



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 49

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

**AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Rapporteur spécial : M. Camille DE ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
CHAPITRE PREMIER : LA MISSION PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT	7
I.– UNE ARCHITECTURE ET UNE GESTION RÉNOVÉES	7
A.– UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONSACRÉ PAR LA LOI ORGANIQUE	7
B.– UNE MISSION À DEUX PROGRAMMES RENDANT COMPTE PARTIELLEMENT DE LA GESTION DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE	9
1.– Deux programmes pour répondre aux exigences de la loi organique	9
2.– Une mission sous la responsabilité de l'Agence des participations de l'État	11
3.– Un aperçu indirect de la politique de l'État actionnaire	13
II.– UN BUDGET 2008 QUI CONFIRME L'AFFECTATION PRIORITAIRE DES RECETTES DE CESSIONS AU DÉSENDETTEMENT	14
A.– UN EXERCICE 2006 REMARQUABLE	14
1.– Côté recettes : des cessions de titres réalisées dans des conditions optimales	15
<i>a) Des résultats de cessions dépassant les attentes</i>	15
<i>b) Une très bonne performance</i>	18
2.– Côté dépenses : une contribution massive au désendettement	19
B.– PREMIERS ÉLÉMENTS SUR L'EXÉCUTION 2007	24
1.– Les cessions réalisées	24
2.– Des recettes principalement affectées au désendettement	26
C.– UN BUDGET 2008 DE RECONDUCTION	28
III.– DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES BIEN VALORISÉES	30
A.– UNE NETTE AMÉLIORATION DES RÉSULTATS	30
<i>a) Une meilleure rentabilité opérationnelle et financière</i>	31
<i>b) Un réel assainissement financier</i>	33
<i>c) L'augmentation des dividendes</i>	33
<i>d) La valorisation du portefeuille des participations cotées</i>	35
B.– UN ÉTAT ACTIONNAIRE PRAGMATIQUE ET RÉACTIF	36

1.– Le renforcement du rôle de l'APE	36
2.– Le projet de fusion entre Gaz de France et Suez : l'exemple d'une politique pragmatique qui donne aux entreprises les moyens de leur développement	38
3.– EADS : poursuivre la réflexion sur l'amélioration de la gouvernance du groupe et le renforcement du rôle de l'État actionnaire	40
C.– VERS LA LEVÉE DE L'HYPOTHÈQUE DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE	46
1.– La réforme des modalités de financement imposée par les nouvelles normes comptables	46
2.– L'inéluctable rapprochement des régimes spéciaux et des régimes de droit commun	51
CHAPITRE SECOND : LA MISSION AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	55
I.– UNE ARCHITECTURE STABILISÉE EN 2007	55
A.– UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI A PRIS LE RELAIS DU COMPTE D'AVANCES N° 903-58	55
B.– UNE MISSION COMPORTANT TROIS PROGRAMMES DEPUIS 2007	56
II.– L'EXÉCUTION EN 2006 ET EN 2007	58
A.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES CRITIQUE À L'ÉGARD DES AVANCES ACCORDÉES	58
B.– LES DÉBUTS D'EXÉCUTION 2007	61
III.– LES PRÉVISIONS POUR 2008 : UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 91 MILLIONS D'EUROS	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	67

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 81 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Synthèse

- Les ressources du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* ont été exceptionnellement importantes en 2006.

Supérieures de 23 % aux prévisions de la loi de finances initiale, elles ont atteint 17,18 milliards d'euros. La cession de la participation de l'État au capital d'Alstom a rapporté 2 milliards d'euros, la cession des participations de l'État dans les trois sociétés concessionnaires d'autoroutes (Autoroutes du Sud de la France, Autoroutes Paris-Rhin-Rhône et Autoroutes du Nord et de l'Est de la France) et des participations de l'établissement public Autoroutes de France dans ces trois sociétés a rapporté 14 milliards d'euros, dont 13,06 milliards ont été encaissés par le compte d'affectation spéciale.

L'action *Désendettement de l'État ou d'établissements publics* de l'État a bénéficié de 95 % des crédits de la mission :

- 3,31 milliards d'euros ont été affectés au désendettement « passif » au profit des organismes chargés de solder le passé (l'Établissement public de financement et restructuration pour 513 millions d'euros et Charbonnages de France pour 2,8 milliards d'euros) ;

- 12,96 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB français en 2006, ont été affectés à la Caisse de la dette publique afin de réduire directement l'endettement de l'État.

Le rythme des privatisations s'est ralenti en 2007, un montant forfaitaire de 5 milliards d'euros, soit moins de 5 % de la valeur du portefeuille financier détenu par l'État, a été retenu dans la loi de finances pour 2007. Au 6 novembre 2008, 3,8 milliards de recettes ont été encaissés. L'objectif d'affectation prioritaire des recettes au désendettement a été maintenu et devrait absorber 72 % des recettes.

Les prévisions pour 2008 reconduisent un montant de 5 milliards d'euros de recettes, soit moins de 3 % de la valeur du portefeuille financier détenu par l'État, et réaffirment la priorité donnée au désendettement à laquelle devrait être consacrée 85 % des crédits.

- Le compte financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, devrait être déficitaire en 2008 comme en 2007. Le montant du déficit, en hausse de 72 %, s'établirait à 91 millions d'euros, en raison essentiellement du montant des avances accordées au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens*.

CHAPITRE PREMIER : LA MISSION PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

I.- UNE ARCHITECTURE ET UNE GESTION RÉNOVÉES

A.- UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONSACRÉ PAR LA LOI ORGANIQUE

● Le législateur organique a jugé nécessaire d'imposer la création d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux participations financières de l'État, en excluant qu'y soient imputées des recettes ou dépenses n'ayant pas un caractère patrimonial.

Le deuxième alinéa du I de l'article 21 loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) dispose ainsi que : « *les opérations patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ».

Cette formulation rigoureuse tend à promouvoir une saine gestion des finances publiques. Il est en effet peu satisfaisant d'utiliser des recettes de cessions de participations pour financer des dépenses courantes, par imputation directe ou par reversement au budget général.

En application de l'article 21 de la loi organique, l'article 48 de loi de finances initiales pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) a ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé *Participations financières de l'État*.

Ce compte a succédé au compte d'affectation spéciale n° 902-24 *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* créé par la loi de finances pour 1993⁽¹⁾ et en a repris certaines caractéristiques.

Dans sa configuration issue de la loi de finances pour 2006 et validée par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (*Loi de finances pour 2006*), le compte des participations financières de l'État retrace :

(1) Ouvert dans les écritures du Trésor par la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) sous le titre *Compte d'affectation des produits de la privatisation, puis clos par la loi de finances initiale pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988) avant que l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) ne crée le compte n° 902-24 *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés*.*

1°) en recettes :

– tout produit des cessions de titres, parts ou droits de sociétés, que ceux-ci soient détenus directement ou « *indirectement* » par l'État. Cette formulation très générale permet d'éviter l'énumération des sociétés détenues indirectement et appelées à verser des produits de cession au compte d'affectation spéciale ;

– les versements des dotations en capital, des produits de réduction de capital ou de liquidation, des remboursements des avances d'actionnaires « *et créances accumulées* », la formulation est ici identique à celle retenue pour le compte n° 902–24 ;

– les « *remboursements des créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'État* », qui vise de manière générale l'ensemble des opérations complexes sur titre de participation et de créance ;

– les versements du budget général.

2°) en dépenses :

– les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État, la formule permet de couvrir, les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale lesquels, au sens de la comptabilité européenne, désignent les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité ;

– les dotations au Fonds de réserve pour les retraites, cette mention résulte d'un amendement introduit par l'Assemblée nationale ;

– les augmentations de capital, les avances d'actionnaire et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'État ;

– les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société ;

– les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais des frais bancaires et juridiques directement liés aux opérations donnant lieu à recettes ou dépenses imputées sur le compte.

Lors de l'examen de loi organique, députés et sénateurs avaient souhaité que les dépenses du compte n'incluent pas les rémunérations versées aux banques-conseils ou aux avocats au titre de prestations liées à la gestion des participations financières de l'État. Le Gouvernement a finalement souhaité les y inclure et a été suivi par le Parlement. Cette position a été admise par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil a considéré que ces dépenses pouvaient figurer dans ce compte dans la mesure où elles n'avaient pas un caractère récurrent et étaient inhérentes aux opérations essentielles du compte et non à des opérations courantes.

Relevons par ailleurs que la limitation des versements du budget général aux recettes des comptes d'affectation spéciale ne concerne pas le compte *Participations financières de l'État*.

L'article I de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit dans son premier alinéa que les recettes des comptes d'affectation spéciale peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, mais il spécifie dans son deuxième alinéa que cette limite ne s'applique pas au compte retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État. Il s'agit de permettre à l'État actionnaire de renforcer le capital des entreprises en grave difficulté alors que les recettes de privatisation seraient insuffisantes. Cette disposition, dont l'usage doit rester exceptionnel, n'a encore jamais joué.

Enfin, il faut préciser que le II de l'article 48 a entendu assurer la transition entre le compte d'affectation spéciale n° 902-24 et le compte *Participations financières de l'État* en prévoyant de porter en recettes de ce dernier tous les remboursements ou reversements afférents à des dotations ou avances versées par le compte n° 902-24, même s'ils ne se rattachent pas à l'une des catégories de recettes du nouveau compte.

Cette disposition aurait pu conduire en 2008 à abonder les recettes du compte *Participations financières de l'État* du reliquat de la dotation de 1,7 milliard d'euros versé en décembre par le compte n° 902-24 à l'Agence pour l'innovation industrielle (AII). Cette agence sera fusionnée avec OSEO, établissement industriel et commercial chargé de soutenir l'innovation des PME, et doit disparaître au 1^{er} janvier 2008. La logique des dispositions du II de l'article 48 aurait dû conduire à inscrire en recettes du compte *Participations financières de l'État* le reliquat de la dotation accordée à l'AII. Toutefois, le Gouvernement a choisi, par un amendement à la première partie du présent projet de loi de finances, de déroger à cette disposition et de transférer le reliquat de dotation de 800 millions d'euros à OSEO.

B.— UNE MISSION À DEUX PROGRAMMES RENDANT COMPTE PARTIELLEMENT DE LA GESTION DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

1.— Deux programmes pour répondre aux exigences de la loi organique

Selon le II de l'article 20 de la loi organique relative aux lois de finances, les comptes spéciaux « *constituent des missions au sens de ses articles 7 et 47* ». L'article 7 dispose pour sa part qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

La loi de finances pour 2006 avait prévu que la mission correspondant au compte « *Participations financières de l'État* » comme la mission correspondant au compte « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* » ne comprendrait chacune, qu'un programme unique n° 731, homonyme.

**Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005
(Loi de finances pour 2006) – extraits**

« – Quant au caractère « mono-programme » du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* :

« 22. Considérant que le compte d'affectation spéciale créé par l'article 48 de la loi déferée comporte un programme unique ;

« 23. Considérant que, selon les requérants, le fait que ce compte ne comporte qu'un seul programme serait « contraire à la lettre » de la loi organique relative aux lois de finances et « opposé à son esprit, notamment en matière de renforcement du droit d'amendement pour les parlementaires » ;

« 24. Considérant qu'en vertu de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la même loi organique : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » ; que son article 47, combiné avec les dispositions figurant à cet article 7, offre aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ; qu'il résulte de ces dispositions que, comme le font valoir les requérants, une mission ne saurait comporter un programme unique ;

« 25. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du II de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme » ; que, dès lors, en l'état de la législation, les comptes spéciaux ne devraient pas comporter un programme unique ;

« 26. Considérant, toutefois, que la présentation du compte d'affectation spéciale critiqué et des autres missions « mono-programme » s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions « mono-programme » et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 ;

« 27. Considérant, ainsi, que le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et les nouvelles règles organiques devront être mises en conformité ; qu'il devra en être de même pour les autres comptes spéciaux, figurant dans la loi de finances pour 2006, qui ne comportent qu'un programme [...] ».

Dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (*Loi de finances pour 2006*), le Conseil constitutionnel a rappelé à propos du compte *Participations financières de l'État* qu'une mission et, partant, un compte spécial ne pouvait

comporter un programme unique, selon les prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances. Le conseil a admis pour l'exercice 2006 qui marquait la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire les missions mono-programme, mais invité le législateur à se conformer strictement aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances pour l'exercice 2007.

Le programme unique de la mission *Participations financières de l'État* comportait une action n° 2 relative au désendettement public. Cette action a été érigée en programme dans la loi de finances pour 2007.

Dans sa configuration issue de la loi de finances pour 2007, la mission correspondant au compte *Participations financières de l'État* se compose des deux programmes suivants :

– le programme n° 731, *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*, héritier du programme de même numéro qui figurait dans la loi de finances pour 2006, mais auquel a été soustraite son action n° 2 relative au désendettement public. Ce programme, dont la finalité est de contribuer à la meilleure valorisation possible des participations financières de l'État, est constitué de quatre actions reprises de la nomenclature préexistante (action n° 1 : augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaires et prêts assimilés, action n° 3 : achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société, action n° 5 : autres investissements financiers de nature patrimoniale, action n° 5 : prestations de service : commissions bancaires, frais de juridique et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'État).

– le programme n° 732, *Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État*, dont l'objet correspond à l'ancienne action n° 2 de l'ancien programme unique.

2.– Une mission sous la responsabilité de l'Agence des participations de l'État

Le responsable des deux programmes de la mission *Participations financières de l'État* est le directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE). L'APE est un service à compétence nationale placé auprès du directeur général du Trésor. Elle a été créée par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, afin que la fonction d'actionnaire de l'État soit efficacement assurée. L'institution de cette agence avait été suggérée dans le rapport du groupe de travail animé par M. René Barbier de La Serre, « *L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques* »⁽¹⁾ et faisait également partie des propositions de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques mise en place par notre assemblée⁽²⁾.

(1) Rapport remis le 24 février 2003 à M. Francis Mer, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.

(2) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision n° 1004, enregistré le 3 juillet 2003. Cette commission était présidée par M. Philippe Douste-Blazy et M. Michel Diefenbacher en était le rapporteur.

Aux termes de son décret institutif, l'agence est chargée d'« *exercer, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État* ». La liste de ces entreprises figure en annexe au décret et est reprise dans le tableau ci-après.

**LES ENTITÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE
L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT (AVRIL 2007)**

Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).
Aéroport de Bâle-Mulhouse.
Aéroports de Paris (ADP).
Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'État.
Air France –KLM.
Arte France.
Caisse nationale des autoroutes
Casino d'Aix-les-Bains.
Charbonnages de France (CDF).
Civipol conseil.
CNP-Assurances.
Compagnie générale maritime et financière (CGMF).
Développement des agro-industries du Sud (DAGRIS).
DCN.
Défense conseil international groupe DCI.
Entreprise minière et chimique (EMC)
Électricité de France (EDF).
ERAP.
Établissement public de financement et de restructuration (EPFR).
Établissement public de réalisation de défaisance (EPRD).
France Télécom.
France Télévisions.
Gaz de France (GDF).
GIAT Industries.
Laboratoire français du fractionnement des biotechnologies SA (LFB – SA)
La Française des jeux.
La Monnaie de Paris
La Poste.
Ports autonomes.
Radio France.
Radio France international (RFI).
Régie autonome des transports parisiens (RATP).
Renault SA.
Réseau ferré de France (RFF).
Safran
SEMMARIS.
Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-blanc (ATMB – Autoroutes et tunnel du Mont-blanc).
Société de gestion de garanties et de participations (SGGP).
Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA).
Société des chemins de fer luxembourgeois.
Société des participations du CEA (AREVA).
Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD).
Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA).
Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).
Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).
Société Imprimerie nationale.
Société internationale de la Moselle.
Société nationale des chemins de fer français (SNCF).
Société nationale des poudres et explosifs (SNPE).
Société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL.

Ces entités ne constituent qu'une partie du champ des entreprises contrôlées majoritairement par l'État. Le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État (RECME), créé par un décret du 22 octobre 1984 et géré par l'INSEE recense les entreprises dans lequel l'État détient, directement ou par l'intermédiaire d'autres entreprises contrôlées, la majorité du capital ou des droits de vote dans les instances délibérantes. Il comportait 845 entités au 31 décembre 2006.

Le périmètre de la mission *Participations financières de l'État* est plus vaste que le champ de compétence de l'APE, mais il était tout à fait logique de confier à cette agence la responsabilité des programmes de la mission. En effet, l'agence se trouve au centre des opérations générant les recettes de la mission et est en capacité d'expertiser ce qui constitue une opération de nature patrimoniale intéressant une participation de l'État, même si cette participation est extérieure à son périmètre.

3.— Un aperçu indirect de la politique de l'État actionnaire

Le compte-mission *Participations financières de l'État*, à l'instar du compte n° 902-24 auquel il a succédé, ne retrace pas directement la politique menée par le Gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle. Il présente seulement les opérations en capital relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'État détient des participations.

