

... le projet de loi de finances pour 2025

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

Claude RAYNAL, rapporteur spécial, sénateur de la Haute-Garonne

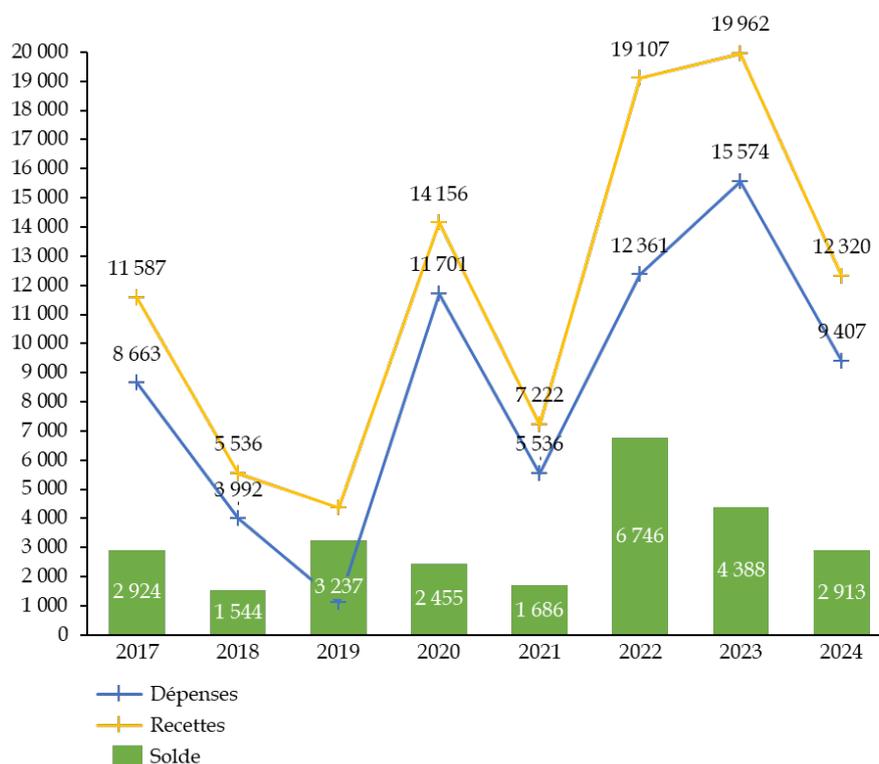
1. LES MOYENS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SONT STABILISÉS HORS « DÉSENDETTEMENT » POUR L'EXERCICE 2025 AU COURS DUQUEL AUCUNE OPÉRATION MAJEURE N'EST PROGRAMMÉE

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT », INSTRUMENT BUDGÉTAIRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE, EST PROPOSÉ À L'ÉQUILIBRE AVEC DES MOYENS STABLES EN 2025

Le portefeuille des **participations financières directes de l'État**, d'une valeur totale estimée à **180 milliards d'euros**, joue un rôle structurant dans l'économie française et en particulier dans les secteurs des **transports**, de la **défense**, de **l'énergie** et des **services financiers**.

Solde du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données de l'APE

L'actionnariat public constitue également un **instrument de politique publique** mobilisé dans le cadre du **soutien transversal** à la structuration des filières industrielles et des **interventions sectorielles en fonds propres** de la puissance publique.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a prévu que **l'intégralité des opérations patrimoniales** de l'État sont retracées de droit dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État », présenté à l'équilibre pour l'exercice 2025 avec **un montant total de recettes hors désendettement de 7,3 milliards d'euros**, soit une réduction de moins de 6 % de ces recettes. Par suite, le montant total des moyens du CAS atteindrait **12,5 milliards d'euros** en intégrant le report de solde prévu à la fin de l'exercice 2024 à hauteur de 2,9 milliards d'euros.

