



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

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	10
1.– Deux programmes pour répondre aux exigences de la loi organique	10
2.– Une mission sous la responsabilité de l'Agence des participations de l'État	12
3.– Un aperçu incomplet de la politique de l'État actionnaire.....	14
II.– UN BUDGET 2009 DE RECONDUCTION EN DÉPIT DE LA CRISE FINANCIÈRE	15
A.– UNE EXÉCUTION 2008 PROBABLEMENT EN DEÇÀ DES PRÉVISIONS INITIALES.....	15
1.– 3,7 milliards de crédits reportés pour financer l'opération Campus.....	16
2.– Des recettes peu élevées	20
<i>a) Les principales opérations</i>	20
<i>b) Les recettes attendues</i>	22
3.– Des recettes principalement affectées aux opérations en capital du programme n° 731	22
<i>a) Les dépenses au titre du programme n° 732 Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État</i>	23
<i>b) Des dépenses concentrées sur le programme n° 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État</i>	24
B.– UN BUDGET 2009 DE RECONDUCTION	30
1.– Un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros	30
2.– Une priorité affichée pour le désendettement	32
III.– UN ÉTAT ACTIONNAIRE PERFORMANT	34
A.– UN PROFESSIONNALISME RENFORCÉ	34
1.– Une agence dont la compétence s'est affirmée	34
<i>a) Une organisation efficace et des moyens renforcés</i>	35
<i>b) Des critiques peu justifiées</i>	36

2.– Une meilleure gouvernance des entreprises à participation publique	37
3.– Une réflexion à mener sur la gestion des participations minoritaires	38
B.– UNE POLITIQUE PRAGMATIQUE QUI DONNE AUX ENTREPRISES LES MOYENS DE LEUR DÉVELOPPEMENT	39
<i>a) Des ouvertures de capital au service d'alliances stratégiques</i>	40
<i>c) Une réflexion approfondie sur l'avenir du Groupe La Poste</i>	42
C.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION	42
<i>a) Une meilleure rentabilité opérationnelle</i>	45
<i>b) La poursuite de l'assainissement financier</i>	46
<i>c) L'augmentation des dividendes</i>	47
CHAPITRE SECOND : LA MISSION AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	53
I.– UNE ARCHITECTURE STABILISÉE EN 2007	53
A.– UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI A PRIS LE RELAIS DU COMPTE D'AVANCES N° 903-58	53
B.– UNE MISSION COMPORTANT TROIS PROGRAMMES DEPUIS 2007	54
II.– LES PRÉVISIONS POUR 2009 : UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 91 MILLIONS D'EUROS	57
A.– L'EXÉCUTION AU 30 OCTOBRE 2008	57
B.– UN DÉFICIT EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2009	59
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

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, 97 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

● **En 2008⁽¹⁾, les ressources du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État n'atteindront vraisemblablement pas les 5 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. À ce jour, les recettes du compte se chiffrent à 939 millions d'euros, dont 545 millions d'euros provenant des règlements différés d'offres réservées aux salariés, 334 millions d'euros d'Autoroutes de France, 46 millions d'euros de la cession des titres détenus dans Dagrif et Enercal. Les dépenses se montent à 1,7 milliard d'euros.**

L'essentiel des dépenses intervenues sur le compte se rattache au programme n° 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. Les nombreuses opérations enregistrées traduisent le dynamisme de la gestion par l'État de ses participations financières. Le compte a également contribué à la mise en œuvre du plan de financement de l'économie mis en place en octobre ; une avance d'actionnaire de 1 050 millions d'euros a été consentie à la Société de prise de participations de l'État dans le cadre de l'opération de recapitalisation du groupe Dexia. 3,7 milliards de crédits ouverts en 2007 sont mis en attente sur le compte pour financer l'opération Campus.

Les prévisions pour 2009 reconduisent un montant de 5 milliards d'euros de recettes, ce qui correspond à la valeur moyenne des cessions de titres réalisées depuis 1986. La conjoncture actuelle laisse penser que ce montant ne sera pas atteint, mais il s'agit d'un montant indicatif. Fixer un niveau de recettes plus bas n'aurait pas véritablement de sens. L'intégralité des cessions de titres envisagée, soit 4,95 milliards, devrait provenir de la cession de titres, parts ou droits de sociétés que l'État détient directement.

La priorité donnée au désendettement est réaffirmée. Le programme n° 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* devrait bénéficier de 80 % des crédits, les 20 % restant servant à financer les actions du programme n° 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. Au titre du programme n° 732, il est envisagé de verser 1 500 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 et 2 500 ou 2 400 millions d'euros à la Caisse de la Dette Publique (CDP).

(1) Votre Rapporteur spécial a choisi d'actualiser son rapport après l'examen des crédits de la mission Participations financières de l'État en commission le 4 novembre 2008 pour tenir compte du dénouement, le 7 novembre 2008, de l'opération d'acquisition par l'État de 33,34 % du capital de la société STX France Cruise, qui détient les Chantiers de l'Atlantique. Le bilan de l'exécution du compte Participations financières de l'État a été arrêté au 10 novembre 2008.

Le redressement des entreprises publiques a été spectaculaire sous la précédente législature. Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que ce redressement **se poursuit** sous la présente législature : les indicateurs de rentabilité du secteur public sont haussés. Dans une insertion à son rapport public annuel 2008 intitulée : « *L'État actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'État* », **la Cour des comptes a dressé un bilan mitigé de l'action de l'Agence des participations de l'État. Votre Rapporteur spécial estime que certaines des observations sont tout à fait excessives.**

- Le compte financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* devrait être déficitaire en 2009 comme en 2008 et en 2007. Le montant du déficit, en hausse légère, s'établirait à 91 millions d'euros, en raison essentiellement du montant des avances accordées au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* pour financer ses emprunts. Pour répondre aux observations de la Cour des comptes, qui juge que le financement des emprunts du BACEA par le compte ne respecte pas les règles d'octroi des avances, une réflexion est en cours pour trouver d'autres modalités de financement.

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 de la 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 d'avoir à mentionner l'ensemble des sociétés détenues indirectement par l'État 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 : cette formule permet de couvrir les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale ⁽¹⁾ ;

– 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 directement liés aux opérations donnant lieu à recettes ou dépenses imputées sur le compte.

Lors de l'examen de la 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.

(1) Au sens de la comptabilité européenne, les investissements patrimoniaux désignent uniquement les investissements qui sont assortis d'une réelle perspective de rentabilité.

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

Le paragraphe 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.

S'applique en revanche au compte *Participations financières de l'État* comme à l'ensemble des comptes spéciaux, le principe de l'interdiction du versement de recettes du compte au budget général posé par le II de l'article 21 de la loi organique. Il peut être toutefois dérogé à ce principe par une disposition expresse de la loi de finances.

Enfin, il faut préciser que le II de l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2006 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 a été fusionnée avec OSEO, établissement industriel et commercial chargé de soutenir l'innovation des PME, et a disparu 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 de loi de finances pour 2008, 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 paragraphe 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 clairement identifiée et 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⁾.

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 des entreprises dans le champ de compétence de l'Agence figure en annexe du décret. Elle comprend à la fois des participations minoritaires et des entités de poids significatif qui sont contrôlés par l'État mais qui ne sont pas des opérateurs de politique publique. Cette liste n'a pas été actualisée depuis 2006 et n'est donc plus à jour. Le tableau ci-après fournit la liste actualisée des entreprises relevant du champ de compétence de l'APE.

(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.

**LES ENTITÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE
L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT**

Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).
Aéroport de Bâle-Mulhouse.
Aéroports de Paris (ADP).
Aéroport de Bordeaux
Aéroport de Lyon
Aéroport de Toulouse-Blagnac
Air France –KLM.
Arte France.
Caisse nationale des autoroutes
Casino d'Aix-les-Bains.
Civipol conseil.
CNP-Assurances.
Compagnie générale maritime et financière (CGMF).
DCNS.
Défense conseil international groupe DCI.
Entreprise minière et chimique (EMC) (en cours de liquidation)
Charbonnage de France (en cours de liquidation)
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) (mise en sommeil).
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).
Thales.
TSA.