Les résultats de la politique du Gouvernement font l'objet du Rapport relatif à l'État actionnaire, « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances depuis 2001, en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

Toutefois, les indicateurs de performance associés au premier objectif du programme n° 731 du compte-mission *Participations financières de l'État* sont sans lien direct avec les opérations du compte d'affectation. Ils reflètent l'évolution de la valeur des principales participations financières de l'État et par suite de la gestion de l'État actionnaire. Ce sont en effet des indicateurs de rentabilité établis sur la base des comptes combinés des principales entreprises entrant dans le périmètre de l'APE.

II.– UN BUDGET 2008 QUI CONFIRME L’AFFECTATION PRIORITAIRE DES RECETTES DE CESSIONS AU DÉSENDETTEMENT

A.– UN EXERCICE 2006 REMARQUABLE

L’exécution 2006 de la mission-programme *Participations financières de l’État* a été profondément atypique en raison d’une part de l’ampleur inédite des recettes de privatisations, qui ont dépassé 17,17 milliards d’euros, et d’autre part de l’usage original qui en a été fait : l’affectation de 16,27 milliards d’euros, soit près de 95 % des crédits ouverts, au désendettement de l’État et des établissements publics de l’État.

La performance de la mission-programme telle qu’analysée dans le rapport annuel de performances a été très satisfaisante.

MISSION-PROGRAMME PARTICIPATIONS FINANCIÈRES EXERCICE 2006

Produits de cessions directes	12 958
Produits de cessions indirectes	4 190
Reversement de dotations	8
Remboursement avances d’actionnaire	14
Remboursement autres créances	10
Recettes totales	17 180

Action 1 (opérations de l’actionnaire)	867
Action 2 (désendettement)	16 283
Action 3 (achats de titres)	0
Action 4 (autres investissements)	6
Action 5 (commissions)	24
Dépenses totales	17 180

<i>Action 1 (opérations de l’actionnaire)</i>	
DCNS	150
SNCF	450
SOVAFIM	100
Autres	39
CGMF	129

<i>Action 2 (désendettement de l’État et des APU)</i>	
EPFR	512
CDF	2 800
CDP (Caisse de la dette publique)	12 960

1.– Côté recettes : des cessions de titres réalisées dans des conditions optimales

a) *Des résultats de cessions dépassant les attentes*

Les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, en 2006, se sont révélées supérieures de 23 % aux prévisions de loi de finances. La plus-value de 3,17 milliards d'euros constatée en exécution résulte du dénouement de deux principales opérations.

• La première est **la cession des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.**

On rappellera que l'État détenait 50,4 % du capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF), dont 8 % par le biais de l'établissement public Autoroutes de France (ADF), 70,2 % du capital des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, dont 35,1 % *via* ADF, et enfin, 75,7 % des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), dont 37,8 % *via* ADF.

La cession avait été annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale du 8 juin 2005 : il s'agissait de donner la priorité au désendettement public tout en apportant aux sociétés autoroutières la souplesse nécessaire pour faire face aux défis technologiques et stratégiques de leur secteur.

Elle a été autorisée conformément au titre II de la loi n° 86-912 du 6 août 1986, par les décrets pris sur avis conforme de la Commission des participations et des transferts des 3 et 20 février 2006 pour la SANEF et l'APRR et du 9 mars 2006 pour les ASF, après un processus d'appel d'offres indicatives encadré par un cahier des charges qui s'est achevé 14 décembre 2005. À l'issue d'une analyse multicritère, les ministres de l'Économie, des finances et de l'industrie et le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ont retenu les acquéreurs les mieux disants.

La cession⁽¹⁾ a rapporté 14 milliards d'euros à l'État, soit 2 milliards de plus que ce qui avait été prévu. 13,1 milliards d'euros⁽²⁾ ont été encaissés sur le compte des participations financières au titre des participations détenues directement et indirectement par l'État ; ADF a versé par ailleurs au budget

(1) De 50,4% du capital d'ASF (dont 8,8% détenus indirectement par l'État *via* l'établissement public Autoroutes de France (ADF), 70,2% du capital de APRR (dont 35,1% *via* ADF) et 75,7% de SANEF (dont 37,8% *via* ADF).

(2) Les produits de la cession des trois sociétés concessionnaires de services autoroutiers ont été enregistrés comme suit :

– Au titre de l'exercice 2006, sur la ligne 01 « produit de cessions des participations directes détenues par l'État » :

* SANEF – Cession part État – 2 013 867 416,00 euros

* APRR – Cession part État – 2 420 663 000,00 euros

* ASF – Cession part État – 4 892 297 400,00 euros

– sur la ligne 02 « produit de cessions des participations indirectes détenues par l'État », c'est-à-dire *via* Autoroutes de France pour la partie des titres cédés par cet établissement :

* ADF – Reversement – 3 730 214 511,00 euros au titre de l'exercice 2006 et 46 107 397,84 euros au cours de l'exercice 2007.

général de l'État un dividende exceptionnel de 918 millions d'euros représentatif de la plus-value qu'il a réalisée au cours de la cession des titres des sociétés autoroutières.

- Une seconde opération non anticipée en loi de finances initiale a contribué à renforcer les ressources du compte d'affectation spéciale en 2006. Il s'agit de **la cession de l'intégralité de la participation de 21 % que l'État détenait dans le capital d'Alstom** au groupe Bouygues.

On rappellera que cette participation avait acquis à l'été 2004 pour 720 millions d'euros, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de restructuration du groupe. L'intervention de l'État s'était dès l'origine inscrite dans une logique de soutien temporaire et à titre minoritaire ; les modalités de cette intervention avaient été approuvées par la Commission européenne. Dès l'été 2005, le groupe Alstom a retrouvé la confiance de ses clients et de ses partenaires. Conformément à ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne, l'État a cédé sa participation le 26 juin 2006, en dégageant une recette de 2 milliards d'euros et compte tenu du prix d'acquisition de la participation une plus-value de 1,3 milliard d'euros. L'opération a été excellente tant du point de vue industriel que patrimonial.

- Aux recettes tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes et de la cession des parts dans Alstom, se sont ajoutées les recettes tirées de la cession de titres Aéroport de Paris (ADP), dans le cadre de l'ouverture du capital de l'entreprise (0,74 milliard d'euros) et les recettes différées liées aux délais de paiement consentis dans le cadre des offres réservées aux salariés (ORS) d'Électricité de France (EDF), Gaz de France (GDF), France Télécom (FT) et Safran mises en œuvre les années précédentes (à hauteur de 0,96 milliard d'euros).

Le tableau ci-après retrace l'intégralité des opérations effectuées.

OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN 2006

RECETTES ENCAISSEES	Objet	Montants en euros
France TÉLÉCOM	ORS	43 146 407
France TÉLÉCOM	ORS	23 513 873
France TÉLÉCOM	Ventes forcées (impayés)	389 161
EDF	ORS	689 828 585
SANEF	Cession part État	2 013 867 416
APRR	Cession part État	2 420 663 000
ASF	Cession part État	4 892 297 400
Fonds de câblage Internet	Échéance + remboursement prêt	740 299
SNPE	Remboursement partiel avance d'actionnaire	5 000 000
Imprimerie Nationale	Versement intérêts sur avance d'actionnaire	5 248 035
FPCR	Complément cession Sté Amalthis	4 363
FPCR	Avoirs du Fonds Innovation	278 301
FCPR 2000	Cession de parts de SPINE NEXT Fonds Bio Discovery	168 931
CIVIPOL	Remboursement des rompus	4
SCI Bois Perrier	Cession solde participation	48 514
AIR France	ORS	20 754 036
Hervet	Cession solde participation	158 640
SOFREAVIA	Intérêts sur avance d'actionnaire	6 191
CDC GESTION	Fonds Internet	3 050 110
SAFRAN	Régularisation – Indemnisation des rompus	95 112
SNECMA	ORS	35 094 034
SAFRAN	ORS	38 808 682
FPCR	Remboursements suite à distributions effectués par des Fonds	1 248 725
ERAP	Plus-values de cessions (titres FT et BSA)	459 237 941
ADP	Cession relatives au PGG et à l'OPO + commissions discrétion.	590 570 839
Alstom	Cession part État	1 981 585 353
ADP	Cession (Greenshoe)	95 910 210
ADF	Reversement	3 730 214 511
ADP	Prêt de titres	13 198
AFD	Reversement participation initiale et boni de liquidation/Faré de France	167 938
SEMMARIS	Remboursement partiel + intérêts	2 718 906
FPCR	Cession de parts du Fonds Trinova II et Topachat	328 424
ADP	ORS et régularisations	54 572 589
FPCR	Remboursements suite à distributions effectuées par des Fonds	4 272 144
GDF	ORS + soulte	55 468 714
GDF	Vente forcée – salariés défaillants	8 533
FPCR 2000	Remboursements suite à distributions effectuées par des Fonds	139 915
ATMB	Amortissement actions	1 235 648
SOFREAVIA	Intérêts sur avance d'actionnaire	20 037
CEA VALORISATION	Reversement partiel de l'avance remboursable	910 000
SOFREAVIA	Remboursement avance d'actionnaire	834 904
SOFREAVIA	Cession	669 729
ATIC	Produit de liquidation	7 000 000
GDF	Régularisation – Indemnisation des rompus	8 459
SUDIMER BUY OUT FUND	Indemnisation sur titres	594
TOTAL		17 180 298 406

b) Une très bonne performance

La qualité des modalités de cessions de titres est appréciée par l'**objectif n° 2 du programme n° 731 qui consiste à « assurer le succès des opérations de cessions des participations financières (du point de vue du contribuable) »**, à travers deux indicateurs spécifiques.

● **L'indicateur 2.1** mesure l'écart entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèques ou boursières des participations cédées en recourant à deux sous-indicateurs.

– Le premier sous-indicateur mesure l'écart entre recettes de cessions effectivement perçues et leur valeur fixée par la Commission des participations et des transferts (CPT), lorsque son avis est requis ⁽¹⁾.

Il faut remarquer que les estimations de la CPT sont traditionnellement conservatrices, ce qui est naturel dans la mesure où la commission détermine un prix « plancher ». Dès lors, l'objectif d'un écart positif retenu dans le projet annuel de performances pour 2006 apparaissait peu ambitieux. Le rapport annuel de performances constate un écart de 1,17 milliard d'euros en 2006, soit 11,7 %, c'est-à-dire plus du double du ratio atteint en 2005 (5,3 %), lui-même très significativement supérieur à celui de 2004 (3,6 %). La performance apparaît d'autant plus satisfaisante qu'elle résulte essentiellement des conditions très favorables de la cession des participations autoroutières réalisée par appel d'offre.

– Le second sous-indicateur, qui mesure l'écart entre les recettes de cessions perçues et la valeur boursière moyenne des participations cédées sur les trente jours de bourse précédents chaque opération et qui ne s'applique par définition qu'aux sociétés cotées, confirme l'analyse induite par le premier sous-indicateur. L'écart a atteint 2,4 milliards d'euros, soit 21,5 %, très au-delà des performances contrastées de 2005 (– 0,6 %) et 2004 (– 2,8 %) et, surtout, des objectifs modestes retenus par le projet annuel de performances pour 2006 (fourchette allant de – 3 % à + 1 %).

Là encore, la cession des participations dans les sociétés autoroutières joue un rôle décisif. Le rapport annuel de performances précise ainsi qu'en excluant cette opération, le sous-indicateur se replierait à 1,9 %, voire à – 3,2 % pour la seule cession des titres d'Alstom.

(1) La CPT détermine un prix « plancher » de transfert, auquel le prix finalement décidé par arrêté du ministre chargé de l'économie ne peut être inférieur. Cette procédure s'applique aux entreprises privatisables inscrites sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993, aux prises de participations du secteur privé dans le capital d'une entreprise dont l'État détient directement plus de la moitié du capital, et aux entreprises faisant l'objet d'opérations de « respiration » dont les effectifs dépassent 2 500 personnes ou le chiffre d'affaires 375 millions d'euros. La CPT peut en outre être consultée par le ministre chargé de l'économie pour toute autre opération.

• **L'indicateur 2.2** mesure pour sa part les taux de commissions versées par l'État à ses conseils selon trois grands types de placements, dont les degrés de complexité et de mobilisation sont différents :

– les opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre dont le taux moyen de commission est modéré ;

– les opérations traditionnelles de placement auprès des investisseurs institutionnels, dont le taux de commission est logiquement plus important ;

– les opérations de placement auprès des particuliers, plus complexes, dont le taux de commission est le plus élevé.

Cet indicateur n'a concerné qu'une seule opération en 2006 : l'ouverture du capital d'Aéroport de Paris (ADP). Cette opération a comporté une augmentation de capital de 0,6 milliard d'euros. L'État a cédé pour 0,77 milliard d'euros de titres, faisant glisser sa participation de 100 à 68,4 %. L'offre à prix ouvert (à un prix de 44 euros par action) lancée le 31 mai a été souscrite par 2,6 millions de particuliers, le taux moyen de commission atteignant 3,2 % de l'opération, proche du plafond de 3,5 % retenu dans le projet annuel de performances. Le placement global garanti (45 euros par actions) s'est déroulé dans de toutes aussi bonnes conditions, le taux moyen de commission s'établissant à 1,46 %, en dessous des 1,8 % du projet annuel de performances, qui reprenait le taux constaté en 2004.

Il serait peut-être opportun de compléter cet indicateur par un taux représentatif des cessions dans le cadre des opérations de gré à gré (à l'image de l'opération Alstom dont le taux de commission a atteint 0,02 %) et des opérations par appel d'offre (comme la privatisation des sociétés autoroutières, dont 0,13 % du produit a été consacré aux commissions diverses), bien que ce type d'opérations, plus souples, se prête mal à l'application de critères uniformes. L'évaluation du coût effectif de la mise en œuvre des opérations d'appel d'offre est ainsi très étroitement dépendante de la complexité du cahier des charges, élément propre à chaque cession.

2.– Côté dépenses : une contribution massive au désendettement

En 2006, la mission-programme *Participations financières de l'État* était divisée en cinq actions qui ont très largement repris les anciens chapitres du compte n° 902–24 « *compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* ». Elles ont été re-distribuées entre les deux programmes de la mission en 2007.

• **L'action n° 1 *Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés*, a mobilisé 0,87 milliard d'euros en 2006, soit 5 % des crédits de la mission.**

Les principales opérations sont les suivantes :

– le versement d’une dotation en capital de 450 millions d’euros à la SNCF dans le cadre du plan de redressement des comptes de l’activité fret approuvé par la Commission européenne le 2 mars 2005 qui prévoit une aide totale de l’État de 800 millions d’euros ;

– l’augmentation à hauteur de 150 millions d’euros du capital de la DCN dans le cadre de la modernisation de l’entreprise (qui a adopté un statut de société anonyme en 2003) qui s’accompagne d’un soutien de l’État estimé à 750 millions d’euros entre 2004 et 2007 ;

– l’attribution d’une avance d’actionnaire à hauteur de 129 millions d’euros en faveur de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) en vue de sa participation au redressement de la Société Nationale Maritime Corse Méditerranée (SNCM) ;

– la souscription à une augmentation de capital de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOFAVIM) à hauteur de 100 millions d’euros.

Société anonyme constituée le 15 février 2006, dont le capital est intégralement détenu par l’État, cette société avait pour objet, à l’origine, de mettre en œuvre les dispositions de l’article 63 de la loi de finances initiale pour 2006 relative à la valorisation des biens immobiliers détenus par Réseau ferré de France (RFF) et reconnus inutiles à ses missions de propriétaire et de gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire.

Aux termes de ces dispositions, il était possible de déclasser lesdits biens et de les transférer en pleine propriété à la SOFAVIM, moyennant le versement à Réseau ferré de France (RFF) d’une indemnité égale à la valeur comptable nette de ceux-ci. L’article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 ayant étendu cette possibilité de transfert à « des ensembles d’actifs immobiliers appartenant à l’État et ses établissements publics qui sont devenus inutiles aux missions qu’ils assument », l’objet social de la société a été élargi le 28 février 2007 à la valorisation de l’ensemble de ces biens. L’article 26 de la première partie du projet de loi de finances pour 2008, tel qu’adopté par notre assemblée, élargit l’objet de la société à la valorisation de l’ensemble des actifs immobiliers de l’État et de ses établissements publics.

• L’action n° 3, *Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société*, qui décrit l’ensemble des opérations par lesquelles l’État acquiert directement de nouveaux droits de propriété, n’a été dotée que de 37 000 euros en 2006 consacré à l’acquisition d’une société préexistante afin de créer dans les délais les plus brefs la SOFAVIM.

- L'action n° 4 *Autres investissements financiers de nature patrimoniale*, 6 millions d'euros ont été versés en 2006 au Fonds de technologie n° 3 (FFT 3), fonds commun de placement à risque dédié à l'investissement dans des fonds de capital risque finançant les PME innovantes et géré par une société de gestion de la Caisse des dépôts et consignations.

Comme il l'a été indiqué précédemment, les indicateurs de performances associés aux actions n^{os} 1, 3, 4 sont très indirectement liés à ces actions puisqu'ils rendent compte de la rentabilité des principales entités relevant du périmètre de l'Agence des participations de l'État. Ils seront commentés dans le III du présent chapitre.

