S’ajoute à ces crédits un montant de 485,3 millions d’euros correspondant au niveau de crédits nécessaires afin d’aligner le solde budgétaire au niveau du solde de recettes en fin de gestion 2026, lui-même réévalué à hauteur de 485,3 millions d’euros du fait de l’abondement prévisionnel du compte par le programme 367 *Financement des opérations patrimoniales sur le CAS PFE* afin de réaliser des opérations patrimoniales qui ne pourraient être financées en raison d’un décalage calendaire entre dépenses et recettes en 2026.

Il convient enfin de noter qu’au-delà des crédits qui seront ouverts par la loi de finances pour 2026, le solde reporté sur 2026, estimé à 353,87 millions d’euros, contribuera également à soutenir le développement d’entreprises du portefeuille APE en leur permettant de financer leurs investissements stratégiques.

b. L’absence de crédits liés au désendettement de l’État

En 2026, comme en 2025, le programme 732 *Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État* ne serait pas doté de crédits.

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 2026, le rapporteur spécial est conduit à réitérer les critiques qu’il avait déjà formulées. Il convient toutefois de noter que des travaux sont menés en vue de l’intégration d’un possible nouvel indicateur dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027.

1. Une maquette de performance toujours imparfaite

Le projet annuel de performances du CAS *PFE* assigne trois objectifs au programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État*, cœur du CAS *Participations financières de l’État*, dont deux reposent sur des indicateurs non renseignés.

a. Le maintien d’indicateurs non renseignés

Les deux premiers objectifs de la maquette de performances du CAS sont les suivants :

- « *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* » est 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* » est assorti de deux indicateurs :

- « *écart entre les recettes de cessions et la 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 2026 comme de ceux qui l'ont précédé, pour ces indicateurs, aucune prévision ni aucune cible ne sont fixées, 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 demeure convaincu 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 substitue d'autres indicateurs à ceux actuellement non renseignés.

b. Une évolution contrastée des cibles des indicateurs en matière de responsabilité sociale et environnementale

Le rapporteur spécial relève avec intérêt l'évolution contrastée 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* ».

Dans le cadre du projet annuel de performances pour 2025 :

– la cible de l'indicateur « *Entreprises réalisant un bilan GES complet* » ⁽¹⁾, qui avait été fixée pour 2024 à 80 %, était 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, était portée à 75 % pour 2025, les proportions constatées en 2022 et 2023 ayant été respectivement de 57 % et de 67 %.

Dans le cadre du projet annuel de performances pour 2026 :

– la cible de l'indicateur « *Entreprises réalisant un bilan GES complet* » est abaissée, pour 2026, de 5 points, à 85 %, par rapport à son niveau de 2025, la proportion constatée en 2024 ayant été de 77 %, mais elle remonte à 90 % pour 2027 et 95 % pour 2028 ;

– la cible de l'indicateur « *Entreprises ayant au moins 25 % de femmes dans les instances dirigeantes* » est fixée, pour l'année 2026, à 80 %, soit un niveau supérieur de cinq points à celui qui était le sien en 2025, la proportion constatée en 2024 ayant été de 70 %.

c. La perspective d'un nouvel indicateur financier

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, l'APE réfléchit, en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2027, à l'instauration d'un nouvel indicateur mesurant la création de valeur sur l'ensemble des entreprises du portefeuille de l'APE. Le calcul de l'indicateur prendrait en compte toutes les dépenses au titre de ces entreprises, ainsi que les recettes procurées (hors abondement du budget général), y compris les dividendes perçus, et les « *impacts* (sic) *exceptionnels* », tels les versements de fonds de concours ou reprises de dette le cas échéant. Les travaux de fiabilisation de l'indicateur se poursuivront en 2026 pour une intégration dans le projet annuel de performances pour 2027.

(1) L'indicateur calcule le nombre d'entreprises réalisant un bilan d'émission de gaz à effet de serre ou 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 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 gouvernance, les véhicules d'investissement intermédiaires, ainsi que les sociétés en extinction.

2. Un programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* maintenu mais non abondé en 2026

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.

A ainsi été créé 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* ⁽¹⁾. Puis, après la disparition, au terme de l'exercice 2022, de la mission *Plan d'urgence* et pour prendre le relais du programme 358, a été institué, au sein de la mission *Économie* ⁽²⁾, 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 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'élevait 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 nécessitait 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* de la mission *Engagements financiers de l'État* à hauteur de la dépense envisagée.