Les entités du champ de compétence de l'APE 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 n'exclut pas de son champ les opérateurs de politique publique. 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 incomplet 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 ⁽¹⁾ 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.

(1) « I.— Le Gouvernement dépose tous les ans, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif à l'État actionnaire qui : / 1° 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 ; / 2° Présente des comptes combinés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, contrôlées par l'État, et expose fidèlement la situation financière de l'ensemble de ces entités, y compris les engagements hors bilan, son évolution prévisible, ainsi que les événements importants survenus entre la date de clôture de l'exercice de combinaison et la date à laquelle les comptes combinés ont été établis. Les questions de méthode comptable à trancher pour l'élaboration de ces états financiers sont soumises à l'appréciation d'un groupe de personnalités indépendantes nommées par arrêté du ministre chargé de l'économie ; / 3° Retrace les opérations de transfert au secteur privé réalisées en application de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, en distinguant celles fondées sur le titre II de ladite loi de celles fondées sur le titre III. Il y est également fait état des produits encaissés par l'État en cours d'exercice et de leurs utilisations ; / 4° Dresse le bilan par l'État de sa mission d'actionnaire ou de tuteur des entreprises publiques. Ce bilan contient le rapport d'activité du service des participations de la direction du Trésor. Il comprend également des éléments concernant la stratégie commerciale et industrielle et la politique de l'emploi des entreprises publiques (...). »

II.- UN BUDGET 2009 DE RECONDUCTION EN DÉPIT DE LA CRISE FINANCIÈRE

LES RECETTES DE CESSIION DE TITRES ET DE PRIVATISATION DEPUIS 1986

(en milliards d'euros)

<p>Depuis 1986 le total des recettes de cession d'actifs s'élève, en euros courants, à près de 106 milliards d'euros. Entre 1986 et 2007, les recettes ont financé le désendettement de l'État à hauteur de 23,1 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 près de 78 milliards d'euros ont été utilisés pour recapitaliser les entreprises publiques, désendetter des APU (hors État) ou réaliser des investissements.</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>	1986	0,6
	1987	10,2
	1988	2
	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	
2007	7,6	
<i>Total</i>	<i>106,4</i>	
Total (avec ERAP 2004 et 2005)	111,8	

(*) 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 I § 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.

A.- UNE EXÉCUTION 2008 PROBABLEMENT EN DEÇÀ DES PRÉVISIONS INITIALES

Il est très probable que le compte *Participations financières de l'État* enregistrera en 2008 un montant de recettes très inférieur aux 5 milliards d'euros prévus initialement. L'écart entre prévision et exécution est caractéristique du compte *Participations financières de l'État*. Il est en partie consubstantiel à la mécanique des opérations en capital, dont la mise en œuvre est conditionnée par de nombreux éléments exogènes.

ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévisions (PLF)	5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170

Source : Comptes de l'État

1.– 3,7 milliards de crédits reportés pour financer l'opération Campus

En 2007, les recettes du compte des *Participations financières de l'État* ont atteint 7 725 millions d'euros, soit 2 725 millions d'euros de plus que prévu dans le projet annuel de performances (PAP), tandis que les dépenses, d'un montant de 4 038 millions d'euros, en crédits de paiement, ont été inférieures de 961,26 millions d'euros à la prévision. Le solde de 3 686 millions d'euros a fait classiquement l'objet d'un report en loi de règlement.

Par ailleurs, par arrêté du 27 mars 2008, les recettes supplémentaires constatées en fin d'exercice 2007 (à hauteur de 2 725 millions d'euros) ont donné lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires pour l'année 2007, à hauteur du même montant, sur le programme n° 731 ⁽¹⁾. Par un arrêté du même jour, les crédits non consommés au titre de l'exercice 2007 (961,26 millions d'euros) et les crédits supplémentaires ouverts au titre de cet exercice (2 725 millions d'euros) ont fait l'objet d'un report sur l'exercice 2008 ⁽²⁾, mais ils ne seront pas consommés sur cet exercice.

Ces crédits, qui correspondent au montant du produit net de la cession de 2,5% du capital d'EDF en décembre 2007, doivent permettre le financement de l'opération campus, comme cela a été annoncé par le Président de la République. Les projets de rénovation de l'immobilier universitaire prendront la forme de partenariats public-privés (PPP). 10 projets ont ainsi été sélectionnés en 2008 sur la base de lettres d'intention (6 à la fin du mois de mai et 4 au début du mois de juillet). Les projets retenus font actuellement l'objet d'études plus détaillées afin de mieux en préciser le périmètre et le schéma de financement.

Les 3,686 milliards de crédits destinés au financement du plan Campus feront l'objet d'un arrêté de report chaque année pendant toute la période de négociation et de contractualisation des PPP, qui devrait s'étendre au minimum jusqu'à la fin de l'année 2010. La non-consommation de ces crédits représente une économie pour le budget de l'État : le recours à l'emprunt est moindre et les charges d'intérêt sont diminuées. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, de nouvelles recettes du compte *Participations financières de l'État* devraient ultérieurement abonder le financement du plan campus à proportion de cette économie pour le budget de l'État.

(1) *La quatrième alinéa du II de l'article 21 de la LOLF relatif aux comptes d'affectation spéciale dispose que* : « Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année ».

(2) *Le cinquième alinéa du II de l'article 21 de la LOLF dispose que* : « Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte ».

Le montage juridique de l'opération n'est pas encore totalement finalisé. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial par l'Agence des participations de l'État : « *La mise en œuvre opérationnelle du dispositif se fera dans le respect des règles de gestion patrimoniales et financières du compte : la dotation (correspondant aux 3,686 milliards d'euros de crédits) ne sera pas consommée, elle sera placée et générera des produits financiers qui permettront de payer des loyers de partenariat public privé.* »

L'affectation de recettes de compte des *Participations financières de l'État* au financement de « l'opération campus » n'apparaît pas choquante compte tenu de l'urgence qui s'attache à la rénovation de nos universités. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2008, les cessions de titres ont depuis 2002 souvent servi à financer des politiques normalement financées par le budget de l'État. En tout état de cause, **cette opération a bien pour objet de valoriser le patrimoine de l'État, pris dans une acception large, et non de financer des dépenses courantes.**

30 mars 2008

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Arrêté du 27 mars 2008 portant report de crédits

NOR : BCFB0801486A

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,

Vu les articles 15 et 21 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2007 ;

Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2008,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. - Sont annulés, sur 2007, des crédits pour un montant de 3 686 541 003 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du compte d'affectation spéciale mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent arrêté.

Art. 2. - Sont ouverts, pour 2008, des crédits d'un montant de 3 686 541 003,00 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du compte d'affectation spéciale mentionnés dans le tableau 2 annexé au présent arrêté.

Art. 3. - Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 27 mars 2008.

*Le ministre du budget, des comptes publics
et de la fonction publique,*

ÉRIC WOERTH

*La ministre de l'économie,
de l'industrie et de l'emploi,*

CHRISTINE LAGARDE

TABEAU 1	INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	NUMERO du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées (en euros)	CREDITS de paiement annulés (en euros)
	Participations financières de l'État		3 686 541 003	3 686 541 003
	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	732	73 666 275	73 666 275
	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	731	3 612 874 728	3 612 874 728
	Totaux		3 686 541 003	3 686 541 003
	<i>Dont titre 2.</i>			

TABEAU 2	INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	NUMERO du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes (en euros)	CREDITS de paiement ouverts (en euros)
	Participations financières de l'État		3 686 541 003	3 686 541 003
	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	732	73 666 275	73 666 275
	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	731	3 612 874 728	3 612 874 728
	Totaux		3 686 541 003	3 686 541 003
	<i>Dont titre 2.</i>			

30 mars 2008

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Arrêté du 27 mars 2008 portant ouverture de crédits

NOR : BCFB0801484A

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,
Vu l'article 21 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances ;
Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2007,

Arrête :

Art. 1^{er}. - Sont constatées des recettes supplémentaires d'un montant de 2 725 279 896,00 € applicables aux lignes mentionnées dans le tableau 1 annexé au présent décret.