- L'action n° 5 *Prestations de services : commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'État*, regroupe les moyens externes auxquels recourt l'État dans la gestion patrimoniale de ses participations. Elle a mobilisé 24,2 millions d'euros. La performance de cette action est mesurée par l'indicateur 2.2 exposé *supra*.

- **L'action n° 2 *Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État*, retrace les opérations de gestion de passif conduites par l'État.**

C'est ici que sont comptabilisés les apports aux établissements publics auxquels l'État a confié la gestion et l'amortissement de passifs financiers importants pris en compte dans la dette publique au sens du Traité de Maastricht, qu'il s'agisse de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), qui finance le cantonnement des actifs douteux du Crédit Lyonnais transférés au Consortium de réalisation (CDR), ou de Charbonnages de France qui a désormais pour seules missions, suite à l'arrêt des activités extractives en 2004, de réhabiliter des sites, de gérer les engagements pris envers les personnels et de procéder aux cessions de biens préalables à sa dissolution d'ici 2008.

L'action comprend par ailleurs les apports à la Caisse de la dette publique (CDP) qui reflètent l'affectation directe des produits de cessions de participations au désendettement de l'État.

Les recettes supplémentaires dégagées par les opérations de privatisation ont été dédiées à cette action. Elle a ainsi bénéficié de 16,27 milliards d'euros contre 11,95 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, soit 95 % des crédits de la mission contre 85 %.

– 3,31 milliards d'euros ont été affectés au désendettement « passif » au profit des organismes chargés de solder le passé.

L'EPFR a bénéficié d'une dotation (récurrente et traditionnelle) de 513 millions d'euros lui permettant de couvrir l'échéance 2005 de l'emprunt qu'il avait contracté en 1996 pour financer le cantonnement des actifs douteux du Crédit lyonnais, le stock d'actifs à réaliser étant désormais épuisé.

Charbonnages de France a pour sa part reçu une dotation de 2,8 milliards d'euros soldant l'essentiel de son endettement financier en préalable à sa dissolution prévue pour le 31 décembre 2007 ⁽¹⁾.

Parallèlement, 12,96 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB français en 2006, ont été affectés à la Caisse de la dette publique afin de réduire directement l'endettement de l'État. Une partie de ce montant, 5,1 milliards d'euros a permis d'apurer l'intégralité des dettes de l'État vis-à-vis du régime général de la sécurité sociale. Techniquement, cet apurement a été réalisé ainsi : la CDP a souscrit des titres de créance émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour un montant égal aux dettes de l'État envers le régime général, soit 5 079 087 586,22 €, puis elle a annulé le 5 octobre 2007 les titres qu'elle détenait sur l'ACOSS.

Deux indicateurs évaluent la performance de ces affectations.

– **L'indicateur 3.1** rassemble les **apports diminuant la dette des organismes divers** d'administration centrale (ODAC).

Un premier sous-indicateur mesure la diminution, en valeur absolue, de la dette nette résultant de ces dotations. Celle-ci se situe traditionnellement chaque année entre 2 et 2,5 milliards d'euros. L'abondance des recettes de privatisations en 2006 a permis de porter ce montant à 3,3 milliards d'euros, contre 2 milliards d'euros prévus dans le projet annuel de performances.

Un autre sous-indicateur met en évidence la diminution de la charge d'intérêt nette annuelle résultant des dotations. Celle-ci, étroitement liée au facteur exogène qu'est l'évolution du taux d'intérêt global, s'était établie entre 50 et 60 millions d'euros en 2003 et 2004. L'objectif pour 2006, de 71 millions d'euros, n'a pas été atteint en raison des versements tardifs des dotations à l'EPFR et à la CDF, qui ne sont intervenus qu'en toute fin d'année.

– **L'indicateur 3.2 porte sur l'allègement des charges d'intérêt de l'État du fait de son désendettement, calculé en moyenne annuelle sur les cinq années suivantes.** La prévision du projet annuel de performances (366 millions d'euros d'intérêts économisés pour 10 milliards d'euros affectés au désendettement de l'État) a été sensiblement dépassée en valeur mais respectée en proportion des montants affectés (469 millions d'euros pour 12,96 milliards d'euros affectés, soit 3,6 %).

(1) L'article 25 de la première partie du projet de loi de finances tel qu'adopté par notre assemblée autorise la reprise de la dette de Charbonnages de France à l'issue de sa dissolution. Elle s'élèverait à 2,41 milliards d'euros (capital hors intérêt).

Il pourrait être utile de définir un nouvel indicateur comparant les intérêts économisés par les dotations au désendettement avec les dividendes anticipés du capital immobilisé dans chaque participation dont la cession a été réalisée. Comme tout investisseur, l'État doit en effet comparer la rentabilité intrinsèque de ses participations à la rentabilité de l'affectation du produit de leur cession. La décision de privatiser ou de ne pas privatiser est certes politique, mais elle doit être éclairée par une appréciation financière précise des différentes hypothèses.

Au total la performance 2006 a été très satisfaisante. Soulignons que deux catégories de dépenses fiscales ont contribué, à titre principal, au programme correspondant en 2006 au compte spécial *Participations financières de l'État* :

– d'une part, l'imposition, réalisée selon des modalités spécifiques, des plus-values résultant d'échanges de titre réalisés dans le cadre des lois de privatisation du 6 août 1986 et du 19 juillet 1993 ;

– d'autre part, le report d'imposition des plus-values réalisées lors de l'échange de titres participatifs, certificats d'investissement ou certificats pétroliers contre des actions de sociétés privatisées.

Pendant, ces dépenses sont indiquées comme « non chiffrables ». On ne peut que le déplorer.

LES RECETTES DE CESSIION DE TITRES ET DE PRIVATISATION DEPUIS 1986

<i>(en milliards d'euros)</i>	
	1986 0,6
	1987 10,2
	1988 2
<p>Depuis 1986 le total des recettes de cession d'actifs s'élève, en euros courants, à près de 99 milliards d'euros. Entre 1989 et 2006, les recettes ont financé le désendettement de l'État à hauteur de 23 milliards d'euros (dont 13 milliards d'euros en 2006), 1,6 milliard d'euros a été versé au Fonds de Réserve des Retraites et plus de 74 milliards d'euros ont été utilisés pour recapitaliser les entreprises publiques, désendetter des APU (hors État) ou réaliser des investissements (environ 8 milliards d'euros en 2005).</p> <p>Le tableau a été établi sur la base des recettes nettes enregistrées par l'État, depuis 1986 c'est-à-dire après déduction des commissions et frais annexes liés à la conduite des opérations (rémunération des banques lors des opérations de placement, campagnes de publicité...). Les recettes correspondant à des remboursements de dotations en capital et de paiement de dividendes n'ont pas été prises en compte car elles ne constituent pas des recettes de privatisation au sens strict.</p> <p>Ces données doivent être interprétées avec prudence car les montants n'ont pas fait l'objet d'actualisation ni de conversion en euros constants ; ils n'intègrent pas la valeur ou le coût d'entretien des actifs dans le patrimoine public (indemnisations versées lors des nationalisations, coût historique du capital...)^(*).</p>	1989 0,2
	1990 0,1
	1991 0,3
	1992 1,3
	1993 7,1
	1994 9,3
	1995 3,1
	1996 2
	1997 8,4
	1998 7,4
	1999 3
	2000 1,5
	2001 1
	2002 6,1
	2003 2,5
	2004 5,6
	2005 10
2006 17,1	
	<i>Total</i> 98,8
	Total (avec ERAP 2004 et 2005) 104,2

(*) Entre 1996 et 2005 les recettes ont été imputées sur un compte unique, le compte d'affectation spéciale n° 902-24. Depuis le 1^{er} janvier 2006, ces recettes sont inscrites au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, mission au sens de la LOLF dont les modalités sont définies par l'article 21 1 § 2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août et l'article 48 de la loi de finances pour 2006.

B.– PREMIERS ÉLÉMENTS SUR L'EXÉCUTION 2007

5 milliards d'euros de recettes ont été prévus par loi de finances pour 2007, somme forfaitaire qui correspond à la moyenne observée depuis 1986.

1.– Les cessions réalisées

Au 6 novembre 2007, le montant des recettes s'établissait à 3,8 milliards d'euros, dont 2,6 provenant de la cession de 5 % du capital de France Télécom, 569 millions de la cession à Thales de 25 % du capital de DCN (devenu en juin 2007 DCNS) et 345 millions provenant des règlements différés d'offres réservées aux salariées.

– 130 millions d'actions France Télécom ont été cédées à un prix par action de 20,40 euros. À l'issue de cette opération, l'État détiendra ainsi, directement et indirectement via l'ERAP ⁽¹⁾, 27,4 % du capital de France Télécom. L'indicateur 2.1 qui mesure les écarts entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèque et boursière des participations cédés montre que la cession des actions de France Télécom n'a pas été réalisée dans des conditions optimales au regard des cessions intervenues les années précédentes. Toutefois le contexte était moins porteur.

– La cession le 29 mars 2007 par l'État à Thales d'une fraction de 25 % du capital de DCN pour un prix de base de 569,1 millions d'euros s'est faite dans le cadre du programme Convergence, engagé fin 2003, visant au rapprochement des activités navales militaires françaises. Cette prise de participation s'est accompagnée simultanément de l'acquisition par DCN de la société Naval SA regroupant les activités navales militaires françaises (expurgées au préalable de ses actifs équipementiers) et des participations détenues par celle-ci dans les filiales communes créées avec DCN. Elle a été également suivie de la signature d'un accord de coopération industrielle et commerciale visant à établir une alliance globale entre les deux acteurs dans le secteur naval de la défense.

L'ensemble de ces opérations devrait permettre à DCN de consolider sa place de leader européen du secteur naval de la défense et de faire du nouvel ensemble, rebaptisé DCNS, un pôle de consolidation naturel de l'industrie européenne ayant vocation, à terme, à s'ouvrir à d'autres secteurs. Thales a vocation à se renforcer au capital de DCNS et détient à ce titre une option d'achat lui permettant de porter sa participation au capital de DCNS à 35 % pendant une période de trois ans.

(1) Créé en 1965 pour mettre en œuvre la politique pétrolière nationale, l'Erap a, jusqu'en 1996, porté et géré les participations de l'Etat dans le groupe Elf. En 2002, l'Erap a son domaine d'activités élargi au secteur des télécommunications et intervient, à la demande de l'Etat, dans le plan d'accompagnement de France Telecom.

Le détail des recettes enregistrées par le compte *Participations financières de l'État* au 6 novembre 2007 figure dans le tableau ci-après :

RECETTES AU 6 NOVEMBRE 2007

(en euros)

SFTM	Acompte de boni de liquidation	1 500 000
SEMAH	Acompte de boni de liquidation	375 000
Versement ADF	Solde cession titres autoroutes	46 107 398
CNP Assurance	Cession de droits	2 064 543
FT	ORS	57 528 543
FT	Vente forcée	134 870
RENAULT	Soulte indemnisation des rompus	56 237
SGGP	Reprises sur disponibilités	40 000 000
EDF	ORS	85 811 359
CDC entreprises	Fonds de câblage Internet	1 602 274
ATMB	Reversement par ADF	480 000
DCN/THALES	Cession de titres	569 100 000
GDF	Soultés sur indemnisation des rompus	108 516
AF KLM	ORS 2005	27 576 3045
Air France KLM	ESA	114 631 037
FCJE	Remboursement	5 000 000
SNECMA/SAFRAN	ORS	46 792 045
CDC Entreprises	FPCR 2000 - remboursements suite à distribution	3 177 232
EDF	indemnisation des rompus	97 142
FT	Cession de 130 millions de titres	2 652 000 000
SEMMARIS	Remboursement avance d'actionnaires	2 854 852
ADP	ORS	12 594 449
LOCASIC	Réduction de capital	671 636
Gaz de France	ORS	74 034 982
Semmaris		17 281 924
Total		3 809 985 467

Source : APE

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, des recettes complémentaires liées aux règlements d'offres réservées aux salariés devraient être enregistrées d'ici la fin de l'exercice 2007 pour un montant d'environ 170 millions d'euros (3^{ème} échéance de l'offre réservée aux salariés Gaz de France 2005 et 3^{ème} échéance de l'offre réservée aux salariés France Télécom 2005 notamment).

La fin de l'exercice 2007 devrait enregistrer le dénouement de l'opération d'ouverture minoritaire du capital de la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (Semmaris). Rappelons que la Semmaris est chargée depuis 1965 de l'aménagement et de la gestion du Marché international de Rungis et bénéficie d'une concession courant jusqu'en 2034.

Le 9 août 2006, le Gouvernement a ouvert une procédure de gré à gré. Aux termes de cette procédure, il a choisi la société foncière Altarea, spécialisée dans le développement et l'exploitation de centres commerciaux, pour prendre une participation minoritaire de 33,34 % dans le capital de la Semmaris. Le secteur public conservera plus de 50 % du capital de la Semmaris. L'État donne ainsi à la Semmaris les moyens financiers et les compétences immobilières nécessaires pour poursuivre et de renforcer son développement aussi bien en France que sur le plan international. L'entrée d'Altarea va faire passer les fonds propres de la société de 20,8 millions d'euros à plus de 45 millions d'euros. Au total, l'opération devrait rapporter à l'État environ 45 millions d'euros de recettes.

2.– Des recettes principalement affectées au désendettement

Le programme n° 732 *Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État* devait représenter 72 % des dépenses de la mission en 2007.

– À ce titre, 2,6 milliards d'euros ont été versés à l'ERAP le 18 juillet 2007. Cette dotation qui correspond à la recette perçue par l'État à la suite de la cession d'actions de France Télécom concourra au remboursement des émissions obligataires de l'établissement.

Deux autres opérations peuvent être relevées.

– La DCN a reçu une dotation en capital de 150 millions d'euros qui solde les engagements de l'État.

– L'Agence de l'Innovation Industrielle a bénéficié de 300 millions d'euros d'avances d'actionnaires. Ces avances d'actionnaires constituent selon les informations fournies à votre Rapporteur « une queue d'engagement » davantage qu'un investissement purement patrimonial.

Rappelons que l'Agence de l'Innovation Industrielle (AII), établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, a été créée par le décret n° 2005–1021 du 25 août 2005, sur la base des recommandations du rapport « *Pour une nouvelle politique industrielle* », établi par le groupe de travail animé par M. Jean-Louis Beffa. L'AII a pour mission de soutenir, par le biais d'avances ou de subventions des grands programmes de recherche dont la taille critique et les débouchés commerciaux sont importants.

Dans sa lettre de mission adressée le 17 janvier 2005 par le Président de la République à M. Jean-Louis Beffa suggérait déjà que « *l'Agence [soit] dotée, entre 2005 et 2007, d'au moins deux milliards d'euros de crédits dégagés sur les recettes liées à la cession par l'État de participations dans des entreprises* », tandis que ce dernier proposait dans son rapport précité que l'AII bénéficie de dotations de l'ordre de « *un milliard d'euros par an sur moyenne période* ». Le Gouvernement de M. Dominique de Villepin s'est ensuite engagé à ce que

l'Agence bénéficie de deux milliards d'euros de dotation au titre des années 2005-2007.

Le versement d'une dotation à l'AII à partir du compte de privatisation dans la configuration prévue par la loi organique relative aux lois de finances n'était pas possible, car il ne s'agissait pas d'une opération patrimoniale. C'est pourquoi le Gouvernement a versé dès le 28 décembre 2005, à partir de l'ancien compte de privatisation, la dotation de l'AII pour la période 2005–2007, en la limitant finalement à 1,7 milliard d'euros. En 2007, il a choisi d'attribuer à l'AII 300 millions d'euros supplémentaires, sous la forme d'une avance d'actionnaire, qui doit être remboursée et productrice d'intérêts.

Le nouveau Gouvernement a décidé de fusionner OSEO Innovation et l'AII à compter du 1^{er} janvier 2008, « afin de renforcement du soutien des projets de recherche et développement des entreprises moyennes les plus à même d'exporter et de devenir les champions de demain » selon les termes du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Comme il a été précédemment indiqué un article du présent projet de loi de finances prévoit le transfert du reliquat de la dotation de 1,7 milliard de l'AII à OSEO, reliquat qui représenterait 800 millions d'euros. Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial, l'avance d'actionnaire de 300 millions sera également transférée à cet organisme.

Le tableau ci-après retrace l'intégralité des affectations réalisées au 6 novembre 2007.

AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSION AU 6 NOVEMBRE 2007

RENAULT	Frais sur indemnisation des rompus	1 976
PACAVALO	Avance remboursable / Fds d'amorçage PRIMAVERIS	1 067 143
Aéroport de Lyon	Augmentation en capital	88 799
Aéroport de Toulouse	Augmentation en capital	88 799
GDF	Frais sur soultte indemnisation des rompus	21 223
AGNUS/PARKER	Part des frais liée à la convention de séquestre	9 359
Aéroport de Bordeaux	Augmentation en capital	88 799
AII	Avance d'actionnaire	300 000 000
EXPO-SHANGAÏ	Capitalisation	37 000
EDF	Frais suite à cession/titres - indemn. Rompus	942
FT	Commissions de garantie et placement	18 564 000
DCN	Augmentation de capital (solde)	150 000 000
ERAP	Dotation en capital	2 633 433 725
GENCI	Création de la société de calcul intensif	5
CDP	Dotation en capital	100 000 000
Sonacotra (Adoma)	Augmentation en capital	12 498 920
AMF	Déclaration du franchissement de seuil pour France Télécom	750
TOTAL		3 215 901

Source : APE

C.– UN BUDGET 2008 DE RECONDUCTION

MISSION PARTICIPATIONS FINANCIÈRES
EXERCICE 2008 (PRÉVISIONS)

Produits de cessions directes	4 970
Produits de cessions indirectes	0
Reversement de dotations	10
Remboursement avances d'actionnaire	10
Remboursement autres créances	10
Recettes totales	5 000

Programme n° 731 :	800
Action 1 (opérations de l'actionnaire)	660
Action 3 (achats de titre)	0
Action 4 (autres investissements)	40
Action 5 (commissions)	100
Programme n°732	4 200
Action 1 (désendettement)	4 200
Dépenses totales	5 000

Action 1 Opérations de l'actionnaire	
GIAT INDUSTRIES	300
RATP	250
ADOMA	25
Autres	85

Action 2 Désendettement de l'État et des APU	
EPFR	500
CDP (Caisse de la dette publique)	3 700

• Comme pour l'exercice 2007, **un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros** est prévu, ce qui représente environ 2,8 % de la valeur du portefeuille financier détenu par l'État (180 milliards d'euros à la mi-septembre 2007).

L'intégralité des cessions de titres envisagée, soit 4,97 milliards, devrait provenir de la cession de titres, parts ou droits de sociétés que l'État détient directement. Aucun produit tiré des participations indirectes de l'État n'est prévu.

Comme pour l'exercice 2007, aucune opération n'est mentionnée dans le projet annuel de performances qui indique que : « *Pour des raisons de confidentialité, inhérentes notamment à la réalisation de cessions de titres de sociétés cotées, il n'est pas possible, au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, de détailler la nature des cessions envisagées. La stratégie de cession dépend très largement des projets stratégiques des entreprises intéressées, de l'évolution de leurs alliances ainsi que des opérations industrielles retenues par le*

Gouvernement. Il serait par ailleurs désavantageux d'afficher par avance une stratégie trop précise en indiquant, par exemple, la part d'une société que l'État, est susceptible de céder ainsi que de son prix de cession. Dans ce contexte, le responsable du programme évalue les opportunités de la meilleure valorisation patrimoniale possible pour l'État, au vu notamment des évolutions de marché et peut proposer au ministre et au Gouvernement de réaliser une opération. ». Mais il serait bon que le Rapporteur spécial soit tenu informé de chacune des cessions au cours de l'année.

Le projet annuel de performances précise que les règlements différés des offres réservées aux salariés résultant d'opérations antérieures (France Télécom, ADF, Aéroport de Paris, DCN-Thales) devraient apporter 200 millions de recettes.

Le solde des recettes devrait résulter de remboursements d'avances d'actionnaires et d'autres créances ainsi que du reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation.

• Côté dépenses, le programme n° 732 devrait bénéficier de 88 % des crédits contre 72 % en 2007.

Au titre du programme n° 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État, les principaux versements envisagés devraient bénéficier :

– à hauteur de 300 millions à GIAT INDUSTRIES (dernière tranche de la souscription de l'État à l'augmentation du capital de la société, décidée en décembre 2004 pour un montant total de un milliard d'euros) ;

– à hauteur de 250 millions d'euros à la RATP, il s'agirait de financer les soultes d'adossment des régimes de retraite de la RATP aux régimes de droit commun ;

– à hauteur de 25 millions d'euros à l'ADOMA en solde de l'augmentation de capital.

40 millions seraient par ailleurs versés au Fonds technologique n° 3 au titre des investissements financiers de nature patrimoniale.

Au titre du programme n° 732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État, les versements envisagés sont les suivants :

– 500 millions d'euros à l'Établissement Public de Financement et de Restructuration (EPFR), afin de permettre la poursuite de l'amortissement de la dette contractée vis-à-vis du Crédit Lyonnais ;

– 3 700 ou 2 400 millions d'euros à la Caisse de la Dette Publique (CDP) ; 1 300 millions d'euros étant dans la seconde hypothèse versés à l'ERAP.

III.- DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES BIEN VALORISÉES

Comme le relevait notre collègue Michel Diefenbacher l'an dernier, le redressement des entreprises publiques a été spectaculaire sous la précédente législature. Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que ce redressement se poursuit.

A.- UNE NETTE AMÉLIORATION DES RÉSULTATS

Comme il a été indiqué précédemment, l'article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques impose au Gouvernement de déposer un rapport relatif à l'État actionnaire en annexe au projet de loi de finances de l'année, qui analyse la situation économique, à la clôture du dernier exercice, de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'État et présente des comptes combinés de ces entités.

À partir de ces comptes combinés, des indicateurs de performance similaires à ceux qui sont utilisés par les investisseurs privés sont établis et rendent compte de la rentabilité des principales entreprises publiques et de leur santé financière. Une partie de ces indicateurs est utilisée pour apprécier la réalisation du premier objectif du programme n° 731 qui vise à « *l'augmentation de la valeur des participations financières de l'État* ».

Les résultats de l'exercice 2006, dernier exercice disponible, confirment l'amélioration de la situation des principales entreprises publiques.

PÉRIMÈTRE DE COMBINAISON DES COMPTES DE L'EXERCICE 2006

ARMEMENT ET AÉRONAUTIQUE	INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	ÉNERGIE	AUTRES
Intégration globale	Intégration globale	Intégration globale	Intégration globale
DCI	ADP		BRGM
DCNS	ATMB	AREVA	DAGRIS
GIAT	SFTRF	EDF	EMC
SNPE	PORT AUTONOME DU HAVRE	GAZ DE FRANCE	ERAP
SOGEADE	PORT AUTONOME DE ROUEN	CHARBONNAGES DE FRANCE	EPFR
SOGEPA	PORT AUTONOME DE BORDEAUX		FRANÇAISE DES JEUX
	PORT AUTONOME DE NANTES		IMPRIMERIE NATIONALE
Intégration proportionnelle	PORT AUTONOME DE DUNKERQUE		LFB
THALES 31,83 %	PORT AUTONOME DE MARSEILLE		SEMMARIS
EADS 15,20 %	RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE		SGGP
	SOVAFIM		SIG
Mise en équivalence			SIMAR
SAFRAN 38,89 %			SIDR
			TSA
			Mise en équivalence
			RENAULT 15,42 %
			France TÉLÉCOM 32,41 %
MÉDIAS	LA POSTE		TRANSPORT
Intégration globale	Intégration globale		Intégration globale
ARTE	LA POSTE		SNCF
France TÉLÉVISIONS			RATP
RFI			Mise en équivalence
RADIO FRANCE			AIR France KLM 18,75 %

Les comptes combinés permettent d'appréhender le **valeur économique** de certaines des participations de l'État qui figurent à l'actif de son bilan en immobilisations financières. Ces résultats sont nécessairement différents de leur **valeur comptable** qui figure au compte général de l'état (CGE). Au 31 décembre 2006, la valeur des entités contrôlées (non compris les « opérateurs » de politiques publiques au sens de la LOLF mais en incluant les structures de défaisance) et des entités non contrôlées du secteur marchand, était de 59,1 milliards d'euros. Ces montants n'intègrent pas les créances rattachées à ces participations (avances d'actionnaires par exemple).

Source : Rapport sur l'État actionnaire

a) Une meilleure rentabilité opérationnelle et financière

Le chiffre d'affaires global et le produit net bancaire, résultant de l'activité de la Banque Postale, ont progressé de 16,4 milliards d'euros, pour s'établir à 160 milliards d'euros en 2006, soit plus de 11 % par rapport à l'exercice 2005, *pro forma*. Tous les secteurs ont enregistré une progression de leur activité : près de 16 % pour le secteur de l'énergie, ce qui est particulièrement remarquable, plus de 5 % pour les secteurs de l'armement, des transports et des infrastructures de transport et plus de 4 % pour La Poste.

- La marge opérationnelle (indicateur 1.3 du programme n° 731), qui mesure le rapport entre le résultat d'exploitation et le chiffre d'affaires, a poursuivi sa progression, passant entre les exercices 2005 et 2006 de 11,4 % à 11,6 %. Cette progression s'explique par une meilleure maîtrise des charges de personnel, qui de 31,1 % du chiffre d'affaires en 2005 sont passées à 28,3 % en 2006. Les achats et charges externes ont représenté plus de 55 % du chiffre d'affaires et ont progressé de 15 %.

- La rentabilité opérationnelle des capitaux employés (indicateur 1.2 du programme n° 731, non repris dans le projet annuel de performances pour 2008), qui rapporte le résultat d'exploitation aux capitaux employés et mesure la capacité effective des entreprises à créer de la valeur par rapport aux moyens qu'elles engagent, a progressé de plus d'un demi-point en pourcentage en 2006 par rapport à 2005.

- La rentabilité financière des capitaux propres (indicateur 1.1 du programme n° 731) constitue un indicateur stratégique pour l'État puisqu'il rapporte le résultat net aux capitaux investis par les actionnaires.

Le numérateur de ce ratio, qui agrège résultat d'exploitation, résultat financier et résultat exceptionnel a progressé de 13,5 % en 2006 par rapport à l'exercice 2005, sous l'effet de la progression du résultat opérationnel et d'une diminution des charges financières en dépit de la remontée des taux d'intérêt. L'ensemble des secteurs d'activité a enregistré un résultat net positif sur l'exercice, le secteur de l'énergie représentant plus des deux tiers du résultat net de l'ensemble.

Toutefois, les capitaux propres ont cru plus rapidement sur la même période que le résultat net, passant de 43,4 milliards d'euros à 54,9 milliards d'euros.

Ainsi la rentabilité financière s'est établie à 24 % en 2006 contre 26,2 % en 2005. En réalité cet indicateur s'est accru si, dans une logique économique, l'augmentation des capitaux propres est corrigée des dotations qui ont permis de réduire le passif de certaines entités, comme Charbonnages de France. Avec cette correction, la rentabilité financière s'établit à 26,6 %. On rappellera que ce ratio avait connu une dégradation impressionnante au début des années 2000, pour connaître son étiage à -69,9 % en 2002, en raison des déboires de France Télécom et dans une moindre mesure d'EDF.

LA RENTABILITÉ OPÉRATIONNELLE ET FINANCIÈRE DES PRINCIPALES ENTREPRISES PUBLIQUES

(en pourcentage, à partir des comptes combinés)

	2004	2005	2006
Marge opérationnelle	11,9	12,3 (11,4 en <i>pro forma</i>)	11,6
Rentabilité opérationnelle	10,8	11,6 (10,8 en <i>pro forma</i>)	11,5
Rentabilité financière	19,7	24,4 (26,2 en <i>pro forma</i>)	24,1

b) Un réel assainissement financier

**LA SOUTENABILITÉ DE L'ENDETTEMENT
DES PRINCIPALES ENTREPRISES PUBLIQUES**

(en pourcentage, à partir des comptes combinés)

	2004	2005	2006
EBITDA/dette nette	25,6	30,9 (31,1 en <i>pro forma</i>)	35,4
Dette nette/EBITDA	3,9	3,2 (3,22 en <i>pro forma</i>)	2,8

● La situation financière des entités des comptes combinés a poursuivi son assainissement. Les passifs financiers nets (c'est-à-dire les passifs financiers courants et non courants corrigés des actifs financiers courants, de la trésorerie et des découverts bancaires) ont reculé pour s'établir à 85,8 milliards d'euros, soit une baisse de 0,9 milliard d'euros par rapport à un exercice 2005 *pro forma*. Cela a permis au ratio dettes nettes/capitaux propres de s'améliorer en passant de 1,96 % en 2005 à 1,56 % en 2006. Corrélativement le poids des dettes financières s'est réduit à nouveau en 2006, quoique plus modestement qu'au cours des exercices précédents. Elles représentent aujourd'hui moins du quart du passif (23,3 % contre 24,8 %).

● La soutenabilité de l'endettement a été confortée. Elle est mesurée par le ratio EBITDA/dette nette, l'EBITDA étant la somme du résultat opérationnel et des dotations aux amortissements et provisions nettes des reprises de provisions. Ce ratio s'est établi à 35,4 % en 2006 contre 30,9 % en 2005.

Plus significatif encore, le ratio inverse du précédent, qui mesure le nombre d'années d'EBITDA nécessaire pour atteindre une dette nulle s'est également amélioré, passant de 3,22 années à 2,8 années.

c) L'augmentation des dividendes

L'amélioration des résultats des entreprises publiques se traduit par l'augmentation des dividendes versés à l'État actionnaire. Il faut y insister la hausse des dividendes ne signifie nullement que l'État actionnaire serait devenu moins attentif à l'intérêt des entreprises qu'il contrôle ; elle correspond à un rattrapage dans la mesure où l'amélioration continue des résultats avait servi prioritairement à financer une reprise de l'investissement.

Le ministère de l'Économie des finances et de l'emploi a mis une place un nouvel indicateur **qui permet d'appréhender un taux global de distribution de dividendes (indicateur 5.1 du programme n° 731)**. Cet indicateur rapporte le montant global des dividendes perçus par l'État au résultat net combiné.

Les dividendes versés par les entreprises publiques ne figurent pas dans les recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* qui n'enregistre que les cessions de titres. Ils apparaissent au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « *Évaluation des voies et moyens* » jointe aux projets de loi de finances dans les lignes 2110 et 2116, respectivement « *Produits des participations de l'État dans des entreprises financières* » dont le versement de la Caisse des dépôts et consignations constitue l'essentiel et « *Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers* ». Les dividendes retenus dans le nouvel indicateur sont ceux qui figurent dans la ligne 2116, desquels sont déduits les dividendes non économiques.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution de cet indicateur ainsi que le montant des dividendes perçus par l'État actionnaire depuis 2003.

DIVIDENDES PERÇUS PAR L'ÉTAT ACTIONNAIRE

(par exercice budgétaire)^(a)

	2003	2004	2005	2006	2007
Dividendes économiques (en milliards d'euros)	0,9	1,2	1,4	2,9	3,7
Dividendes/résultat net	–	–	22	25	29
Dividendes versés par le secteur financier (ligne 2110) (en milliards d'euros)	0,8	0,5	0,5	1,2	2,5
Dividendes versés par le secteur non financier (ligne 2116) (en milliards d'euros)	0,9	1,2	1,7	3,2	3,9

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi

(a) Les dividendes sont versés au titre de l'exercice comptable n-1.

● En 2006, le produit des dividendes effectivement enregistrés sur la ligne 2116 s'est établi à 3 202 millions d'euros. L'écart avec la loi de finances initiale, qui prévoyait un produit de 2 490,2 millions d'euros s'explique par le niveau plus élevé du dividende versé par EDF, Gaz de France, Renault et ADP. Pour 2007, le produit des dividendes attendu selon les prévisions révisées associées au présent projet de loi de finances se monte à 4 838 millions d'euros. Pour 2008, 4 422 millions d'euros sont attendus : EDF devrait y contribuer pour 2 milliards, Gaz de France pour 856 millions d'euros et France Télécom pour 568 millions d'euros. La Poste devrait verser un premier dividende de 128 millions d'euros.

d) La valorisation du portefeuille des participations cotées

Enfin, la valeur du portefeuille des participations cotées constitue également un élément d'appréciation de l'évolution la plus récente. Du 2 janvier au 12 septembre dernier, elle a augmenté alors que le CAC 40 connaissait une baisse (-1,81 %).

**ÉVOLUTION DE LA VALORISATION DU PORTEFEUILLE
DE PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT**

En millions d'euros

Évolution en 2006			
Valeur au 1er janvier 2006		118 616	
Valeur au 29 décembre 2006		150 215	
	Effet Volume	Effet Prix	Total
Total portefeuille	- 14 057	45 656	31 599
Aéroports de Paris	3 993	0	3 993
Air France KLM	0	677	677
Alstom	- 1 416		- 1 416
APRR	- 4 806		- 4 806
ASF	- 5 818		- 5 818
CNP Assurances	0	28	28
EADS	0	- 718	- 718
EDF	- 1 905	37 556	35 651
France Télécom	3	- 220	- 217
Gaz de France	- 6	7 913	7 907
Renault	- 84	856	772
Safran	- 31	- 381	- 412
Sanef	- 3 979		- 3 979
Thales	0	- 36	- 36
Thomson	- 8	- 19	- 27
Évolution en 2007			
Valeur au 2 janvier 2007		150 614	
Valeur au 12 sept 2007		173 319	
	Effet Volume	Effet Prix	Total
Total portefeuille	- 3 155	25 860	22 705
Aéroports de Paris	- 1	1 469	1 468
Air France KLM	1	- 293	- 292
CNP Assurances	0	7	7
EADS	0	- 734	- 734
EDF	- 15	25 699	25 684
France Télécom	- 2 894	836	- 2 058
Gaz de France	- 128	- 1 096	- 1 224
Renault	- 86	28	- 58
Safran	- 32	- 113	- 145
Thales	0	76	76
Thomson	0	- 19	- 19

B.– UN ÉTAT ACTIONNAIRE PRAGMATIQUE ET RÉACTIF

1.– Le renforcement du rôle de l'APE

L'APE constitue la cheville ouvrière de l'État actionnaire. Elle a remplacé l'ancien service des participations financières, avec des moyens financiers et humains renforcés, qui sont retracés dans les tableaux ci-après.