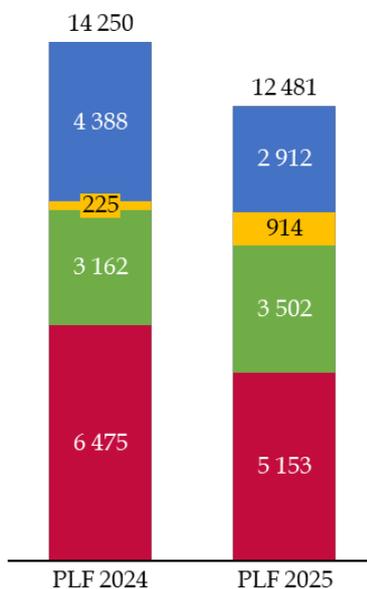
B. LES CRÉDITS HORS DÉSENDETTEMENT INSCRITS SUR LE COMPTE À HAUTEUR DE 4,4 MILLIARDS D'EUROS POUR 2025 DOIVENT PERMETTRE DE FINANCER DES OPÉRATIONS COURANTES EN CAPITAL DE L'ÉTAT ET DES POLITIQUES SECTORIELLES D'INTERVENTION EN FONDS PROPRES

Les crédits budgétaires versés sur le compte depuis le programme 367 de la mission « Économie » permettront à l'Agence des participations de l'État de financer **principalement des opérations de recapitalisation ou assimilées** au bénéfice des sociétés se trouvant déjà dans le portefeuille des participations directes de l'État.

Les moyens globaux du compte, y compris le report de solde prévu de l'exercice 2024 vers l'exercice 2025, permettront le cas échéant de **financer des opérations de prises de participation** dont en particulier l'acquisition de titres dans **les activités stratégiques du groupe Atos actuellement en phase de restructuration judiciaire**.

Ressources du CAS « Participations financières de l'État »

(en millions d'euros)



- Dotations budgétaires "désendettement"
- Dotations budgétaires d'autres missions du budget général
- Recettes non-budgétaires
- Report de solde

Source : commission des finances, après la documentation budgétaire

Le programme 731 constitue également le véhicule par lequel transite nécessairement **les crédits du budget général ayant pour objet de financer des interventions en fonds propres de la puissance publique** dans des secteurs divers dont notamment la **défense** (fonds « Innovation Défense », fonds « Definvest ») ou le **secteur agro-alimentaire** (fonds de soutien aux industries agroalimentaires).

Pour l'exercice 2025, un montant de **1,3 milliards d'euros** de crédits sont inscrits sur le programme pour financer les investissements en fonds propres dans le cadre du **troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3) et du plan France 2030**.

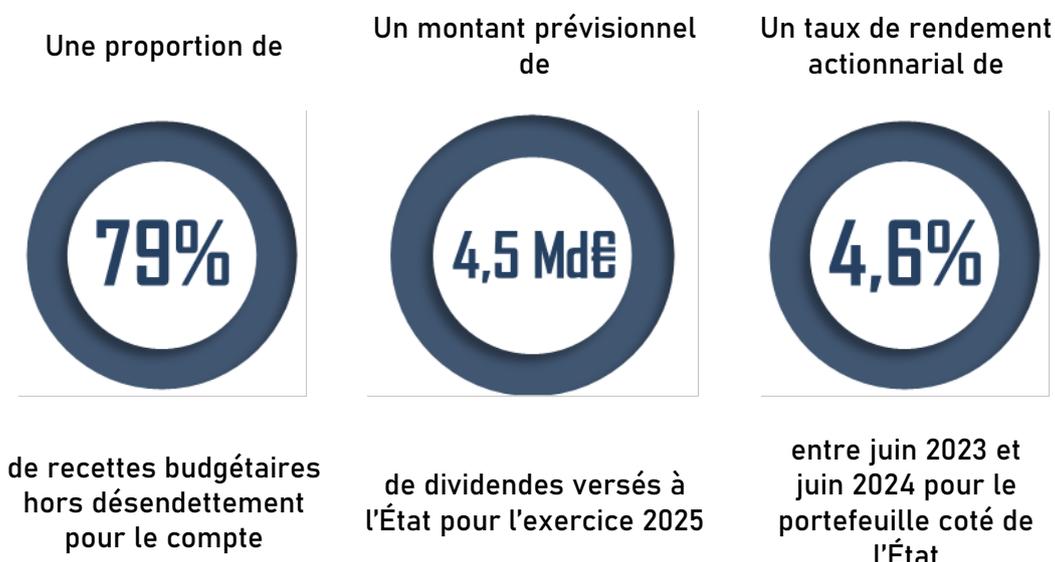
2. LA PART CROISSANTE DU BUDGET DANS LES RECETTES DU COMPTE ET SA PARTICIPATION À « L'AMORTISSEMENT » DE LA DETTE « COVID » JUSTIFIENT D'ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR SA COHÉRENCE ET SA STRUCTURE

A. LA PART CROISSANTE DU BUDGET DANS LES RECETTES DU COMPTE REMET EN CAUSE SON ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET IMPLIQUE D'ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR SES RECETTES

La nature des recettes du compte d'affectation spéciale est fixée par la loi de finances initiale pour 2006. Elles incluent, en plus d'éventuels abondements versés par le budget général, **les recettes de cession de participations directes ou indirectes de l'État**.

Ce schéma de financement aboutit au versement au compte de recettes sans lien avec le portefeuille de participations directes, dont notamment les retours financiers des investissements d'avenir en fonds propres, tandis que les recettes courantes, et en premier lieu les **dividendes, sont versées directement au budget général**.

La proportion croissante des recettes budgétaires du compte, qui atteint 90 % pour l'exercice 2025, dont **79 % hors désendettement**, justifie d'engager une réflexion sur son économie générale.

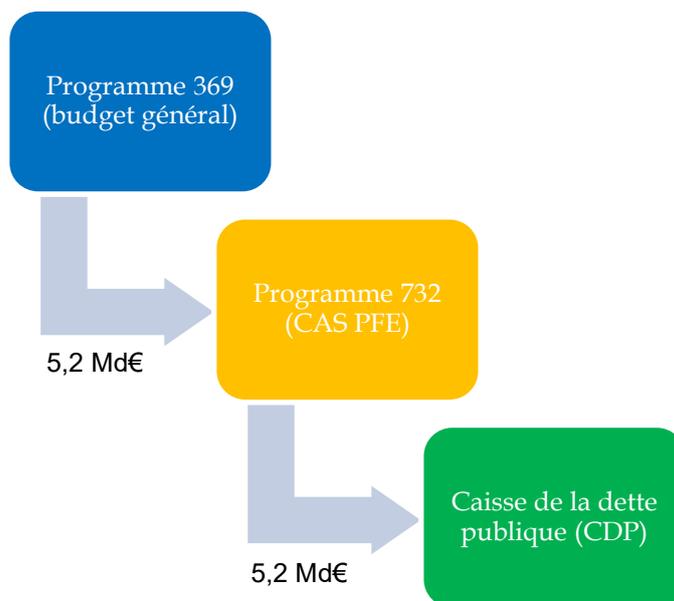


Parallèlement, l'évolution en profondeur du contexte financier, budgétaire et économique depuis la publication en 2014 des lignes directrices pour l'État actionnaire, et en particulier depuis la crise économique et sanitaire de 2020, justifie de **faire aboutir l'exercice en cours de formalisation de la doctrine de l'État actionnaire**.

B. LE VERSEMENT À LA CAISSE DE LA DETTE PUBLIQUE FINANCÉ PAR LE BUDGET GÉNÉRAL EST UN JEU D'ÉCRITURE SANS PORTÉE EFFECTIVE SUR LA DETTE PUBLIQUE

Le Gouvernement a fait le choix depuis l'exercice 2022 de mettre en place un **schéma « d'isolement comptable »** de la « dette covid » qui se traduit par un versement du budget général à la Caisse de la dette publique qui transite par le programme 732 du compte. Le versement programmé pour l'exercice 2025 est de **5,2 milliards d'euros**.

Circuit d'abondement de la Caisse de la dette publique (PLF 2025)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Dès lors que ce montage conduit à une **dégradation artificielle du solde du budget général dont l'effet est neutre sur l'équilibre financier effectif de l'État**, ce schéma nuit à la lisibilité du budget et il est proposé par conséquent, en cohérence avec la position du rapporteur spécial de la commission sur les crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », **d'annuler les 5,2 milliards d'euros de crédits inscrits sur le programme 732**.

Réunie le jeudi 14 novembre 2024, sous la présidence de M. Pascal Savoldelli, vice-président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » tels que modifiés par son amendement.



Claude RAYNAL

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

Commission des finances

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

Téléphone : 01 42 34 23 28