

... le projet de loi de finances pour 2024

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

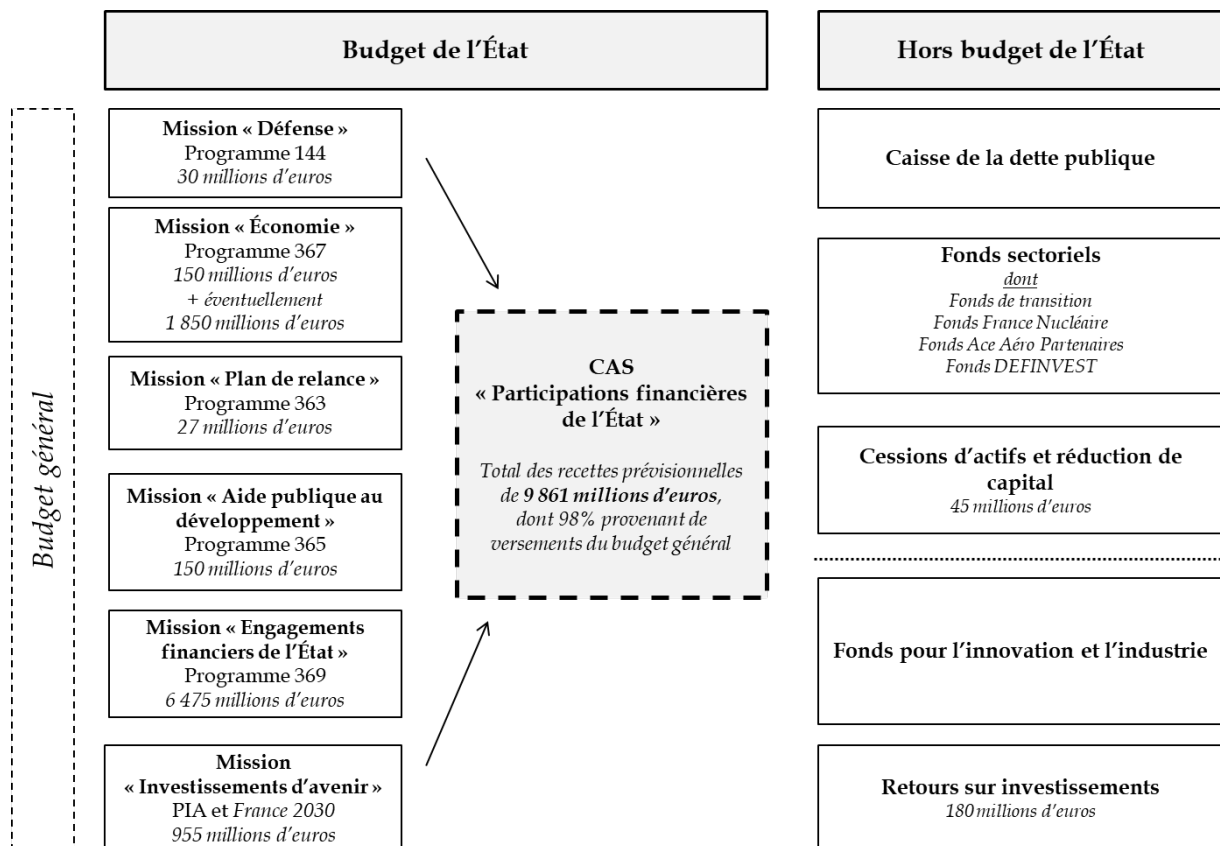
Claude RAYNAL, Rapporteur spécial, Sénateur de la Haute-Garonne

1. ALORS QUE LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SEMBLANT DERRIÈRE NOUS, UN VECTEUR BUDGÉTAIRE TOUJOURS SOUS PERFUSION DU BUDGET GÉNÉRAL

Comme depuis le début de la crise sanitaire, **d'importantes dépenses sont prévues sur le compte en 2024**, puisque **les crédits prévisionnels s'élèvent à 9,9 milliards d'euros**. **98 %** des recettes prévisionnelles du compte proviennent de versements du budget général.

La difficulté tient au fait que **ces versements visent désormais à financer des dépenses usuelles du compte**, non liées aux conséquences directes de la crise sanitaire. **Ces opérations n'en demeurent pas moins nécessaires pour financer des opérations en capital de l'État.**

Les recettes du compte « Participations financières de l'État »



Source : commission des finances du Sénat

Cette situation doit néanmoins être **critiquée au moins à deux égards** :