LES EFFECTIFS DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS

	Sept. 2003	Sept 2004	Sept. 2005	Sept. 2006	Sept. 2007
Cadres	33	43	43	38	35
Non cadres	12	19	18	19	18
Effectif total	45	62	61	57	53
Originaires du service des participations	45	32	20	14	9
Contractuels	3	11	12	12	9
Moyenne d'âge	40 ans	39 ans	38 ans	39 ans	38 ans
Effectif masculin	26	36	35	33	29
Effectif féminin	19	26	27	24	24

LES MOYENS FINANCIERS DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	Prévisions 2008
Rémunérations (brut salarié)	3,5	3,6	3,6	3,3	3,1
Crédits d'études	4	4,3	4,3	4,0	6,2
Moyens de fonctionnement	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Total ^(a)	8,3	8,4	8,3	7,7	9,7

(a) À ces masses s'ajoutent les coûts d'installation et de fonctionnement de l'agence, mutualisés au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (0,3 million d'euros par an) ainsi que les commissions perçues par les banques conseils de l'état qui sont prélevées directement sur le produit des opérations financières réalisées

Source : APE

L'APE contribue à la définition de la stratégie générale des entreprises de son périmètre, participe aux organes sociaux de ces entreprises et aux comités spécialisés des conseils, contrôle la fiabilité de l'information financière et veille à établir un dialogue approfondi avec les dirigeants sur l'opportunité des projets d'investissements importants, des opérations de croissance externe ou des offres commerciales structurantes porteuses d'engagement de long terme.

Afin de mener à bien ses missions, l'APE a entrepris un important effort de formation de ces équipes, en liaison étroite avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IPGDE) du ministère de l'Économie des Finances et de l'emploi et l'Institut Français des administrateurs (IFA). Cette formation est ouverte aux autres administrateurs représentant de l'État issus d'autres directions du ministère de l'Économie des Finances et de l'emploi ou des autres ministères. Il apparaît en effet fondamental que tous les représentants de l'État disposent d'un référentiel juridique, financier et comptable développé et commun.

Le tableau ci-après montre que l'activité de l'agence se développe très fortement.

L'ACTIVITÉ DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS

	2003	2004	2005	2006	2007 au 1 ^{er} sept
Participation aux conseils d'administration					
Nombre de CA de sociétés	51	49	46	54	
Nombre de comités d'audit de sociétés	28	31	33	36	
Nombre de séances (CA et comité d'audit) auxquelles a participé un membre de l'APE	380	398	451	456	
Instruction de dossiers					
Nombre de marchés d'études et de contrats de prestation de service en cours	30	30	35	30	34
Dossiers de respiration	39	25	17	10	5
Formation des administrateurs représentant l'État					
Nombre de journées de formation spécifique	3	6	8	8	3
Nombre de participants	30	74	93	86	39

Source : APE

Dès sa création, l'APE a défini une « Charte des relations avec les entreprises publiques ». Cette charte codifie les bonnes pratiques relatives au fonctionnement des organes sociaux des entreprises et aux modalités de leurs relations avec l'État actionnaire. Chaque année les administrateurs de l'APE évaluent l'application de cette charte. Selon cette évaluation retracée dans le tableau ci-après la bonne gouvernance progresse.

L'APPLICATION DE LA CHARTE RELATIVE AUX RELATIONS ENTRE L'APE ET LES ENTREPRISES ENTRANT DANS SON PÉRIMÈTRE

Résultats (en % du score cible)

	2004	2005	2006			2007		
	Ensemble	Ensemble	Sociétés cotées	Autres entités	Ensemble	Sociétés cotées	Autres entités	Ensemble
Compétences CA	75 %	78 %	82 %	78 %	79 %	82 %	78 %	79 %
Comités d'audit	72 %	80 %	83 %	84 %	84 %	84 %	92 %	89 %
Comité Stratégie	78 %	81 %	83 %	93 %	87 %	83 %	90 %	86 %
Relations avec APE	72 %	74 %	67 %	78 %	76 %	70 %	79 %	78 %
Total	73 %	78 %	79 %	80 %	80 %	80 %	82 %	82 %
Nombre d'entités	43	44	10	33	43	9	36	45

Source : Rapport sur l'État actionnaire / Annexe jaune

2.— Le projet de fusion entre Gaz de France et Suez : l'exemple d'une politique pragmatique qui donne aux entreprises les moyens de leur développement

La gestion des participations financières de l'État doit donner la priorité au développement des entreprises.

Même soumis à des contraintes financières, l'État ne doit pas céder ses participations à un moment inopportun pour l'entreprise. C'est dans le respect de ce principe que sont intervenues les cessions de titres évoquées lors de l'examen du compte *des participations financières de l'État*.

L'État doit assumer ses responsabilités quotidiennes d'actionnaire et consentir, lorsqu'il le peut les dotations nécessaires au développement des entreprises sous son contrôle. L'examen du compte des *Participations financières de l'État* a démontré que l'État a assumé ses responsabilités.

Cependant, le réalisme impose de prendre en considération la vague de concentration et d'investissement à laquelle doivent faire face nos grands opérateurs historiques. Elle génère des besoins en capitaux qui dépassent largement la capacité financière de l'État.

Il faut, dès lors, accepter que les opérateurs nationaux puissent ouvrir davantage leur capital aux investisseurs privés et nouer des alliances.

En encourageant la fusion de Gaz de France et de Suez, le Gouvernement s'est montré un actionnaire pragmatique et ambitieux. La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a ramené de 70 % à un tiers le seuil minimal de détention par l'État du capital de Gaz de France, augmentant ainsi considérablement la flexibilité utilisable pour nouer des alliances.

Le Gouvernement a pris le soin et le temps d'analyser toutes les options possibles pour l'avenir de Gaz de France.

La première, qui était de fusionner Gaz de France et EDF, a été écartée parce qu'elle n'aurait été acceptable pour la Commission européenne qu'au prix d'un démantèlement profond des deux entreprises et, probablement, du parc nucléaire français.

La deuxième option aurait consisté à abandonner purement et simplement le projet de fusion avec Suez, en laissant Gaz de France définir seul une stratégie autonome à moyen terme. Mais Suez aurait sans doute rapidement trouvé un axe stratégique de développement, le cas échéant le conduisant à un partenariat structurant avec un autre grand acteur européen du domaine énergétique.

Le Gouvernement a donc opté pour une troisième voie qui consiste à opérer une fusion entre Gaz de France et Suez, en recentrant les activités du groupe sur l'énergie et en écartant la partie environnement. Cette solution répond aux besoins de Gaz de France en lui donnant accès à d'importantes

capacités de production électrique et en lui assurant la dimension internationale dont disposait Suez. Elle renforce en outre la sécurité d'approvisionnement de la France.

Fort d'une capitalisation de près de 90 milliards d'euros et d'un chiffre d'affaires consolidé de 72 milliards d'euros (avant scission de la branche environnement de Suez), le nouveau groupe GDF-Suez sera l'un des plus grands acteurs multi-énergies aux plans européen et mondial, présent sur l'ensemble de la chaîne de valeur – production, transport, commercialisation, fourniture de services annexes. Il sera ainsi leader du gaz en Europe : premier acheteur et premier commercialisateur, premier réseau de transport, deuxième opérateur de stockage et leader mondial du gaz naturel liquéfié. Le nouveau groupe sera incontournable pour les producteurs, ce qui lui permettra d'acheter du gaz dans des conditions plus compétitives. Il sera également en mesure de mener une politique encore plus volontaire d'investissements dans l'amont gazier. Compte tenu de sa capitalisation boursière, il aura les moyens financiers de ses ambitions.

Le projet de fusion prévoit dans un premier temps, d'introduire en bourse 65 % du pôle environnement de Suez, qui seront distribués aux actionnaires de Suez, puis, immédiatement après, d'opérer la fusion entre Gaz de France et Suez, sur la base d'une parité de 21 actions Gaz de France en échange de 22 actions Suez. Cette parité a été jugée équitable par les conseils d'administration des deux entreprises. Aucun dividende exceptionnel ne sera versé aux actionnaires de Suez, ce qui permettra de préserver entièrement la capacité d'investissement de l'ensemble fusionné.

La fusion devrait pouvoir être effective dans le courant de l'année 2008 compte tenu du temps nécessaire pour opérer la scission puis la cotation de Suez Environnement, mais aussi du délai d'examen par la Commission européenne et de la nécessité de procéder à la consultation des instances représentatives des salariés des deux entités.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'il s'agit d'une bonne opération patrimoniale pour l'État : sa participation passe de 70 à 35 %, mais ces 35 % s'appliquent à un ensemble beaucoup plus vaste, conforme à ses intérêts stratégiques, bien que certains, à l'instar de notre Rapporteur général, puissent regretter la scission de Suez Environnement.

L'État demeurera un actionnaire stratégique puisqu'il disposera d'une minorité de blocage et sera largement représenté au conseil d'administration. En outre, pour empêcher qu'une décision du conseil d'administration puisse être contraire aux intérêts essentiels de la France, le Gouvernement bénéficiera d'une action spécifique, ou « golden share » qui lui donnera le pouvoir de s'opposer à la cession des infrastructures gazières de Gaz de France situées sur le territoire national.

3.– EADS : poursuivre la réflexion sur l'amélioration de la gouvernance du groupe et le renforcement du rôle de l'État actionnaire

ÉLÉMENTS DE CHRONOLOGIE

● 2005

– 4 mai : Airbus annonce à Singapore Airlines un report de livraison de six mois d'une commande d'A380. En juin, Airbus fait part de ce décalage de calendrier à tous ses premiers clients.

– 2 décembre : réunion à l'APE au cours de laquelle le co-président français d'EADS présente au directeur général de l'APE la situation de son groupe, et plus particulièrement son budget 2006 et son plan opérationnel 2006–2008.

– 28 novembre 2005 : Les groupes Lagardère et DaimlerChrysler annoncent au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie français leur intention de réduire de 7,5 % leurs participations dans EADS.

– 7 décembre : réunion des conseils d'administration de la SOGEPa et de la SOGEADE consacrés au plan opérationnel du groupe EADS.

● 2006

– 20 janvier : note de l'APE proposant au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie français de vendre une partie de la participation de l'État.

– 3 mars : présentation des comptes 2005 d'EADS aux conseils d'administration de la SOGEADE et de la SOGEPa.

– 20 mars 2006 : le groupe Lagardère et DaimlerChrysler présentent leur projet de cession de titres au ministre de l'Économie en présence de l'APE.

– 3 avril : conseils d'administration de la SOGEPa et de la SOGEADE sur la cession de ces titres par le groupe Lagardère.

– 4 avril : les groupes Lagardère et DaimlerChrysler annoncent le début des transactions visant à réduire de 7,5 % leurs participations dans EADS. DaimlerChrysler a conclu un contrat de cession à terme d'environ 61 millions d'actions d'EADS avec un groupe de banques internationales. Le groupe Lagardère a émis des obligations remboursables en actions à parité variable ; à l'échéance des obligations, ces actions représenteront au maximum 7,5 % du capital social d'EADS, soit environ 61 millions d'actions.

– 6 avril : la CDC achète 2,25 % des actions en provenance du groupe de Lagardère à IXIS BIC.

– 26 avril : l'achat par la CDC d'actions d'EADS est évoqué en commission de surveillance.

– 18 mai : M. Noël Forgeard, co-président français du groupe EADS fait le point avec l'APE sur la situation du groupe. Il évoque des difficultés sur l'industrialisation de l'A380, mais indique qu'elles n'affecteront pas le résultat d'Airbus en 2007.

– 3 juin : Airbus annonce de nouveaux retards de livraison pour l'A380 « de 6 à 7 mois ».

– 7 juin : BAE SYSTEMS exerce son option de vente concernant sa part de 20 % dans Airbus.

– 13 juin : annonce de difficultés d'industrialisation du programme A380 et des retards livraisons des appareils.

– 14 juin : l'action EADS s'effondre en Bourse, perdant 26% de sa valeur.

– 16 juin : l'Autorité des marchés financiers annonce enquêter sur le titre EADS. Un actionnaire individuel porte plainte contre EADS avec constitution de partie civile.

– 27 juin : réunion des conseils d'administration de la SOGEPa et de la SOGEADE à propos de la vente par BAE SYSTEMS de sa participation. Les retards du programme A380 ne sont pas évoqués.

– 2 juillet : MM. Noël Forgeard et Gustav Humbert, respectivement coprésident exécutif d'EADS et P-DG d'Airbus démissionnent. Ils sont remplacés par MM. Louis Gallois et Christian Streiff.

– 4 septembre : Mario Heinen prend les fonctions de directeur du programme A380, à la place de Charles Champion ; premier vol passager pour l'A 380.

– 21 septembre : troisième annonce de retards de livraison d'A380 pour des problèmes persistants.

– 26 septembre : conseils d'administration de la SOGEPa et de la SOGEADE : demande d'explication sur les retards de livraison d'A380.

– 3 octobre : M. Christian Streiff fait adopter par EADS un plan d'économies « Power 8 », qui prévoit une réduction de coûts de 2 milliards d'euros par an à partir de 2010, des suppressions d'emplois et une réorganisation industrielle européenne.

– 9 octobre : M. Christian Streiff démissionne. Il est remplacé par Louis Gallois.

– 13 octobre : EADS acquiert pour 2,75 milliards d'euros la part de 20 % détenue jusqu'alors par BAE SYSTEMS.

– 25 octobre : signature d'un accord général avec China Aviation Supplies Import and Export Group Corporation portant sur 150 A320 ainsi que d'une lettre d'intention portant sur 20 A350 XWB.

– 31 octobre : M. Fabrice Brégier, patron d'Eurocopter, devient DG délégué d'Airbus.

– 7 novembre : la compagnie américaine FedEx annule une commande de 10 appareils dans leur version cargo, à qui elle préfère le Boeing 777.

– 20 novembre : le parquet de Paris ouvre une instruction contre X pour « délit d'initié, diffusion de fausses informations et recel sur le titre de la société ».

– 1^{er} décembre : décision de lancement industriel du programme A350XWB.

– 6 décembre : la presse annonce que 800 personnes sont visées par l'enquête de l'Autorité des marchés financiers (AMF) sur des délits d'initiés.

– 12 décembre : le siège parisien d'EADS et celui de Lagardère sont perquisitionnés dans le cadre de l'enquête judiciaire menée par les juges d'instruction Philippe Courroye et Xavière Simeoni. L'A380 reçoit son certificat de navigabilité à Toulouse.

– 14 décembre : Mme Colette Neuville, la présidente de l'Association de défense des actionnaires minoritaires, envisage de porter plainte contre X pour « délit d'initiés » ou « informations trompeuses ».

– 19 décembre : Thai Airways fait savoir qu'elle n'exclut pas de commander 6 A380 supplémentaires, sur lesquels Airbus lui ferait un rabais, en guise de compensation.

– 20 décembre : Singapore Airlines convertit en commande ferme une option sur 9 A380, assortie d'une option d'achat sur 6 autres.

– 21 décembre : Qantas confirme, dans la foulée, sa commande de 8 A380. Louis Gallois s'engage à respecter le calendrier de livraison de l'avion géant.

– 25 décembre : Emirates exige des dédommagements pour les retards de livraison.

● En 2007

– 17 janvier : Boeing repasse devant Airbus pour la première fois depuis 2000 en nombre de commandes, avec 1.044 appareils commandés en 2006 contre 790 pour l'avionneur européen.

– 9 février 2007, le groupe DaimlerChrysler annonce qu'il a cédé les droits économiques liés à 7,5 % du capital d'EADS à un groupe d'investisseurs institutionnels allemands, conservant néanmoins la jouissance des droits de vote attachés à ces actions jusqu'en 2010, date à laquelle il pourra décider de céder directement les actions concernées aux investisseurs ou de leur racheter les droits économiques ; un droit de préemption a été consenti à l'État allemand et à Sogead en cas de cession directe des titres aux investisseurs.

– 14 février : Thai Airways obtient des compensations sur 8 A330.

– 19 février : Airbus annonce le report, sine die, du comité de groupe européen sur Power 8.

– 26 février : le CA d'EADS donne son aval au plan.

– 28 février : Airbus présente le plan de restructuration. 10 000 emplois seront supprimés sur quatre ans, dont 4.300 en France.

– 23 avril : Airbus versera une compensation financière à Malaysia Airlines.

– 7 mai : Emirates commande 4 A380 supplémentaires.

