



...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023

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

Le projet de loi de finances pour 2023 inscrit environ 17 Mds€ sur le CAS PFE, en recettes comme en dépenses, dont une dizaine de milliards d'euros afin de financer la nationalisation d'EDF.

La commission des affaires économiques propose de rejeter les crédits de ce compte, pour deux raisons principales :

- pour le moment, l'approche volontariste du Gouvernement en termes de défense de la souveraineté économique du pays reste cantonnée aux discours. La façon dont l'État actionnaire entend redevenir un État stratège n'est toujours pas précisée. Alors même que l'urgence de prendre ce sujet à bras le corps est documentée à longueur de rapports, le Gouvernement n'a toujours pas donné suite aux propositions formulées en la matière par l'Agence des participations de l'État. La nationalisation à venir d'EDF, certes utile mais intervenant après des années d'abandon de la filière hautement stratégique qu'est le nucléaire, ne doit pas faire oublier les nombreux secteurs dans lesquels l'autonomie du pays est compromise ;
- le compte est utilisé par le Gouvernement pour réaliser un tour de « passe-passe » budgétaire en matière de remboursement de la dette Covid. En effet, si près de 7 Mds€ sont budgétisés pour contribuer au désendettement de l'État, ils seront en fait simplement prélevés sur le budget général pour venir alimenter la Caisse de la dette publique. Autrement dit, la manipulation permet l'affichage du désendettement, mais il n'y a aucun effort réel du Gouvernement pour assainir les finances publiques françaises.

### **1. DEPUIS 2020 : UN ACTIONNAIRE QUI A TROQUÉ SA TENUE D'ÉTAT STRATÈGE POUR CELLE D'ÉTAT POMPIER, COMPTE TENU DES SAUVETAGES D'ENTREPRISES À OPÉRER**

#### **A. DEPUIS 2020, L'ÉTAT A SURTOUT VOLÉ AU SECOURS D'ENTREPRISES FRAGILISÉES PAR LES CRISES SUCCESSIVES, GRÂCE À LA MOBILISATION SANS FAILLE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT**

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » retrace en temps normal l'action de l'État actionnaire, c'est-à-dire à la fois les recettes liées par exemple à des cessions de titres, et les dépenses en lien avec lesdites recettes, comme par exemple des participations à des augmentations de capital ou des achats de titres (programme 731). Par ailleurs, le compte permet également de retracer la part des cessions de titres qui sert au désendettement de l'État (programme 732).

Le déclenchement de la crise sanitaire en 2020, puis de la crise économique qui s'en est suivie, a doublement contraint l'État actionnaire : d'une part, aucune cession de titres n'était envisageable tant que les marchés financiers étaient au plus bas, au risque de mettre en péril les intérêts financiers de l'État, et d'autre part la fragilisation d'entreprises stratégiques comme Air France l'a conduit à intervenir afin, notamment de souscrire à leurs augmentations de capital ou de leur prêter des fonds.

Par conséquent, la rapporteure constate que le CAS PFE a, d'une certaine façon, changé de nature depuis près de trois ans. Il ne retraçait plus les mouvements caractéristiques d'une « respiration » du portefeuille côté de l'État (des cessions de titres financent des achats d'actions), mais était au contraire devenu un simple véhicule budgétaire permettant de transférer des crédits du budget général vers ce compte, puis de ce compte vers les entreprises aidées. Pour ce faire, une enveloppe de 20 Mds€ avait été ouverte dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, consommée à hauteur de 9 Mds€ dès la première année. Les principales interventions de l'État à ce titre ont été :