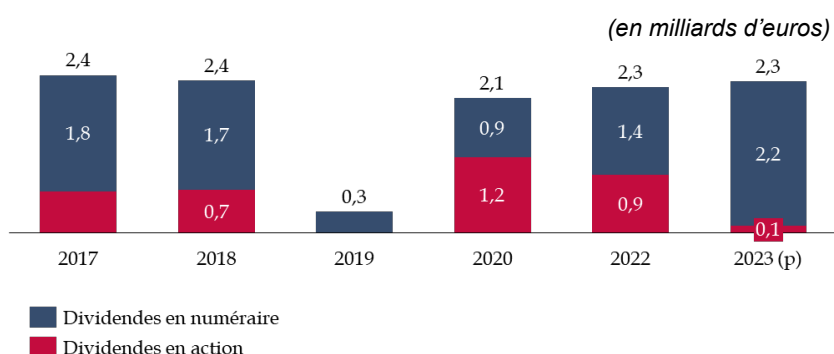
- **d'un strict point de vue budgétaire, elle pose la question de la justification même du compte d'affectation spéciale**, véhicule dont la loi organique relative aux lois de finances indique qu'il a pour objet de retracer « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* »¹ ;

- **plus largement, elle limite la capacité du Parlement à disposer d'une vue globale et cohérente des crédits consacrés aux participations financières de l'État et à en évaluer l'efficacité.**

En ce sens, **la contribution au désendettement de l'État portée par le compte se révèle factice** : elle ne résulte pas de l'affectation du produit d'une cession d'actifs, mais bien plutôt **de l'ouverture de crédits sur le budget général, venant elle-même accroître le déficit budgétaire.**

En revanche, il convient de noter que le fonctionnement actuel du compte a pour avantage que **les dividendes perçus sur le portefeuille de l'APE abondent le budget général, participant ainsi à la réduction du déficit.** Aussi, l'exercice 2023 devrait être marqué par le retour de dividendes en numéraire, au niveau le plus élevé depuis 2017.

Évolution des dividendes versés depuis 2017



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. L'OFFRE PUBLIQUE D'ACHAT SIMPLIFIÉE SUR EDF, UNE OPÉRATION STRUCTURANTE POUR LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

Depuis le début de la crise sanitaire, **d'importants moyens ont été consacrés au soutien des entreprises du portefeuille.** Sur l'enveloppe initiale de 20 milliards d'euros ouverte en avril 2020, près de **8,7 milliards d'euros ont ainsi été mobilisés.** Après la crise sanitaire, un programme budgétaire *ad hoc* a été ouvert sur la mission Économie, le programme 367, « *Financement des opérations patrimoniales envisagées 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »* ».

C'est sur ce vecteur qu'ont été votés les crédits demandés par le Gouvernement pour la nationalisation de l'entreprise Électricité de France, à savoir 12,7 milliards d'euros, à l'été 2022². **Depuis lors, aucun crédit n'a été ouvert sur ce programme, qui devrait, encore en 2024, bénéficier de reports de crédits.** Le rapporteur spécial déplore que les crédits ne fassent pas l'objet d'une autorisation annuelle et que la pratique des reports permette, de façon récurrente, de contourner le Parlement. L'offre publique d'achat simplifiée portant sur les actifs de l'entreprise EDF a été menée avec succès, permettant à l'État de se rendre détenteur de 100 % du capital de l'entreprise.

Cette prise de contrôle d'EDF laisse néanmoins totalement ouverte la question du financement de ses investissements, alors que la construction de nouveaux EPR, le grand carénage, et les besoins de la transition énergétique devraient représenter entre 20 et 25 milliards d'euros par an pour l'entreprise.

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

² Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Les raisons du recours à une offre publique d'achat simplifiée et la proposition de loi visant à la nationalisation d'EDF

D'après le directeur des participations de l'État, le choix d'une offre publique d'achat simplifiée répond à une préoccupation d'efficacité du Gouvernement, alors qu'une loi de nationalisation aurait pu engendrer des délais d'examen de nature à retarder l'opération. De plus, la procédure a été présentée comme plus simple à mettre en œuvre, permettant également de limiter les incertitudes juridiques qui auraient pu accompagner une nationalisation. Depuis lors, une proposition de loi de notre collègue député M. Philippe Brun¹ visant à la nationalisation de l'entreprise a été examinée par les deux chambres. Néanmoins, elle n'a pas fait l'objet d'une adoption conforme avant que n'aboutisse la procédure d'OPA simplifiée.

La proposition de loi, dans sa version initiale, prévoyait à son article 1 de nationaliser l'entreprise électricité de France et, à son article 2, de transformer l'entreprise en « *groupe public unifié* », en liant les activités de l'entreprise, dont les actions devaient devenir incessibles : elles concernent aussi bien « *la production, le transport, la distribution, l'importation [...] l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique [que] la prestation de services énergétiques* ». Son domaine avait été élargi, en commission des finances de l'Assemblée nationale, à l'extension des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe - art. 3 I).

Lors de sa lecture au Sénat, le texte de la proposition a été modifié pour garantir une détention publique de l'entreprise au niveau législatif, et pour supprimer le plafond de 36 kilovoltampères pour le bénéfice des TRVe pour les très petites entreprises (TPE).

En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le texte a de nouveau été modifié pour réintégrer la liste des activités devant relever de l'entreprise, pour prévoir de façon obligatoire l'ouverture du capital de l'entreprise aux salariés, et l'extension des TRVe aux entreprises employant moins « *de 250 personnes et [qui] ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros ainsi qu'aux collectivités et aux établissements publics de coopération intercommunale de moins de 50 000 habitants* » et aux « *organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation* »

Source : commission des finances du Sénat

3. L'ABSENCE DE STRATÉGIE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE DEVIENT PRÉOCCUPANTE

A. LA DOCTRINE DE 2017 A LARGEMENT ÉTÉ REMISE EN CAUSE

Alors que le recentrage du portefeuille de l'APE, décidé en 2017, devait accentuer le rôle des cessions de participations dans le désendettement de l'État et le financement des besoins de croissance des autres entreprises du portefeuille, la crise sanitaire a conduit à modifier radicalement l'approche de l'APE. **Cette inflexion est salutaire : elle admet en effet explicitement le recours à l'intervention en capital comme outil de politique économique.** Un tel choix correspond à la conviction profonde du rapporteur spécial, **qui pense que l'État doit intervenir comme stratège dans l'économie, et ne doit pas chercher à procéder à tout prix à des cessions qui n'améliorent en rien la dette de l'État.**

B. VERS UN RETOUR À LA STRATÉGIE DE 2014 ?

Alors que la feuille de route de l'APE pour les cinq prochaines années n'a pas encore été définie, les principaux éléments de réflexion retenus à ce stade ne sont pas sans rappeler les principes de la stratégie de 2014, définie lors du quinquennat de François Hollande :

- **le soutien auprès d'entreprises durement touchées par la crise,** ce qui inclut en particulier le secteur des transports – aérien et ferroviaire ;

¹ Proposition de loi visant à la nationalisation du groupe Électricité de France, n° 671, déposée le mardi 27 décembre 2022, M. Philippe Brun.

- **le soutien à la souveraineté économique et à la réindustrialisation** du pays, ce qui peut justifier une action de l'APE pour trouver un actionariat français et durable de fleurons de notre économie ;
- l'accompagnement des **transitions environnementales** ;
- l'accompagnement face aux **ruptures technologiques et numériques**.

En tout état de cause, **il apparaît nécessaire de mieux coordonner les interventions entre les différents détenteurs publics que sont l'APE, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance**. En effet, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de février dernier, il conviendrait « *de mieux articuler les modes d'interventions des actionnaires publics et de coordonner leurs stratégies actionnariales, comme le recommandait déjà la Cour dans son rapport public thématique de janvier 2017 sur l'État actionnaire.* »¹ **Alors que la répartition entre acteurs rend le suivi des crédits publics toujours plus complexe**, il semble nécessaire de limiter les interventions conjointes entre entités publiques.

4. LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE COVID, UN EFFET D'AFFICHAGE DONT PERSONNE N'EST DUPE

Depuis 2022, le compte sert de véhicule budgétaire pour le projet du Gouvernement d'amortir la dette de l'État liée à la crise sanitaire. Estimé à 165 milliards d'euros par le Gouvernement, ce surcroît de dette doit faire l'objet d'un amortissement séparé sur une durée de vingt ans, à savoir jusqu'en 2042. Pour cela, il a été créé un nouveau programme 369 au sein de la mission « Engagements financiers de l'État », sur lequel un montant inédit de 165 milliards d'euros est ouvert en autorisations d'engagement, complété de 1,88 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont ensuite versés sur le programme 732 du compte spécial pour abonder la Caisse de la dette publique. Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur les modalités même du calcul de la « dette Covid » de l'État ou des conditions de son amortissement sur vingt ans, ce projet doit être dénoncé pour ce qu'il est : un pur artifice comptable, destiné à un affichage politique.

Ces crédits ne conduiront nullement à désendetter l'État, contrairement à la logique du programme 732. En effet, les versements à la Caisse de la dette publique n'auront pas pour origine une cession d'actifs, mais bien **l'ouverture de crédits budgétaires, venant eux-mêmes alimenter le déficit budgétaire**. En conséquence et de façon cohérente avec la position de la commission des finances depuis la mise en place de cette tuyauterie budgétaire, **la commission a adopté un amendement visant à annuler les crédits de paiement ouverts à cet effet sur le compte (FINC.1).**

Réunie le mercredi 8 novembre 2023, sous la présidence de M. Thierry Cozic, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ainsi modifiés.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.



Claude RAYNAL

Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste, Écologiste et
Républicain) de la Haute-Garonne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

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