



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport annuel de performances

Annexe au projet de loi de règlement du budget
et d'approbation des comptes pour 2023

PROGRAMME 732
Désendettement de l'État et d'établissements publics
de l'État



PROGRAMME 732
**Désendettement de l'État et d'établissements
publics de l'État**

Bilan stratégique du rapport annuel de performances

Alexis ZAJDENWEBER

Commissaire aux participations de l'État

Responsable du programme n° 732 : Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État

A l'origine, ce programme spécifique devait retracer les contributions apportées par le compte au désendettement de l'État et des établissements publics de l'État (APU) à partir principalement de la meilleure valorisation possible des participations financières de l'État. Au moyen d'apports financiers résultant des cessions de participations financières, l'État devait réduire les dettes qu'il a contractées, directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'entités publiques, ces opérations contribuant alors à l'amélioration du bilan de l'État et des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

Ainsi les dépenses prévues au compte d'affectation spéciale se répartissent, à hauteur des disponibilités du compte en recettes issues des cessions susvisées, entre les opérations en capital du programme n° 731 et le désendettement de l'État et des établissements publics de l'État inscrit au présent programme.

Or, le contexte économique fortement dégradé suite à la crise sanitaire liée à la COVID 19 a mis un coup d'arrêt temporaire aux cessions de participations quelles qu'elles soient depuis 2020, notamment celles permises par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (loi PACTE).

Compte tenu du contexte actuel, aucune reprise des cessions n'a à ce jour été envisagée au regard des conditions de marché qui permettent de garantir la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État.

Dans ces conditions les opérations de désendettement *via* le programme 732 ont été interrompues en 2020 et 2021.

En dépit de ce contexte, l'État a souhaité néanmoins afficher, dès 2022, une trajectoire d'apurement de la dette née de la crise sanitaire. Il s'agit ainsi d'amortir sur une période de 20 ans - de 2022 à 2042 - le montant de la dette « COVID » contractée dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire qui s'élève au total à 165 Md€ au moyen de dotations annuelles auprès de la Caisse de la dette publique (CDP). Au 31 décembre 2023, deux versements sont intervenus pour un montant global de 8 471 M€, ce qui réduit le montant à amortir à 156,5 Md€.

Sur le fondement de l'article 48 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006, le CAS PFE et notamment le programme 732 portent la dépense correspondant aux dotations à la Caisse de la dette publique (CDP).

Or en l'absence de recettes de cession, et compte tenu du caractère sensible de la dépense, chaque échéance annuelle versée à la CDP nécessite désormais l'abondement préalable en recettes du CAS PFE à partir du programme 369 « Amortissement du surcroît de dette lié à la COVID-19 » à hauteur de la dépense envisagée.

Tandis que la part affectée à l'apurement de la dette née de la crise sanitaire s'est élevée à 1 885,05 M€ en 2022, celle-ci s'est élevée en 2023 à 6 586,49 €.

Parallèlement, et comme indiqué dans le paragraphe « *Équilibre du compte et recettes* », une dotation supplémentaire de 1,83 M€ (exactement 1 838 865 €) a également été versée à la Caisse de la dette publique le 14 décembre 2023 au titre du désendettement de l'État (hors périmètre COVID). Cette dotation

supplémentaire fait suite à l'encaissement, sur le CAS PFE, d'une recette PIA de 1,83 M€ au titre des programmes d'investissements d'avenir (action « fonds de fonds de retournement ») destinée à être reversée à l'État à des fins de désendettement conformément à l'article 3.6 de la convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Les crédits correspondant ont été positionnés sur le P732 à partir du P731 par décret de virement.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Contribuer au désendettement de l'État et d'administrations publiques (APU)

INDICATEUR 1.1 : Réduction de la dette des entités entrant dans le périmètre des administrations publiques

INDICATEUR 1.2 : Part des ressources consacrées au désendettement de l'État et d'administrations publiques