– 18 mai : Le président de la République, Nicolas Sarkozy fait part à Toulouse de l'accord d'Angela Merkel sur une réunion de travail à quatre, comprenant DaimlerChrysler, Lagardère, l'État français et l'État allemand.

– 22 mai : le procureur de la République de Paris aurait ouvert une enquête concernant Noël Forgeard pour « abus de biens sociaux et recel ».

– 23 mai : l'AMF auditionnerait déjà des dirigeants d'EADS.

– 24 mai : la CDC se joindra à des procédures si les enquêtes en cours sur EADS font apparaître des irrégularités.

– 29 mai : la presse révèle que les dirigeants d'EADS auraient été au courant dès le 6 mars 2006 des retards de livraison de l'A380, et en auraient profité pour encaisser leurs stock-options.

– 31 mai : Le Parisien/Aujourd'hui en France publie des notes écrites par M. Raymond Lévy, président du conseil de surveillance de Lagardère, où celui-ci fait notamment état le 26 avril 2006 du fait que « les difficultés de l'A380 ont été sous-estimées ».

– 22 juin : annonce de 425 commandes fermes et 303 options d'achats par Airbus lors du salon aéronautique du Bourget.

– 16 juillet : accord entre l'État, Lagardère et DaimlerChrysler pour modifier la gouvernance du groupe.

– 18 juillet : Challenges révèle que la livraison d'A380 à Singapore Airlines pourrait avoir lieu dès le mois de septembre, certaines sources internes évoquant même le mois d'août.

– 20 juillet : arrivée du premier A380 commercial à l'aéroport de Toulouse.

– 23 juillet : Thomas Enders déclare que l'A380 n'est toujours pas « tiré d'affaire » et que le prochain grand test sera le passage à la production en série. Air China annonce attendre de voir les performances de l'A380 chez d'autres compagnies aériennes avant de passer éventuellement commande.

– 27 août : date prévue pour la première étape de la restructuration: Louis Gallois prend seul la tête d'Airbus, Tom Enders celle d'EADS.

– 3 octobre : une note préliminaire de l'AMF transmise au parquet de Paris conclurait que la direction et les actionnaires d'EADS se seraient rendus coupables d'un délit d'initiés. Les difficultés de l'A380 auraient été évoquées dès juin 2005.

– 8 octobre : Nicolas Sarkozy assure qu'il « ira jusqu'au bout de l'enquête pour savoir quelles ont été les responsabilités de l'Etat à ce moment-là ».

– 12 octobre : le rapport d'enquête de M. Schneider, inspecteur général des finances, sur l'action des services du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie en ce qui concerne EADS entre fin juin 2005 et juin 2006 estime qu'aucun reproche ne peut leur être adressé.

– 15 octobre : le premier A380 est livré à Singapore Airlines.

– 22 octobre : la nouvelle structure de direction est validée en assemblée générale extraordinaire.

– 25 octobre: premier vol commercial pour l'A380 sur la ligne Singapour-Sydney avec Singapore Airlines.

– 27 octobre : selon la presse, l'AMF étend son enquête sur le groupe EADS qu'elle soupçonne d'avoir publié des informations trompeuses.

– 29 octobre : le groupe porterait plainte contre X pour la publication de la note de l'AMF dans la presse et le 31 octobre, Thomas Enders en aurait fait autant.

● Né le 10 juillet 2000, le groupe European Aeronautic Defence and Space (EADS) est le second groupe mondial de l'industrie de l'aéronautique, de l'espace et de la défense après Boeing ; il compte 116 805 salariés.

L'année 2006 a été une année charnière pour EADS. Sa filiale Airbus s'est trouvée confrontée à d'importants retards de livraison liés aux difficultés d'industrialisation du programme A380. Le groupe a connu une crise de direction et une évolution de son actionnariat, le groupe Lagardère et DaimlerChrysler ayant réduit leur participation de 7,5 % chacun.

De 2005 à 2006, le chiffre d'affaires du groupe EADS a sensiblement progressé, mais son résultat net (part du groupe) a chuté de 1 676 millions d'euros à 99 millions d'euros. Ces résultats sont dus aux difficultés d'Airbus (64 % du chiffre d'affaires du groupe en 2006 et la moitié de son effectif)⁽¹⁾. Les retards de livraison de l'A380 liés à des difficultés d'industrialisation, notamment dans le domaine de l'ingénierie électrique, se sont traduits par des charges de 2,5 milliards d'euros (surcoûts directs, pénalités contractuelles et compensations vis-à-vis des clients). L'A380 a toutefois obtenu son certificat d'homologation type fin d'année 2006 et une première livraison à la compagnie Singapore Airlines est intervenue le 15 octobre 2007.

En décembre 2006, Airbus a lancé un nouveau programme, l'A350 XWB pour remplacer le programme A350 et en février 2007, un important programme de réduction des coûts « Power 8 » a été annoncé, qui doit notamment conduire à un partage des coûts et risques de développement avec des sous-traitants de premier rang. En outre, d'importants changements ont affecté la direction d'EADS et d'Airbus.

Les difficultés rencontrées par Airbus, qui tiennent en partie aux problèmes de sa gouvernance et de celle d'EADS, ont été analysées par les sénateurs Jean-François Legrand et Roland Ries dans un rapport d'information du 27 juin 2007⁽²⁾.

• Ces difficultés pourraient connaître des développements judiciaires. L'Autorité des marchés financiers (AMF) a ouvert une enquête sur le « marché du titre EADS » le 16 juin 2006, trois jours après l'annonce de retards supplémentaires de l'Airbus A380, qui a fait perdre au titre un quart de sa capitalisation boursière sur la seule journée du 14 juin. L'AMF, qui n'a transmis au parquet de Paris qu'un rapport d'étape, entend achever son enquête début 2008. Selon la presse, le rapport préliminaire de l'AMF ferait état de ventes de titres

(1) Les principales activités du groupe sont articulées autour de cinq divisions :

- Airbus : développement, fabrication, commercialisation et vente d'avions civils de plus de 100 places et développement et fabrication d'avions à usage militaire ;
- Avions de Transport Militaire (ATM) : développement, fabrication, commercialisation et vente d'avions de transport militaires et d'avions destinés à des missions spéciales ;
- Eurocopter : développement, fabrication, commercialisation et vente d'hélicoptères civils et militaires et fourniture de services de maintenance ;
- Astrium : développement, fabrication, commercialisation et vente de satellites, d'infrastructures orbitales et de lanceurs et fourniture de services « espace » ;
- Défense et Sécurité (DS) : développement, fabrication, commercialisation et vente de systèmes de missiles, d'avions militaires de combat et d'entraînement ; fourniture d'électronique de défense et de solutions de télécommunication et de logistiques liées à la défense, services de formation, d'essai et d'ingénierie.

(2) Rapport d'information n° 351 sur la situation d'EADS et ses perspectives d'évolution.

suspectes, effectuées avant la chute du cours, en novembre 2005 et en mars 2006, concernant environ 1 200 personnes physiques et morales, parmi lesquelles 21 hauts responsables d'EADS. Une information judiciaire a été ouverte en novembre 2006 contre « X » pour « délit d'initié, recel de délit d'initié et diffusion d'informations fausses ou trompeuses », à la suite d'une plainte de petits actionnaires.

• La question du rôle joué par l'État actionnaire au sein du groupe EADS s'est posée. Votre commission des Finances a essayé d'obtenir des éclaircissements. Elle a plus particulièrement porté ses investigations sur les conditions dans lesquelles la répartition du capital d'EADS a été modifiée, lorsque le groupe Lagardère a décidé de céder la moitié de sa participation, soit 7,5 % du capital, et sur les conditions dans lesquelles la Caisse des dépôts et consignations a acquis 2,25 % du capital cédé par le groupe Lagardère ⁽¹⁾. Elle a ainsi procédé à l'audition des principaux protagonistes ⁽²⁾.

Dans le même temps, la ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi a demandé à Monsieur Bertrand Schneider, inspecteur général des Finances, d'analyser l'action des services du ministère en ce qui concerne EADS entre fin 2005 et juin 2006. Selon ce rapport, rendu public le 11 octobre dernier, à aucun moment les services du ministère n'ont eu connaissance des difficultés rencontrées dans la fabrication de l'A380. En particulier, la note remise par l'APE au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 20 janvier 2006, afin de lui proposer, dans une optique patrimoniale, une cession d'une fraction de la participation de l'État au capital d'EADS ne reposait sur aucune information privilégiée. Le rapport souligne que l'État n'avait pas, compte tenu du pacte d'actionnaire mis en place lors de la création d'EADS, les moyens d'interdire au groupe Lagardère de vendre ses actions, ni de les racheter puisqu'il s'était engagé à limiter sa participation à 15 %.

(1) La Caisse des dépôts et consignations qui détenait 0,56 % du capital d'EADS en a acquis 2,25 % de plus, portant ainsi sa participation à 2,81 %. L'opération résultant d'un contrat passé avec la banque d'investissement IXIS CIB, signé le 28 mars 2006, s'est déroulée le 6 avril 2006 à un prix référent de 32,6 euros l'action. L'investissement réalisé par la CDC est de l'ordre de 600 millions d'euros payable en trois échéances annuelles en juin 2007, juin 2008 et juin 2009.

(2) Audition le 9 octobre 2007 de M. Philippe Auberger, ancien président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, M. Pierre Hériaud, ancien président de la Commission de surveillance de la CDC, M. Augustin de Romanet, directeur général de la CDC et M. Dominique Marcel, directeur financier de la CDC sur les modalités d'achat d'actions d'EADS par la CDC en avril 2006 ; audition le 9 octobre 2007 de M. Xavier Musca, directeur général du trésor et de la politique économique et de M. Philippe Pontet, président du Conseil d'administration de SOGEADE, sur les conditions d'évolution de l'actionariat d'EADS ; audition le 25 octobre 2007 de M. Arnaud Lagardère, président du groupe Lagardère, sur la gouvernance d'EADS, l'évolution de son actionariat, ses relations avec l'État français et le partenariat franco-allemand ; – Audition, ouverte à la presse, de MM. Anthony Orsatelli, président du directoire d'IXIS-CIB et Bernard Migus, directeur général d'IXIS-CIB, sur la participation d'IXIS-CIB à l'évolution de l'actionariat d'EADS et sur les modalités de cette participation ; audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur les conditions d'élaboration et le contenu du pacte d'actionnaires d'EADS.

auquel doivent également participer des représentants du gouvernement allemand. Ce groupe de travail doit en premier lieu étudier la structure d'actionnariat à long terme la plus appropriée pour EADS et formuler des propositions d'adaptation des pactes d'actionnaires en vigueur, dans l'objectif d'assurer un contrôle durable d'EADS par une base d'actionnaires stable et, de parvenir, dans la limite des intérêts stratégiques de chaque partie au pacte d'actionnaires, à un équilibre des intérêts français et allemands dans EADS. Il doit également examiner les options ouvertes en termes de mesures anti-OPA au niveau d'EADS.

Le groupe de travail, dont les travaux doivent démarrer au cours des prochaines semaines, devrait formuler des propositions d'ici à la prochaine assemblée générale du groupe EADS au printemps 2008. Votre Rapporteur spécial suivra avec attention ses travaux.

C.- VERS LA LEVÉE DE L'HYPOTHÈQUE DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE

Dans le rapport spécial qu'il a consacré à la mission *Participations financières de l'État* pour le projet de loi de finances pour 2006⁽¹⁾, notre collègue Michel Diefenbacher a très clairement mis en évidence les problèmes que posait le financement des régimes spéciaux des principales entreprises publiques, restés comme l'ensemble des régimes spéciaux en dehors de la réforme de 2003 (et dans une moindre mesure le régime des fonctionnaires de La Poste).

Le premier problème était lié aux nouvelles obligations comptables communautaires qui obligeaient ces entreprises à provisionner leurs engagements de retraites. Il a donc conduit à réformer les modalités de leur financement.

Les deux autres problèmes : celui du coût de ces régimes pour les entreprises et pour la collectivité et celui de leur caractère inéquitable sont en voie de règlement.

1.- La réforme des modalités de financement imposée par les nouvelles normes comptables

Un règlement communautaire de 2002⁽²⁾ a imposé aux sociétés cotées à compter du 1^{er} janvier 2005 et aux sociétés faisant publiquement appel à l'épargne à compter 1^{er} janvier 2007 d'adopter des normes comptables internationales, dites normes IFRS⁽³⁾. La norme IFRS n° 19, « *Avantages du personnel* », vise à s'assurer que les entreprises disposent des actifs nécessaires à la couverture des engagements pris à l'égard de leurs salariés, en particulier les engagements de retraite. Elle prescrit à cette fin l'obligation d'indiquer chaque année le montant des avantages accordés et impose un provisionnement intégral des charges qui en résultent.

(1) Rapport n° 2568 annexe 42 du 10 novembre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006, pages 36 à 77.

(2) Règlement 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002.

(3) *International Financial Reporting Standards*.

Compte tenu du niveau des prestations et du déséquilibre démographique entre leurs cotisants et leurs pensionnés, les industries électriques et gazières (IEG), la RATP et la SNCF auraient pu être contraintes de provisionner des montants énormes :

- 90 milliards d'euros pour les IEG, dont 70 milliards d'euros pour EDF et 15 milliards d'euros pour GDF ;
- 21 milliards d'euros pour la RATP ;
- 111 milliards d'euros pour la SNCF ;
- 70 milliards d'euros pour La Poste.

**LES ENJEUX FINANCIERS DES RÉGIMES DE RETRAITE DES PRINCIPALES
ENTREPRISES PUBLIQUES**

	Évaluation des engagements actualisés	Contribution des entreprises en 2020 en pourcentage de la masse salariale en l'absence de réforme	Charge annuelle pour l'État en 2020 à système de financement inchangé
IEG (avant la réforme de 2004)	90 milliards d'euros	90 % des salaires (hors prime)	Néant
La Poste	70 milliards d'euros	55 % de la masse salariale en 2015	1,18 milliard d'euros
RATP	20,6 milliards d'euros	environ 15 %	0,99 milliard d'euros
SNCF	100 milliards d'euros	environ 35 %	2,26 milliards d'euros

Source : Rapport n° 2568, annexe 42, projet de loi de finances pour 2006 (évaluation 2004) et rapport financier 2006 de la SNCF.

Il était nécessaire d'éviter que cette obligation de provisionnement ne dégrade la situation financière de ces entreprises.

Les mesures prises ont laissé inchangés les droits à la retraite des affiliés et n'ont modifié que les modalités de financement des pensions. Elles ont conduit à distinguer les comptes du régime spécial de ceux des entreprises, en créant une caisse de retraite distincte et, dans certains cas, à adosser le financement du régime spécial aux régimes de droit commun (régime général et régimes complémentaires), suivant le principe de la neutralité financière. L'adossement signifie que les financements versés par les régimes de droit commun au régime adossé et les cotisations versées par le régime adossé au régime de droit commun sont déterminés sur des bases individuelles, comme si les affiliés relevaient du régime général et des régimes complémentaires. L'opération conduit à identifier les prestations et cotisations qui seraient dues si les affiliés relevaient des régimes de droit commun, et par différence, les charges liées aux droits spécifiques. Afin de compenser les écarts entre les rapports démographiques du régime spécial et des régimes de droit commun, une soulte peut être versée par le régime adossé, selon des modalités prévues par convention entre les parties. Une autre solution peut consister à n'effectuer qu'un adossement partiel.

• La réforme des modalités de financement du régime spécial des **industries électriques et gazières (IEG)** a été mise en œuvre par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Avant cette date, le financement du régime reposait sur une cotisation de salariés au taux de 7,58% depuis 1991, et d'autre part, sur une contribution des employeurs assurant l'équilibre annuel du régime (taux de 63,8 % en 2004). Par ailleurs, un service commun aux deux entreprises, EDF et GDF, dénommé « IEG Pensions » gérait, pour l'ensemble de la branche, le régime d'assurance vieillesse en liquidant les retraites, en recevant les cotisations et en versant les pensions.

La réforme s'est traduite par un adossement du régime aux régimes de droit commun et par la création de la Caisse nationale des IEG (CNIEG), organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale chargé de gérer les risques vieillesse, accidents du travail, maladies professionnelles, invalidité et décès des personnels des industries électriques et gazières et de verser les prestations correspondantes.

S'agissant des modalités de financement des droits spécifiques, la loi a opéré deux distinctions d'une part entre les droits spécifiques « passés », validés jusqu'au 31 décembre 2004, et les droits spécifiques « futurs », acquis à partir du 1^{er} janvier 2005, et d'autre part, entre les droits résultants des activités régulées (transport et distribution) et ceux résultant des activités non régulées (hors transport et distribution). Elle a créé une contribution tarifaire d'acheminement (CTA) sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel pour financer les droits résultant des activités régulées.

Le tableau ci-après résume les modalités de financement retenues.