La suppression des crédits du programme 369 par la loi de finances pour 2025 a mis un terme à l'isolement de la « dette covid » et à son financement spécifique à partir dudit programme 369. Par ailleurs, les recettes de cession prévues en 2026 seront réservées exclusivement au financement des opérations patrimoniales. Pour ces raisons, aucune ouverture de crédits sur le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* n'est demandée par le Gouvernement.

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

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

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* sont sans effet 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 de finances pour 2006 ⁽¹⁾.

La création de ce compte résulte directement de l'article 24 de la loi organique 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.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

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*, dotés de crédits moindres.

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.

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. »

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

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 2026, de même qu'en 2024 et 2025.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CCF DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025
AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026**

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

Programme	LFI 2025	PLF 2026	Variation	En %
<i>821 – Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</i>	10 000	9 000	– 1 000	– 10 %
<i>823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics</i>	260	210	– 50	– 19,2 %
<i>824 – Prêts et avances à des services de l'État</i>	73,2	30	– 43,2	– 59 %
<i>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</i>	15	15	–	–
<i>826 – Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité</i>	0	0	–	–
<i>827 – Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19</i>	0	0	–	–
<i>828 – Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19</i>	0	0	–	–
<i>Programme 830 Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens</i>	70	40	– 30	– 42,9 %
Totaux	10 418,2	9 295,0	– 1 123,2	– 10,8 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026.

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 447 millions d'euros en 2026.

PRÉVISION D'ÉQUILIBRE DU CCF PRÊTS ET AVANCES EN 2026

(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	9 000	9 000	–
823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	210	230,8	+ 20,8
824 – Prêts et avances à des services de l'État	30	331,7	+ 301,7
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	94,7	+ 94,7
827 – Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19	0	60	+ 60,0
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	40	10	– 30,0
Total	9 295,0	9 742,1	+ 447,2

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026.

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 : DES CRÉDITS EN DIMINUTION, AFIN D'AJUSTER LES CRÉDITS INSCRITS AVEC LES CRÉDITS EFFECTIVEMENT CONSOMMÉS

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

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.

1. En 2025, des crédits de 10 milliards d'euros, dont 2,4 milliards d'euros devraient être annulés en fin de gestion

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. Cette marge de sécurité conduit à des ajustements en cours de gestion ; ainsi, pour l'année 2024, sur les 10 milliards d'euros inscrits, un montant de 1,8 milliard d'euros en CP a été annulé par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, tirant les conséquences de l'actualisation de la prévision d'exécution pour la gestion 2024, tandis que pour l'année 2025, sur un même montant de 10 milliards d'euros, le projet de loi de fin de gestion pour 2025 prévoit l'annulation de 2,4 milliards d'euros de CP.

À titre d'exemple, les montants des crédits exécutés en 2022 et en 2023 s'élevaient respectivement à 8,1 et 7,9 milliards d'euros, alors que les crédits ouverts par la loi de finances initiale étaient aussi, chaque année, d'un montant de 10 milliards d'euros.

2. En 2026, des crédits inscrits de 9 milliards d'euros, en cohérence avec les montants consommés au cours des exercices précédents

En 2026, le montant des crédits ouverts serait de 9 milliards d'euros, soit un montant ajusté en fonction de la réalité de la consommation des années précédentes et en baisse de 10 % par rapport à la programmation antérieure.

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. Il 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 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ⁽¹⁾, qui reprend une disposition prévue par l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ⁽²⁾.

**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'État, 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'État. 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. »

1. L'exercice 2025 : des remboursements d'un montant très supérieur à celui des avances

La loi de finances pour 2025 avait inscrit sur ce programme des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de 210 millions d'euros. Les réponses données par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur spécial permettent de disposer de premiers éléments sur l'exécution de ces crédits.

a. Des avances prévues de 60 millions d'euros

Au 5 octobre, une seule avance, d'un montant de 50 millions d'euros, avait été accordée au titre de l'exercice 2025, à France Télévisions dans le cadre du projet immobilier Campus de regroupement de ses implantations parisiennes. La date limite de remboursement a été fixée au 15 avril 2027.

Par ailleurs, il est prévu d'accorder avant la fin de l'année 2025 une avance à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), d'un montant

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

(2) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

maximal de 10 millions d'euros, correspondant aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2025, dans le cadre du financement de projets immobiliers.

b. Des remboursements de l'ordre de 271 millions d'euros

Au 15 septembre 2025, le montant des remboursements, effectués par trois bénéficiaires d'avances, s'élevait à 206,8 millions d'euros :

– un remboursement de 0,2 million d'euros de la chambre de commerce et d'industrie de Guyane au titre d'une avance accordée en 2015 ;

– 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 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.

