

N° 771

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 12  
Économie

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES  
ORGANISMES PRIVÉS

*Rapporteur spécial et rapporteure spéciale :*  
M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>LA MISSION « ÉCONOMIE ».....</b>	<b>7</b>
<b>I. UN EXERCICE 2022 MARQUÉ PAR UNE FORTE SUR-EXÉCUTION DES CRÉDITS INITIAUX DE LA MISSION, ALORS QUE LES OUVERTURES SIGNIFICATIVES DE CRÉDITS EN EXÉCUTION ONT ÉTÉ SURESTIMÉES .....</b>	<b>8</b>
<b>A. SI LES CRÉDITS INITIAUX DE LA MISSION ÉTAIENT EN HAUSSE NOTABLE PAR RAPPORT À 2021, L'EXERCICE 2022 CONNAIT EN OUTRE UNE IMPORTANTE SUR-EXÉCUTION .....</b>	<b>8</b>
1. <i>Une budgétisation en LFI en nette hausse, en particulier s'agissant des programmes 367 et 134.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Les crédits consommés en 2022 se sont établis à un niveau très supérieur aux crédits initiaux adoptés en loi de finances initiale.....</i>	<i>9</i>
<b>B. POUR FINANCER NOTAMMENT DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS, L'EXERCICE 2022 A CONNU DES OUVERTURES ET REPORTS DE CRÉDITS MASSIFS ET EN PARTIE INCORRECTEMENT CALBRÉS.....</b>	<b>10</b>
1. <i>L'exécution 2022 des crédits de la mission est marquée par des ouvertures et reports de crédits très significatifs destinés à financer des dispositifs exceptionnels .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Seuls deux tiers des crédits ouverts ont finalement été consommés, témoignant d'écueils de calibrage .....</i>	<i>11</i>
<b>II. ALORS QUE LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL SONT MAÎTRISÉES, LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE ÉVOLUTION CONTINUE À LA HAUSSE, INTERROGEANT LA SOUTENABILITÉ DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION .....</b>	<b>14</b>
<b>A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE MASSE SALARIALE DE LA MISSION DEMEURENT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES EN 2022 .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Des dépenses de personnel globalement sous contrôle .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Hors dépenses liées au CAS PFE, les dépenses de fonctionnement de la mission sont relativement stables .....</i>	<i>14</i>
<b>B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE HAUSSE CONSTANTE, QUI NE SE LIMITE PAS AUX COÛTS DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS .....</b>	<b>15</b>
1. <i>Le financement de dispositifs « exceptionnels » explique une part de la hausse des dépenses d'intervention en 2022 .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Une part de la hausse des dépenses d'intervention exécutées en 2022 relève néanmoins de dispositifs récurrents.....</i>	<i>16</i>
<b>C. LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION ET LA SOUTENABILITÉ DE SA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE PEUVENT ÊTRE INTERROGÉES.....</b>	<b>17</b>
<b>D. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION D'UN MONTANT CUMULÉ SIGNIFICATIF ET DONT L'ÉVALUATION AMORCÉE DOIT SE POURSUIVRE .....</b>	<b>18</b>

<b>COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> .....	<b>21</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2022</b> .....	<b>21</b>
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	<b>24</b>
A. LE LOGEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT : UN PROGRAMME À L'EXÉCUTION RÉGULIÈREMENT NULLE OU MARGINALE .....	24
B. LE PROGRAMME 862 : UNE MISE EN ŒUVRE SIGNIFICATIVE DES PRÊTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES, ALORS QUE LES PRÊTS « COVID » ONT PRIS FIN EN 2022.....	24
C. LES PROGRAMMES 863 « PRÊTS À LA FILIÈRE AUTOMOBILE » ET 864 « PRÊTS AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES » N'ONT PAS CONNU DE DÉPENSES EN 2022.....	26
D. LE PROGRAMME 868 « PRÊTS ET AVANCES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN », DE NOUVEAU INUTILISÉ EN 2022, EST SUPPRIMÉ À COMPTER DE 2023.....	26
E. LE PROGRAMME 869 RELATIF À LA LIGNE FERROVIAIRE PARIS-ROISSY CONNAIT UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN CONTEXTE DE REPORTS SUCCESSIFS DE L'OUVERTURE DE LA LIGNE .....	26
F. LE PROGRAMME 876 « PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR » CONTINUE DE PORTER LE FINANCEMENT EN PRÊT DU PLAN NANO 2022.....	28
G. LE PROGRAMME 877 « AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 » A CONNU UNE SUR-EXÉCUTION EN 2022, MALGRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS REPORTÉS.....	28
H. LE PROGRAMME 878 PROLONGE LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	29

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### MISSION « ÉCONOMIE »

**1. La mission « Économie » a connu, en 2022, une consommation globale de crédits très supérieure à 2021, notamment dans le double contexte de la mise en œuvre de dispositifs d'aides exceptionnelles aux entreprises *via* le programme 134 et d'un abondement important du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » à l'occasion du rachat d'actions d'EDF. Au total, l'exécution atteint un montant de 15,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022, respectivement en hausse de 395 % et de 336 % par rapport à 2021 et en augmentation de 343 % et de 280 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.**

**2. L'exercice 2022 est marqué à la fois par les très importantes ouvertures de crédits intervenues en cours d'exécution, associées à des reports de crédits significatifs, et par le fait qu'une part notable des crédits ouverts n'a finalement pas été consommée.** Ainsi, le montant total des CP ouverts sur la mission en 2022 a atteint **22,66 milliards d'euros** contre 4,0 milliards d'euros en LFI, soit un niveau 5,6 fois supérieur. **Néanmoins pas moins de 7,4 milliards d'euros de CP ouverts n'ont pas été consommés**, soit près de 33 % des crédits ouverts (ce taux était d'environ 7 % en 2021). Cet état de fait **témoigne d'écueils importants dans le calibrage des crédits supplémentaires demandés et est de nature à nuire à la lisibilité des crédits de la mission, à la portée du vote des crédits par le Parlement en loi de finances initiale et à la maîtrise des dépenses de la mission, du fait des reports de crédits induits.**

**3. Les dépenses de fonctionnement et de masse salariale de la mission demeurent globalement maîtrisées en 2022.** En 2022, le plafond d'emplois de la mission s'élevait à 10 684 ETPT ; le nombre d'ETPT exécuté a été de 62 inférieur, à 10 622 ETPT. La masse salariale enregistre une légère hausse de 12,8 millions d'euros, soit 1,5 %, pour atteindre 878,8 millions d'euros en 2022, dans le contexte de la hausse du point d'indice décidée en 2022. Hors programme 367, les dépenses de fonctionnement s'établissent à 515,6 millions d'euros, en légère hausse de 6,7 millions d'euros par rapport à 2021.

**4. Les dépenses d'intervention connaissent une hausse constante, qui ne se limite en réalité pas aux coûts des dispositifs exceptionnels.** En 2022, hors programme 367, la hausse des CP de la mission en exécution par rapport à 2021 (de 1,306 milliard d'euros) repose essentiellement sur l'augmentation des **dépenses d'intervention** (de 1,29 milliard d'euros). **En exécution, ces dernières passent de 1,1 milliard d'euros en 2021 à 2,4 milliards d'euros en 2022 (+ 1,3 milliard d'euros).** En 2022, la mission « Économie » a servi, *via* le programme 134, à financer des dépenses dites « exceptionnelles », pour un montant cumulé d'environ 800 millions d'euros. Mais les dispositifs récurrents ont également contribué à augmenter les dépenses d'intervention, à hauteur d'environ 500 millions d'euros.