Prestations couvertes par les régimes de droit commun : financement RG + AGIRC-ARRCO (cotisation salariale au taux de 12 % et cotisation patronale aux taux de 24 %)	
Prestations couvertes par la CNIEG (dits « droits spécifiques ») :	
« Droits spécifiques passés » (droits acquis avant l'adossement) :	
Au titre des activités régulées (transport et distribution) : financement par la CTA	Au titre des activités non régulées (hors transport et distribution) : financement par les employeurs
« Droits spécifiques futurs » (droits acquis après l'adossement) : financement par les employeurs	

Seuls les droits spécifiques passés afférents aux activités non régulées et les droits spécifiques futurs sont financés par les employeurs et doivent être inscrits conformément aux normes comptables internationales dans le bilan des entreprises. EDF et GDF ont ainsi constaté dans leur compte 2004 des engagements de respectivement 13,4 milliards et 1,2 milliard d'euros.

Le régime spécial des IEG accusant un rapport démographique entre les cotisants et les retraités bien moins favorable à celui du secteur privé dans son ensemble ⁽¹⁾, il a été convenu du versement d'une soulte de 7,7 milliards à la CNAV. 40% de cette somme ont été versés en 2005 par les entreprises et le reste est financé par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement CTA (fixée à 280 millions d'euros chaque année pendant 20 ans). En outre, 798,2 millions d'euros ont été versés par les entreprises de la branche à l'ARRCO et à l'AGIRC.

- Une réforme d'inspiration voisine a été lancée pour la **RATP**.

À la différence des IEG, ce n'est pas l'entreprise, mais l'État qui a supporté depuis 1959 l'essentiel du coût des retraites des agents. Jusqu'au 1^{er} juillet 2005, l'insuffisance des ressources procurées par les cotisations patronales et salariales, prélevées aux taux de 23,19 %, était compensée par une contribution forfaitaire du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), lui-même subventionné par l'État. Le STIF a été transformé en établissement public territorial et l'organisation des transports collectifs dans la région d'Ile-de-France décentralisée. La responsabilité de l'équilibre du système de retraite a ainsi été transférée directement à l'État.

Les décrets n^{os} 2005-1635 à 2005-1639 du 26 décembre 2005 ont créé une caisse de retraite autonome, la Caisse de retraite du personnel de la RATP, organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale chargé d'assurer le versement direct de la totalité des pensions aux agents retraités. Ils ont également prévu l'adossement de ce régime spécial sur le régime général et sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. Selon les décrets, l'État devrait financer la totalité des droits spécifiques passés, validés au 31 décembre 2005, et une partie des droits spécifiques futurs, acquis à partir du 1^{er} janvier 2006, dans la limite d'un effectif de 45 000 agents, au-delà la charge reviendrait à la RATP. Les conditions de l'adossement, dont le montant de la soulte qui serait financée par l'État en à partir du compte des participations financières, font l'objet de négociations avec la CNAV qui n'ont pas encore abouti.

- L'application des nouvelles normes comptables internationales à compter du 1^{er} janvier 2007 à la **SNCF** a conduit à la création, par le décret n^o 2007-730 du 7 mai 2007, d'une caisse prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale. Cette caisse s'est substituée à compter du 30 juin 2007 à la Caisse de retraites de la SNCF qui était un service annexe de l'entreprise.

La création de cette caisse ne s'est pas accompagnée d'une réforme des modalités de financement du régime. Elle a juste donné lieu à une modification du taux de cotisation à la charge de la SNCF, qui est la somme de deux composantes (un taux T1, déterminé chaque année afin de couvrir, déduction faite du produit des

(1) Le ratio démographique des IEG est de 12 cotisants pour 10 retraités aujourd'hui, contre 16 pour 10 dans le secteur privé. Il devrait atteindre un étiage à 8 pour 10 en 2020 avant de se redresser légèrement.

cotisations salariales, les montants qui seraient dus si les salariés relevaient du régime général et des régimes de retraites complémentaires obligatoires et un taux T2, qui est destiné à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques de retraite du régime spécial. Le taux de cotisation patronale a été fixé à 34,45% en 2007 et à 34,76% en 2008. On rappellera que s'ajoute à cette cotisation une cotisation patronale complémentaire destinée à couvrir le surcoût des avantages accordés depuis 1990. L'État assume pour sa part l'incidence financière du déséquilibre démographique en prenant à sa charge la différence annuelle entre le montant des prestations versées et le produit des cotisations salariales et patronales. Cette subvention d'équilibre s'élevait à 2 771 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007 et a été fixée à 2 923 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

● La réforme du financement des pensions des fonctionnaires de **La Poste** a été réalisée par l'article 150 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Le cas de La Poste était différent de celui des autres entreprises puisque ces agents ne relèvent pas d'un régime spécial, mais du régime général, pour les salariés, et du régime des pensions civiles et militaires de l'État pour les fonctionnaires.

La Poste était confrontée, comme France Télécom dix ans plus tôt, à un problème de financement des retraites de ses fonctionnaires en raison de l'extinction progressive de leurs corps et leur remplacement par des salariés sous contrat de droit privé. On rappellera que La Poste a cessé complètement de recruter des fonctionnaires à compter de 2003. Bien que ses agents fonctionnaires fassent partie intégrante du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, La Poste devait en application de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications assurer la prise en charge intégrale des dépenses de pensions de ses fonctionnaires, à la différence des autres établissements publics employeurs d'agents fonctionnaires qui sont assujettis à une cotisation forfaitaire libératoire pour les retraites.

L'explosion des charges de pension était incompatible avec le passage aux nouvelles normes comptables internationales à partir de 2007 l'insertion croissante de La Poste dans la concurrence⁽¹⁾.

(1) La directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 fixant les règles pour le développement du marché intérieur des services postaux dans la Communauté a, en effet, prévu l'ouverture à la concurrence : à partir du 1er janvier 2003, des envois de correspondance pesant plus de 100 grammes ou trois fois le tarif de base ainsi que l'ensemble du courrier transfrontalier sortant ; à partir du 1er janvier 2006, des envois de correspondance pesant plus de 50 grammes ou deux fois et demie le tarif de base. Une proposition de directive de la Commission COM/2006/594 du 18 octobre 2006 sur l'achèvement du marché intérieur postal de la Communauté est en cours de discussion.

La réforme opérée en 2006 tend à amener progressivement les charges sociales que l'entreprise publique acquitte à un niveau comparable à celui supporté par ses concurrents du secteur postal et financier et à lui éviter de provisionner dans ses comptes l'intégralité des engagements au titre des retraites dues à ses fonctionnaires.

La réforme comporte :

– la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2006 d'une contribution employeur à caractère libérateur dont le taux est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre La Poste et les autres entreprises appartenant au secteur postal et au secteur bancaire ;

– la fixation pour les années 2006 à 2009 d'un taux complémentaire d'ajustement (16,3 % pour 2006, 6,8 % pour 2007, 3,7 % pour 2008, 1,3 % pour 2009) qui s'ajoute de manière transitoire au taux de contribution employeur à caractère libérateur ;

– le versement par La Poste au titre de l'exercice budgétaire 2006 d'une contribution forfaitaire exceptionnelle d'un montant de 2 milliards d'euros ;

– la centralisation des flux de financement auprès d'un établissement public national de financement des retraites de La Poste.

Institué par le décret n° 2006-1625 du 19 décembre 2006, cet établissement est également chargé de négocier des conventions financières d'adossment avec les régimes de retraite de droit commun et, le cas échéant, d'en assurer l'exécution.

Les modalités de calcul visant à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre La Poste et les autres entreprises appartenant au secteur postal et au secteur bancaire ont fait l'objet d'une notification à la Commission Européenne le 23 juin 2006 et sont toujours en cours d'instruction par les services de la Commission. Sous réserve d'une décision favorable de la Commission, le taux de contribution employeur à caractère libérateur pour 2006 s'élève à 37,3% auquel s'ajoute le taux complémentaire d'ajustement de 16,3% fixé par la loi soit un taux global de contribution employeur de 53,6% pour La Poste en 2006.

2.– L'inéluctable rapprochement des régimes spéciaux et des régimes de droit commun

Les réformes des modalités de financement des régimes spéciaux ont permis de répondre à l'urgence : éviter de provisionner, à raison de l'application des normes comptables internationales en 2005 et 2008, des engagements de retraite incompatibles avec la santé financière des entreprises. La prise en charge par l'État des retraites des fonctionnaires postaux en échange de cotisations libératoires a joué un rôle similaire.

Une réforme de fond est inéluctable.

- Les entreprises concernées continuent à supporter une charge très lourde au titre des avantages de retraite qu'elles accordent à leurs agents. Pour EDF et GDF, le coût des « droits spécifiques » représente des charges annuelles de 520 et 120 millions d'euros, soit environ 5 % des charges de personnel, très significativement plus lourdes que celles que supportent les grandes sociétés françaises et européennes au titre des avantages particuliers de retraite accordés à leurs salariés. De même les avantages particuliers du régime spécial de la SNCF, hors incidence de la démographie, restent à la charge de l'entreprise et constituent un surcoût que Michel Diefenbacher avait à 480 millions d'euros par an.

- En outre, le maintien des caractéristiques des régimes spéciaux de retraite, en particulier l'âge de départ à la retraite et le taux de remplacement élevé va clairement à l'encontre de l'équité qui doit prévaloir entre tous les travailleurs de notre pays.

ÂGE MOYEN DE DÉPART À LA RETRAITE ET DE LIQUIDATION DES PENSIONS

Régime général	Cessation d'activité : 57 ans et 6 mois Liquidation des droits : 61 ans et 9 mois
Fonctionnaires civils de l'État	57 ans et 2 mois
IEG	55 ans et 5 mois
La Poste (population des fonctionnaires)	57 ans et 2 mois
RATP	54 ans et 3 mois
SNCF	Cessation d'activité : 54 ans et 4 mois Liquidation des droits : 55 ans et 1 mois

Source : Rapport n° 2568, annexe 42, sur le projet de loi de finances pour 2006.

TAUX DE REMPLACEMENT MOYENS (SUR SALAIRE COMPLET, Y COMPRIS PRIMES) POUR UNE DURÉE DE COTISATION COMPARABLE ^(a)

(en pourcentage du dernier salaire)

Régime général (CNAV et ARRCO/AGIRC) : pour 35 années de cotisations, à partir de 2008	Salarié jamais cadre à rémunération intermédiaire		Salarié devenu cadre au bout de 10 ans de carrière
avant la réforme de 1993	63,2		56,0
après les réformes de 1993/2003	49,6		44,1
Fonctionnaires civils de l'État : pour 35 années de cotisations, à partir de 2008	personnel de service de catégorie C	professeur certifié	Cadre administratif ou technique
avant la réforme de 2003	73,0	68,0	59,7
après la réforme de 2003	71,9	61,8	54,3
IEG	65,6 (agent de maîtrise) à 66,4 (agent d'exécution)		
RATP	70,5		
SNCF	67,9		

(a) Pour le régime général et les fonctionnaires civils, étude par cas type de la génération 1948 in Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Études et Résultats, n° 331, août 2004.

Source : Rapport n° 2568, annexe 42, sur le projet de loi de finances pour 2006.

- L'objectif de la réforme vise à harmoniser les principaux paramètres de ces régimes avec ceux applicables au régime de retraite de la fonction publique, sans nier les spécificités des métiers, ni des missions de service public. Le Gouvernement n'entend pas remettre en cause l'existence des régimes spéciaux de retraite mais au contraire garantir leur viabilité financière et donc leur pérennité.

Une première phase de concertation est intervenue avec les directions des entreprises, les organisations syndicales, ainsi que les présidents des commissions et des groupes du Parlement. Deux débats ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale, les 2 et 3 octobre.

À l'issue de cette première phase de concertation, le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité a défini dans un document d'orientation le socle de principes communs qui devront être mis en œuvre et les thèmes qui pourront faire l'objet de négociations dans chaque branche et dans chaque intéressée, entre les directions et les organisations syndicales.

Votre Rapporteur spécial tient à saluer la démarche entreprise et souscrit pleinement à ces objectifs.

DOCUMENT D'ORIENTATION RELATIF À LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE RETRAITE DU 10 OCTOBRE 2007 (EXTRAITS)

1.– Progressivité de la réforme

La réforme sera progressive : quelle que soit la date de leur départ en retraite, les agents se verront appliquer les règles en vigueur l'année où ils étaient susceptibles de liquider leur pension.

Concrètement, cela signifie qu'un agent remplissant en 2008 les conditions pour partir en retraite verra sa retraite calculée avec les paramètres de 2008 même s'il part en 2009 ou en 2010.

2.– Harmonisation de la durée de cotisation

Comme pour la Fonction Publique, la durée de cotisation pour obtenir une retraite complète sera progressivement portée de 37,5 ans à 40 ans.

Cette harmonisation sera étalée dans le temps : l'allongement de la durée de cotisation se fera à raison de deux trimestres par an, ce qui permet d'atteindre les 40 ans de cotisation en 2012.

La durée de cotisation aura ensuite vocation à évoluer comme dans le régime de la fonction publique.

3.– Liberté du choix de l'âge de départ à la retraite

Pour garantir la liberté de choix des agents sur le moment de leur départ en retraite, les conditions et les âges d'ouverture des droits seront maintenus.

En parallèle, pour permettre aux agents qui le souhaitent de travailler plus longtemps, les « clauses couperets » autorisant la mise à la retraite d'office des salariés par leurs employeurs à un âge précoce seront supprimées.

4.– Introduction d'une décote et d'une surcote

Comme dans la Fonction Publique et les autres régimes de retraite, pour encourager chacun à travailler plus longtemps et améliorer le niveau de sa pension, il sera instauré un système de surcote et de décote.

Le principe est le suivant : les assurés qui cotiseront au-delà de ce qui est nécessaire verront leur pension majorée ; à l'inverse, ceux qui partiront avant de remplir ces conditions verront leur pension minorée.

Le mécanisme de décote et de surcote sera mis en place progressivement selon le même calendrier et les mêmes paramètres que la fonction publique. Ainsi la décote commencera à produire ses effets à partir de 2010.

5.– Indexation des pensions sur les prix

Afin de garantir le pouvoir d'achat des retraités des régimes spéciaux, leurs pensions seront indexées sur les prix. Cette indexation évoluera selon les mêmes modalités que dans tous les autres régimes de retraite.

6.– Calcul de la pension

Pour calculer la pension, la référence sera le salaire des 6 derniers mois d'activité, sauf pour les régimes qui ont d'ores et déjà prévu des périodes de référence plus longues.

7.– Régime des bonifications

Les dispositions en vigueur seront maintenues pour les agents des régimes spéciaux recrutés avant le 31 décembre 2008.

Pour les agents recrutés à compter du 1er janvier 2009, les bonifications telles qu'elles existent aujourd'hui seront modifiées : la spécificité des métiers devra désormais être prise en compte selon d'autres modalités qu'une réduction du nombre d'annuités de cotisations. Ces modalités seront définies dans le cadre de la négociation de branche ou d'entreprise.

Source : ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité

CHAPITRE SECOND : LA MISSION AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

I.- UNE ARCHITECTURE STABILISÉE EN 2007

A.- UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI A PRIS LE RELAIS DU COMPTE D'AVANCES N° 903-58

• Le compte d'avances – mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* est l'un des comptes de concours financiers créé, à compter du 1^{er} janvier 2006, par l'article 46 de loi de finances pour 2006, sur le fondement de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances. Il a pris la suite du compte d'avances n° 903-58 de même intitulé, mais son régime, dont les grandes lignes sont définies par l'article 24 de loi organique relative aux lois de finances, s'en distingue sur plusieurs points. En particulier, ses crédits sont limitatifs.

Il s'agit d'un compte de capital. Les intérêts des avances sont inscrits sur une ligne de recettes du budget général. Seul l'amortissement en capital des avances est pris en recette, ce qui garantit que l'opération est soldée lorsqu'un concours est entièrement remboursé. Si une perte doit être constatée, pour cause de défaillance définitive du bénéficiaire ou d'un abandon de créance décidé unilatéralement par l'État, le solde du compte de concours doit être apuré de la valeur de la créance disparue. Cela nécessite l'intervention d'une disposition particulière de la loi de finances (prise sur le fondement du 5° du IV de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances), qui déroge à la règle du « report de solde » posée par le paragraphe I de l'article 20 de la loi organique relative aux lois de finances. Par ailleurs, la perte correspondante est inscrite dans les comptes de l'État tenus selon les règles de la comptabilité générale ainsi que dans le bilan et le compte de résultat prévus au III de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le ministre chargé du budget est l'ordonnateur principal du compte.

• L'article 46 prévoit que qu'il retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des :

– des avances du Trésor octroyées à l'Agence unique de paiement (AUP), qui a remplacé l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) ;

– des avances du Trésor octroyées à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics.

ARTICLE 24 DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

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 comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

– soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

– soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

● L'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances encadre les conditions dans lesquelles sont consenties ces avances : les avances sont accordées pour une durée déterminée ; elles sont assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche, sauf dérogation accordée par décret en Conseil d'État.