Objectifs et indicateurs de performance

OBJECTIF

1 – Contribuer au désendettement de l'État et d'administrations publiques (APU)

INDICATEUR

1.1 – Réduction de la dette des entités entrant dans le périmètre des administrations publiques

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2021 Réalisation	2022 Réalisation	2023 Cible	2023 Réalisation	Atteinte de la cible	2024 Cible
Diminution de la dette nette des administrations publiques (Etat et hors Etat)	M€	Sans objet	-1 885	- 6 586,49	-6 588,33	cible atteinte	-6 474,95

Commentaires techniques

Source des données : Agence des participations de l'État (APE)

Mode de calcul : la dette nette des établissements correspond à leur dette financière brute déduction faite de la trésorerie et des valeurs mobilières de placement.

La dette est établie en données nettes, afin d'éliminer l'impact du décalage entre le versement de dotation et le remboursement d'échéances et de prendre en compte les ressources propres que l'établissement peut affecter au désendettement (cession d'actifs).

ANALYSE DES RÉSULTATS

Bien qu'aucune recette de cession n'ait été attendue en 2023, l'État a souhaité poursuivre l'amortissement de la dette résultant de la crise sanitaire liée à la COVID-19 en dotant la Caisse de la dette publique à hauteur de 6 586 M€ avec un abondement préalable du CAS PFE à due concurrence à partir du budget général (programme 369).

A ce premier désendettement, s'est ajouté un second versement auprès de la Caisse de la dette publique à hauteur de 1,838 M€ suite à l'encaissement, sur le CAS PFE, d'un retour PIA de même montant au titre des programmes d'investissements d'avenir (action « fonds de fonds de retournement ») destiné à être reversé à l'État à des fins de désendettement conformément à l'article 3.6 de la convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et Consignations.

INDICATEUR

1.2 – Part des ressources consacrées au désendettement de l'État et d'administrations publiques

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2021 Réalisation	2022 Réalisation	2023 Cible	2023 Réalisation	Atteinte de la cible	2024 Cible
Ratio désendettement / réinvestissement	%	Sans objet	18	62,54	73,32	cible atteinte	191

Commentaires techniques

Source des données : Agence des participations de l'État (APE)

Mode de calcul : l'indicateur mesure la part des recettes du compte affectée au désendettement par rapport à la part affectée au réinvestissement.

ANALYSE DES RÉSULTATS

Le ratio désendettement/réinvestissement au titre de 2023 s'élève à près de **73,32 %**. Il résulte de la part des recettes affectée au désendettement (soit 6 588 M€) par rapport à celle des recettes affectée au réinvestissement qui s'élève à 8 985 M€ (avec prise en compte des abondements du budget général).

Lors de l'établissement de la cible à hauteur de 62,54 %, le niveau de réinvestissements prévisionnels avait été fixé dans le PAP 2023 à hauteur de 10 531 M€ au regard de 6 586,5 M€ de désendettement.

Au titre de l'exécution 2023, le niveau d'investissement a été moindre qu'attendu, soit 8 985,8 M€ alors que le niveau de désendettement a été légèrement supérieur à celui prévue, soit **6 588 M€**, augmentant ainsi le ratio désendettement/réinvestissement.

Présentation des crédits

2023 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2023 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2023 Consommation 2023		
01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État	6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312
Total des AE prévues en LFI	6 586 486 312	6 586 486 312	6 586 486 312
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+1 838 865	+1 838 865	
Total des AE ouvertes	6 588 325 177	6 588 325 177	
Total des AE consommées	6 588 325 177	6 588 325 177	

2023 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2023 Consommation 2023		
01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État	6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312
Total des CP prévus en LFI	6 586 486 312	6 586 486 312	6 586 486 312
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+1 838 865	+1 838 865	
Total des CP ouverts	6 588 325 177	6 588 325 177	
Total des CP consommés	6 588 325 177	6 588 325 177	

2022 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2022 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2022		
	Consommation 2022		
01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État	1 885 050 000 1 885 050 000	1 885 050 000	1 885 050 000 1 885 050 000
Total des AE prévues en LFI	1 885 050 000	1 885 050 000	1 885 050 000
Total des AE consommées	1 885 050 000		1 885 050 000

2022 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2022		
	Consommation 2022		
01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État	1 885 050 000 1 885 050 000	1 885 050 000	1 885 050 000 1 885 050 000
Total des CP prévus en LFI	1 885 050 000	1 885 050 000	1 885 050 000
Total des CP consommés	1 885 050 000		1 885 050 000

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2022	Ouvertes en 2023	Consommées* en 2023	Consommés* en 2022	Ouverts en 2023	Consommés* en 2023
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	1 885 050 000	6 586 486 312	6 588 325 177	1 885 050 000	6 586 486 312	6 588 325 177
Dotations en fonds propres	1 885 050 000	0	6 588 325 177	1 885 050 000	0	6 588 325 177
Dépenses de participations financières	0	6 586 486 312	0	0	6 586 486 312	0
Total hors FdC et AdP		6 586 486 312			6 586 486 312	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+1 838 865			+1 838 865	
Total*	1 885 050 000	6 588 325 177	6 588 325 177	1 885 050 000	6 588 325 177	6 588 325 177

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

■ DÉCRETS DE VIREMENT

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
20/11/2023		1 838 865		1 838 865				
Total		1 838 865		1 838 865				

■ 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		1 838 865		1 838 865				

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 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État		6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312 6 588 325 177		6 586 486 312 6 588 325 177	6 586 486 312 6 588 325 177
Total des crédits prévus en LFI *	0	6 586 486 312	6 586 486 312	0	6 586 486 312	6 586 486 312
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+1 838 865	+1 838 865		+1 838 865	+1 838 865
Total des crédits ouverts	0	6 588 325 177	6 588 325 177	0	6 588 325 177	6 588 325 177
Total des crédits consommés	0	6 588 325 177	6 588 325 177	0	6 588 325 177	6 588 325 177
Crédits ouverts - crédits consommés						

* 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	6 586 486 312	6 586 486 312	0	6 586 486 312	6 586 486 312
Amendements	0	0	0	0	0	0
LFI	0	6 586 486 312	6 586 486 312	0	6 586 486 312	6 586 486 312

Dépenses pluriannuelles

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

AE 2023	CP 2023
AE ouvertes en 2023 * (E1) 6 588 325 177	CP ouverts en 2023 * (P1) 6 588 325 177
AE engagées en 2023 (E2) 6 588 325 177	CP consommés en 2023 (P2) 6 588 325 177
AE affectées non engagées au 31/12/2023 (E3) 0	<i>dont CP consommés en 2023 sur engagements antérieurs à 2023</i> (P3 = P2 - P4) 6 588 325 177
AE non affectées non engagées au 31/12/2023 (E4 = E1 - E2 - E3) 0	<i>dont CP consommés en 2023 sur engagements 2023</i> (P4) 0

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 brut (R1) 0					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2022 (R2) 0					
Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 net (R3 = R1 + R2) 0	–	CP consommés en 2023 sur engagements antérieurs à 2023 (P3 = P2 - P4) 6 588 325 177	=	Engagements ≤ 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R4 = R3 - P3) -6 588 325 177	
AE engagées en 2023 (E2) 6 588 325 177	–	CP consommés en 2023 sur engagements 2023 (P4) 0	=	Engagements 2023 non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R5 = E2 - P4) 6 588 325 177	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023 (R6 = R4 + R5) 0	
					Estimation des CP 2024 sur engagements non couverts au 31/12/2023 (P5) 0
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2024 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2023 (P6 = R6 - P5) 0

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

* LFI 2023 + reports 2022 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

*Justification par action***ACTION****01 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État**

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 – Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État		6 586 486 312	6 586 486 312		6 586 486 312	6 586 486 312
		6 588 325 177	6 588 325 177		6 588 325 177	6 588 325 177

Cette action retrace les opérations de gestion de passif conduites par l'État dans la perspective de restructuration de son portefeuille, d'amélioration de son bilan et, par conséquent, de sa situation patrimoniale.

Les administrations publiques (APU), au sens de la comptabilité nationale, regroupent notamment l'État et certaines entités détenues par l'État qui peuvent gérer des actifs que l'on peut qualifier de « non-performants ».

Certaines de ces entités ont accumulé ou peuvent se voir confier la gestion de passifs financiers importants qui sont donc pris en compte dans la dette des APU au sens du Traité de Lisbonne et du Pacte de stabilité et de croissance.

L'amortissement financier et, par conséquent, le désendettement des APU, peuvent être accélérés par une contribution de l'État issue des produits de cessions des participations financières qu'il réalise et qu'il décide d'affecter à cet usage. Dans cette perspective, ces opérations sont assimilables à une restructuration financière touchant simultanément plusieurs entités constitutives des participations financières de l'État.

L'État est également émetteur de titres de dette ; les produits de cessions de participations, lorsqu'ils existent, peuvent être affectés au désendettement de l'État, dans la perspective de la restructuration de son propre bilan, *via* la Caisse de la dette publique.

Or comme indiqué précédemment, ces cessions ont été momentanément interrompues dans un contexte économique fortement dégradé suite à la crise sanitaire liée à la COVID-19.

Pour autant, eu égard à la nécessité d'amortir la dette de l'État liée à la crise sanitaire liée à la COVID-19, la Caisse de la dette publique (CDP) devrait se voir dotée de ressources en capital au cours des prochaines années, afin de contribuer à l'amortissement de cette dette. A titre exceptionnel et compte tenu de la forte incidence budgétaire des dotations correspondantes, ainsi que d'un contexte de marché conjoncturellement peu propice à la réalisation de cessions, les dépenses réalisées à ce titre à partir du programme 732 pourront se voir financées par des abondements budgétaires, réalisés au moyen du programme 369 du budget général, intitulé « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid -19 ».

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 7 : Dépenses d'opérations financières	6 586 486 312	6 588 325 177	6 586 486 312	6 588 325 177
Dotations en fonds propres		6 588 325 177		6 588 325 177
Dépenses de participations financières	6 586 486 312		6 586 486 312	
Total	6 586 486 312	6 588 325 177	6 586 486 312	6 588 325 177

Le programme 369 a été doté de 165 Md€ en autorisations d'engagement, dès le PLF 2022, correspondant au montant total de remboursements en capital attendus jusqu'en 2042.

La dotation est ajustée au fur et à mesure de l'amortissement, à la hausse ou à la baisse selon que la croissance du PIB est plus ou moins élevée par rapport à la trajectoire actuelle de prévision de croissance.

Ainsi pour 2023, le montant de la dotation versée à la Caisse de la dette publique au titre de l'amortissement de la dette Covid a été évalué à 6 586,5 M€, la hausse des crédits affectés au remboursement en 2023 s'expliquant principalement par la hausse des recettes fiscales nettes, portées par la croissance en valeur du PIB notamment du fait de l'inflation.

A cette première dotation, s'est ajouté un second versement auprès de la Caisse de la dette publique à hauteur de 1 838 865 € suite à l'encaissement, sur le CAS PFE, d'une recette PIA de même montant au titre des Programmes d'Investissement d'Avenir (action « fonds de fonds de retournement ») destinée à être reversée à l'État à des fins de désendettement conformément à l'article 3.6 de la convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et Consignations.

Cependant, le programme 732 ne disposant plus de crédits disponibles à la suite de la première dotation de 6 586,5 M€, un décret de virement s'est avéré nécessaire afin d'opérer un virement de crédits de 1,83 M€ du programme 731 vers le programme 732 préalablement au second versement auprès de la Caisse de la dette publique.