Sont en outre attendus avant le 31 décembre 2025 cinq remboursements d'un montant total de 64,5 millions d'euros :

– le remboursement d'un reliquat de 50 millions d'euros d'une avance accordée en 2010 au Fonds national pour la société numérique par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ;

– un remboursement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger d'un montant de 5,5 millions d'euros, correspondant au remboursement des avances octroyées entre 2013 et 2024 ;

– un remboursement de 5 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 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 ;

– des remboursements encore attendus de la chambre de commerce et d'industrie de Guyane d'un montant de 0,1 million d'euros au titre de l'avance accordée en 2015.

Ainsi, le montant de recettes total attendu pour l'année 2025 est de 271,3 millions d'euros.

2. Des prévisions pour 2026 en ligne avec celles de 2025

● Il est proposé d'ouvrir sur ce programme des crédits d'un montant plafonné à 210 millions d'euros, identique au montant ouvert en 2025 par la loi de finances :

– 10 millions d'euros pour un bénéficiaire, l'AEFE, classé parmi les organismes divers d'administration centrale qui ne peuvent emprunter à plus d'un an auprès d'un établissement de crédit aux termes de l'article 23 de la loi précitée de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ;

– 200 millions d'euros afin de faire face à des besoins de trésorerie urgents permettant d'assurer la continuité de l'action publique :

- 100 millions d'euros au titre de la réserve d'urgence générale, montant stable par rapport à 2025 ⁽¹⁾, afin d'être en mesure de répondre à des besoins de trésorerie imprévus et limités, susceptibles d'apparaître ultérieurement, quel que soit l'organisme concerné, dès lors qu'il gère des services publics ;
- 100 millions d'euros pour répondre aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgriMer, montant stable par rapport à 2025, afin de faire face 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.

● Le montant des recettes attendues en 2026 s'élève quant à lui à 230,8 millions d'euros, en tenant compte des hypothèses conventionnelles retenues pour deux enveloppes d'avance :

– un remboursement de l'AEFE, d'un montant de 6,5 millions d'euros, correspondant au remboursement des avances octroyées entre 2015 et 2024, conformément aux échéanciers mis en place lors du versement des avances, et de l'avance qu'il est prévu d'octroyer en 2025 ;

– un remboursement de la chambre de commerce et d'industrie de Guyane d'un montant de 0,35 million d'euros au titre de l'avance accordée en 2015, conformément à l'échéancier mis en place en 2015 ;

– un remboursement de 20 millions d'euros par FranceAgriMer au titre d'un prêt accordé en 2022 dans le cadre du préfinancement du Fonds social européen (FSE+), la date limite de remboursement de l'avance d'un montant total de 60 millions d'euros étant fixée au 15 décembre 2027 ;

(1) En exécution, au 15 septembre 2025, l'avance n'avait pas été consommée, alors qu'en 2024, la réserve d'urgence de 100 millions d'euros a été entièrement consommée pour une avance au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie lui permettant de faire face à la crise économique et sociale.

– un remboursement de 4 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 d’un rééchelonnement décidé au mois de mars 2020 ;

– 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 étant conventionnelle en ce qui concerne 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 étant conventionnelle en ce qui concerne la dépense, qui pourra être inférieure.

D. LE PROGRAMME 824 PRÊTS ET AVANCES À DES SERVICES DE L’ÉTAT, QUI CONCERNE ACTUELLEMENT LE SEUL BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

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. Il 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.

1. 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

(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.*

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. Alors que le montant de crédits ouverts en 2024 avait été fixé à 238 millions d'euros, aucun crédit n'a été consommé en 2024 compte tenu de la bonne situation de trésorerie du BACEA. À la fin de l'année, le stock d'avances s'élevait à 2,02 milliards d'euros.

En 2025, la durée maximale de remboursement des prêts accordés au BACEA demeure de dix ans. Compte tenu du montant de crédits de 73,2 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2025, dont 63,2 millions d'euros ont été annulés par décret, l'amortissement annuel du nouveau prêt serait de 1 million d'euros au maximum – un dixième – de 2026 à 2035, si l'enveloppe est consommée en totalité.

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	2 020 478 707,32
2025 (prévision) *	1 679 160 433,52

* : Le montant en prévision est celui qui résulterait à la fois des remboursements prévus en 2025 pour un total de 351,3 millions d'euros et de l'octroi d'un prêt d'un montant égal à l'intégralité des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2025, soit 10 millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Prévisions pour 2026

Pour 2026, les prévisions du trafic aérien se situent au-dessus du niveau d'avant la crise sanitaire. Dans ce contexte, la hausse prévisionnelle de recettes du BACEA engendre un besoin global de recours à l'emprunt en baisse par rapport à 2025, estimé à 30 millions d'euros. Compte tenu des remboursements prévus, l'encours total de dette du BACEA à la fin de l'année devrait diminuer de 301,7 millions d'euros par rapport à 2025.

Dans ce contexte, le Gouvernement vise 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.

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.

Il 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'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (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.

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

1. Exécution

Aux termes de la loi de finances pour 2025, 15 millions d'euros étaient ouverts en 2025 sur le programme.

2. Prévisions pour 2026

En 2026, 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+). Cela 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.

1. Exécution

Aux termes de la loi de finances pour 2025, 70 millions d'euros étaient ouverts en 2025 sur le programme.

2. Prévisions pour 2026

Le projet de loi de finances propose l'ouverture de 40 millions d'euros :

– un montant de 30 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 Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 18 novembre 2025, la commission des finances a examiné les crédits du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État et du compte de concours financiers Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Suivant l'avis du rapporteur spécial sur les crédits du compte d'affectation spéciale tels qu'ils venaient d'être modifiés par quatre amendements II-CF2354, II-CF2355, II-CF2356 et II-CF2357 et sur ceux du compte de concours financiers, la commission a adopté les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État modifiés et Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics non modifiés.

Adoptés avec l'avis favorable du rapporteur spécial, les amendements II-CF2354, II-CF2355 et II-CF2357 tendent à créer trois programmes, les crédits du programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État étant minorés à due concurrence du montant des crédits des programmes nouvellement créés :

– l'amendement II-CF2354 de Mme Aurélie Trouvé crée un programme intitulé Nationalisation d'ArcelorMittal France doté de 1 milliard d'euros ;

– l'amendement II-CF2355 de M. Matthias Tavel crée un programme intitulé Nationalisation de la branche française de General Electric Vernova doté de 1 milliard d'euros ;

– l'amendement II-CF2357 de Mme Julie Laernoës crée un programme intitulé Achat d'une action spécifique au capital de TotalEnergies doté de 60 euros.

Adopté malgré une demande de retrait du rapporteur spécial, l'amendement II-CF2356 de M. Aurélien Saintoul crée un programme intitulé Nationalisation d'Atos doté de 100 millions d'euros, les crédits du programme 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État étant minorés du même montant.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Les crédits dont le Gouvernement demande, pour 2026, l'ouverture au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, sont d'un montant supérieur de près de 23 % à ceux ouverts par la loi de finances pour 2025 et dépassent légèrement 5,4 milliards d'euros. Le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* n'étant, comme en 2025, pas doté, cette augmentation des crédits du compte procède uniquement de celle des crédits du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*.

Les opérations susceptibles d'intervenir en 2026 et présentant un caractère confidentiel se montent à 2,9 milliards d'euros, soit près de 54 % des crédits ouverts. Ce caractère confidentiel est opposé à tous, y compris à votre rapporteur spécial, de telle sorte que je suis dans l'incapacité de vous dire à quoi serviront ces 2,9 milliards d'euros. Vous comprendrez donc que je continue de déplorer que l'on empêche ainsi le Parlement de se prononcer de manière éclairée sur les crédits de ce compte, qui est finalement un fonds d'investissement à la main de l'exécutif. Le Président de la République dispose ainsi non

seulement de la force armée sans vote du Parlement mais aussi d'une force armée économique consistant en ces crédits du compte d'affectation spéciale dont il peut, avec l'accord du ministre de l'économie, user comme il le souhaite.

Hors ces opérations pour l'instant confidentielles, on peut particulièrement relever 610 millions d'euros pour des investissements en fonds propres au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et du plan France 2030, 500 millions d'euros pour le rachat de titres d'Orano, 400 millions d'euros pour une souscription à une augmentation de capital de la société Météore Holding et 177,5 millions d'euros pour des opérations concernant les banques multilatérales de développement.

Le budget est présenté à l'équilibre et les recettes incluent le produit des cessions des participations financières de l'État, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, qui auraient lieu au cours de l'année. Comme chaque année, je regrette que les dividendes du portefeuille des participations de l'État ne figurent pas parmi les recettes de ce compte, car cela prive le Parlement de la possibilité de se prononcer sur l'utilisation de ces dividendes, dont le montant devrait, en 2026, atteindre 2,3 milliards d'euros.

L'Agence des participations de l'État (APE) réfléchit, en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2027, à l'instauration d'un indicateur mesurant la création de valeur sur l'ensemble des entreprises de son portefeuille, qui prendrait en compte toutes les dépenses au titre de ces entreprises, ainsi que les recettes procurées. C'est toutefois sur le projet de loi de finances pour 2026 que nous nous prononçons aujourd'hui, et je dois déplorer, comme les années précédentes, que les indicateurs existants visant à mesurer la performance financière du portefeuille de participations de l'État ne soient, une nouvelle fois, renseignés ni pour l'année en cours ni pour l'année à venir. Une maquette de performance sans cible n'est pas une maquette de performance digne de ce nom.

Pour les raisons que je viens d'évoquer, je ne peux donc me prononcer en faveur de l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et vous invite, chers collègues, à vous abstenir.

Le compte de concours financier *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, dont je suis également rapporteur spécial, serait pour sa part doté de 9,3 milliards d'euros de crédits de paiement, montant en baisse de 10,8 % par rapport à celui prévu par la loi de finances pour 2025. Cette baisse procède essentiellement de celle du montant prévu pour les avances à l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC), qui passe de 10 milliards d'euros en 2025 à 9 milliards d'euros. Il convient de rappeler qu'une très large marge de sécurité était prévue ces dernières années pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles, ce qui aboutissait à des ajustements en cours de gestion. Ainsi, pour l'année 2024, sur les 10 milliards d'euros prévus, un montant de 1,8 milliard d'euros a été annulé par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, compte tenu de l'actualisation de la prévision d'exécution pour la gestion 2024. Pour cette année 2025, sur les 10 milliards d'euros ouverts par la loi de finances initiale, le projet de loi de fin de gestion pour 2025 prévoit l'annulation de 2,4 milliards d'euros. Avec l'ouverture de 9 milliards d'euros par la loi de finances initiale, la marge restera donc très importante en 2026.

J'émet donc un avis favorable sur les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Article 51 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Amendement II-CF2354 de Mme Aurélie Trouvé (LFI-NFP)

M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP). Cet amendement vise à abonder de fonds la nationalisation d'ArcelorMittal, que nous évoquerons dans le cadre de la niche parlementaire du groupe La France insoumise le 27 novembre. La fermeture de l'aciériste Novasco, en Meurthe-et-Moselle, se soldera par la perte de milliers emplois et ArcelorMittal représente plus de 15 000 emplois répartis sur tout le territoire, notamment sur le site de Dunkerque. Il faut pouvoir sauver la sidérurgie française et européenne. Le seul moyen est la nationalisation.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Je souscris tout à fait à la démarche exprimée par cet amendement. L'enjeu social et de souveraineté justifie pleinement la nationalisation d'ArcelorMittal France, qui fera d'ailleurs l'objet d'une proposition de loi dans quelques semaines. À cela s'ajoute une préoccupation écologique : le fait qu'ArcelorMittal soit le plus gros émetteur de dioxyde de carbone en France justifie plus encore que la puissance publique en prenne le contrôle. Étant, comme d'autres parlementaires, engagé depuis très longtemps pour cette nationalisation, j'émetts un avis très favorable à cet amendement.

M. Charles Fournier (EcoS). Sur le principe, il faut sortir de l'opposition systématique à la nationalisation, que certains nous présentent comme un chiffon rouge, car il y a des situations où elle s'impose. Nous avons cependant besoin – et ce n'est pas incompatible – d'outils complémentaires, comme la possibilité de mettre une entreprise sous gestion publique temporaire le temps de prendre les bonnes décisions. C'est ce qu'on fait récemment les Anglais avec British Steel et leurs derniers hauts-fourneaux, et ce qu'on fait aussi les Italiens. La nationalisation ne sauve pas tout, car elle doit s'accompagner d'un plan pour acheter de l'acier dans des conditions privilégiées, c'est-à-dire d'une stratégie industrielle. Elle permet ainsi de se mettre dans une situation favorable. Or nous manquons, dans notre droit, d'outils permettant de mettre la main sur des activités stratégiques.

M. le président Éric Coquerel. J'aurais beaucoup de choses à ce sujet, mais je vous rappelle que nous discuterons dès demain en commission d'une proposition de loi sur ce thème dans le cadre de la niche du groupe LFI.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2355 de M. Matthias Tavel

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Il vise à la nationalisation de General Electric Vernova, en commençant par monter au capital. Cette entreprise détient actuellement les anciennes activités de fabrication d'équipements d'énergies renouvelables et de systèmes électriques d'Alstom et, depuis 2015, ce sont pas moins de 3 000 emplois qui ont été supprimés, alors que l'engagement initial, lors de la reprise, était notamment d'en créer 1 000. *Disclose* a également révélé des opérations d'optimisation fiscale, notamment à partir du site de Belfort. Une reprise en main stratégique de cet outil s'impose donc, faute de quoi il sera tout simplement mis à la casse par son détenteur actuel.

On voit bien la contradiction entre les objectifs d'intérêt national stratégique que nous devrions défendre face à l'urgence de la bifurcation écologique, et les intérêts privés, financiers et capitalistes de grands groupes qui profitent des activités réalisées sur notre territoire pour maximiser leur profitabilité au détriment de ces intérêts généraux.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. Cet amendement tire les conséquences de l'erreur funeste que fut la cession d'Alstom Power à General Electric – erreur du point de vue tant de la souveraineté industrielle de la France que de l'emploi et de la fiscalité, puisque nous y avons perdu entre 150 et 300 millions d'euros de recettes fiscales. Il faut une reprise en main temporaire des activités de General Electric Vernova. Il n'est pas logique de dire que la turbine Arabelle est formidable et qu'elle doit être publique et reprise en main par EDF, tout en laissant les activités d'énergies renouvelables ou de réseaux dans le giron américain. Pour réparer ce triste moment de notre histoire industrielle, je suis favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2356 de M. Aurélien Saintoul

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Dans la même philosophie que les précédents, cet amendement vise à la nationalisation d'Atos, en amorçant le financement de cette opération, donc la montée au capital. On entend, sur tous les bancs de l'Assemblée, vanter l'installation sur notre territoire de data centers, qui ne garantissent pourtant pas notre souveraineté numérique car le fait que des installations physiques soient établies sur le territoire ne nous donne pas pour autant le moindre contrôle sur les données. Si nous voulons affirmer notre souveraineté numérique et protéger Atos et ses activités, la nationalisation est une démarche beaucoup plus utile et pertinente, compte tenu notamment de l'état de ce groupe, fragilisé par une stratégie d'achats orientée par des logiques d'optimisation contraires aux objectifs d'intérêt stratégique que nous devrions poursuivre dans un contexte géopolitique où la question de la souveraineté numérique est plus que jamais capitale.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. J'ai déposé voilà deux ans, avec le regretté président Marleix, un amendement visant à nationaliser les activités stratégiques d'Atos. Cet amendement, qui a été adopté, a mis une pression importante sur le Gouvernement, qui y était défavorable et qui a finalement procédé à certains ajustements. C'est ainsi qu'est intervenu, cet été, l'achat de la division Advanced Computing d'Atos, qui produit les supercalculateurs essentiels à notre souveraineté. Cette opération devrait être achevée au premier semestre 2026. Selon les informations dont je dispose, le calendrier devrait pouvoir être tenu et la restructuration, notamment financière, d'Atos s'est poursuivie, semblant, à ce stade, écarter les risques de démantèlement de l'entreprise.

Convaincu depuis longtemps de l'intérêt de garder dans le giron français les activités de souveraineté d'Atos, je pense que nous n'avons plus besoin, à ce stade en tout cas, de voter des crédits supplémentaires, puisque cette reprise en main est en cours. Bien que je souscrive pleinement à l'esprit de votre amendement, je vous invite donc à le retirer.

M. Daniel Labaronne (EPR). Puisqu'on nous parle de nationalisations, je tiens à rappeler que je suis, à titre personnel, favorable à l'économie de marché et à la propriété privée, et contre l'abolition de celle-ci, contre l'appropriation collective des moyens de production, contre la vieille idée selon laquelle le travail serait exploité par le capital, contre la théorie de la lutte des classes et pas totalement favorable à la remise en cause du capitalisme. Je ne suis pas favorable à l'approche un peu marxiste de l'économie que vous exprimez. C'est, entre autres, la raison pour laquelle je voterai contre amendement.

M. le président Éric Coquerel. On est loin du marxisme – mais peut-être aurons-nous une discussion à ce propos. On est plus proche, en revanche, des décisions prises en 1946 par le Conseil national de la Résistance, qui ont tendu à nationaliser d'abord pour faits de collaboration, mais aussi parce qu'il a été considéré que certains besoins et certains biens

fondamentaux devaient être gérés en toute souveraineté, ce que le capitalisme de l'époque n'était pas capable de faire.

La décision prise, monsieur Labaronne, n'est pas ce que vous dites. Dès lors que le capitalisme n'est pas capable de préserver la souveraineté de la France dans des domaines stratégiques, doit-on laisser faire la main invisible du marché, qui a eu pour effet, par exemple, qu'on ne puisse plus produire une seule éolienne marine en France après la cession de cette branche d'Alstom à General Electric ? La question se pose de savoir quelle politique industrielle nous adoptons au moment où la logique du marché nous prive de ces souverainetés. Il y a peut-être là une part de marxisme, mais c'est loin de ce que vous décrivez. Il s'agit plutôt d'une vision colbertiste.

M. Sylvain Maillard (EPR). Je souscris aux propos de M. Labaronne. Il existe toutefois des cas particuliers, comme la période de la fin de la deuxième guerre mondiale, que vous évoquiez, où il faut réaffirmer une souveraineté dans un moment difficile.

La position exprimée par M. le rapporteur spécial à propos d'Atos me semble sage. Atos comprend en effet de nombreuses activités, dont certaines n'ont rien à voir avec la souveraineté. Il est bon que certaines de ces activités soient en train d'être protégées. En revanche, nationaliser l'ensemble des groupes français sans autre projet que cette nationalisation même les affaiblira – et je ne sais pas comment vous allez payer. Il y a, je le répète, des moments où la souveraineté doit s'incarner par une prise de participation de l'État, mais celle-ci ne prend pas nécessairement la forme d'une nationalisation. On peut ainsi prendre 100 % du capital à titre transitoire – nous avons eu ce débat à propos d'EDF –, mais nous sommes contre la nationalisation pour la nationalisation.

M. le président Éric Coquerel. J'ai bien compris que nous avons un désaccord, mais la nationalisation de certains secteurs ne s'assimile pas nécessairement au communisme. Nous sommes à un moment de l'histoire où, aux États-Unis d'Amérique notamment, pour disqualifier une politique, on la décrit comme communiste. Cette caractérisation – qui pour moi, du reste, n'est pas nécessairement disqualifiante –, ne peut pas s'appliquer aux nationalisations proposées par ces amendements, qui s'apparentent davantage à des mesures qui, pour les raisons que j'ai exposées, ont déjà été prises dans l'histoire de France.

M. Daniel Labaronne (EPR). Mon propos était plus large. On voit bien que, durant tout ce débat sur le projet de loi de finances, s'est exprimée une volonté d'imposer une vision idéologique de l'économie. Ces amendements visant à des nationalisations m'ont donné l'occasion de le souligner.

M. Charles Fournier (EcoS). Il s'est également exprimé dans ce débat une volonté d'imposer une vision libérale.

J'insiste sur le fait que les Anglais ont sauvé leurs derniers hauts-fourneaux avec une décision votée par le Parlement britannique. S'ils ne l'avaient pas fait, ils n'auraient plus de hauts-fourneaux car, quand c'est fermé, ça ne redémarre pas. L'État stratège doit donc être capable d'intervenir quand une activité stratégique est menacée de disparition. Ce n'est pas du communisme que de s'inspirer de ce qui se pratique aujourd'hui en Grande-Bretagne.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2357 de Mme Julie Laernoès

M. Charles Fournier (EcoS). L'amendement II-CF2357 vise à ce que l'État achète une action spécifique au capital de Total, à un moment où cette entreprise voit son actionnariat se déplacer progressivement hors de France. Cette action spécifique donne à l'État le pouvoir d'intervenir sur les décisions prises au sein de Total. L'action coûtant 60 euros, cela ne coûte pas cher et on ne pourra pas m'opposer l'argument budgétaire. Cette mesure, qui permet une interaction forte, est l'une des propositions issues de la commission d'enquête du Sénat consacrée au groupe Total.

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. L'achat d'une action spécifique permettant à l'État de disposer à moindre coût d'un droit de regard sur l'évolution stratégique de TotalEnergies est une proposition pertinente, mesurée et économe des deniers publics. J'y suis favorable.

La commission adopte l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Quel est l'avis du rapporteur spécial sur les crédits du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* après l'examen des amendements ?

M. Philippe Brun, rapporteur spécial. À la suite de l'adoption des amendements, j'y suis désormais favorable, ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte de concours financier *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote.

M. Denis Masségli (EPR). Beaucoup de gens qui nous regardent à la télévision voient qu'à seize députés dans une salle, en un quart d'heure, nous avons nationalisé ArcelorMittal pour 1 milliard d'euros, General Electric Vernova pour 1 milliard d'euros et Atos pour 100 millions d'euros.

M. le président Éric Coquerel. Si cela pouvait être vrai !

M. Denis Masségli (EPR). Est-ce qu'on se rend compte de ce qu'on est en train de faire ? C'est du grand n'importe quoi.

Chacun de ces sujets est très important et demande un débat bien plus long que celui que permet le cadre budgétaire. C'est d'une grande importance pour notre pays et pour toutes les personnes qui travaillent. Par respect pour les entreprises et pour les salariés, cela mérite que nous prenions le temps de trouver collectivement des portes de sortie, mais pas comme ça, pas maintenant, comme disait un grand commentateur.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Les gens qui nous regardent verront que vous êtes trois, que les chaises de la droite sont vides, que le Rassemblement national n'est pas là, et que c'est pour cela que nous avons pu procéder à trois nationalisations en un quart d'heure. Ils seront très bien informés en ouvrant tout simplement leurs yeux.

Je rappelle que vous avez vous-même, vous les macronistes, incorporé à votre discours le langage de la planification écologique. En 1945, la planification était le corollaire des nationalisations, et vice versa. On ne peut pas planifier et transformer en profondeur une économie sans un minimum de contrôle sur les grandes structures qui vont opérer ces transformations. La planification de 1945 visait à la reconstruction de l'économie française et

la situation actuelle, si elle n'est pas exactement comparable, est du moins similaire, car nous devons opérer la bifurcation écologique et ce n'est pas en laissant la main invisible du marché et les intérêts privés dominer l'économie que nous réussirons à effectuer ces transformations à temps pour ne pas aboutir dans le mur climatique.

Toutes les nationalisations que nous avons votées ce matin vont dans le sens d'une reprise en main de notre économie pour atteindre les objectifs que vous-mêmes affirmez parfois soutenir : effectuer la bifurcation écologique dans les temps.

M. Charles Fournier (EcoS). Qui peut laisser penser que ce processus ira à son terme, puisque nous ne disposerons pas du temps nécessaire pour examiner dans l'hémicycle l'ensemble des missions budgétaires ? On peut pousser des cris d'orfraie en dénonçant des dépenses inconsidérées, mais il faut garder un peu de sagesse !

Ces amendements sont aussi des amendements d'appel pour lancer le débat sur ces questions. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la nationalisation est une voie qui peut être explorée, mais nous devons disposer d'outils pour arrêter l'effondrement des activités stratégiques. Ce qu'ont fait les Anglais pourrait nous inspirer et compléter des dispositifs existants, comme le décret Montebourg qui empêche des capitalisations non maîtrisées opérées par des fonds étrangers. Il me semble nécessaire de pouvoir mettre temporairement sous gestion publique une entreprise afin de pouvoir prendre la bonne décision pour la suite. Or nous ne disposons pas de cet outil et, pendant que nous voyons s'effondrer les activités, le ministre de l'industrie annonce qu'il va porter plainte parce que les actionnaires ne sont pas bien comportés ! Il y a un moment que cela dure et il faut donc explorer ces voies.

Nous serons donc favorables à l'appel lancé par le vote de ces amendements. Il faudra bien évidemment réfléchir aux conditions dans lesquelles une nationalisation pourrait être – ou non – le bon choix, car on ne peut pas nationaliser à tour de bras toutes les activités. Nous devons cependant, je le répète, disposer d'outils pour décider de nos activités stratégiques, car le laisser-faire nous conduit dans le mur.

Mme Félicie Gérard (HOR). Compte tenu des amendements votés, nous voterons évidemment contre les crédits de cette mission.

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

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

*La commission adopte les crédits du compte de concours financier Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics **non modifiés**.*

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence des participations de l'État :

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

*