B.– UNE MISSION COMPORTANT TROIS PROGRAMMES DEPUIS 2007

● La mission, correspondant au compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* était à l'origine une mission à programme unique (programme 821). Elle comportait deux actions : l'action n° 1 intitulée *Avances du Trésor à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)* et l'action n° 2 intitulée *Avances du Trésor à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

● Pour tenir compte la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, **la mission a été scindée en trois programmes** qui comportent chacun une action unique. Le responsable des trois programmes est le directeur général du Trésor et de la politique économique.

– **Le programme n° 821 *Avances à l'Agence unique de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*** a pour finalité d'assurer le pré-financement des dépenses agricoles communautaires.

Depuis 1988, en effet les aides accordées au titre de la politique agricole commune (PAC) doivent être pré-financées par les États membres, avant remboursement par l'Union européenne. Les paiements européens interviennent le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit le paiement effectif des aides.

Depuis 2001, ce pré-financement se fait par recours à des avances du Trésor, afin d'éviter un financement bancaire ou de marché et d'éviter une fragmentation accrue de la dette de l'État ou un accroissement de sa charge d'intérêt. Entre 2001 et 2005, ces avances étaient consenties à un compte de trésorerie ouvert dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor au nom de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA). Les avances à l'ACOFA étaient ensuite reversées aux offices agricoles, pour répartition aux bénéficiaires.

Depuis le 31 décembre 2006, l'Agence unique de paiement (AUP)⁽¹⁾ s'est substituée à l'ACOFA pour effectuer ces opérations.

Les avances du programme doivent être remboursées en totalité au plus tard à la clôture de chaque exercice.

– **Le programme n° 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérants des services publics*** comprend les avances qui ont pour vocation de répondre à des situations d'urgence, qu'il s'agisse d'assurer la continuité de l'action publique ou de mettre en œuvre de façon accélérée une mesure d'intérêt général ou les avances qui servent à couvrir un besoin de trésorerie imprévu et provisoire. Ces avances ne peuvent constituer qu'un relais financier temporaire dans l'attente du retour à l'équilibre financier du service public qui en bénéficie. Elles n'ont pas pour objet de compenser l'insuffisance d'une dotation budgétaire.

En vertu de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 1980 (n° 1980-30 du 18 janvier 1980), les organismes susceptibles de bénéficier des avances du programme n° 823 sont les établissements publics nationaux, les services concédés ou nationalisés, les sociétés d'économie mixte et les organismes à caractère social.

– **Le programme n° 824 *Avances à des services de l'État* comporte une action. Son intitulé est plus restrictif que celui du programme puisqu'il vise les *Avances au budget annexe « Contrôle et exploitations aériens »*.**

(1) Créée par le VII de l'article 95 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole afin d'assurer, l'AUP est établissement public industriel et commercial chargé de la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales en faveur du secteur agricole.

Les recettes principales du budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* sont constituées par les redevances de navigation aérienne, mais il est également recouru à l'emprunt. Depuis décembre 2005, il a été décidé de substituer au financement résiduel du budget annexe par emprunt bancaire un financement par avances de l'État, moins coûteux puisque bénéficiant du taux moyen de la dette négociable de l'État qui est très inférieur aux taux bancaires.

Cette substitution avait été préconisée le sénateur Paul Girod dans un rapport d'information relatif la gestion de la dette⁽¹⁾ afin d'éviter une fragmentation de celle-ci. L'économie obtenue grâce aux taux d'intérêt plus favorable négociés par l'Agence France Trésor s'élèverait à 80 000 euros par an.

II.- L'EXÉCUTION EN 2006 ET EN 2007

A.- UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES CRITIQUE À L'ÉGARD DES AVANCES ACCORDÉES

• L'objectif retenu pour les trois programmes de la mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* est celui de la conformité du processus aux règles d'emploi qui découlent de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances. Les demandes d'avance sont instruites par l'Agence France Trésor.

Le recours à une avance du Trésor est en principe conditionné :

– au caractère certain de la ressource financière permettant son remboursement (montant et de la possibilité juridique et technique de la mobiliser) ;

– à la neutralité financière pour l'État de l'avance, celle-ci étant assurée par la facturation d'intérêts sur la base au moins du coût des emprunts à court terme de l'État ;

– à l'information de l'Agence France Trésor sur l'agenda complet de l'opération compte tenu de l'impact pour la trésorerie de l'État du déboursement comme du retour des fonds.

La mise en œuvre de l'objectif du respect des conditions d'emploi des avances est analysée à travers deux indicateurs spécifiques :

– le premier indicateur porte sur la neutralité financière pour l'État des avances et recense le nombre de décret en Conseil d'État pris pour déroger à la règle relative à la fixation des taux d'intérêt ;

(1) Rapport d'information n° 476 déposé le 12 juillet 2005 sur la gestion de la dette de l'État dans le contexte européen.

– le second indicateur évalue le respect des conditions de durée des avances du Trésor. Il met en évidence le nombre d'avances qui ont donné lieu, au cours de l'exercice, à renouvellement, à décision de recouvrement immédiat ou, à défaut, à rééchelonnement et les avances ayant donné lieu à constatation d'une perte probable.

• Le premier rapport annuel de performances de la mission *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* dresse un bilan nuancé de l'emploi des avances en 2006.

Il relève que les avances effectuées au titre du pré-financement des aides communautaires de la PAC ont été effectuées conformément à leur doctrine d'emploi de même que les avances au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, en soulignant toutefois s'agissant de ces dernières avances, en soulignant toutefois s'agissant de ces dernières que : « *Le principal point de vigilance est la réduction progressive de la durée des avances, en vue d'un retour à l'équilibre du budget annexe à l'horizon 2018, au plus tard* ».

S'agissant des avances consenties à des organismes gérant des services publics, le bilan est en demi-teinte. Les avances consenties à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs⁽¹⁾ et à l'Établissement public de sécurité ferroviaire, à hauteur respectivement de 41,5 millions d'euros et 2,5 millions d'euros « *n'appellent pas de remarques* », indique le rapport annuel de performances.

En revanche, le rapport souligne que les avances accordées au Fonds de solidarité⁽²⁾ à hauteur de 200 millions d'euros, à l'Office du développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM)⁽³⁾ à hauteur de 36,5 millions d'euros et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)⁽⁴⁾ à hauteur de 22 millions d'euros n'ont pas respecté la doctrine d'emploi des avances.

Cette information n'est pas véritablement confortée par la lecture des indicateurs qui montrent uniquement que les avances à l'ODEADOM ont été renouvelées trois fois en cours d'année. En fait, il faut comprendre que les responsables du programme avaient donné un avis négatif à l'octroi d'avances du Trésor au Fonds de solidarité, car selon les informations données à votre Rapporteur spécial, ces avances n'avaient pas pour véritable objet de couvrir un

(1) L'Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs a été créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004. Elle est chargée de garantir les droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayants droit et reprend les obligations des exploitants au fur et à mesure qu'ils cessent définitivement leur activité.

(2) Le Fonds de Solidarité est un établissement public national à caractère administratif créé par la loi du 4 novembre 1982 instituant la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. La mission du Fonds de Solidarité est de réunir les moyens de financement des allocations qui relèvent du régime de solidarité géré par l'Etat

(3) L'ODEADOM est un office agricole créé en 1984 pour le développement de l'économie agricole des quatre départements d'Outre-Mer

(4) Le CNASEA est un établissement public national sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de la pêche et du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi.

besoin de financement ponctuel, mais une insuffisance de dotation budgétaire. Un avis négatif avait également été donné pour l'octroi d'avances à l'ODEADOM et au CNASEA dans la mesure où il s'agissait de leur permettre d'accorder des aides à des secteurs en difficulté (bananes pour le premier, pêche pour le second).

L'avance de 200 millions au Fonds de solidarité accordée le 8 décembre 2006 a été remboursée le 14 février 2007 (le décret d'avance n° 2006-1530 du 6 décembre 2006 a ouvert des crédits d'un même montant de 20 millions d'euros en faveur du fonds qui ont vraisemblablement servi à rembourser l'avance). Les avances à l'ODEADOM ont été remboursées. L'avance accordée au CNASEA n'a pas été remboursée.

Votre Rapporteur spécial relève que les commentaires du rapport annuel de performances reflètent la position du service instructeur des demandes d'avances et sont finalement en partie décorréliées des indicateurs utilisés qui portent pour l'essentiel sur les conditions de remboursement des avances. Lorsqu'une avance est accordée au mépris de la doctrine d'emploi, il y a de bonne chance que les indicateurs deviennent négatifs, mais ce n'est pas systématique, ni immédiat.

On relève enfin à la lecture du rapport annuel de performances que deux avances accordées avant l'année 2006 ont fait l'objet d'une décision de rééchelonnement : une avance accordée à l'Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) d'un montant de 50 millions d'euros ainsi qu'une avance accordée à l'Institut national de recherche archéologique et préventive.

Le tableau ci-après retrace l'intégralité des avances consenties en 2006.

AVANCES DU TRÉSOR MISES EN ŒUVRE EN 2006

(en euros)

Bénéficiaire	Date de versement	Montant	Date du remboursement	Montant capital	Montant intérêts
Programme 821 – Avances à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires					
ACOFA	05/01/2006	4 223 564 500	03/02/2006	4 496 729 213	8 201 341
	11/01/2006	27 434 379			
	18/01/2006	36 598 333			
	25/01/2006	146 407 000			
	01/02/2006	62 725 000			
	16/10/2006	2 585 885 674	05/01/2007	2 758 886 161	19 983 375
	18/10/2006	56 059 000			
	25/10/2006	41 140 000			
	31/10/2006	30 000 000			
	02/11/2006	17 661 000			
	29/11/2006	28 140 486			
	01/12/2006	3 959 390 000	05/01/2007	545 972 371	
	04/12/2006	303 103 000	11/01/2007	3 716 520 628	14 479 371
Programme 823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics					
CNASEA	26/05/2006	22 000 000			
ODEADOM	15/03/2006	11 142 000	04/07/2006	13 992 000	157 575
	22/03/2006	2 850 000	18/07/2006	1 008 000	11 914
	24/03/2006	1 008 000			
	21/07/2006	11 000 000	26/06/2007	11 000 000	452 956
	21/07/2006	2 680 000	08/06/2007	4 391 000	167 517
	28/07/2006	4 391 000	14/06/2007	1 929 000	71 956
	10/08/2006	1 929 000	26/06/2007	2 680 000	110 356
	19/09/2006	1 500 000	08/06/2007	1 500 000	47 597
EPSF	24/05/2006	2 500 000	14/09/2006	500 000	4 211
			15/12/2006	500 000	8 448
			26/02/2007	500 000	13 997
			16/04/2007	500 000	14 520
			25/05/2007	500 000	16 251
ANGDM	01/12/2006	41 350 000	20/12/2006	41 350 000	75 466
Fonds de solidarité	08/12/2006	200 000 000	12/01/2007	200 000 000	677 833
Programme 824 – Avances à des services de l'État					
BACC	14/02/2006	111 421 882	04/12/2006	16 500 000	0
(ADP)	04/12/2006	38 440 526	14/02/2007	9 285 157	3 796 639
BACEA	23/12/06	103 000 000			

Source : AFT

B.– LES DÉBUTS D'EXÉCUTION 2007

Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial, il semble que plusieurs avances dont le remboursement devait intervenir en 2007 ne seront pas remboursées ce qui donnera lieu à un constat de perte par une disposition spécifique du projet de loi de finance rectificative pour 2007. Le constat de perte

d'un montant d'environ de 69 millions d'euros sur une partie des avances consenties à l'OFIMER en 2005 (pour un montant de 50 millions d'euros) et au CNASEA en 2006 (pour un montant de 19 millions d'euros). Ces avances ont été versées à ces structures pour être directement reversées au Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP), organisme interprofessionnel chargé de prémunir les pêcheurs des variations des cours du pétrole qui s'est trouvé dans l'impossibilité de rembourser les avances et a été dissous.

Le tableau ci-après retrace le bilan des avances consenties en 2007.

**AVANCES DU TRÉSOR MISES EN ŒUVRE EN 2007
AU 30 SEPTEMBRE 2007**

(en euros)

Bénéficiaire	Date de versement	Montant	Date du remboursement	Montant capital	Montant intérêts
Programme 823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics					
ODEADOM	04/07/2007	11 000 000			
	04/07/2007	12 345 000			
	16/07/2007	155 000			
	16/07/2007	2 450 000			
		6 550 000			
Programme 824 – Avances à des services de l'État					
BACEA	10/08/07	40 000 000			

Source : AFT

Au 30 septembre 2007, le stock d'avances était le suivant :

**STOCK DES AVANCES DU TRÉSOR
AU 30 SEPTEMBRE 2007**

(en euros)

Bénéficiaire	Montant capital
Programme 823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	
ODEADOM	32 500 000
INRAP	15 500 000
OFIMER	50 000 000
CNASEA	22 000 000
Programme 824 – Avances à des services de l'État	
BACEA	337 077 251

Source : AFT

III.- LES PRÉVISIONS POUR 2008 : UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 91 MILLIONS D'EUROS

Comme pour l'exercice 2007, il est prévu en 2008 un solde déficitaire pour le compte. Le montant de ce déficit augmenterait de 72 % et s'établirait à 90 642 millions d'euros, en raison essentiellement du montant des avances accordées au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* qui correspond au plafond d'emprunt de 103,7 millions d'euros autorisé pour ce budget.

Le tableau ci-après retrace les prévisions du compte pour 2008.

LA MISSION AVANCES AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS EN 2008

	Recettes	Dépenses	Solde
01 avances octroyées au titre du préfinancement des aides communautaire de la PAC	7 500 000 000	7 500 000 000	0
02 avances octroyées à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	40 500 000	50 000 000	- 950 000
03 avances octroyées à des services de l'État	22 557 978	103 7000 000	- 81 142 022
Totaux	7 563 057 978	7 653 700 000	- 90 642 022

Source : projet annuel de performances

Le montant des recettes prévues pour 2008 correspond au remboursement des avances qui seront octroyées en 2008 à l'AUP, au remboursement attendu des avances consenties à l'ODEADOM en 2007 à hauteur de 32,5 millions d'euros, de l'avance consentie à l'INRAP et rééchelonnée en 2008, à hauteur de 8 millions et du remboursement de certaines avances consenties au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens*.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 7 novembre 2007 à 16 heures 15, votre commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la mission *Participations financières de l'État et Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

M. Alain Rodet a indiqué ne pas partager le constat de satisfaction du Rapporteur spécial sur le bilan de la cession des participations financières de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

M. Nicolas Forissier a estimé que les propos du Rapporteur spécial à propos des avances consenties aux CNASEA et à l'OFIMER illustraient bien les problèmes de financement qu'il avait évoqués et la difficulté de mobiliser les aides en faveur du secteur piscicole.

M. Dominique Baert a demandé si le Haut conseil du secteur public, créé au début des années 1980 afin de regrouper des parlementaires, des personnalités qualifiées ainsi que les organisations syndicales, pour débattre des mutations du secteur public, avait encore une activité et quel était son programme de travail.

M. Michel Bouvard, Président, s'est félicité de ce que la LOLF a permis d'accroître la transparence à propos des recettes de privatisations et de leur utilisation. Dans le prolongement de la question posée par M. Dominique Baert, il a estimé que la commission des Finances devrait s'intéresser encore davantage aux services et organismes rattachés au Premier ministre, dont le nombre croît encore chaque année, bien que certains, à l'instar du Haut conseil du secteur public, sont aujourd'hui dépourvus de missions. S'agissant de la cession des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes, il a considéré que le premier bilan de la privatisation était positif, mais qu'il appartiendra au Rapporteur spécial d'affiner ce bilan avec davantage de recul. À propos d'EADS, il a indiqué que l'on pouvait trouver anormal que l'État soit un actionnaire de référence sans être membre du conseil d'administration et se demander si, lorsque l'État est un actionnaire de référence, il ne revenait pas à l'APE de s'assurer de la qualité des informations financières fournies par l'entreprise.

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué qu'aucune information ne lui avait été fournie à propos du Conseil du secteur public. Il a par ailleurs confirmé qu'en première analyse la cession des parts de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes devait être considérée comme une réussite, au moins du point de vue patrimonial, puisque 2 milliards d'euros supplémentaires ont été dégagés par rapport aux prévisions initiales.

Il a ensuite indiqué que l’APE affirmait ne pas avoir eu connaissance des problèmes industriels que connaissait Airbus et que l’absence de représentation de l’État au conseil d’administration du groupe EADS empêchait l’agence d’avoir accès aux informations essentielles relatives au groupe. Il a précisé qu’en tout état de cause, il revenait à l’Autorité des marchés financiers et non à l’APE, de s’assurer de la loyauté des informations diffusées par les entreprises. Il a ajouté que s’agissant des autres entreprises à participation publique, l’agence avait accompli un excellent travail, en œuvrant pour l’amélioration de la gouvernance des entreprises concernées.

Suivant l’avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Participations financières de l’État*, ainsi que les crédits de la mission *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

M. Bruno Bézard, directeur général de l'Agence des participations de l'État ;

M. Stéphane Richard, directeur de cabinet de Mme Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi ;

Mme Isabelle Deleu, conseiller parlementaire de Mme Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi.