

BUDGET GÉNÉRAL

PROGRAMME 367

RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2022

FINANCEMENT DES
OPÉRATIONS
PATRIMONIALES
ENVISAGÉES EN 2021 ET
EN 2022 SUR LE COMPTE
D'AFFECTATION SPÉCIALE
« PARTICIPATIONS
FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »



PROGRAMME 367

**Financement des opérations patrimoniales envisagées
en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale «
Participations financières de l'État »**

Bilan stratégique du rapport annuel de performances

Alexis ZAJDENWEBER

Commissaire aux participations de l'Etat

Responsable du programme n° 367 : Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Lors de la survenance de la crise sanitaire liée au COVID-19, l'État avait apporté une première réponse budgétaire d'ampleur. D'une part, la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 avait créé le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » doté initialement de 20 000 M€ de crédits destinés à abonder le CAS « Participations financières de l'État » (CAS PFE) en recettes à due concurrence. D'autre part, les moyens d'intervention du CAS PFE avaient été renforcés avec l'ouverture - en regard du programme 358 - de 20 000 M€ de crédits supplémentaires destinés à répondre aux besoins en fonds propres, quasi fonds propres et titres de créances des entreprises stratégiques fragilisées par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Or, l'absence de recettes de cession dès 2021, dans un contexte économique marqué par la crise sanitaire, a par ailleurs amputé le CAS PFE de marges de manœuvre budgétaires essentielles au financement des opérations patrimoniales classiques, qui, par leur nature, ne pouvaient bénéficier des recettes et crédits budgétaires disponibles sur le programme 358. Afin de pallier cette impasse de financement, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a, dans un premier temps, créé le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » destiné à abonder en recettes le CAS PFE lorsque les besoins d'intervention le justifiaient.

Doté initialement de 2 000 M€ de crédits, le programme 367 était conçu comme un dispositif transitoire permettant de couvrir l'ensemble des opérations patrimoniales stratégiques dont la réalisation, non budgétée au démarrage de la gestion pour certaines d'entre elles mais s'ajoutant à d'autres dépenses déjà planifiées, aurait pu dégrader considérablement le solde du CAS PFE au cours de la gestion 2021. Un abondement du CAS PFE à hauteur de 1 000 M€ est intervenu le 27 août 2021, ce qui a entraîné un solde de crédits non consommés au titre du programme 367 s'élevant à 1 000 M€ au 31 décembre 2021.

A la suite du report de certaines opérations de recapitalisation sur la gestion 2022, alors même qu'aucune opération de cession n'était envisagée parallèlement, la décision a été prise en loi de finances initiale (LFI) pour 2022 de reconduire le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » : il s'est agi ainsi de donner au CAS PFE, au fur et à mesure des besoins identifiés, les recettes nécessaires par abondement d'un programme spécifique du budget général, pour financer les interventions auprès des entreprises du portefeuille de l'APE, tout en préservant un niveau de solde comptable suffisant au titre du CAS PFE.

En vertu de la LFI 2022, le programme 367 a ainsi bénéficié d'une ouverture de crédits initiaux à hauteur de 748 M€, s'ajoutant au report de solde de 1 000 M€.

L'année 2022 a rapidement confirmé le principe d'une forte articulation en gestion entre le programme 367 et le CAS PFE, notamment dès le 25 mars 2022 avec l'abondement du CAS PFE depuis le programme 367 à hauteur de 1 748 M€ préalablement à une augmentation de capital de la société EDF d'un montant de 2 654 M€. Le très net ralentissement des opérations de financement auprès d'entreprises affectées par les conséquences économiques de la crise sanitaire liée à la COVID-19 d'une part, conjugué à une forte hausse des dépenses d'intervention de l'État auprès d'entreprises, principalement EDF d'autre part, a conduit l'État à adapter la gestion des crédits au plus près des besoins réels de financement des entreprises du portefeuille de l'APE.

Dans un premier temps, par le biais de l'arrêté du 25 mars 2022 portant report de crédits, 1 046 M€ ont été annulés sur le programme 358 pour report à due concurrence sur le programme 367. Cette opération était motivée par la nécessité de sécuriser le moment venu, le financement de nouvelles opérations en capital, et de maintenir tout au long de la gestion un solde comptable positif d'environ 1 350 M€ au titre des opérations hors Covid, alors même qu'aucune recette de cession n'était attendue au cours des mois suivants.

Dans un second temps, la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a permis l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 12 732 M€ à la fois sur le CAS PFE et sur le programme 367 (2 000 M€ de crédits ayant par la suite été annulés sur le programme 731 (CAS PFE) par la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022). Il s'agissait ainsi de financer tant en crédits qu'en recettes des opérations d'ampleur devant intervenir à compter de septembre, dont principalement l'offre publique d'achat simplifiée (OPAS) de la société EDF, évaluée à plus de 9 700 M€.

En définitive, le CAS PFE a bénéficié d'un abondement global à partir du programme 367 à hauteur de 11 457,10 M€ en 2022, permettant entre autres d'assurer dès son lancement le financement du rachat sur le marché des titres EDF. Si le programme 367 a ainsi pleinement rempli son rôle de sécurisation du financement des opérations patrimoniales du CAS PFE en 2022, l'État veille à ajuster au plus près la budgétisation de ce programme au regard (i) du niveau d'exécution réel constaté à chaque gestion (ii) des prévisions d'intervention du CAS PFE.

Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Programme n° 367 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Présentation des crédits

2022 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2022 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022	748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712	748 000 000
Total des AE prévues en LFI	748 000 000	748 000 000	748 000 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+14 778 000 000	+14 778 000 000	
Total des AE ouvertes	15 526 000 000	15 526 000 000	
Total des AE consommées	11 457 107 712	11 457 107 712	

2022 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022	748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712	748 000 000
Total des CP prévus en LFI	748 000 000	748 000 000	748 000 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+14 778 000 000	+14 778 000 000	
Total des CP ouverts	15 526 000 000	15 526 000 000	
Total des CP consommés	11 457 107 712	11 457 107 712	

2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2021 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations		0	0

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Présentation des crédits et des dépenses fiscales | Programme n° 367

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2021</i>			
<i>Consommation 2021</i>			
patrimoniales prévues en 2021 et en 2022	1 000 000 000		1 000 000 000
Total des AE prévues en LFI	0	0	0
Total des AE consommées	1 000 000 000		1 000 000 000

2021 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2021</i>			
<i>Consommation 2021</i>			
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022	1 000 000 000	0	0
Total des CP prévus en LFI	0	0	0
Total des CP consommés	1 000 000 000		1 000 000 000

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2021	Ouvertes en 2022	Consommées* en 2022	Consommés* en 2021	Ouverts en 2022	Consommés* en 2022
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 000 000 000	748 000 000	11 457 107 712	1 000 000 000	748 000 000	11 457 107 712
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1 000 000 000	748 000 000	11 457 107 712	1 000 000 000	748 000 000	11 457 107 712
Total hors FdC et AdP		748 000 000			748 000 000	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+14 778 000 000			+14 778 000 000	
Total*	1 000 000 000	15 526 000 000	11 457 107 712	1 000 000 000	15 526 000 000	11 457 107 712

* y.c. FdC et AdP

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Programme n° 367 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

ARRÊTÉS DE REPORT GÉNÉRAL HORS FDC HORS AENE

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
17/03/2022		1 000 000 000		1 000 000 000				
25/03/2022		1 046 000 000		1 046 000 000				
Total		2 046 000 000		2 046 000 000				

LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
16/08/2022		12 732 000 000		12 732 000 000				
Total		12 732 000 000		12 732 000 000				

TOTAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS (Y.C. FDC ET ADP)

	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
Total général		14 778 000 000		14 778 000 000				

Justification au premier euro

Éléments transversaux au programme

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action <i>Prévision LFI Consommation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022		748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712		748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712
Total des crédits prévus en LFI *	0	748 000 000	748 000 000	0	748 000 000	748 000 000
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+14 778 000 000	+14 778 000 000		+14 778 000 000	+14 778 000 000
Total des crédits ouverts	0	15 526 000 000	15 526 000 000	0	15 526 000 000	15 526 000 000
Total des crédits consommés	0	11 457 107 712	11 457 107 712	0	11 457 107 712	11 457 107 712
Crédits ouverts - crédits consommés		+4 068 892 288	+4 068 892 288		+4 068 892 288	+4 068 892 288

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	748 000 000	748 000 000	0	748 000 000	748 000 000
Amendements	0	0	0	0	0	0
LFI	0	748 000 000	748 000 000	0	748 000 000	748 000 000

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Programme n° 367 | Justification au premier euro

Dépenses pluriannuelles

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Justification au premier euro | Programme n° 367

**SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION
DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)**

AE 2022	CP 2022
AE ouvertes en 2022 * (E1) 15 526 000 000	CP ouverts en 2022 * (P1) 15 526 000 000
AE engagées en 2022 (E2) 11 457 107 712	CP consommés en 2022 (P2) 11 457 107 712
AE affectées non engagées au 31/12/2022 (E3) 0	dont CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 11 457 107 712
AE non affectées non engagées au 31/12/2022 (E4 = E1 - E2 - E3) 4 068 892 288	dont CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 0

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 brut (R1) 0				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021 (R2) 0				
Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 net (R3 = R1 + R2) 0	–	CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 11 457 107 712	=	Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R4 = R3 - P3) -11 457 107 712
AE engagées en 2022 (E2) 11 457 107 712	–	CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 0	=	Engagements 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R5 = E2 - P4) 11 457 107 712
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R6 = R4 + R5) 0
				Estimation des CP 2023 sur engagements non couverts au 31/12/2022 (P5) 0
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2023 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2022 (P6 = R6 - P5) 0

NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2

* LFI 2022 + reports 2021 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Programme n° 367 | Justification au premier euro

**Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

Justification au premier euro | Programme n° 367

Justification par action

ACTION

01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i>						
<i>Réalisation</i>						
01 – Assurer un niveau de recettes au CAS PFE permettant la réalisation des opérations patrimoniales prévues en 2021 et en 2022		748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712		748 000 000 11 457 107 712	748 000 000 11 457 107 712

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	748 000 000	11 457 107 712	748 000 000	11 457 107 712
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	748 000 000	11 457 107 712	748 000 000	11 457 107 712
Total	748 000 000	11 457 107 712	748 000 000	11 457 107 712

	AE	CP
Crédits alloués en LFI 2022	748 000 000,00	748 000 000,00
Crédits Reportés de 2021 sur 2022	1 000 000 000,00	1 000 000 000,00
Crédits disponibles	1 748 000 000,00	1 748 000 000,00
Transfert des crédits sur le CAS PFE le 25/03/2022 (préalablement à l'augmentation de capital de la société EDF)	-1 748 000 000,00	-1 748 000 000,00
Report croisé du Programme 358 (Arrêté du 25 mars 2022)	1 046 000 000,00	1 046 000 000,00
LFR 2022 (Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022)	12 732 000 000,00	12 732 000 000,00
SOLDE au 20/09/2022	13 778 000 000,00	13 778 000 000,00
Abondement du CAS PFE le 26 /10/2022 (OPAS EDF)	-9 709 107 712,00	-9 709 107 712,00
SOLDE au 31/12/2022	4 068 892 288,00	4 068 892 288,00

Au démarrage de la gestion 2022, le programme 367 disposait :

- D'une part du report de crédits non consommés de 2021 sur 2022 à hauteur de 1 000 M€ (Arrêté du 17 mars 2022 portant reports de crédits) ;
- D'autre part des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022 à hauteur de 748 M€.

Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Programme n° 367 | Justification au premier euro

Sur ces 1 748 M€ :

- 1 000 M€ étaient destinés à couvrir principalement une opération confidentielle susceptible d'intervenir en 2022 (autre que l'augmentation de capital de la société EDF) ;
- 748 M€ devaient contribuer au financement en recettes d'une partie des opérations prévues telles que le financement des appels de fonds de la Société pour le logement intermédiaire (SLI), des banques multilatérales de développement, ou encore le financement d'une nouvelle augmentation de capital du Laboratoire français de fractionnement et des biotechnologies (LFB), des augmentations de capital dans le secteur audiovisuel public.

En prévision d'une augmentation de capital d'EDF intervenue le 7 avril 2022 à hauteur de 2 654 M€, non prévue au moment du PLF 2022, le CAS PFE a bénéficié le 25 mars 2022 d'un abondement en recettes à partir des crédits du programme 367 à hauteur de 1 748 M€.

Par la suite, par le biais de l'arrêté du 25 mars 2022 portant report de crédits, 1 046 M€ ont été annulés sur le programme

358 pour report à due concurrence sur le programme 367. Dans un contexte marqué par l'absence de potentielle recette de cession, les crédits du programme 367 avaient ainsi vocation à abonder le CAS PFE en recettes le moment venu, au-delà des 1 748 M€ versés sur le CAS PFE le 25 mars 2022, afin de sécuriser le financement de l'ensemble des opérations en capital pouvant se matérialiser et de maintenir en permanence en gestion un solde comptable positif d'environ 1 350 M€ au titre des opérations hors Covid. Les opérations ainsi couvertes, outre l'augmentation de capital d'EDF, concernaient notamment le rachat de titres Orano à Areva à hauteur de 638 M€ (*versus* 92 M€ tels qu'évalués initialement) et la libération à hauteur de 100 M€ du solde de l'augmentation de capital du LFB souscrite par l'État en décembre 2021.

Or la cession anticipée (et non prévue en LFI 2022) au cours de l'été 2022, par l'État auprès d'Air France-KLM de titres super subordonnés (TSS) à durée indéterminée émis par Air France KLM et auxquels l'État avait souscrit le 20 avril 2021, a permis de doter le CAS PFE de recettes supplémentaires de près d'1,5 Md€ et de suspendre provisoirement l'abondement du CAS PFE *via* le programme 367.

Pour autant, l'instruction de trois opérations confidentielles d'ampleur attendues à compter de septembre 2022 aux côtés de l'offre publique d'achat simplifiée (OPAS) de l'ensemble des titres EDF à venir au cours du dernier trimestre 2022 a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 12 732 M€ à la fois sur le CAS PFE et sur le programme 367 à travers la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (2 000 M€ de crédits ayant cependant été annulés par la suite sur le CAS PFE par la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022). Le 26 octobre 2022, le CAS PFE a bénéficié d'un nouvel abondement en recettes à hauteur de 9 709 M€ préalablement au lancement de l'OPAS d'EDF.

A l'issue de deux versements d'un montant global de 11 457,10 M€, le solde de crédits disponible au titre du programme 367 était de 4 068 892 288 € au 31 décembre 2022 (dont 2 069 M€ ont été annulés par l'arrêté du 10 mars 2022 portant report de crédits).