**5. Alors que les dépenses récurrentes de la mission sont, hors programme 367, en augmentation et que cette dynamique devrait se poursuivre, la question de la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission peut être interrogée, d'autant que les crédits de la mission en lois de finances initiale pour 2023 dépassent déjà de 4,2 milliards d'euros le plafond figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027.**

**6. À la mission sont rattachées, en 2022, près de 75 dépenses fiscales, représentant un coût total de 18,5 milliards d'euros en 2022, en baisse apparente par rapport à 2021 (- 6 %). Or, en dépit de leur montant très significatif, ces dépenses fiscales souffrent structurellement de problèmes sérieux de chiffrage et d'évaluation, que des efforts commencés récemment pourraient néanmoins progressivement réduire.**

#### **COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

**1. Le compte de concours financiers affiche en 2022 un solde négatif en exécution de - 683,9 millions d'euros en CP contre - 438,54 millions d'euros en 2021.** La forte variabilité du solde du compte d'une année sur l'autre s'explique par l'horizon pluriannuel de ce dernier, qui a, par construction, vocation à retracer des prêts dont le remboursement est étalé sur plusieurs années. En outre, la crise sanitaire a eu un impact fort sur le compte, plusieurs dispositifs d'urgence de prêts et avances aux entreprises ayant été rattachés au compte, tandis que les prêts à la société concessionnaire de la liaison entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle revêtent des montants élevés.

**2. L'activité de prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES, programme 862) a été supérieure aux prévisions de la LFI pour 2022 ainsi qu'à l'exécution de 2021. L'activité du programme 862 s'établit à 607,8 millions d'euros pour 2022.**

**3. Le programme 868 « Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran » a encore été inutilisé en 2022, ce qui est cohérent avec sa suppression, à l'initiative des rapporteurs spéciaux, à compter de 2023. De façon comparable, le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » n'a pas été utilisé cette année non plus, après l'avoir été très marginalement en 2020. Les rapporteurs spéciaux considèrent donc de nouveau que le choix de recourir à un programme sur un compte de concours financiers apparaît surdimensionné au regard de la faiblesse des montants en jeu.**

**4. Le programme 869 relatif à la ligne ferroviaire Paris-Roissy connaît une exécution marquée par un contexte de reports successifs de l'ouverture de la ligne.** La consommation des crédits en 2022 a d'ailleurs été inférieure de 35,1 % à ce que prévoyait la loi de finances initiale. En outre, la mise en service devrait être encore reportée au-delà du 1<sup>er</sup> décembre 2025, ce qui emportera des conséquences financières.

## LA MISSION « ÉCONOMIE »

La mission « Économie » rassemble les crédits de politiques publiques visant à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs.

Elle est composée de **cinq programmes** :

- le **programme 134 « Développement des entreprises et régulation »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME), de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et du tourisme**. Il porte également les crédits des administrations en charge de ces politiques publiques, d'autorités administratives indépendantes (AAI) et d'opérateurs ;

- le **programme 343 « Plan France très haut débit » (PFTHD), créé en 2015**, porte les financements de l'État en vue d'assurer la couverture intégrale du territoire par le réseau de fibre optique<sup>1</sup> ;

- le **programme 220 « Statistiques et études économiques »** porte principalement les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) ;

- le **programme 305 « Stratégies économiques »** porte principalement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et la subvention versée à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État.

- le **programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », créé en 2021 en cours d'année**, vise à doter le CAS « PFE »<sup>2</sup>, géré par l'Agence des participations de l'État, en recettes supplémentaires en fonction des besoins d'intervention identifiés.

La mission « Économie » se voit adjointe une part importante des dépenses fiscales du budget de l'État, **les près de 75 dépenses fiscales qui lui sont rattachées en 2022 représentant un coût total de 18,5 milliards d'euros**, en baisse apparente de 6 % par rapport à 2021.

---

<sup>1</sup> Le PFTHD est financé par le programme 343 mais est également abondé par d'autres biais, voir infra.

<sup>2</sup> Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

## I. UN EXERCICE 2022 MARQUÉ PAR UNE FORTE SUR-EXÉCUTION DES CRÉDITS INITIAUX DE LA MISSION, ALORS QUE LES OUVERTURES SIGNIFICATIVES DE CRÉDITS EN EXÉCUTION ONT ÉTÉ SURESTIMÉES

### A. SI LES CRÉDITS INITIAUX DE LA MISSION ÉTAIENT EN HAUSSE NOTABLE PAR RAPPORT À 2021, L'EXERCICE 2022 CONNAIT EN OUTRE UNE IMPORTANTE SUR-EXÉCUTION

#### 1. Une budgétisation en LFI en nette hausse, en particulier s'agissant des programmes 367 et 134

La LFI pour 2022 a doté la mission de 3,4 milliards d'euros d'AE et de 4,0 milliards d'euros de CP, en hausse respective de 64,2 % (+ 1,33 milliard d'euros) et de 49,4 % (+ 1,33 milliard d'euros) par rapport à 2021. Cette hausse des crédits est portée principalement par :

- celle du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », doté de 748 millions d'euros en AE et en CP en 2022, alors que le programme n'existait pas en loi de finances initiale pour 2021. Cette dotation visait à pouvoir alimenter le CAS PFE pour financer des opérations « susceptibles d'intervenir au cours de l'exercice 2022<sup>1</sup> » dans différents secteurs économiques ;

- et celle du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » (+ 556,0 millions d'euros en AE et + 552,4 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 45,0 % et 44,5 %), portée pour l'essentiel par la **nouvelle compensation annuelle versée au groupe La Poste au titre de sa mission de service universel postal (520 millions d'euros en AE et en CP)**, par le rehaussement de la compensation qui est versée au même groupe à l'occasion de sa mission de transport de la presse (14 millions d'euros supplémentaires) et, enfin, par l'avance mise en place sur l'aide versée au titre de la compensation carbone de 2023 au profit de certaines entreprises (150 millions d'euros).

**En neutralisant le programme 367, dont la mission « Économie » ne constitue qu'un support sans lien direct avec les politiques que cette dernière met en œuvre, le budget de la mission pour 2022 était en hausse de 28,2 % en AE (+ 585,2 millions d'euros) et de 21,6 % en CP (+ 580,0 millions d'euros) par rapport à 2021.**

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performance, mission « Économie », projet de loi de finances pour 2022.*

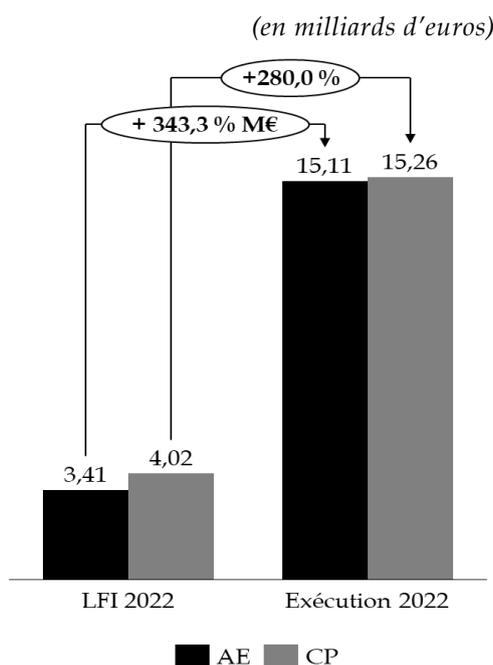
## 2. Les crédits consommés en 2022 se sont établis à un niveau très supérieur aux crédits initiaux adoptés en loi de finances initiale

En 2022, l'exécution atteint un montant de 15,11 milliards d'euros en AE et 15,6 milliards d'euros en CP. Ces montants sont considérablement supérieurs à la fois :

- à l'exécution de l'exercice 2021 : + 395 % en AE, soit + 12,1 milliards d'euros, et + 336 % en CP, soit + 11,8 milliards d'euros. Hors programme 367, les CP consommés en 2022 sont supérieurs de 52,2 % à ceux consommés en 2021, soit + 1,31 milliard d'euros ;

- et aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2022 : + 343 % en AE, soit + 11,7 milliards d'euros, et + 280 % en CP, soit + 11,25 milliards d'euros. Les CP exécutés en 2022 sont ainsi 3,8 fois supérieurs aux CP initialement ouverts par la loi de finances initiale.

### Écart entre la loi de finances initiale pour 2022 et l'exécution 2022 de la mission

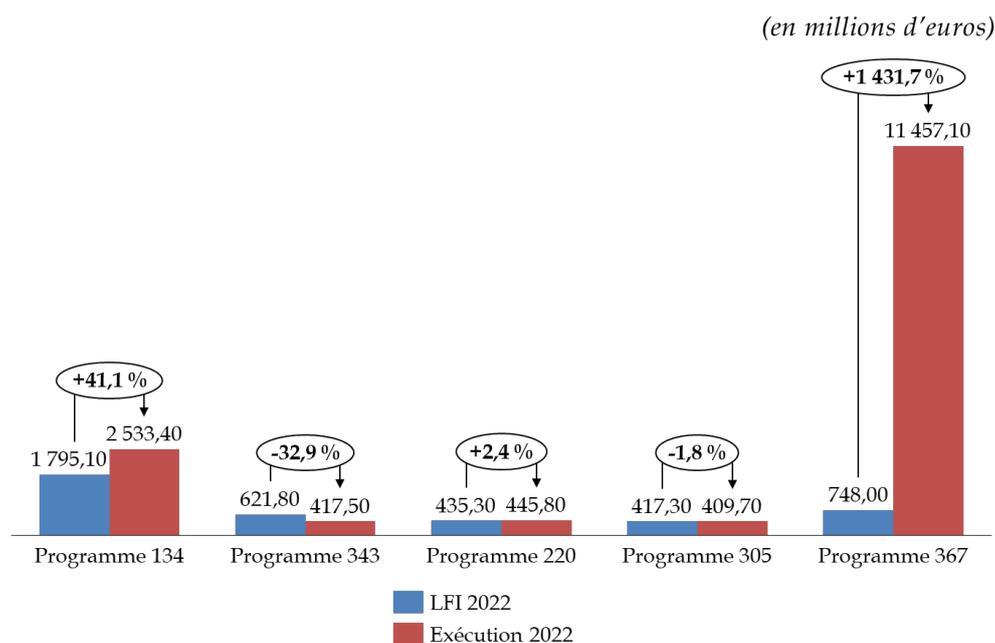


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Globalement, en AE, l'ensemble des programmes connaissent un niveau de consommation des crédits supérieur au montant des crédits initiaux. En CP, la tendance est également à la sur-exécution, à l'exception du programme 343 « Plan France très haut débit », qui connaît un niveau d'exécution inférieur aux crédits initiaux, de 32,9 %, soit 204,3 millions d'euros. De manière plus marginale, les CP exécutés du programme 305 sont inférieurs de 1,8 % aux crédits initiaux.

Ce sont les programmes 367 et 134 qui concentrent, tant en pourcentage qu'en valeur absolue, l'essentiel de la différence entre les crédits initiaux et les crédits exécutés, notamment en raison des mesures et dispositifs exceptionnels qu'ils ont porté en 2022.

### Écart entre la loi de finances initiale pour 2022 et l'exécution 2022 des programmes de la mission



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Hors programme 367, les CP consommés sont supérieurs de 16,4 % aux crédits initiaux, soit 536,9 millions d'euros. Le seul programme 134 concentre 738,3 millions d'euros de différence entre les crédits exécutés et les crédits initiaux.

## **B. POUR FINANCER NOTAMMENT DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS, L'EXERCICE 2022 A CONNU DES OUVERTURES ET REPORTS DE CRÉDITS MASSIFS ET EN PARTIE INCORRECTEMENT CALIBRÉS**

### **1. L'exécution 2022 des crédits de la mission est marquée par des ouvertures et reports de crédits très significatifs destinés à financer des dispositifs exceptionnels**

La mission « Économie » a vu ses crédits ouverts fortement augmenter en exécution. En effet, le montant total des CP ouverts sur la mission en 2022 a atteint 22,66 milliards d'euros contre 4,0 milliards d'euros en loi de finances initiale, soit un niveau 5,6 fois supérieur.

Cette forte hausse des crédits ouverts a principalement résulté de l'ouverture de 16,23 milliards d'euros par les deux lois de finances

rectificatives pour 2022, dont 1,517 milliard d'euros au titre de la ratification du décret d'avance du 7 avril 2022<sup>1</sup>. Elle résulte également de reports de crédits non consommés en 2021 sur 2022 à hauteur de 2,33 milliards d'euros, en dérogation du plafonnement des reports prévu par la LOLF. La loi de finances initiale pour 2022 avait prévu cette dérogation.

**Ces différents reports et ouvertures de crédits ont été présentés comme nécessaires pour financer plusieurs dispositifs exceptionnels :**

**- la création d'aides portées par le programme 134 en faveur des entreprises particulièrement exposées à la hausse des coûts du gaz et de l'électricité à la suite de la guerre en Ukraine** (décret d'avance du 7 avril 2022 pour 1,548 milliard d'euros<sup>2</sup> en AE et en CP et les deux lois de finances rectificatives pour 1,5 milliard d'euros) ;

**- la dotation du programme 367** (12,73 milliards d'euros par les deux lois de finances rectificatives et 2,05 milliards d'euros par le biais de reports de crédits non consommés en 2021), **afin de doter le CAS PFE en vue de l'offre publique d'achat simplifiée relative à EDF, ainsi que d'autres opérations.**

## **2. Seuls deux tiers des crédits ouverts ont finalement été consommés, témoignant d'écueils de calibrage**

**Une partie significative des crédits ouverts en 2022 n'a toutefois pas été consommée. En effet, pas moins de 7,4 milliards d'euros de CP ouverts n'ont pas été consommés, soit près de 33 % des crédits ouverts. Ce taux était d'environ 7 % en 2021.**

**S'agissant du programme 367, la sous-exécution atteint 4,1 milliards d'euros, soit un taux d'exécution de 74 %, alors qu'une sous-exécution de 2 milliards d'euros avait déjà été constatée en 2021. Concrètement, le CAS PFE, a perçu au total 11,4 milliards d'euros en provenance du programme 367 en 2022. La grande majorité de ces sommes ont servi au rachat des actions d'EDF, mais certaines opérations ont concerné Orano et le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB).**

**Concernant le programme 134, les crédits ouverts en exécution pour financer les mesures d'aides aux entreprises énérgo-intensives dans le contexte de la hausse des prix de l'énergie n'ont, quant à eux, été exécutés qu'à hauteur de moins de 3 %, soit moins de 80 millions d'euros sur les 3,1 milliards d'euros ouverts. Or, comme le souligne la Cour des comptes<sup>3</sup>, « *cette sur-budgétisation était largement évitable lors du chiffrage***

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>2</sup> Parallèlement, le décret d'avance a annulé 30,38 millions d'euros en AE et en CP sur les programmes 220, 305 et 343.

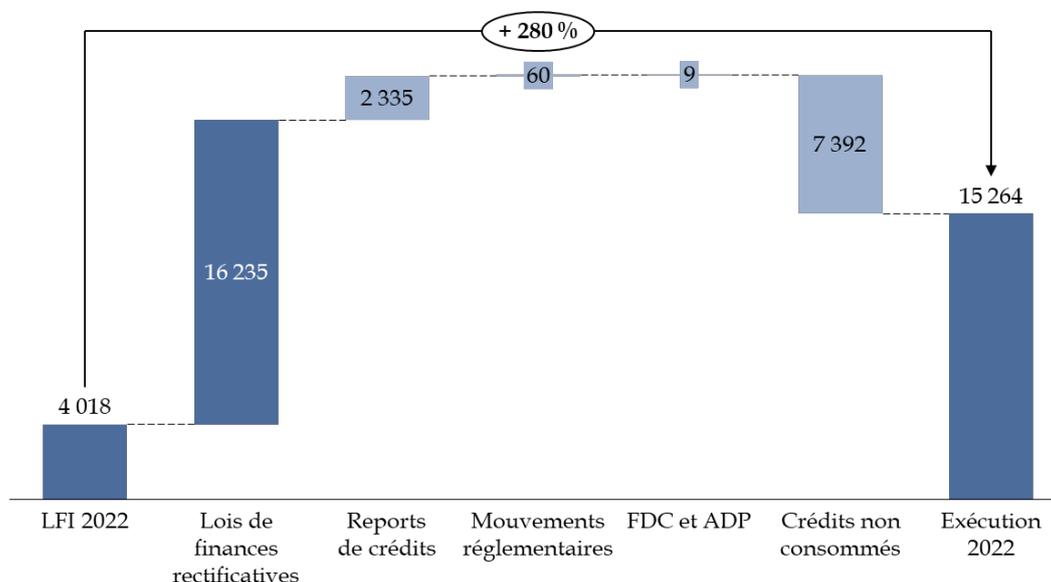
<sup>3</sup> Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Économie », avril 2023.

*de la mesure à l'été 2022 : en effet, la hausse des prix de gros de l'énergie ne se répercute ni intégralement ni immédiatement sur les factures acquittées par les entreprises, si bien que le ciblage des aides, en réservant le bénéfice aux entreprises subissant effectivement une forte dégradation de leurs résultats d'exploitation, ne suggérerait pas une dépense massive dès 2022 ». En outre, les modalités de versement de la compensation carbone ont conduit à une sous-exécution des crédits dédiés de près de 106 millions d'euros en CP.*

**Un tel niveau de sous-consommation des crédits ouverts témoigne d'écueils importants dans le calibrage des crédits supplémentaires demandés à l'occasion du décret d'avance et des lois de finances rectificatives et à l'occasion des reports de crédits. Cette situation est de nature à nuire à la lisibilité des crédits de la mission, à la portée du vote des crédits par le Parlement en loi de finances initiale et, enfin, à la maîtrise des dépenses de la mission.** En effet, les reports de crédits de 2022 à 2023 pourraient être supérieurs à 3 milliards d'euros de CP, notamment au titre des aides aux entreprises énergo-intensives dans le contexte de la crise énergétique portées par le programme 134.

#### Exécution budgétaire de la mission en CP pour l'exercice 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de l'annexe au projet de loi de règlement

## Évolution des crédits de la mission « Économie » en 2022

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		2021		2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	<i>en volume</i>	<i>en %</i>	<i>en volume</i>	<i>en %</i>
<b>134 -</b> Développement des entreprises et régulations	AE	1 234,4	1 189,5	1 790,4	2 683,2	+ 892,8	+ 49,9 %	+ 1 493,7	+ 125,6 %
	CP	1 242,7	1 208,3	1 795,1	2 533,4	+ 738,3	+ 41,1 %	+ 1 325,1	+ 109,7 %
<b>343 -</b> Plan France Très haut débit	AE	0,250	0	21,8	106,2	+ 84,4	+ 387,1 %	+ 106,1	/
	CP	609,3	435,5	621,8	417,5	- 204,3	- 32,9 %	- 18,0	- 4,1 %
<b>220 -</b> Statistiques et études économiques	AE	424,6	422,8	432,5	444,8	+ 12,4	+ 2,9 %	+ 22,0	+ 5,2 %
	CP	420,0	417,8	435,3	445,8	- 10,5	+ 2,4 %	+ 28,0	+ 6,7 %
<b>305 -</b> Stratégies économiques	AE	417,0	442,9	416,7	420,2	+ 3,5	+ 0,8 %	- 22,7	- 5,1 %
	CP	417,6	439,3	417,3	409,7	- 7,6	- 1,8 %	- 29,5	- 6,7 %
<b>367 -</b> Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »	AE	/	1 000,0	748,0	11 457,1	+ 10 709,1	+1431,7 %	+10457,1	+ 1045,7 %
	CP	/	1 000,0	748,0	11 457,1	+ 10 709,1	+1431,7 %	+10457,1	+ 1045,7 %
<b>Total mission</b>	AE	2 076,2	3 055,1	3 409,4	15 111,5	+ 11 702,1	+ 343,2 %	+12056,4	+ 394,6 %
	CP	2 689,6	3 500,9	4 017,6	15 263,6	+ 11 246,0	+ 279,9 %	+11762,7	+ 336,0 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

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

## II. ALORS QUE LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL SONT MAÎTRISÉES, LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE ÉVOLUTION CONTINUE À LA HAUSSE, INTERROGEANT LA SOUTENABILITÉ DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

### A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE MASSE SALARIALE DE LA MISSION DEMEURENT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES EN 2022

#### 1. Des dépenses de personnel globalement sous contrôle

En 2022, la masse salariale de la mission s'établit à 878,8 millions d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à 2021, soit une augmentation de 12,8 millions d'euros. Pour mémoire, elle avait baissé de 0,8 % en 2021 par rapport à 2020.

Cette hausse limitée résulte en particulier de la hausse générale du point d'indice de la fonction publique en 2022, qui a représenté un coût d'environ 7 millions d'euros, ainsi que de mesures catégorielles (6 millions d'euros environ).

Par ailleurs, les plafonds d'emplois, qui s'élevaient en loi de finances initiale pour 2022 à 10 684 ETPT<sup>1</sup> pour l'État (- 1,8 % par rapport à 2021) et à 2 485 ETPT pour trois opérateurs<sup>2</sup> (- 0,3 %, hors les 40 effectifs temporaires dédiés à Business France à l'occasion du plan de relance) **sont respectés en exécution.**

Pour l'État, les emplois ont atteint 10 622 ETPT, en baisse de 127 ETPT par rapport à 2021. Pour mémoire, alors que la mission a connu une baisse significative de ses ETPT depuis 2014 (réduction de plus de 1 600 ETPT), la loi de finances initiale pour 2023 a prévu une légère augmentation du plafond d'emploi, ce qui était nécessaire, notamment pour renforcer les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le plafond d'emplois des opérateurs est également respecté, avec une marge de 25 ETPT, bien que cette dernière se réduise peu à peu (le différentiel était de 120 ETPT en 2019).

#### 2. Hors dépenses liées au CAS PFE, les dépenses de fonctionnement de la mission sont relativement stables

**En apparence, les dépenses de fonctionnement de la mission sont en très forte hausse en exécution en 2022.** En effet, alors qu'elles étaient de 1,51 milliard d'euros en CP en 2021, elles sont de 11,97 milliards d'euros en

---

<sup>1</sup> Équivalent temps plein travaillé.

<sup>2</sup> L'INPI, l'ANFr et Business France.

2022. Néanmoins, cette évolution est liée au fait que les versements du programme 367 vers le CAS PFE sont imputés comptablement comme des dépenses de titre 3, c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement (alors même qu'ils correspondent concrètement par nature et destination à des opérations financières, qui relèvent du titre 7).

**Hors dépenses liées au CAS PFE, le montant des dépenses de fonctionnement de la mission en exécution en 2022 est de 515,6 millions d'euros, en légère hausse de 1,3 % par rapport à 2021 (+ 6,6 millions d'euros).** Cette hausse s'explique notamment par des actions en faveur du numérique, du soutien aux start-ups d'État et par différentes autres nouvelles mesures. Par ailleurs, les subventions de fonctionnement aux opérateurs de la mission sont en diminution d'un peu plus de 15 millions d'euros.

***B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION CONNAISSENT UNE HAUSSE CONSTANTE, QUI NE SE LIMITE PAS AUX COÛTS DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS***

En 2022, hors programme 367, la hausse des CP de la mission en exécution par rapport à 2021 (de 1,306 milliard d'euros) repose essentiellement sur l'augmentation des dépenses d'intervention (de 1,29 milliard d'euros). **Les dépenses d'intervention exécutées passent ainsi de 1,1 milliard d'euros en 2021 à 2,4 milliards d'euros en 2022 (+ 1,3 milliard d'euros).** Une part de cette hausse était prévue dès la loi de finances initiale (environ 745 millions d'euros de hausse en CP par rapport à l'exécution 2021), tandis que l'autre part (environ 545 millions d'euros) a été financée par des ouvertures ou des reports de crédits en cours de gestion.

**L'augmentation des dépenses d'intervention en 2022 répond, d'une part, au financement de dispositifs exceptionnels** mis en place, selon le cas, à l'occasion de la crise sanitaire, des efforts de relance ou de la lutte contre les effets pour les entreprises de la hausse des prix de l'énergie, notamment dans le contexte du conflit en Ukraine. **Néanmoins, elle répond également, d'autre part, à la hausse des dépenses d'intervention « courantes ».**

**1. Le financement de dispositifs « exceptionnels » explique une part de la hausse des dépenses d'intervention en 2022**

En 2022, la mission « Économie » a servi, *via* le programme 134, à financer des **dépenses dites « exceptionnelles », pour un montant cumulé d'environ 800 millions d'euros, dont deux principales.**

En premier lieu, **certains versements du Fonds de solidarité<sup>1</sup> ont été financés par les crédits du programme 134, pour un montant cumulé d'un peu moins de 690 millions d'euros en CP.** En effet, le programme 357 (« Fonds de solidarité pour les entreprises suite à la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ») s'étant trouvé à court de crédits au cours du premier semestre, les crédits ouverts par le décret d'avance du 7 avril 2022 sur le programme 134 pour soutenir les entreprises énergo-intensives face à la hausse des prix de l'énergie ont été utilisés pour permettre ces versements. Il convient d'ailleurs de noter qu'une telle gestion contrevient au principe de spécialité des crédits.

En deuxième lieu, le programme 134 a permis le financement de **deux dispositifs d'aide d'urgence en faveur des entreprises énergo-intensives, issu du plan de résilience économique et sociale** présenté le 16 mars 2022 par le Gouvernement, dans le contexte du conflit en Ukraine et de la hausse des prix de l'énergie. Néanmoins, en raison d'écueils dans la conception du dispositif et dans la programmation budgétaire associée<sup>2</sup>, les crédits, ouverts à hauteur de 3,1 milliards d'euros, n'ont été exécutés qu'à moins de 3 %, soit moins de **80 millions d'euros.**

## **2. Une part de la hausse des dépenses d'intervention exécutées en 2022 relève néanmoins de dispositifs récurrents**

Outre les 800 millions d'euros de hausse liés au financement de dispositifs exceptionnels, **les dispositifs récurrents ont également contribué à augmenter les dépenses d'intervention, à hauteur d'environ 500 millions d'euros en cumulé.**

L'explication principale de cette évolution tient dans la **hausse des subventions en faveur du groupe La Poste, qui ont augmenté en 2022 de plus de 610 millions d'euros par rapport à 2021, pour atteindre 751 millions d'euros.** En effet, en 2022, une compensation du déficit de La Poste au titre du service universel postal a été établie de façon pérenne, à hauteur de 520 millions d'euros. En outre, la compensation au titre de sa mission d'aménagement du territoire a été fixée à 147 millions pour couvrir les années 2021 et 2022. Enfin, l'aide au transport postal de presse a été fixée à 84 millions d'euros.

**La baisse, en parallèle, de certaines autres dépenses d'intervention ne suffit pas à compenser cette tendance,** qu'il s'agisse de la réduction très temporaire du coût de la compensation carbone (318,1 millions d'euros en 2022 en CP, en baisse de 73,1 millions d'euros, soit 28 %, par rapport à 2021) ou des CP exécutés au titre du plan France très haut débit

---

<sup>1</sup> Le Fonds de solidarité a été créé, dans le contexte de la crise sanitaire, le 25 mars 2020 pour prévenir la cessation d'activité des petites entreprises, micro-entrepreneurs, indépendants et professions libérales, particulièrement touchés par les conséquences économiques du Covid-19.

<sup>2</sup> Voir supra.

(417,5 millions d'euros, en baisse de 18 millions d'euros, soit 4,1 %), d'autant que d'autres plus petites dépenses d'intervention progressent.

### **L'exécution des crédits du programme 343 « Plan France très haut débit »**

Le plan France très haut débit (PFTHD), lancé en 2013, visait initialement deux objectifs : garantir à tous un accès au bon haut débit d'ici fin 2020 et un accès au très haut débit d'ici fin 2022. Un objectif additionnel a été ajouté en 2020 : atteindre un déploiement complet de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025.

Le PFTHD s'appuie sur l'articulation des initiatives privées et publiques et sur des financements croisés. Le soutien public se décompose dans les projets des collectivités territoriales et en un soutien de l'État dans le cadre du PFTHD, ainsi que de l'Union européenne.

L'intervention financière publique n'est possible que dans la zone dite « moins dense »<sup>1</sup> et à condition que soit établie la carence de l'initiative privée. Au sein de cette zone « moins dense », dans la partie dite « d'initiative publique », les réseaux fixes à très haut débit sont pour l'essentiel déployés dans le cadre de projets portés par les collectivités territoriales, qui peuvent s'appuyer sur un soutien de l'État *via* le guichet « réseaux d'initiative publique » (RIP) du PFTHD.

**Le soutien de l'État s'élève pour ce Plan, sur la période 2010 à 2022, à 3,57 milliards d'euros<sup>2</sup>, afin de financer les réseaux d'initiative publique (RIP), qui font également l'objet d'une prise en charge par les collectivités territoriales.**

**Les rapporteurs spéciaux constatent qu'environ 1,1 milliard d'euros de crédits de paiement resteront à être décaissés sur le programme 343 sur les 2,5 milliards d'euros ouverts, selon un rythme qui est régulièrement, comme en 2021 et 2020, inférieur à la prévision en LFI. Au surplus, les rapporteurs spéciaux constatent que si la dynamique de déploiement est positive dans les zones financées par le plan FTHD, des sujets d'inquiétude doivent alerter dans les zones non-RIP.**

### ***C. LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION ET LA SOUTENABILITÉ DE SA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE PEUVENT ÊTRE INTERROGÉES***

**Les caractéristiques de l'exécution de l'exercice 2022 de la mission, marquée tant par un niveau de consommation des crédits très supérieur aux montants adoptés en loi de finances initiale et à ceux exécutés en 2021 que par une sous-consommation des crédits ouverts en cours d'exécution, pourraient à elles seules justifier de s'interroger sur la lisibilité et la soutenabilité de la programmation budgétaire de la mission.**

<sup>1</sup> La zone très dense (ZTD) est réputée rentable pour l'initiative privée des opérateurs.

<sup>2</sup> Le PFTHD est financé par le programme 343 mais est également abondé par d'autres biais : abondement initial du PIA 1 de 900 millions d'euros et ouverture de 240 millions d'euros de crédits en LFI dans le cadre du Plan de relance.

**Mais d'autres arguments peuvent y être ajoutés. D'une part, les dispositifs exceptionnels continuent d'être pour certains actifs, parmi lesquels les aides en faveur des entreprises énérgo-intensives dans le contexte de tension sur les prix de l'énergie. La loi de finances initiale pour 2023 a ainsi prévu d'affecter 4 milliards d'euros à ces aides, auxquelles pourraient s'ajouter 3 milliards d'euros de demandes de report de crédits non-consommés en 2022.**

**D'autre part, hors dispositifs exceptionnels, de nouvelles dépenses récurrentes sont apparues en 2022, notamment en lien avec les missions d'intérêt général du groupe La Poste. Outre les dépenses d'intervention qui lui sont consacrées, pour un total de 751 millions d'euros en 2022, dont une part significative est nouvelle<sup>1</sup>, 303 millions d'euros de crédits de fonctionnement lui sont dédiés à compter de 2023 pour la rémunération des prestations de la Banque postale au titre de l'accessibilité bancaire, qui était jusque-là financée par un autre biais.**

**En outre, certaines dépenses pérennes pourraient voir leur coût rapidement augmenter. Il en va notamment ainsi de la compensation carbone, dont le coût passerait, selon les prévisions du Gouvernement, de 318,1 millions d'euros en 2022 à 856 millions d'euros en 2023, alors que le doublement du prix du carbone sur le marché européen à compter de 2022 pèsera fortement sur cette aide à partir de 2024.**

**Au total, les crédits de la mission en loi de finances initiale pour 2023 dépassent déjà de 4,2 milliards d'euros le plafond figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027, alors que les reports de crédits pourraient augmenter cet écart.**

**Si la mobilisation de la mission « Économie », et notamment du programme 134, pour financer des dispositifs en faveur des entreprises et du service au public est cohérente, il appartient au Gouvernement d'assurer une programmation budgétaire crédible et bien calibrée, de limiter les reports de crédits, et de proposer une trajectoire budgétaire pluriannuelle en cohérence avec les objectifs et dispositifs assignés à la mission.**

#### ***D. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION D'UN MONTANT CUMULÉ SIGNIFICATIF ET DONT L'ÉVALUATION AMORCÉE DOIT SE POURSUIVRE***

**La mission « Économie » se voit adjointe une part importante des dépenses fiscales du budget de l'État, les près de 75 dépenses fiscales qui lui sont rattachées en 2022 représentant un coût total de 18,5 milliards d'euros, en baisse de 6 % par rapport à 2021.**

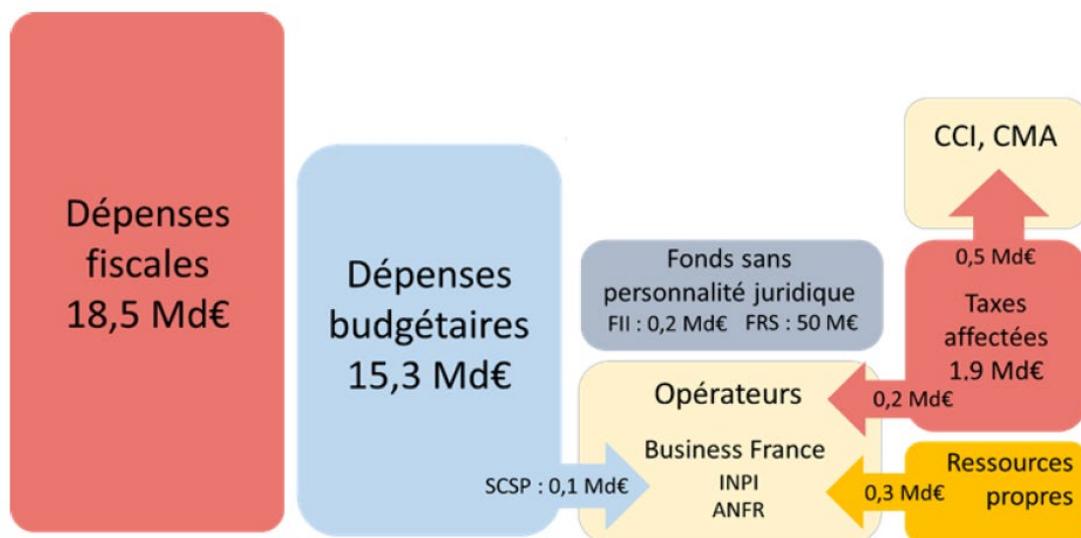
---

<sup>1</sup> Voir supra.

Cette baisse est principalement due à la neutralisation du coût de dépenses fiscales ciblées sur les entreprises consommant beaucoup d'énergie. En effet, les dispositifs des taux réduits qui étaient accordés depuis 2015 à ces entreprises sur la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) ont vu leur coût être neutralisé par l'abaissement du tarif de référence et des tarifs réduits au taux commun de 0,5 € par mégawatheure à compter du 1<sup>er</sup> février 2022, dans le cadre du bouclier tarifaire. Il en résulte une réduction de 1,3 milliard d'euros du coût des dépenses fiscales rattachées à la mission.

### Les moyens rattachés à la mission Économie en 2022

(en milliards d'euros et, pour les dépenses budgétaires, en CP)



Source : Cour des comptes, direction du budget et documents budgétaires. SCSP : subvention pour charges de service public, INPI : Institut national de la propriété intellectuelle, ANFr : Agence nationale des fréquences, FII : Fonds pour l'innovation et l'industrie, FRS : fonds de réaménagement du spectre, CCI : chambres de commerce et d'industrie, CMA : chambres de métiers et de l'artisanat.

Or, en dépit de leur montant très significatif, ces dépenses fiscales souffrent de problèmes sérieux de chiffrage et d'évaluation, comme les rapporteurs spéciaux le rappellent régulièrement. En outre, l'opportunité du maintien de certaines dépenses fiscales interroge, a fortiori en l'absence de chiffrage régulier. C'est le cas des dépenses fiscales générant de faibles coûts, mais également de celles qui sont plus conséquentes mais n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

Conformément notamment à la recommandation formulée par la Cour des comptes au terme de son analyse de la gestion 2021<sup>1</sup>, des travaux en vue de l'évaluation des dépenses fiscales de la mission ont été entrepris à compter de 2022, notamment par l'Inspection générale des finances. Cette

<sup>1</sup> Analyse de l'exécution budgétaire 2021, Mission « Économie », avril 2022.

dernière a ainsi remis un rapport au ministre de l'économie en juin 2022 synthétisant les évaluations disponibles et contenant des propositions pour améliorer leur présentation en lois de finances, réformer certaines d'entre elles et évaluer les mesures les plus coûteuses lorsque les informations existantes sont trop limitées. La mise en œuvre de ces recommandations a été entamée. Les rapporteurs spéciaux estiment qu'elle doit être réalisée de façon approfondie.

## COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

### I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2022

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *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 dépenses du compte de concours financiers sont les prêts et avances consentis, tandis que ses recettes consistent dans les remboursements de ces derniers.** En principe, le solde pluriannuel est donc neutre (à l'exception des intérêts qui sont reversés au budget général), mais des décalages peuvent se produire dans le temps entre les dépenses et les recettes, tandis que certains prêts ou avances ne sont, dans quelques cas, pas remboursés.

Au titre de l'année 2022, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé des **neuf programmes suivants** :

- le programme 861 « *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* », qui permet de faciliter la prise de poste à l'étranger pour certains agents de l'État ;

- le programme 862 « *Prêts pour le développement économique et social* » qui vise à octroyer des prêts aux entreprises (*via* le fonds de développement économique et social, FDES) afin de faciliter leur restructuration financière et commerciale ;

- le programme 863 « *Prêts à la filière automobile* » ;

- le programme 864 « *Prêts aux petites et moyennes entreprises* » ;

- le programme 868 « *Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran* » créé pour amorcer la mise en place d'un outil garantissant le financement des échanges avec l'Iran ;

- le programme 869 « *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* » pour faciliter le financement de la construction de la ligne ;

- le programme 876 « *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir* », créé en loi de finances initiale pour 2020 ;

- le programme 877 « *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19* », créée par la loi de finances rectificative n° 2020-1719 du 25 avril 2020 ;

- le programme 878 « *Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie* », créé en 2021, qui a pour objet le financement du prêt de l'État à la société qui reprend l'activité d'extraction de minerai et de production de nickel et de cobalt de la société Vale Nouvelle-Calédonie.

**Le compte de concours financiers connaissait en loi de finances initiale pour 2022, par rapport à 2021, une relative stabilité, avec une baisse de ses CP de 1,0 % (- 7 millions d'euros), tandis que ses AE augmentaient de 7,3 % (+ 20 millions d'euros).**

**Le compte de concours financiers affiche en 2022 un solde négatif en exécution de - 683,9 millions d'euros en CP contre - 438,54 millions d'euros en 2021.**

**L'exercice 2022 connaît une sur-exécution tant par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 que par rapport à l'exécution 2021, avec une consommation de 1 196,4 millions d'euros en CP et de 862,0 millions d'euros en AE.**

D'une part, par rapport à la loi de finances initiale, la compte de concours financiers connaît une surconsommation de ses crédits de 486,3 millions d'euros (+ 68,5 %) en CP et de 567,0 millions d'euros (+ 192,2 %) en AE.

D'autre part, par rapport à l'exécution de l'exercice 2021, la consommation de crédits augmente de 200,2 millions d'euros en CP (+ 20,1 %) et de 127,5 millions en AE (+ 17,4 %).

La hausse de l'exécution en CP par rapport à 2021 est liée principalement à la hausse des dépenses du programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » (+ 257,1 millions d'euros), avec la poursuite de la mise en œuvre des dispositifs mis en place en faveur des entreprises dans le contexte des difficultés économiques liées au covid-19, et sur le programme 878 « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie » (+ 20 millions d'euros) avec l'octroi d'un nouveau prêt. Cette hausse n'est que très partiellement compensée par la baisse des crédits consommés des programmes 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » (- 47,6 millions d'euros) et 877 « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 » (- 35,2 millions d'euros).

**L'exercice 2022 a été marqué par plusieurs reports de crédits d'un montant significatif :**

- le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » a ainsi connu des ouvertures de crédits liées à des reports pour un montant de 1 015,9 millions d'euros en CP ;

- le programme 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » a quant à lui connu un report de 100 millions d'euros en AE ;

- enfin, le programme 877 « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 » a vu ses crédits augmenter de 226,6 millions d'euros en AE et en CP.

La forte variabilité du solde du compte d'une année sur l'autre s'explique par **l'horizon pluriannuel de ce dernier, qui a, par construction, vocation à retracer** des prêts dont le remboursement est étalé sur plusieurs années. **En outre, la crise sanitaire a eu un impact fort sur le compte, plusieurs dispositifs d'urgence de prêts et avances aux entreprises ayant été rattachés au compte, tandis que les prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle revêtent des montants élevés.**

**En conséquence de l'exécution 2022, le solde cumulé du compte se dégrade et s'établit à - 3,992 milliards d'euros fin 2022 contre - 3,309 milliards d'euros fin 2021.**

## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. LE LOGEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT : UN PROGRAMME À L'EXÉCUTION RÉGULIÈREMENT NULLE OU MARGINALE

Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet d'octroyer des prêts à un taux de 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter leurs **démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation**. Les crédits demandés en loi de finances initiale pour 2022 étaient, comme en 2021, de 50 000 euros en AE et en CP. En pratique, **comme en 2021, ce dispositif d'avance n'a pas été utilisé en 2022**, seuls des remboursements étant intervenus à hauteur d'environ 29 000 euros. Ce programme avait été utilisé en dépenses à hauteur de 42 740 euros en 2020.

L'utilisation de ce programme, soumise à une forte variabilité, dépend en effet, selon le Gouvernement, des marchés locaux, du rythme de départ des agents à l'étranger, ainsi que du choix des agents de recourir ou non à ce type d'avances.

Les rapporteurs spéciaux estiment de nouveau que si le principe des prêts aux agents se justifie, le choix de recourir à un programme sur un compte de concours financiers apparaît surdimensionné au regard de la faiblesse des montants en jeu.

### B. LE PROGRAMME 862 : UNE MISE EN ŒUVRE SIGNIFICATIVE DES PRÊTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES, ALORS QUE LES PRÊTS « COVID » ONT PRIS FIN EN 2022

Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit, *via* le **fonds pour le développement économique et social (FDES)**.

Créé en 1955, il avait été « réactivé » en loi de finances pour 2014 dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013. Dans le contexte de la crise sanitaire, la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 925 millions d'euros (AE=CP).

En 2020, sa doctrine d'emploi a été dédoublée entre d'une part le maintien d'une doctrine « classique », et, d'autre part, une doctrine dite « covid », s'inscrivant dans le cadre temporaire des aides d'État dans le contexte de l'épidémie de covid-19 prévu par la Commission européenne, adopté le 19 mars 2020 et modifié en dernier lieu le 18 novembre 2021.

La doctrine d'emploi « *classique* » a été fixée par la circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, qui précise que le recours à ces prêts est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* », l'objectif cible de cet effet de levier étant la mobilisation de cinq euros privés pour un euro public investi. **Dans le contexte de la crise sanitaire, la condition de levier a été réduite à un euro investi par des investisseurs privés.**

Par ailleurs, dans le cadre de la **doctrine d'intervention « covid »** les conditions d'accès au FDES ont été considérablement assouplies pour permettre **l'accès au crédit des entreprises n'y étant pas parvenues auprès d'une banque dans le cadre de la garantie de l'État**. À la différence de son usage classique, le FDES « *covid-19* » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration mais **a permis d'octroyer à des entreprises des liquidités avec une conditionnalité limitée.**

En outre, dans le contexte de crise économique liée à l'épidémie de covid-19, ont été mis en place un **fonds de transition**, qui vise à répondre aux enjeux de renforcement des fonds propres d'entreprises affectées par la crise du covid-19, et les **prêts exceptionnels aux petites entreprises (PEPE)**.

Les PEPE sont des prêts participatifs, d'un montant maximal de 100 000 euros, au sens de l'article L. 313-14 du code monétaire et financier, attribués à des entreprises de 50 salariés au maximum, afin d'améliorer la structure de bilan des bénéficiaires, et de permettre à ces entreprises d'avoir un volant de trésorerie nécessaire à la reprise d'activité. L'aide peut couvrir des besoins en investissements et des besoins en fonds de roulement. Ce dispositif avait été mis en place à l'initiative du Sénat lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ; il a ensuite été étendu dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Sont éligibles à ce dispositif les entreprises, associations ou fondations, qui n'ont pas obtenu de prêt garanti par l'État à hauteur d'un montant suffisant pour financer leur exploitation et justifient de perspectives réelles de redressement.

La LFI fixait à 75 millions d'euros en AE et en CP la dotation budgétaire du programme 362 en 2022, comme en 2021. En exécution, celle-ci a toutefois été portée à 1,09 milliard d'euros, sur la base d'un report de plus de 1 015,9 milliards d'euros de crédits non-consommés en 2021 dans le cadre notamment du fonds de transition.

En exécution, la consommation des crédits s'est établie à 607,8 millions d'euros en CP en 2022, contre 350,7 millions d'euros en CP en 2021, témoignant du dynamisme de l'activité, notamment dans le cadre de la doctrine « covid ».

L'encadrement temporaire des aides d'État adopté par la Commission européenne dans le contexte de l'épidémie de covid-19 a néanmoins pris fin le 30 juin 2022. Depuis cette date, il est donc opéré un retour de la doctrine classique d'octroi de prêts et il est mis fin au fonds de transition.

S'agissant des PEPE, leur extinction a été prévue par la loi à fin 2022. Si, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, le Sénat avait adopté, à l'initiative des rapporteurs spéciaux, un amendement prolongeant le dispositif des PEPE jusqu'à fin 2023, le Gouvernement n'a pas retenu cette disposition dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale en lecture définitive.

***C. LES PROGRAMMES 863 « PRÊTS À LA FILIÈRE AUTOMOBILE » ET 864 « PRÊTS AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES » N'ONT PAS CONNU DE DÉPENSES EN 2022***

En 2022 (comme en 2021), comme cela était prévu par la LFI, les programmes 863 et 864 n'ont pas connu de décaissement. Ils ont en revanche enregistré des recettes (remboursement de prêts) respectivement de 599 878 euros et 130,7 millions d'euros.

***D. LE PROGRAMME 868 « PRÊTS ET AVANCES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN », DE NOUVEAU INUTILISÉ EN 2022, EST SUPPRIMÉ À COMPTER DE 2023***

Créé par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, le programme 868 vise à doter le compte de concours financiers des ressources nécessaires à l'octroi de prêts pour le développement du commerce avec l'Iran.

**Le programme n'a toutefois connu aucun mouvement depuis 2019 ;** il n'était d'ailleurs doté d'aucun crédit en AE et en CP pour 2020, 2021 et 2022, si bien qu'à l'initiative des **rapporteurs spéciaux, il a été supprimé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2023.** La loi de finances initiale pour 2023 n'inclut ainsi plus ce programme.

***E. LE PROGRAMME 869 RELATIF À LA LIGNE FERROVIAIRE PARIS-ROISSY CONNAIT UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN CONTEXTE DE REPORTS SUCCESSIFS DE L'OUVERTURE DE LA LIGNE***

Créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018, le **programme 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle »** permet d'octroyer des prêts à la société concessionnaire de la ligne « *Charles de Gaulle Express* ». Le contrat de prêt initial a été signé le 20 décembre 2018,

**pour une durée de 40 ans** à partir du 11 février 2019, à un taux fixe de **3,2 %** suivant des échéances semestrielles, **à partir de 2024**.

Ce contrat a consommé l'intégralité des autorisations d'engagement initialement dédiées au programme (**1,7 milliard d'euros**, soit 1,9 milliard en euros courants). La loi de finances rectificative pour 2019 a ensuite prévu une augmentation des AE de **100 millions d'euros** afin de couvrir la signature de **l'avenant** tenant compte des surcoûts associés à la décision du Gouvernement de **reporter la mise en service de l'infrastructure de 2024 au 1<sup>er</sup> décembre 2025**, portant le **plafond du prêt à 1,8 milliard d'euros**. Ledit avenant a été signé le 13 octobre 2022 et a en outre prévu d'allonger la période d'amortissement de deux ans, soit jusqu'en 2060, pour accompagner le report de la date de mise en service commerciale du projet.

Les premiers crédits de paiement ont quant à eux été consommés en 2019 ; **à fin 2022, 1 121,5 millions d'euros ont été consommés - dont 248,4 millions d'euros en 2022 (contre 296,0 millions d'euros en 2021) - contre 383,0 millions d'euros prévus en LFI pour 2022**.

**La mise en service devrait être encore reportée au-delà du 1<sup>er</sup> décembre 2025** du fait de la conjonction d'une décision de justice et des effets de la crise sanitaire, ce qui emportera des conséquences financières.

En effet, les chantiers ont été en grande partie mis à l'arrêt par la décision du tribunal administratif de Montreuil du 9 novembre 2020 d'annuler l'autorisation environnementale du projet. Si la Cour d'appel de Paris a finalement accordé un sursis à exécution le 19 mars 2021 et permis aux travaux de reprendre, puis a confirmé la légalité de l'autorisation par une décision du 18 avril 2022, cet épisode a provoqué de nouveaux retards.

Le projet annuel de performance pour 2023 précise ainsi qu'à la suite de cet épisode *« il a été décidé de retenir le scénario le moins impactant pour l'ensemble des projets de l'axe Nord (1<sup>er</sup> trimestre 2027 pour le CDG Express) (...). Les implications financières de cette décision sont en cours d'instruction d'un point de vue juridique, opérationnel et financier. Elles ont vocation à être traduites dans le cadre d'un deuxième avenant au contrat de concession. »*

Le report de la mise en service entraîne *de facto* celui du début des remboursements et de l'extinction de la créance à une date qui reste en cours de négociation.

Les rapporteurs spéciaux constatent que ce programme connaît ainsi des difficultés opérationnelles de mise en œuvre marquées par des reports successifs de date prévisionnelle de mise en service de la ligne ferroviaire. La consommation des crédits en 2022 a d'ailleurs été inférieure de 35,1 % à ce que prévoyait la loi de finances initiale.

**Ils s'inquiètent des surcoûts du projet et constatent que la mise en service a déjà été repoussée de trois ans, alors que l'infrastructure avait été présentée dans le cadre des aménagements prévus pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.**

**F. LE PROGRAMME 876 « PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR » CONTINUE DE PORTER LE FINANCEMENT EN PRÊT DU PLAN NANO 2022**

Le programme 876 porte le financement en prêt du **plan Nano 2022**, dont l'objet est de maîtriser la production de nouvelles générations de composants électroniques, réalisé dans le cadre du PIA 3.

Ce prêt, au bénéfice de l'entreprise SOITEC pour permettre ses investissements (en R&D et en déploiement industriel) nécessaires au plan Nano 2022, a une maturité de 12 ans à compter de 2020, pour un montant total de 200 millions d'euros. Après un premier versement de 100 millions d'euros de CP en 2020, 26 millions d'euros ont été versés en 2021, tandis que 32 millions d'euros l'ont été en 2022, conformément à ce que prévoyait la loi de finances initiale. Le solde sera versé en 2023 (31 millions d'euros) et 2024 (11 millions d'euros).

**G. LE PROGRAMME 877 « AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 » A CONNU UNE SUR-EXÉCUTION EN 2022, MALGRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS REPORTÉS**

Le programme 877 a été créé par la loi de finances rectificative n° 2020-1719 du 25 avril 2020.

Comme le FDES, **les avances remboursables et les prêts bonifiés constituent un dispositif subsidiaire aux prêts garantis par l'État (PGE)**. Ils relevaient de l'encadrement temporaire des aides d'État adopté par la Commission européenne à l'occasion de l'épidémie de covid-19<sup>1</sup>. Ce dispositif discrétionnaire visait les entreprises de 50 à 250 salariés, puis les ETI.

Les entreprises qui sollicitent ces outils devaient notamment ne pas avoir bénéficié d'un PGE<sup>2</sup> et :

- justifier de **perspectives réelles de redressement de l'exploitation**, fondées sur un document prévisionnel de trésorerie et un plan d'affaires présentant les mesures envisagées par l'entreprise ;

- **ne pas faire l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel**<sup>3</sup> au 31 décembre 2019 ou lors de l'octroi de l'aide, sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date d'octroi de l'avance ou du prêt. Cette dernière condition

---

<sup>1</sup> Voir supra.

<sup>2</sup> Ou en avoir bénéficié dans des proportions insuffisantes.

<sup>3</sup> Procédures prévues aux titres II, III, IV du livre VI du code de commerce.

reprend celle prévue par l'arrêté du 23 mars 2020 fixant le cahier des charges du PGE<sup>1</sup>.

**L'enveloppe ouverte pour le dispositif en 2020 était de 500 millions d'euros en AE et en CP.** Le dispositif devait initialement prendre fin au 31 décembre 2020 ; il a néanmoins été prorogé, sur la base de la même enveloppe initiale, jusqu'au 30 juin 2022. Les lois de finances initiales pour 2021 et 2022 n'ont pas ouvert de crédits sur le programme, tandis que 109,3 millions d'euros ont été annulés, réduisant l'enveloppe globale à **390,7 millions d'euros en AE et en CP. 226,62 millions d'euros restant disponibles à fin 2021, ils ont été reportés sur l'année 2022.**

Dans le même temps, le **dispositif a été étendu, jusqu'au 31 décembre 2023, pour ce qui concerne les taux bonifiés, par la première loi de finances rectificative pour 2022 aux entreprises touchées par les conséquences du conflit en Ukraine**, dans le cadre de l'encadrement temporaire spécifique adopté par la Commission européenne en mars 2022.

**Au total, en 2022, 87 aides ont été allouées sur le programme 877, pour un montant de 88,1 millions** (contre 123,4 millions d'euros en 2021). L'enveloppe restante pour 2023 serait donc, en cas de reports de crédits, de 138,5 millions d'euros.

#### **H. LE PROGRAMME 878 PROLONGE LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

Le programme 878 « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie », a pour objet le financement du **prêt de l'État à la société Prony Ressources**, qui reprend l'activité d'extraction de minerai et de production de nickel et de cobalt de la société Vale Nouvelle-Calédonie. La poursuite de l'exploitation du site imposait en effet de mettre en œuvre une transformation de son modèle économique et industriel.

**Le programme assure le suivi des deux prêts accordés en 2021 (200 millions d'euros)<sup>2</sup> et 2022 (220 millions d'euros)**, avec une date de remboursement fixée au plus tard au 31 décembre 2036. Le prêt accordé en 2022 correspond à la prévision en loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> La reprise de l'activité de Vale emportant le remboursement du prêt de 200 millions d'euros octroyé à cette dernière société sur le fondement de l'ancien programme 867 de la mission « Économie », qui n'a plus d'activité, la somme ainsi remboursée a permis d'octroyer un prêt du même montant à la société Prony Ressources.