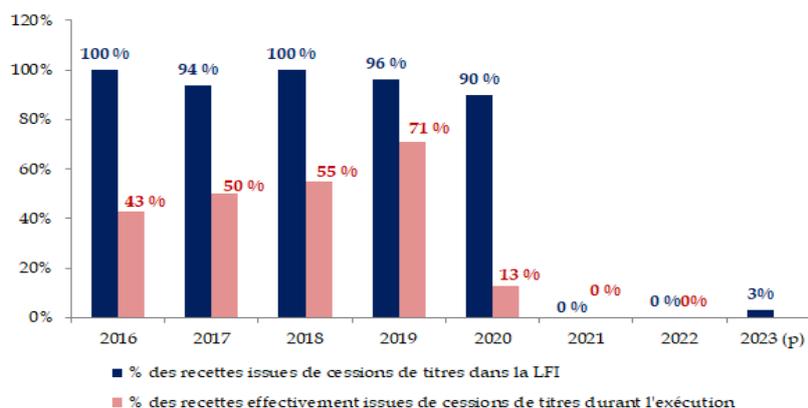
Principales opérations de soutien de "l'État pompier" liées à la crise		Année	Montant
	Souscription à l'augmentation de capital de la SNCF	2020	4,05 Mds€
	Avance en compte courant d'actionnaire pour Air France KLM	2020	3 Mds€
	Souscription à l'augmentation de capital d'EDF	2022	2,7 Md€
	Souscription à 87 millions d'obligations convertibles d'EDF	2020	1,03 Md€
	Souscription à l'augmentation de capital d'Air France KLM	2021	593,2 M€
	Souscription à l'augmentation de capital d'Air France KLM	2022	645 M€
	Souscription à divers fonds (France Nucléaire, Ace Aéro Partenaires, Auto FAA 2)	2020 2021	110 M€
	Autre	2022	78 M€

Il convient toutefois de rappeler que le lien entre ces opérations et la crise sanitaire-économique ne semble pas toujours absolument évident : par exemple, la situation d'alors de la Sncf ne relevait pas entièrement de cette urgence. De même, les crédits injectés dans le fonds France Nucléaire visent à soutenir les sous-traitants d'EDF, non pas tant en raison de l'impact de la crise sur leur situation, mais afin de « réparer » les choix des deux derniers gouvernements de délaissier le développement de la filière nucléaire...

Nonobstant ces remarques, la rapporteure souligne la très grande mobilisation et le professionnalisme sans faille des effectifs de l'Agence des participations de l'État, qui ont contribué significativement à ces sauvetages d'entreprises, dans un contexte d'urgence et d'incertitudes.

## B. PAR CONSÉQUENT, AUCUNE CESSION DE TITRES N'A EU LIEU, POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, CE QUI MODIFIE SENSIBLEMENT LE TYPE DE RECETTES ALIMENTANT LE COMPTE, À REBOURS DE SON « ESPRIT » INITIAL

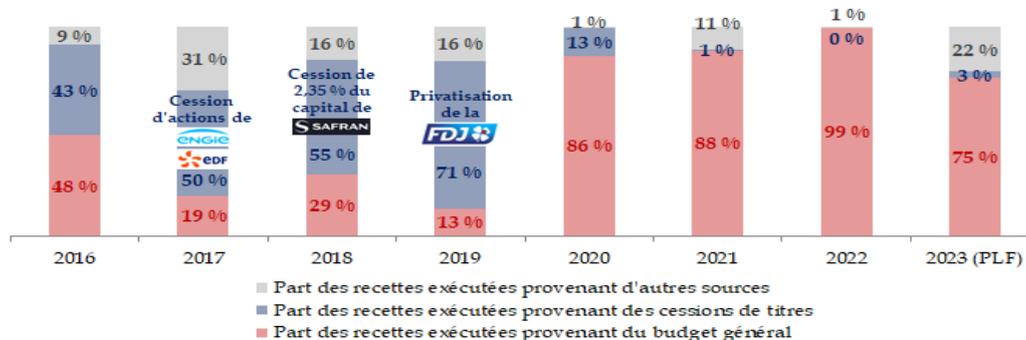
Compte tenu de la situation des marchés financiers, l'État n'a quasiment plus procédé à des cessions de titres de son portefeuille côté depuis 2020 ; le cas inverse l'aurait en effet conduit à supporter des moins-values potentiellement lourdes, au détriment de ses intérêts financiers.



Source : commission des affaires économiques du Sénat.

Si ce choix est bienvenu compte tenu de la situation, la rapporteure note que cette absence de recettes issues des cessions de titres interroge quant au fonctionnement du compte d'affectation spéciale. Pour parer à l'urgence, en effet, le compte se voit doté d'importants crédits en provenance du budget général, ce qui l'éloigne chaque année davantage de la définition-même d'un CAS, à savoir de mettre en relation des dépenses et des recettes de même nature. *In fine*, il

informe peu – voire pas du tout – quant à la stratégie de long-terme de l'État actionnaire<sup>1</sup>, bien que l'action de l'État en matière de souveraineté économique de la France soit mise en avant dans le débat public depuis trois ans ; au contraire, il s'apparente de plus en plus à une simple pompe prélevant des crédits du budget général d'un côté, et les injectant dans des entreprises fragilisées de l'autre côté. Si le pur respect des formes comptables et budgétaires est respecté, l'« esprit » du compte a indéniablement changé. Le graphique ci-dessous retrace la mutation du compte intervenue depuis trois ans.



Source : commission des affaires économiques du Sénat.

Pour 2023, il est à noter que l'Agence des participations de l'État annonce 500 M€ de recettes issues des produits de cessions, dont l'origine ne peut être précisée dans un document public, afin de ne pas en informer les marchés financiers.

### En outre, la compréhension de la stratégie de l'État est perturbée par le flou qui entoure les programmes du budget général qui alimentent le compte

Puisque le compte n'est plus alimenté par des recettes issues des cessions de titres de l'État, ce dernier fait quasi-intégralement appel au budget général pour financer ses opérations sur le compte. Celles-ci peuvent, schématiquement, être scindées en deux catégories : les soutiens aux entreprises touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire (programme n° 358 au sein de la mission « Plan d'urgence », créée par la LFR2 de 2020), et les opérations plus classiques (qu'est venu financer le programme n° 367 au sein de la mission « Économie »). Si le programme n° 358, devenu de moins en moins utile, est supprimé dans le PLF 2023, le programme n° 367 est bien maintenu (bien que non alimenté pour l'an prochain, compte tenu de ses crédits non-encore utilisés), ce qui laisse supposer qu'il sera sollicité par le Gouvernement dans l'hypothèse où des dépenses imprévues devaient apparaître en cours d'année. Or, ce programme « ne [répond] pas à un thème spécifique [et ne respecte] pas le principe de spécialité des crédits budgétaires », comme le notait la Cour des comptes encore récemment<sup>2</sup>.

Si les marges de manœuvre de l'État en la matière sont limitées, la rapporteure note qu'il s'agit là d'une conséquence directe d'un choix du Gouvernement, dénoncé à maintes reprises depuis plusieurs années : celui de laisser le solde du compte diminuer, ce qui le contraint à faire appel au budget général.

<sup>1</sup> En 2017, par exemple, l'État actionnaire a vendu 100 millions d'actions ENGIE (pour 1,1 Md€) afin de dégager des recettes pour financer des investissements liés à la refondation de la filière nucléaire annoncée en juin 2015.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2021, 4 juillet 2022.

## 2. UNE DÉFENSE DE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE FRANÇAISE TOUJOURS BALBUTIANTE, EN DÉPIT DU PROJET BIENVENU DE NATIONALISATION D'EDF

### A. LE GOUVERNEMENT N'A TOUJOURS PAS CLARIFIÉ LA FAÇON DONT IL ENTEND ASSURER LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE DU PAYS EN TANT QU'ÉTAT ACTIONNAIRE

La doctrine d'investissement de l'État actionnaire a évolué au cours du quinquennat précédent. En effet, en 2017, le Gouvernement a souhaité recentrer son portefeuille sur trois types d'entreprises : celles stratégiques qui contribuent à la souveraineté du pays (défense, nucléaire), celles participant à des missions de service public ou d'intérêt général, et celles en difficulté dont la disparition pourrait entraîner un risque systémique. La mise en œuvre de cette doctrine l'a conduit, notamment, à céder ses titres de la Française des jeux.

Pour autant, ainsi que l'a notée la commission des affaires économiques du Sénat à plusieurs reprises, cette doctrine reste floue et ne garantit pas, en l'état, la sauvegarde de la souveraineté économique française. En effet, l'enchaînement de crises depuis 2020 met en lumière des produits, des entreprises et des filières qui sont tout à fait stratégiques et qui, pour autant, ne rentrent dans aucune des catégories susmentionnées (équipements de protection, batteries électriques, recherches médicales, etc.). Interrogée à ce sujet, l'Agence des participations de l'État a, du reste, confirmé la vision de la rapporteure, en reconnaissant que la définition de la souveraineté retenue en 2017 était trop restrictive

La commission a donc accueilli avec satisfaction les propos du Commissaire aux participations de l'État, rapportés dans le rapport annuel d'activité pour l'année 2020 de l'APE, selon lesquels : *« la crise a à la fois fragilisé la situation financière des entreprises, surtout dans les secteurs les plus exposés, mais aussi mis en exergue la dispersion du capital de certaines grandes sociétés cotées, qui les expose à des prises de contrôle inamicales et non souhaitées et qui peuvent mettre en péril le maintien de centres de décision en France ou en Europe. C'est pourquoi l'État actionnaire devra davantage intégrer cette préoccupation dans la gestion de ses interventions en capital »*. Dans le rapport annuel d'activité pour l'année 2021, le nouveau commissaire aux participations de l'État a confirmé cette vision, et le ministre de l'Économie affirme par ailleurs que les décisions de l'État actionnaire *« sont fondées sur des logiques de souveraineté économique et de consolidation de filières au-delà des seuls enjeux patrimoniaux et de rentabilité, contrairement aux investisseurs privés »*.

Ces propos confirment un constat (et les solutions) avancé par le Sénat depuis de nombreuses années, et encore récemment largement documenté dans le rapport « Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique » de 2022<sup>1</sup>, qui propose 50 solutions en la matière. Les rapporteurs notaient ainsi que *« dans les faits, la perte de souveraineté économique progressive de notre pays depuis les années 1980, a fortiori au cours des années récentes, est bien plus transversale et bien plus profonde qu'on ne le soupçonne. Elle frappe l'ensemble des secteurs [...] et des thématiques [...] étudiés, dans des proportions rarement soulignées par les travaux préexistants consultés par les rapporteurs »*.

Pour autant, il persiste deux ombres au tableau :

- d'une part, le Commissaire aux participations de l'État ajoutait, dans ses propos, que : *« cette hyper-crise nous amène à amender notre stratégie d'intervention, pour un moment du moins [...] »*. Or rien ne justifie, aujourd'hui, que la défense de la souveraineté économique du pays ne soit que temporairement mise au cœur de la stratégie de l'État actionnaire : elle doit au contraire être un axe transversal, permanent, la boussole principale de son action. L'inaction des pouvoirs publics ces dernières années, une forme de « laissez-faire » poursuivant avant tout l'objectif d'optimiser les coûts des chaînes de valeur au détriment de l'objectif de sécurisation des approvisionnements, ont rendu l'économie française vulnérable et captive, et c'est donc d'une action résolument volontariste et constante que cette dernière a besoin ;

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 755 (2021-2022) de Mmes Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et M. Franck MONTAUGÉ, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 6 juillet 2022.

- d'autre part, la rapporteure peine à trouver des exemples de mises en œuvre de cette modification de la doctrine au profit de la souveraineté économique. Certes le sauvetage ou le soutien d'entreprises importantes (Air France, SNCF, Renault, etc.) participe de la défense du tissu industriel, mais un objectif aussi ambitieux que celui de renforcer la souveraineté économique française ne peut être atteint uniquement en « défensif », c'est-à-dire en évitant que des acteurs ne fassent faillite. Une vision de long-terme nécessite bien davantage que réagir aux crises et éteindre les incendies. A ce titre, l'éparpillement des quelques crédits investis dans des fonds (aéronautique, automobile, nucléaire), s'ils sont bien entendu utiles, ne suffisent pas à inverser cette tendance.

Certes, l'Agence des participations de l'État a élaboré une nouvelle « feuille de route » afin de mieux prendre en compte les enjeux de défense de la souveraineté économique du pays (cybersécurité, santé, métaux stratégiques, etc.), document qui a été transmis au ministre. Il convient donc que sa publication par le Gouvernement se fasse au plus vite, et que ce dernier inscrive ces axes au cœur de son action.

## **B. LA NATIONALISATION D'EDF EN 2022 : LES PRÉMICES D'UN RETOUR DE L'ÉTAT STRATÈGE ?**

### **1. Un projet utile, qui illustre le revirement tardif du Gouvernement sur le nucléaire**

La Première ministre a en effet annoncé, dans son discours de politique générale du 4 juillet 2022, une montée de l'État à 100 % du capital d'EDF, *via* une offre publique d'achat simplifiée sur les titres de l'entreprise afin de retirer la société de la cote. Plus précisément, il s'agit pour l'État d'acquérir les 16,3 % du capital d'EDF et les 60 % d'obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes (OCEANes) qu'il ne détient pas. Le prix d'offre soumis le 4 octobre 2022 à l'examen de l'AMF est de 12,0 € par action (soit une prime de 53 % par rapport au cours de clôture de la veille).

La rapporteure prend acte de ce projet, qui est la suite des annonces du Président de la République en février dernier relatives à la construction de six nouveaux réacteurs de nouvelle génération (EPR2) d'ici 2050 (pour une mise en service du premier réacteur vers 2035), et à l'étude de huit réacteurs supplémentaires. Cette annonce tardive illustre toutefois le retard pris en la matière, pour des raisons essentiellement idéologiques. Le Président de la République souhaitait en effet, en 2017, réduire à 50 % la part du nucléaire dans la production d'énergie, en mettant notamment fin à l'activité de 14 réacteurs de 900 MW d'ici 2030 : ce choix, dramatique aux yeux de la commission des affaires économiques, s'est entre autres traduit par la fermeture des deux réacteurs de Fessenheim en 2020 et par un désinvestissement frappant toute la filière nucléaire (formation, recrutement, etc.). Ce virage à 180 degrés est donc une bonne nouvelle, mais les dommages causés par le long désintérêt de l'exécutif (et du précédent) pour ce secteur hautement stratégique sont considérables.

Le retrait de la cotation permettra, *in fine*, d'engager l'entreprise dans des projets de long terme « *parfois incompatibles avec les attentes de plus court terme d'actionnaires privés, et sans être exposée à la volatilité des marchés financiers*<sup>1</sup> ». Interrogée à ce sujet, l'APE a indiqué à la rapporteure que les intérêts des investisseurs minoritaires pouvaient diverger de ceux de l'État, comme par exemple en matière de fixation du prix d'électricité. En effet, la contrepartie des lourds investissements réalisés par EDF et financés par les Français devrait, en toute logique, être celle d'un prix attractif de l'électricité, incompatible avec les exigences de rendement des marchés financiers.

### **2. Un projet à 9 Mds€ qui soulève toutefois nombre d'interrogations, toujours sans réponse à quelques jours de l'opération**

#### **a) Quel(s) projet(s) de long-terme pour EDF ?**

Premièrement, au-delà de la motivation mentionnée *supra*, les intentions de l'État restent floues. Selon l'Agence des participations de l'État, « *cette évolution permettra à EDF de renforcer sa capacité à mener dans les meilleurs délais des projets ambitieux et indispensables pour notre avenir énergétique* », ce qui semble peu précis compte tenu du fait qu'avec 84 % des droits de vote, l'État disposait déjà des leviers d'accélération qu'il semble aujourd'hui appeler de ses vœux.

---

<sup>1</sup> Réponses de l'Agence des participations de l'État au questionnaire budgétaire.

Il est indiqué par ailleurs que ce projet permettra d'asseoir pleinement le caractère souverain et critique des activités régaliennes de production d'électricité décarbonée. Or, à nouveau, cela semble relever davantage de la symbolique, importante il est vrai puisque les symboles attestaient davantage d'une défiance ces dernières années, que d'un projet de long-terme.

#### b) Quelles solutions aux problèmes déjà identifiés ?

Deuxièmement, cette opération ne règle pas plusieurs questions pourtant importante : la dette d'EDF reste aux environs de 43 Mds€, les indisponibilités du parc nucléaire sont toujours élevées, le financement de la relance du nucléaire n'est toujours pas précisé et le contentieux européen relatif au renouvellement des concessions hydrauliques n'est toujours pas terminé.

Troisièmement, si la nationalisation d'EDF peut s'apparenter aux prémices d'un (timide ?) retour de l'État stratège, à savoir une puissance publique qui soustrait aux aléas des marchés financiers une activité fondamentalement stratégique pour l'indépendance de notre pays, il convient de noter qu'elle est permise, à nouveau, par des crédits issus du budget général, et non pas grâce à une gestion active du portefeuille côté. Le programme n° 367 a en effet été abondé de 12 Mds€ environ dans la LFR1 d'août 2022, afin de financer ce projet. Le montant nécessaire sera transféré sur le CAS PFE, puis débloqué lors de l'achat des actions et obligations.

#### c) Un financement de l'opération qui valide les mises en garde successives du Sénat quant aux finances de l'État actionnaire

De toute évidence, il aurait été difficile de faire autrement, compte tenu des choix effectués par l'État actionnaire ces dernières années :

- le solde du CAS PFE n'a cessé de se dégrader depuis 2017 (cf. graphique ci-dessous), obérant les marges de manœuvre de l'APE et obligeant l'État à y injecter des recettes du budget général pour financer ses actions ;

#### **Evolution du solde cumulé du CAS PFE entre 2010 et 2022**

(en milliards d'euros)



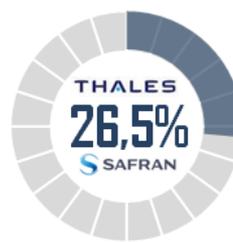
Source : commission des affaires économiques, à partir des données de l'APE.

- la concentration croissante du portefeuille autour de quelques valeurs stratégiques (défense, nucléaire, aéronautique) ne permet plus d'envisager des cessions de titres, indépendamment même du contexte financier, pour financer des achats d'actions. Ces secteurs représentent en effet plus de 83 % de la valeur du portefeuille (prédominance encore renforcée par l'augmentation du cours de l'action suite à l'annonce de la nationalisation totale d'EDF).

## Énergie - Nucléaire



## Aéronautique - Défense



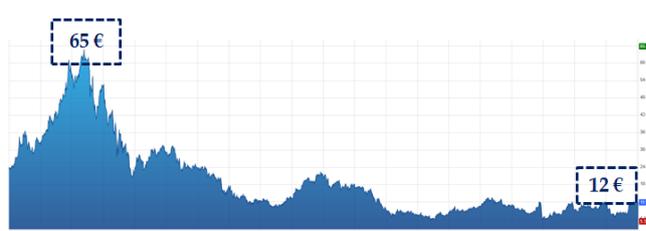
d) Un prix d'achat des actions et obligations qui traduit une chute drastique de la valeur d'EDF depuis 2005

L'introduction en bourse d'EDF s'est faite au cours de 32 €. La veille de l'annonce de la nationalisation, l'action cotait 8,5 € environ, soit une baisse de ... 73 % en moins de vingt ans. Le rachat par l'État des titres qu'il ne détenait pas a toutefois entraîné une hausse logique du cours, pour le porter aux alentours de 12 €, montant stable depuis l'officialisation du projet.

### Evolution du cours d'EDF ces six derniers mois



### Evolution du cours d'EDF depuis l'introduction en bourse



Source : commission des affaires économiques, à partir des données Boursorama.

Bien que la nationalisation totale d'EDF soit une nouvelle rassurante quant à l'esprit du Gouvernement vis-à-vis du nucléaire, il ne peut être fait abstraction du fait que sa gestion (et, bien entendu, certains événements extérieurs comme la catastrophe de Fukushima, la raréfaction des matières premières, etc.) a entraîné une diminution sensible de sa valorisation boursière, au détriment notamment des actionnaires minoritaires.

## **3. LE COMPTE EN 2023 : UNE DISPARITION ENFIN ACTÉE DU FONDS POUR L'INNOVATION, ET UNE CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT COMPLÈTEMENT FACTICE**

### **A. 17 MDS€ DEMANDÉS, EN DÉPIT D'UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE DEPUIS DES ANNÉES**

1. Le compte affiche d'importants montants de recettes et dépenses pour 2023, mais la circonspection reste de mise compte tenu de l'exécution des années passées

Pour 2023, le projet de loi de finances prévoit un total de 17,1 Mds€ (AE=CP) en recettes et dépenses pour le CAS PFE. Plus précisément, ce montant se subdivise entre 10,3 Mds€ demandés pour participer à des augmentations de capital et autres dotations en fonds propres ou avances d'actionnaire, 126 M€ demandés pour participer à des achats de titres, et 6,6 Mds€ inscrits pour contribuer au désendettement de l'État.

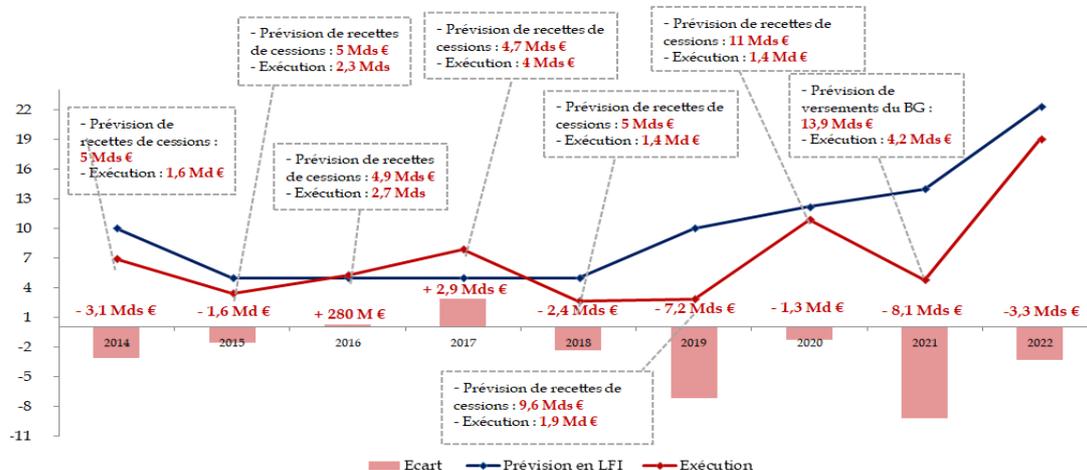
Sur les 10,3 Mds€ prévus pour des augmentations de capital ou dotations en fonds propres, seuls 2,3 Mds€ sont précisés dans le PLF : il s'agit de 2 Mds€ au titre des programmes d'investissement d'avenir et du plan France Relance 2030 (« Fermes de demain », « Métaux critiques et durables », etc.), de 150 M€ pour le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement

et de 145 M€ pour la recapitalisation de banques multilatérales de développement. **Les 7,9 Mds€ restants ne font l'objet d'aucune information.**

Or les années passées ont montré que l'exécution s'éloigne invariablement des prévisions contenues dans le PLF, ainsi que le résume le graphique ci-dessous.

### Prévisions et exécutions des recettes du CAS « PFE » depuis 2014

(en milliards d'euros)



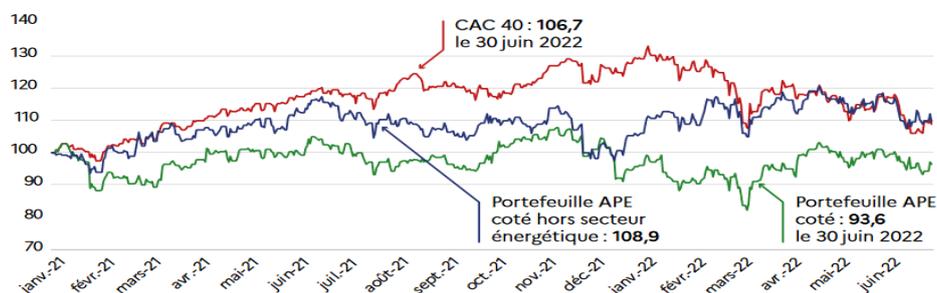
Source : Commission des affaires économiques du Sénat.

## 2. En outre, le rendement du portefeuille de l'État actionnaire reste durablement inférieur à celui du CAC40

Dans ses réponses à la rapporteure, le Gouvernement note que la valorisation du portefeuille coté de l'État a augmenté de 54 % entre le 31 mars 2020 et le 31 août 2022, tandis que le CAC40 aurait enregistré, sur la même période, une hausse de 39,5 %. Par conséquent, le portefeuille de l'État actionnaire aurait surperformé par rapport aux marchés financiers. Or cette présentation n'est si « avantageuse » que parce qu'elle omet de préciser qu'une grande partie de cette amélioration de la valorisation est liée à la hausse du cours d'EDF le lendemain de l'annonce de sa nationalisation, le 4 juillet 2022.

De janvier 2021 à juin 2022, la réalité est toute autre, comme en atteste l'APE elle-même dans son rapport annuel d'activité publié en octobre 2022. Quelques jours avant l'annonce de la nationalisation, en effet, le portefeuille coté de l'APE continuait de grandement sous-performer par rapport au CAC40 (même en excluant les valeurs énergétiques, l'évolution de sa valorisation est bien inférieure à celle du CAC40 jusqu'en mars 2022, avant de retrouver un rythme similaire.

### Evolution du portefeuille coté de l'APE comparée à celle du CAC40 depuis janvier 2021



Source : rapport annuel d'activité 2021 de l'APE

Alors que le rapport de l'APE indique que la valeur de la participation de l'État dans EDF s'élevait à 25,4 Mds€ au 30 juin 2022, les réponses de l'Agence à la rapporteure indiquent qu'elle est désormais de 31,6 Mds€ au 31 août 2022. En deux mois, cette participation a donc augmenté d'environ 9 %, uniquement grâce à cette annonce.

## B. 6 MDS€ ANNONCÉS POUR LE DÉSENDETTEMENT... QUI N'EST QU'UN PUR EFFET D'AFFICHAGE

Le CAS PFE est constitué d'un deuxième programme, le n° 732, qui retrace les fonds issus de la gestion du portefeuille de l'État dédiés au désendettement de l'État. De 2019 à 2021, aucun versement à cette fin n'a été effectué ; en 2022, 1,9 Md€ doivent effectivement être consacrés au désendettement de l'État. Or, puisqu'aucune cession de titre n'a lieu, cette somme provient d'un simple transfert de crédits du budget général (le P 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 ») vers le CAS PFE, avant d'être à nouveau transférée, cette fois vers la Caisse de la dette publique.

Il ne s'agit donc que d'un pur affichage : en prélevant des crédits sur le budget général pour les affecter au remboursement de la dette Covid, le Gouvernement ne s'inscrit pas dans une démarche d'effort afin de renforcer la soutenabilité des finances publiques, mais se contente au contraire de creuser le déficit budgétaire d'un côté pour « afficher » une baisse de la dette de l'autre côté.

Or ce tour de passe-passe factice devrait être répété en 2023, cette fois à hauteur de 6,6 Mds€ ! A nouveau, la rapporteure ne peut que constater qu'il s'agit là de « déshabiller Paul pour habiller Jacques » : la prise de conscience quant à la nécessité de réduire notre taux d'endettement ne semble toujours pas réelle au niveau gouvernemental...

## C. LA DISPARITION DU FONDS POUR L'INNOVATION : IL EST MIS FIN AU CONTOURNEMENT DU PARLEMENT

Alors que tant le Parlement que la Cour des comptes contestaient depuis bientôt cinq ans la mise en place du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) au motif qu'il n'apportait rien de plus qu'une dotation budgétaire classique mais qu'il permettait en revanche de contourner le contrôle du parlement, et ce au profit d'une usine à gaz inutilement complexe, le Gouvernement annonce enfin sa suppression, pour 2023. Il s'agit d'une bonne nouvelle sur le fond, mais qui n'apporte pas de réponse à toutes les questions :

- pourquoi avoir prévu un mécanisme supposé assurer 250 M€ de financement à l'innovation chaque année, alors même que l'arrêté le créant mettait en place une clause de revoyure en... 2023, qui aurait conduit à diminuer ce montant de financement dans les années à venir ?
- ainsi que l'a noté la Cour des comptes, si le FII a programmé 843,8 M€ de soutien à l'innovation de 2018 à 2021, il n'en a décaissé que 433,3 M€<sup>1</sup> : la mise en place du FII a-t-elle conduit, *in fine*, à une baisse du financement de l'innovation par rapport à ce qui aurait résulté d'une dotation budgétaire classique ?

### POUR EN SAVOIR +

- [Sénat, rapport « Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique »](#) ;
- [Rapport d'activité 2021-2022 de l'APE](#) ;
- [Cour des comptes, note d'exécution budgétaire du CAS PFE en 2021](#) ;



**Sophie Primas**  
Présidente

Sénateur  
des Yvelines  
(Les Républicains)



**Martine Berthet**  
Rapporteure

Sénatrice  
de la Savoie  
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>



<sup>1</sup> En audition, l'APE a toutefois estimé qu'entre 2018 et 2021, 809 M€ ont été engagés, et 690M€ décaissés (200M€ pour la deep tech, 100 M€ pour la micro-électronique et 120 M€ pour les Grands Défis).