Art. 2. - Sont ouverts, pour 2007, des crédits d'un montant de 2 725 279 896,00 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables au programme du compte d'affectation spéciale mentionné dans le tableau 2 annexé au présent arrêté.

Art. 3. - Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 27 mars 2008.

ÉRIC WOERTH

TABLEAU 1

INTITULÉ DE LA LIGNE DE RECETTE	N° DE LIGNE	RÉVISION des recettes
Participations financières de l'État		
Produit des cessions, par l'État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement.....	01	2 492 755 203
Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'État.....	02	46 587 398
Reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation.....	03	78 546 636 93
Remboursement de créances rattachées à des participations financières.....	04	93 944 873
Remboursements de créances liées à d'autres investissements, de l'État, de nature.....	05	13 445 786
Total		2 725 279 896

TABLEAU 2

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	NUMÉRO du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes (en euros)	CRÉDITS de paiement ouverts (en euros)
Participations financières de l'État			
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État.....	731	2 725 279 896	2 725 279 896
Totaux		2 725 279 896	2 725 279 896
<i>Dont titre 2.</i>			

2.– Des recettes peu élevées

Au 10 novembre 2008, le montant des recettes du compte *Participations financières de l'État* s'établissait à 939 millions d'euros, dont 545 millions d'euros provenant des règlements différés d'offres réservées aux salariés, 334 millions d'euros d'Autoroutes de France, 46 millions d'euros de cession des titres détenus dans Dagrís et Enercal et 7 millions d'euros au titre des intérêts versés sur l'avance d'actionnaire consenti à l'Agence pour l'innovation industrielle à laquelle s'est substitué OSEO. Ce niveau faible de recettes s'explique par le fait qu'aucune opération significative n'a pu être menée à ce jour, compte tenu du contexte dégradé des marchés.

Le détail des recettes enregistrées par le compte *Participations financières de l'État* au 10 novembre 2008 figure dans le tableau ci-après :

RECETTES AU 10 NOVEMBRE 2008

(en euros)

Versement ADF	Réduction du capital et remontée résiduel du produit des cessions	333 702 000
EDF, France télécom, DCNS, ADP	ORS	545 095 833
CDC entreprises	Distribution par fonds de capital	3 417 368
OSEO	Intérêt sur avance d'actionnaire consentie à l'AII	7 849 304
ENERCAL	Cession à la Nouvelle-Calédonie	29 965 515
Dagrís	Cession à Geocoton	12 749 276
Dagrís	Cession à l'AFD	3 417 368
Divers		630 429
Total		938 905 924

Source : APE

a) Les principales opérations

• **La privatisation de Dagrís annoncée le 5 novembre 2007 a été réalisée le 30 janvier 2008.** La société Dagrís groupe agro-industriel intégré, principalement implantée en Afrique et spécialisée dans la production et la commercialisation de fibres de coton, la vente de produits oléagineux, entre autres, était détenue à 64,7 % par l'État français. Sa privatisation a été mise en œuvre sous forme d'une cession de gré à gré par l'État de 51 % de son capital. C'est le consortium Geocoton holding (structure dédiée détenue par Advens et CMA CGM) qui a été retenu, son offre étant la mieux disante sur le plan financier comme sur le plan industriel et social. L'opération a fait l'objet d'un avis conforme de la Commission des participations et des transferts (CPT) en date du 29 janvier 2008 et l'arrêté relatif au transfert au secteur privé de Dagrís a été publié le 21 février 2008.

Compte tenu de l'importance des filières cotonnières dans l'économie de nombreux pays d'Afrique et du rôle historique joué par Dagrís dans leur développement, le Gouvernement a souhaité transférer le solde de la participation de l'État dans le capital de Dagrís à l'Agence française de Développement (AFD). L'AFD devra s'attacher à promouvoir l'association d'intérêts africains issus de la zone d'intervention de Dagrís, en vue d'aboutir à l'entrée de ceux-ci au capital de l'entreprise.

• **La cession des parts de l'État dans La Société Néo-Calédonienne d'Énergie, Enercal, créée en 1955 est enfin intervenue 2008** ⁽¹⁾. Le principe de la cession à la collectivité de Nouvelle Calédonie des participations de l'État (30 %) et de l'AFD (6 %) dans Enercal, au prix de 36 millions d'euros, avait été retenu par le comité des signataires des Accords de Nouméa le 20 décembre 2007 à Paris. L'accord a été signé le 21 février 2008. Le paiement et le transfert des titres sont intervenus entre le 31 mars et le 4 avril 2008. La cession s'est opérée à la juste valeur, en tenant compte, avec l'appui d'une banque-conseil, de l'ensemble des éléments qui ont trait à la situation particulière d'Enercal en Nouvelle-Calédonie.

• **Le versement d'une somme de 333,7 millions d'euros d'Autoroutes de France (ADF)** s'inscrit dans le cadre de la dissolution de l'établissement public prévu pour le 1^{er} janvier 2009 par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2009, adopté sans modification par notre Assemblée.

La dissolution d'ADF apparaît logique, après la privatisation des Autoroutes du Sud de la France, des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône et des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France, engagée en 2005. Elle répond à une préconisation de la Cour des comptes. Dans son rapport public annuel du 6 février 2008, la Cour a recommandé « *d'éviter que le recours aux structures de financement n'opacifie la gestion des participations de l'État, en supprimant ADF, et en rendant plus transparentes les relations entre le compte d'affectation spéciale et l'ERAP.* »

L'article 29 du projet de la loi de finances prévoit expressément que la trésorerie conservée par ADF au moment de la dissolution sera transférée sur le compte des *Participations financières de l'État* et que les participations d'ADF dans la Société française du tunnel routier de Fréjus et la société Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc seront transférées à l'État et directement gérées par lui.

En 2009, ADF devrait verser sur le compte des *Participations financières de l'État* une somme estimée à 308,3 millions d'euros.

(1) Le capital d'Enercal était répartie de la façon suivante : l'Agence française de développement et l'Etat en détenait 36 %, la Nouvelle-Calédonie 18,4 %, l'Eramet 16,3 %, EDF 16 % et Elyo, filiale de Suez 10,8 %, les communes calédoniennes se contentant collectivement de détenir 2,5 % et les trois provinces détiennent un très symbolique 0,003 %.

BILAN DES OPÉRATIONS RELATIVES À ADF

Opération	Année	Montant en euros
Produit des cessions de participations dans les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA)	2006	+ 5 476 321 909
Reversement État	2006	- 3 730 214 511
Valeur comptable nette des titres cédés	2007	- 46 107 398
dividende 2006	2007	- 918 000 000
Souscription à l'augmentation de capital de la SFTRF	2008	- 446 600 000
Remboursement à l'État de sa dotation en capital	2008	- 83 700 000
Reversement à l'État	2008	- 250 000 000
Solde sur les opérations de cession de titres SEMCA		1 700 000
Solde de trésorerie prévu pour 2009	2009	308 3000 000

b) Les recettes attendues

Le produit de la cession par l'État de 8 % du capital d'Aéroport de Paris, dans le cadre de la mise en œuvre d'une alliance stratégique du groupe français avec l'aéroport d'Amsterdam, sous forme d'une prise de participation croisée, pourrait venir compléter les recettes encaissées à ce jour. La recette attendue se chiffre à 530 millions d'euros.

3.- Des recettes principalement affectées aux opérations en capital du programme n° 731

Le tableau ci-après retrace l'intégralité des dépenses effectuées au 10 novembre 2008.

DÉPENSES EFFECTUÉES AU 10 NOVEMBRE 2008

(en euros)

PROGRAMME n° 731		
Société de prise de participations de l'État (SPPE)	Avance d'actionnaire	1 050 000 000
CEA/STM	Dotation en capital	260 300 000
France Télévision	Dotation en capital	149 999 985
Sté de refinancement des activités des établissements de crédit	Augmentation de capital	16 978 750
STX France (ex-Chantiers de l'Atlantique)	Prise de participation	110 026 120
ADOMA	Augmentation en capital	10 498 920
ODAS	Augmentation en capital	10 187 420
FFT 3 (fonds de capital-risque)	Appel de fonds	2 500 000
FCJE (fonds de capital-risque)	Appel de fonds	1 500 000
Dagris/ Rothschild	Frais sur opération + commission de succès	912 249
Semmaris/Close Brothers	Frais sur opération	140 000
Aéroport de Nice	Augmentation en capital	88 799
SNCF P3 - ODAS	Acquisition	37 000
SNCF A2 – Audiovisuel extérieur de la France	Acquisition	37 000
SNCF B3 - SPPE	Acquisition	37 000
Sté de refinancement des activités des établissements de crédit	Acquisition	14 450
ODAS	Avance d'actionnaire	12 580
Divers	Rompus (France Télécom et Air France KIM) + achat titre CNES	401
TOTAL		1 615 270 674
PROGRAMME n° 732		
ERAP	Dotation en capital	141 000 000
TOTAL		
TOTAL GÉNÉRAL		1 756 270 674

Source : APE

a) Les dépenses au titre du programme n° 732 Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État

Le programme n° 732 *Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État* devait représenter 88 % des dépenses de la mission en 2008. À ce jour, 141 millions d'euros ont été versés au titre de ce programme à l'ERAP pour concourir au remboursement des émissions obligataires de l'établissement. Cela représente 8,6 % des dépenses réalisées au 10 novembre 2008.

Rappelons que l'ERAP (à l'origine acronyme d'« *Entreprises de Recherches et d'Activités Pétrolières* ») a été créé en 1965 pour mettre en œuvre la politique pétrolière nationale. En 2003 l'ERAP a souscrit, pour le compte de l'État, à l'augmentation de capital de 15 milliards d'euros mise en œuvre par

France Télécom. À cette fin, il a émis, dans le cadre d'un programme EMNT (Euro Medium Term Note) de droit français, trois emprunts obligataires à maturité de 3 ans (3 milliards d'euros), 5 ans (4 milliards d'euros) et 7 ans (2,4 milliards d'euros), emprunts qui, en application de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), bénéficient, en principal comme en intérêts, de la garantie de l'État. L'ERAP détenait ainsi, à l'issue de l'augmentation de capital, 638 millions de titres France Télécom pour une valeur comptable de 11,43 milliards d'euros au 31 décembre 2003, ainsi qu'une dette obligataire de 9,4 milliards d'euros.

Depuis lors, toute l'activité de l'ERAP a consisté à payer les intérêts annuels de ses emprunts obligataires au moyen d'une partie des dividendes versés par France Télécom et par AREVA, dont il détient 3,21 % du capital. Afin de préparer le remboursement du principal des emprunts de 3 milliards d'euros et de 4 milliards d'euros venant à échéance en 2006 et en 2008, l'ERAP a procédé à la cession de titres France Télécom (167 millions de titres en 2004 et 99 millions de titres en 2005). En 2007, l'État a en outre cédé 130 millions d'actions France Télécom, pour un montant de 2,633 milliards d'euros, qu'il a apportés à l'ERAP sous la forme d'une dotation, dotation que l'ERAP a remboursée en transférant à l'État 130,7 millions d'actions France Télécom. Au 31 décembre 2007, l'ERAP ne détenait plus qu'environ 241 millions de titres France Télécom et environ 1,136 million de titres AREVA.

L'article 28 du présent projet de loi de finances, voté par notre Assemblée sans modification, prévoit le transfert à l'État de la dette de l'ERAP. Plus précisément, il organise le transfert à l'État du dernier emprunt émis en 2003 par l'ERAP pour un montant de 2,4 milliards d'euros. Le remboursement de cet emprunt est prévu pour le 25 avril 2010. En contrepartie, l'ERAP transfère à l'État et pour le même montant des titres qu'il détient. La reprise de la dette de l'ERAP par l'État permet d'éviter de devoir consacrer d'ici avril 2010 un montant très significatif de recettes de cessions de titres au remboursement de la dette de l'ERAP, alors même que les perspectives de cessions restent incertaines compte tenu de la situation des marchés et que les fonds obtenus pourraient trouver de meilleurs emplois. L'ERAP étant intégré dans le champ des administrations publiques, cette opération est sans incidence sur la dette et le déficit publics. Une réduction du format de l'ERAP est par ailleurs engagée pour mettre en cohérence les coûts de fonctionnement de cette structure, qui sont aujourd'hui élevés (2,5 millions d'euros par an), avec ses missions résiduelles.

b) Des dépenses concentrées sur le programme n° 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État

L'essentiel des dépenses intervenues sur le compte se rattache au programme n° 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. Les nombreuses opérations enregistrées traduisent le dynamisme de la gestion par l'État de ses participations. Le compte a également contribué à la mise

en œuvre du plan de financement de l'économie, dont les grandes lignes ont été définies par la loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative (n° 2008-1061).

• **Les opérations liées aux participations existantes**

– **Une dotation en capital de 203 millions d'euros a été versée au Commissariat pour l'énergie atomique (CEA)** pour le rachat auprès de Finmeccanica de 2,86 % de STMicroelectronics (STM), le leader mondial franco-italien des semi-conducteurs. Annoncé le 27 février 2008, le rachat de parts de STM visait à assurer le maintien d'une gouvernance paritaire entre les parties françaises et italiennes. Cette opération, dont il faut saluer l'opportunité, a été financée par le biais d'une augmentation de capital de FTICI, la société holding détenant la participation indirecte d'AREVA dans STM, souscrite par le CEA pour un montant de 260,3 millions.

À l'issue de cette opération, les participations indirectes détenues par FTICI, d'une part, et Finmeccanica et Cassa Depositi e Prestiti, d'autre part, dans la STM sont à égalité. FTICI, Finmeccanica et Cassa Depositi e Prestiti détiennent respectivement 13,77 % (dont 10,91 % représentant la participation indirecte d'AREVA et 2,86 % représentant la participation indirecte du CEA), 3,70 % et 10,07 % du capital social de STM par l'intermédiaire de la société STMicroelectronics Holding N.V. (STH).

– **Une dotation en capital de 150 millions d'euros a été versée en août 2008 à France Télévision dans la perspective de la profonde réforme annoncée par le Président de la République le 8 janvier 2008.** Cette intervention a été notifiée à la Commission européenne le 11 juin 2008 qui l'a autorisée le 16 juillet 2008, considérant qu'il s'agissait d'une aide d'État compatible. Le compte *Participations financières de l'État* a également enregistré une dépense de bien moindre ampleur relative à l'autre réforme en cours dans le domaine de l'audiovisuel public. Une société, coquille vide, a été rachetée à la filiale de la SNCF, SNCF participations, pour un montant de 37 000 euros, pour créer la société holding Audiovisuel Extérieur de la France, qui a vocation à rassembler les différents organismes de l'audiovisuel extérieur – TV5 Monde, RFI et France 24 - afin d'assurer une gouvernance cohérente et la mutualisation de nombreuses fonctions.

– **10,2 millions d'euros ont été versés pour la création de l'ODAS,** société anonyme, constituée à partir d'une société coquille vide rachetée à SNCF participations, **pour reprendre l'activité de la Société française d'exportation des systèmes avancés** ou SOFRESA.

Créée en 1974, la Sofresa regroupait l'État et divers industriels de l'armement pour assurer la commercialisation de matériel militaire, terrestre et naval, français pour le Moyen-Orient, en particulier l'Arabie saoudite. L'Arabie saoudite ne souhaitait plus traiter avec cette société. Lors de son voyage en terre saoudienne en janvier dernier, le président de la République avait annoncé sa disparition.

Le sigle ODAS a été imaginé à partir des mots Office, Défense, Armement, Sécurité. L'ODAS a pris le fonds de commerce de SOFRESA en location-gérance et a bénéficié d'un transfert des personnels de la SOFRESA. La structure du capital d'ODAS est différente de celle de la SOFRESA : l'État, qui ne détenait que 5 % de la SOFRESA détient 34 % de l'ODAS, tandis que la part de chacun des grands industriels nationaux de l'armement (dont Thales, EADS, Dassault) ne pourra pas dépasser 10 %.

– Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 7 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, une dotation de 88 799 euros a été versée à l'Aéroport de Nice.

Rappelons que l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 a prévu que les grands aéroports exploités par une chambre du commerce et d'industrie (CCI) le soient, à l'avenir, par une société commerciale de droit commun⁽¹⁾. La loi a prévu que la société commerciale doit être détenue entièrement par des personnes publiques dont la CCI titulaire de la concession et autorisé les collectivités territoriales à prendre des participations dans ces sociétés.

L'année 2007 a vu la transformation en société anonyme à directoire et conseil de surveillance de trois aéroports : Aéroport de Lyon Saint-Exupéry le 6 mars 2007, Aéroport de Toulouse-Blagnac le 21 mars 2007 et Aéroport de Bordeaux en avril 2007. En août 2008, a été créée la société anonyme Aéroport de Nice. La structure du capital est la même pour tous ces aéroports : 60 % des parts sont détenues par l'État, 25 % par les CCI et le reste par les collectivités territoriales et leurs groupements.

– 12,5 millions d'euros ont été versés à l'ADOMA⁽²⁾ (ex-Sonacotra) au titre de la troisième tranche à de l'augmentation de capital souscrite par l'État en novembre 2006 pour un montant total de 50 millions d'euros⁽³⁾. Cette opération avait été prévue par le PAP.

– Enfin, 4 millions d'euros ont été versés à des fonds de capital-risque.

(1) Il concerne les aéroports de Nice-Côte d'Azur, Lyon-Satolas, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Point-à-Pitre-Le Raizet, Fort-de-France-Le Lamentin, Saint-Denis-Gillot, Cayenne-Rochambeau.

(2) Société anonyme d'économie mixte, ADOMA compte quatre principaux actionnaires : l'État, la Société Nationale Immobilière, le Groupe Caisse d'Épargne Habitat et le Groupe Polylogis. La répartition du capital au 31 décembre 2007 était la suivante : État : 57,1 %, SNI : 28,7 %, Groupe Caisse d'Épargne Habitat : 9,9 %, Groupe Polylogis : 4,2 % et autre : 0,1 %.

(3) Adoma est considéré comme un opérateur de l'État

• **Des opérations plus exceptionnelles liées à la mise en œuvre du plan de financement de l'économie**

– Le compte des *Participations financières de l'État* a contribué à hauteur de **17 millions d'euros à la création de la société de refinancement des activités des établissements de crédit (SRAEC)** ⁽¹⁾, dont les statuts ont été homologués par arrêté du 20 octobre dernier.

Rappelons cette société, détenue à 66 % par les établissements bancaires et à 34 % par l'État (soit la minorité de blocage) a pour objet exclusif de consentir, au moyen d'émissions obligataires, garanties par l'État, des prêts aux établissements de crédit en échange d'un collatéral. Le plafond des émissions garanties de la SRAEC a été fixé à 265 milliards d'euros ⁽²⁾. Ce mécanisme réactif et innovant, dont se félicite votre Rapporteur spécial, constitue un bon compromis entre l'efficacité recherchée du marché interbancaire et la préservation des intérêts des contribuables. Il a été validé le 31 octobre dernier par la Commission européenne ⁽³⁾. La participation de l'État dans la SRAEC n'est pas une participation classique. Elle n'entrera pas dans le périmètre de compétence de l'APE.

– Le compte des *Participations financières de l'État* a également financé la **création de la Société de prise de participation de l'État (SPPE)**, à partir de l'achat d'une société coquille vide à SNCF participations, pour un montant de 37 000 euros. La SPPE est une société par actions simplifiée dont le capital appartient entièrement à l'État.

Le rôle de la SPPE est de souscrire à des titres émis par des organismes financiers et qui constituent des fonds propres réglementaires, en levant des fonds sur les marchés grâce à la garantie de l'État (pour un montant maximal de 40 milliards d'euros). La SPPE devrait prochainement souscrire pour un montant de 10,5 milliards d'euros à des émissions de titres subordonnées par les banques ; une nouvelle souscription d'un montant équivalent pourrait intervenir en 2009.

Une avance d'actionnaire d'un montant de 1,050 milliard d'euros a été consentie à la SPPE à partir du Compte des *Participations financières de l'État* pour financer de façon transitoire la prise de participation de la société au capital de Dexia SA, dans le cadre de l'opération de recapitalisation du groupe Dexia. La SPPE devrait rembourser l'avance d'actionnaire au moyen d'un emprunt avant la fin de l'année 2008.

(1) Appelée également avant sa constitution « Société française de financement de l'économie ».

(2) hors garantie en faveur de Dexia.

(3) La Commission européenne a conclu que le régime constitue « un moyen approprié, nécessaire et proportionné pour remédier à une perturbation grave de l'économie française et est, à ce titre, compatible avec les règles de l'UE sur les aides d'Etat (Article 87.3.b) telles qu'explicitées dans la Communication sur leur application aux banques en temps de crise ».

La recapitalisation de la holding de tête du groupe Dexia (de droit belge) est intervenue le 3 octobre 2008. 3 milliards d'euros ont été apportés par les personnes publiques belges et 3 milliards d'euros par les parties françaises, 2 milliards d'euros ont été souscrits par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et 1 milliard d'euros apportés par l'État français, par le biais de la SPPE. La part cumulée de la CDC, de l'État français et de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) au capital de la holding s'élevé désormais à 28 %, ce qui dépasse, en droit belge, la minorité de blocage.

**COMPOSITION ACTUELLE
DE L'ACTIONNARIAT DU GROUPE DEXIA**

Actionnaires	Participation (en % du capital)
État belge	5,7
Région flamande	2,9
Région wallonne	2,0
Région de Bruxelles-Capitale	0,9
Holdings communal	14,0
Groupe Arco	13,9
Groupe Ethias	5,0
SPPE (État français)	5,7
Caisse des dépôts et consignations	17,6
CNP Assurances	3,0
Actionnariat salarié	2,6
Public et autres	26,7

Source : Dexia

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette opération, indispensable pour assurer la pérennité du financement des collectivités territoriales et éviter la défaillance systémique du septième groupe bancaire français.

Certains ont pu critiquer le dispositif de soutien des banques mis en place par le Gouvernement et appelé de leurs vœux une entrée généralisée de l'État au capital des banques. Il faut au contraire saluer la démarche pragmatique du Gouvernement. La nécessité d'assurer le sauvetage de Dexia justifiait une prise de participation de l'État à son capital. Mais comme l'a souligné la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi devant notre Commission, d'autres prises de participation n'apparaissent pas justifiées à ce stade : *« Il ne s'agit pas de réorienter l'activité des banques en prenant une part au capital. Il s'agit de fournir aux banques – alors que les marchés sont fermés – le carburant pour*

qu'elles développent le crédit à l'économie »⁽¹⁾. Le Gouvernement ne s'interdit pas d'autres prises de participation dans le capital des banques si cela s'avérait nécessaire.

• L'acquisition de 33,34 % des ex-Chantiers de l'Atlantique

Conformément à l'accord industriel conclu le 12 juin 2008 entre le Gouvernement et le groupe coréen STX, l'État est entré au capital de la société STX France Cruise, qui détient les Chantiers de l'Atlantique. Cette opération est intervenue le 7 novembre 2008.

Les Chantiers de l'Atlantique, jusqu'alors détenus à 75 % par la société norvégienne STX Europe et à 25 % par Alstom, seront désormais détenus à 50,01 % par STX Europe, à 33,34 % par l'Etat et à 16,65 % par Alstom.

L'Etat a acquis une participation de 33,34 % par une augmentation de capital de 110 millions d'euros. Cette somme sera le cas échéant augmentée en 2012, en fonction des performances de l'entreprise, d'un complément d'un montant maximum de 83,3 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette prise de participation de l'État qui reflète le caractère stratégique des Chantiers de l'Atlantique et traduit la volonté de mettre en place un partenariat industriel de long terme entre le groupe STX et l'État français. Les Chantiers de l'Atlantique disposent en effet d'une qualité unique d'ingénierie navale et d'un outil industriel unique en Europe qui doit être valorisé. La prise de participation de l'État se traduit par une injection immédiate de fonds qui permet de renforcer la structure financière de l'entreprise et ainsi d'accompagner ses projets de développement.

Comme le prévoit le protocole de juin 2008, la minorité de blocage acquise par l'État lui ouvre des droits étendus sur les décisions importantes, qu'il s'agisse du management ou des grandes évolutions de l'outil industriel et du capital de la société. Afin d'assurer la viabilité économique de long terme de cette industrie, STX s'est engagé à ne pas développer de capacités industrielles concurrentes hors d'Europe sur son cœur de métier.

• Les dépenses à venir

D'autres dépenses pourraient intervenir d'ici la fin de l'année 2008. Il s'agit notamment du versement à la Société Nexter (anciennement GIAT industries) de la quatrième tranche de l'augmentation en capital d'un montant total de 1 milliard d'euros décidée en décembre 2004 ; ce versement était prévu par le PAP du compte pour 2008. 550 millions d'euros ont déjà été versés en 2004 et 2005.

(1) *Audition du 22 octobre 2008 de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi, sur la mise en place de la société française de financement de l'économie – SFFE – et de la société de prise de participation de l'État – SPPE.*

B.– UN BUDGET 2009 DE RECONDUCTION

MISSION PARTICIPATIONS FINANCIÈRES EXERCICE 2009 (PRÉVISIONS)

(en millions d'euros)

Produits de cessions directes	4 950
Produits de cessions indirectes	0
Reversement de dotations	0
Remboursement avances d'actionnaire	10
Remboursement autres créances	40
Recettes totales	5 000

Programme n° 731 :	1 000
Action 1 (opérations de l'actionnaire)	880
Action 3 (achats de titre)	0
Action 4 (autres investissements)	20
Action 5 (commissions)	100
Programme n° 732	4 000
Action 1 (désendettement)	4 000
Dépenses totales	5 000

Action 1 Opérations de l'actionnaire	
GIAT INDUSTRIES	Max 450
RATP	250
ADOMA	12,5
Autres	200

Action 2 Désendettement de l'État et des APU	
EPFR	1 500
CDP (Caisse de la dette publique)	2 500

1.– Un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros

Comme pour les exercices 2007 et 2008, **un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros** est prévu, ce qui représentait environ 3,4 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'État au 1^{er} septembre 2008 (148,8 milliards d'euros) et la valeur moyenne des cessions de titres réalisées depuis 1986.

Il est peu probable que ce montant de recettes soit atteint. Mais un retournement de conjoncture n'est pas exclu et fixer un montant de recettes plus bas n'aurait pas de véritable sens, dans la mesure où ce montant est purement indicatif.

• **L'intégralité des cessions de titres envisagée, soit 4,95 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 d'habitude, 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, DCNS et EDF) devraient apporter 14 millions de recettes.

Dans son rapport public pour 2008, La Cour des comptes estime que le coût des offres réservées aux salariés, dont la mise en œuvre est obligatoire pour toute cession sur le marché d'une fraction de capital d'entreprises relevant du titre II de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, est trop élevé.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est souhaitable d'une façon générale que les personnels des entreprises qui font l'objet d'une ouverture de capital puissent acquérir des actions. Le développement de l'actionnariat salarié est un facteur de motivation et constitue un instrument très utile pour stabiliser le capital des entreprises. Le mécanisme des ORS a un coût d'autant plus élevé qu'il présente pour certaines entreprises un caractère récurrent (5 offres successives ont été réservées aux personnels de France Télécom depuis 1997 du fait des cessions successives réalisées par l'État, deux pour Renault, Air France et SNECMA). Mais l'Agence des participations de l'État veille à réduire le coût global des ORS, en réduisant les avantages consentis au gré des opérations successives qui concerne une même entreprise et cherche à éviter les effets d'aubaine, en fixant un niveau de décote inférieur au plafond légal de 20 % lorsque le cours de bourse connaît une augmentation significative entre la date du placement institutionnel et celui de l'offre réservée aux personnels.

• **Le solde des recettes prévues pour 2009 devrait résulter de remboursements d'avances d'actionnaires à hauteur de 10 millions d'euros et d'autres créances à hauteur de 40 millions d'euros.** Les remboursements d'avances d'actionnaires couvrent principalement les intérêts de l'avance de 300 millions d'euros consentie à l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) fusionnée dans OSEO ; les autres remboursements de créances proviendraient des retours sur investissements dans plusieurs fonds de capital-risque (fonds de câblage internet, fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises, fonds de promotion pour le capital-risque 2000, fonds public pour le capital-risque).

2.– Une priorité affichée pour le désendettement

Le **programme n° 732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État devrait bénéficier de 80 % des crédits** contre 88 % prévus en 2008, les 20 % restant servant à financer les actions du **programme n° 731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État.**

● Au titre du programme n° 732, les versements envisagés sont les suivants :

– 1 500 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 ;

– 2 500 ou 2 400 millions d'euros à la Caisse de la Dette Publique (CDP).

● Au sein du programme n° 731, **l'action n° 1 qui regroupe les augmentations de capital, les dotations en fonds propres, les avances d'actionnaires et prêts assimilés mobiliserait 88 % des crédits.**

Selon les indications figurant dans le PAP, les principaux versements envisagés devraient bénéficier :

– **à hauteur d'un maximum de 450 millions à Nexter (GIAT INDUSTRIES)** au titre 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, votre Rapporteur spécial se réjouit à ce propos que la réforme des régimes spéciaux de retraite existant dans les entreprises publiques ait pu être menée à bien ;

– **à hauteur de 12,5 millions d'euros à l'ADOMA** au titre de l'augmentation de capital décidée en novembre 2006 pour un montant total de 50 millions d'euros. Il s'agirait du versement de la dernière tranche.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'il manque dans la liste des opérations en capital mentionnées dans le PAP **le versement de 40 millions d'euros à la Société de la Société française du Tunnel routier du Fréjus (SFTRF)**, au titre de l'opération de recapitalisation initiée par Autoroutes de France.

Les comptes annuels 2007 de la SFTRF, arrêtés le 28 février 2008, ont fait apparaître un besoin de recapitalisation à hauteur de 446,6 millions d'euros. L'assemblée générale mixte de la SFTRF du 24 avril 2008 a autorisé les différentes étapes de l'opération de recapitalisation. Elle consiste en une augmentation de capital, puis une réduction, par diminution de la valeur nominale des actions. L'augmentation de capital a été souscrite en totalité par ADF le 21 mars 2008, portant sa participation dans STRF à 99,94 % du capital.

Cette opération de recapitalisation devra être poursuivie par l'État après la dissolution d'ADF, dans la mesure où l'État doit reprendre les droits et obligations incombant à ADF.

La libération du capital souscrit doit se faire progressivement en fonction des besoins de refinancement de la société et dans les délais autorisés par l'article L. 225-144 du code de commerce, à savoir par la libération d'un quart au moins de leur valeur nominale au moment de la souscription puis du solde dans les cinq ans. Ainsi, 140 millions d'euros ont déjà été versés à la SFTRF au moment de la souscription et l'échéancier prévisionnel des prochains versements est le suivant : 40 millions d'euros en septembre 2009, 80 millions d'euros en avril 2010, 90 millions d'euros en mai 2011, 75 millions d'euros en août 2011 et 21,6 millions d'euros en avril 2012.

Le tableau ci-après retrace l'échéancier des versements.

Versement	Date	Montant (en euros)
Souscription initiale	28 mai 2008	140 000 000
Deuxième versement	1 ^{er} septembre 2009	40 000 000
Troisième versement	1 ^{er} avril 2010	80 000 000
Quatrième versement	15 mai 2011	90 000 000
cinquième versement	15 août 2011	75 000 000
Sixième versement	1 ^{er} avril 2012	21 600 000
TOTAL Augmentation capital SFTRF		446 600 000

Il aurait été logique que le PAP du compte des *Participations financières de l'État* enregistre les mouvements de fonds liés à la dissolution d'ADF (en recettes et en dépenses).

En tout état de cause, notre collègue Michel Bouvard a déposé un amendement dans le cadre de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances pour s'assurer que la recapitalisation de la STRF serait poursuivie par l'État. Cet amendement a été retiré en séance au vu des engagements du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

• **Le projet annuel de performances prévoit 20 millions au titre de l'action n° 4 (Autres investissements de nature patrimoniale)** du programme n° 732. Ils seront affectés à différents fonds de capital-risque (Fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises, fonds de promotion pour le capital-risque 2000 et Fonds de fonds technologique n° 3).

III.– UN ÉTAT ACTIONNAIRE PERFORMANT

Le redressement des entreprises publiques a été spectaculaire sous la précédente législature. Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que ce redressement se poursuit sous la présente législature. Dans une insertion à son rapport public annuel 2008 intitulée : « *L'État actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'État* »⁽¹⁾, la Cour des comptes a dressé un bilan mitigé de l'action de l'Agence des participations de l'État. Votre Rapporteur spécial estime que certaines des observations sont tout à fait excessives.

A.– UN PROFESSIONNALISME RENFORCÉ

1.– Une agence dont la compétence s'est affirmée

L'Agence des participations de l'État (APE), service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor et de la politique économique, constitue la cheville ouvrière de l'État actionnaire. L'APE a remplacé à compter de 2004 l'ancien service des participations financières. Le choix de créer un service à compétence nationale, a été dicté par quatre considérations principales : faire clairement apparaître la nature opérationnelle du service, faciliter le recrutement de compétences spécialisées, permettre une plus grande souplesse d'organisation et créer un lien opérationnel direct avec le ministre et son cabinet.

L'APE est chargée de contribuer à la définition de la stratégie générale des entreprises de son périmètre et participe à l'élaboration des réformes les affectant (l'année 2008 a été marquée par le vote de la loi portant réforme portuaire et la réforme de la tarification des infrastructures ferroviaires). Elle participe aux organes sociaux de ces entreprises et aux comités spécialisés des conseils : **les représentants de l'APE ont ainsi participé à près de 300 réunions de conseils d'administration ou de surveillance en 2007 et à plus de 230 réunions au cours du 1^{er} trimestre de l'année 2008.**

L'APE 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. Elle est également chargée de réaliser les ouvertures de capital ou les privatisations d'entreprises ainsi que toutes les opérations qui se traduisent par une cession par l'État de ses immobilisations financières.

(1) Pages 3 à 62.

a) Une organisation efficace et des moyens renforcés

Les moyens financiers et humains de l’APE ont été renforcés par rapport à ceux de l’ancien service des participations et sont globalement adaptés à l’importance de ses missions. Ils sont retracés dans les tableaux ci-après.

LES MOYENS FINANCIERS DE L’AGENCE DES PARTICIPATIONS

(en millions d’euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Prévisions 2009
Rémunérations (brut salarié)	3,5	3,6	3,6	3,3	3	3,1
Crédits d’études	4	4,3	4,3	4,5	5,7	7
Moyens de fonctionnement	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Total ^(a)	8,3	8,4	8,3	8,2	9,1	10,5

(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

LES EFFECTIFS DE L’AGENCE DES PARTICIPATIONS

	Sept. 2003	Sept 2004	Sept. 2005	Sept. 2006	Sept. 2007	Sept. 2008
Cadres	33	43	43	38	35	31
Non-cadres	12	19	18	19	18	18
Effectif total	45	62	61	57	53	49
Recrutement en cours						6
Originaires du service des participations	45	32	20	14	9	4
Contractuels	3	11	12	12	9	9
Moyenne d’âge	40 ans	39 ans	38 ans	39 ans	38 ans	39 ans
Effectif masculin	26	36	35	33	29	23
Effectif féminin	19	26	27	24	24	26

• **Dotée d’une cinquantaine d’agents en septembre 2008, l’Agence était pratiquement revenue au même effectif que l’ancien service des participations, mais six recrutements étaient en cours.** Les personnes issues du secteur privé représentent un tiers à peine de l’effectif, mais le profil des agents publics s’est diversifié. Le brassage des cultures s’opère bien et l’agence dispose de vrais spécialistes.

Selon le directeur général de l’Agence, la rotation trop rapide des personnels demeure un handicap. Un effort important est fait pour conserver les personnels au moins trois ans, les personnes recrutées par contrat le sont pour cette durée. Leur contrat prévoit en outre une période d’essai, ce qui est assez rare dans l’administration.

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. En 2007, 3 journées avaient accueilli 39 personnes et en 2008, 4 journées de formation auront accueilli plus de quarante agents. Un nombre important de représentants de l'État actionnaire a bénéficié de cette formation comme le montre le tableau ci-après.

**FORMATION DES ADMINISTRATEURS REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT
(EN LIAISON AVEC L'IGPDE DU MINEIE ET L'IFA)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de journées de formation spécifique pour les administrateurs représentants l'État	3	6	8	8	3	4
Nombre de participants à cette formation	30	74	93	86	39	43

• **L'Agence est mieux structurée que l'ancien service des participations. Elle a adopté une organisation matricielle :** trois pôles d'expertise (audit-comptabilité, finances et juridique) apportent leurs concours aux entités chargées des relations avec les entreprises qui sont regroupées par secteurs d'activité (sous-direction des transports et de l'audiovisuel, sous-direction de l'énergie, sous-direction des services, de l'aéronautique et de la défense). Le pôle audit-comptabilité permet à l'APE de suivre attentivement les résultats et le bilan des entreprises et donc les grandes options d'arrêtés des comptes (implication du passage aux normes IFRS notamment). Le pôle juridique de l'Agence consacre beaucoup de temps à la préparation des notifications à la Commission européenne des mesures de soutien susceptibles de constituer une aide d'État au sens de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne ainsi qu'à la gestion des contentieux communautaires et à la préparation des réformes imposées par l'ouverture des marchés. La Cour des comptes souligne d'ailleurs, dans son rapport public annuel pour 2008, que la création de l'Agence a permis de mieux intégrer les règles communautaires dans la politique de l'État actionnaire. La capacité d'anticipation et d'action en amont auprès des services de la Commission européenne s'est considérablement améliorée.

b) Des critiques peu justifiées

Dans son rapport, la Cour des comptes reconnaît que l'APE a acquis une très bonne maîtrise des opérations en capital : opérations de cessions de titres ou opérations de croissance externes. Elle reproche en revanche à l'APE de peu intervenir sur les projets qui ne s'apparentent pas à de la croissance externe, mais qui sont susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques financiers majeurs ou sur le contrôle des cessions et des acquisitions des filiales par les entreprises publiques. Ce reproche, qui n'est pas étayé, est excessif. Ces opérations font également l'objet d'un suivi attentif.

Comme le relève la Cour des comptes, les objectifs stratégiques extra-patrimoniaux, comme les impératifs liés à la défense nationale ou les enjeux de la politique industrielle continuent de jouer un rôle majeur dans la gestion des participations financières de l'État. La création de l'APE a permis l'identification claire de la fonction d'actionnaire de l'État, ce qui permet de mieux prendre en compte des intérêts patrimoniaux de l'État et de bien séparer ce qui relève de l'actionnaire de ce qui relève de l'État concédant, client, régulateur ou stratège de l'intérêt général.

L'APE s'efforce de veiller à la coordination et à la cohérence des positions des représentants de l'État avant la tenue des conseils, par tous moyens adaptés et en tenant compte des contraintes qui peuvent se poser. La tenue de pré-conseils réunissant les représentants de l'État constitue l'une des modalités de coordination des positions des représentants de l'État au sein des organes sociaux des entités relevant du périmètre de l'APE.

La Cour semble reprocher dans son rapport à l'APE de ne pas jouer un « rôle de synthèse » entre les considérations patrimoniales et celles relevant d'autres directions ou ministères et appelle de ses vœux la mise en place : « de moyens permettant un pilotage global des participations de l'État, de faire la synthèse des considérations patrimoniales et des intérêts sectoriels défendus par les ministères et les directions techniques, et de préparer dans les meilleures conditions les arbitrages politiques ». Mais, comme le souligne la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi dans sa réponse à la Cour, le rôle de l'APE n'est pas d'arbitrer entre les différents intérêts de l'État ; cet arbitrage relève clairement du pouvoir politique et doit continuer d'être rendu par le Premier Ministre ou le Président de la République dans la procédure classique d'arbitrages interministériels.

2.– Une meilleure gouvernance des entreprises à participation publique

Depuis sa création, l'APE s'attache à transposer aux entreprises de son périmètre les meilleures pratiques de gouvernance du secteur privé, qui sont reprises dans une « Charte des relations avec les entreprises publiques. Comme le reconnaît la Cour des comptes : « Positif pour la bonne gestion du secteur public, ce mouvement a également favorisé l'insertion du secteur public productif dans l'environnement concurrentiel ».

L'APE a ainsi œuvré au renforcement des pouvoirs des organes sociaux, à la diversification de leur composition, afin d'y faire entrer davantage d'administrateurs indépendants, d'éliminer autant que possible les éventuelles situations de conflit d'intérêts et d'améliorer la qualité des débats, à la création de comités spécialisés au sein des organes sociaux, et enfin à l'amélioration de la qualité de l'information financière (passage aux IFRS en particulier).

L'APE a obtenu la généralisation des comités d'audit chargés de s'assurer que les risques au sein de l'entreprise sont identifiés et maîtrisés. Elle travaille aujourd'hui à créer des comités de la stratégie partout où cela est pertinent. Des comités stratégiques ont ainsi été créés au sein des conseils d'administration de RFF, DCNS, ADP, France Télévisions, SNCF ou sont en cours de création (Française des Jeux).

Comme le souligne la Cour des comptes, le développement des comités des rémunérations demeure souhaitable, en tenant compte toutefois de la taille et des spécificités des entreprises. L'APE veille, sauf exception, à jouer un rôle central dans les décisions en la matière de rémunération et a notamment contribué à l'évolution des critères relatifs à la part variable des rémunérations des dirigeants.

Chaque année les administrateurs de l'APE évaluent l'application de la « *Charte des relations avec les entreprises publiques* ». 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			2008		
	Ensemble	Ensemble	Sociétés cotées	Autres entités	Ensemble	Sociétés cotées	Autres entités	Ensemble	Sociétés cotées	Autres entités	Ensemble
Compétences CA	75 %	78 %	82 %	78 %	79 %	82 %	78 %	79 %	83 %	79 %	80 %
Comités d'audit	72 %	80 %	83 %	84 %	84 %	84 %	92 %	89 %	86 %	89 %	89 %
Comité Stratégie	78 %	81 %	83 %	93 %	87 %	83 %	90 %	86 %	83 %	70 %	75 %
Relations avec APE	72 %	74 %	67 %	78 %	76 %	70 %	79 %	78 %	78 %	78 %	78 %
Total	73 %	78 %	79 %	80 %	80 %	80 %	82 %	82 %	83 %	81 %	82 %
Nombre d'entités	43	44	10	33	43	9	36	45	9	38	47

Source : Rapport sur l'État actionnaire / Annexe jaune

3.– Une réflexion à mener sur la gestion des participations minoritaires

Dans son rapport public annuel de 2008, la Cour des comptes appelle de ses vœux l'engagement « *d'une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l'État dans les secteurs considérés comme stratégiques* ». Il est vrai que l'État se trouve désormais de plus en plus souvent dans une situation d'actionnaire minoritaire (les principales participations minoritaires d'entreprises cotées concernent Air France KLM, Renault, France Télécom, GDF Suez, Safran, Thales, EADS). Son poids dépend de la répartition du reste du capital (flottant ou présence d'un actionnaire industriel significatif), de l'existence de pactes d'actionnaires et des règles de gouvernance propres à chacune des entreprises concernées. Votre Rapporteur spécial souscrit à la recommandation de la Cour tout en relevant qu'une approche au cas par cas est nécessaire.

Le jugement de la Cour selon laquelle l'État « *peine à tirer partie de sa position désormais fréquente d'actionnaire minoritaire* » est toutefois excessif et s'appuie essentiellement sur le cas d'EADS qui est tout à fait particulier.

Notre Commission a pu le constater. Dans le cas d'EADS, les pactes d'actionnaires successivement conclus le 14 mai 1999 puis le 8 juillet 2000 ont établi un cadre juridique contraignant, témoignant d'une volonté politique d'équilibre franco-allemand. Ce cadre ne permet pas à l'État de disposer librement de la gestion de son capital, ni de participer directement aux instances de direction d'EADS et différencie donc EADS des autres participations de l'État.

D'importants progrès ont été faits en 2007 s'agissant de la gouvernance d'EADS, sous l'impulsion du Président de la République. L'accord trouvé le 17 juillet 2007 et validé par l'assemblée générale des actionnaires le 22 octobre, a permis en particulier de simplifier la direction du groupe et de renforcer les pouvoirs du conseil d'administration.

Dans le cadre de ce protocole d'accord intervenu le 17 juillet, les actionnaires de référence sont également convenus de créer un groupe de travail, associant des représentants du gouvernement allemand. Ce groupe de travail a été chargé d'étudier la structure d'actionnariat à long terme la plus appropriée pour EADS et de formuler des propositions d'adaptation des pactes d'actionnaires en vigueur. Il doit également examiner les options ouvertes en termes de mesures anti-OPA au niveau d'EADS.

Le groupe de travail a commencé ses travaux le 30 novembre 2007 et devait formuler des propositions pour l'assemblée générale du groupe EADS au printemps 2008.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, les travaux du groupe de travail sont actuellement bloqués, en raison des difficultés à concilier les intérêts des parties et des incertitudes qui pèsent sur les implications de certaines modifications législatives intervenues à l'automne 2007 dans le droit boursier néerlandais, dans le cadre de la transposition de la directive OPA. **Votre Rapporteur spécial espère que l'année 2009 permettra de parvenir à une solution satisfaisante.**

B.- UNE POLITIQUE PRAGMATIQUE QUI DONNE AUX ENTREPRISES LES MOYENS DE LEUR DÉVELOPPEMENT.

Dans son rapport public la Cour des comptes estime que : « *La création de l'Agence (des participations financières de l'État) ne s'est pas accompagnée d'une utilisation plus dynamique du compte d'affectation spéciale pour soutenir le développement des entreprises dont l'État est actionnaire. En dehors de la contribution au désendettement de l'État, la finalité implicite de sa gestion est moins axé sur la création de valeur que sur l'optimisation financière de la contraction du secteur public productif et sur la restructuration progressive des services public dont la privatisation n'est pas envisagée.* »

Votre Rapporteur spécial ne partage pas ce jugement. Il est indéniable que depuis une vingtaine d'années, l'État se désengage, sauf exception, du secteur concurrentiel et que la tendance est à la réduction du périmètre du secteur public. Mais l'État actionnaire s'attache à faire évoluer les entreprises à participations publiques au mieux de ses intérêts et de ceux des entreprises elles-mêmes, sans exclure des opérations offensives de prise de participations, en cas de besoin.

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 des recettes du compte *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 *Participations financières de l'État* a démontré que l'État a assumé ses responsabilités. Comme le souligne à très juste titre, la ministre de l'Économie des finances, de l'industrie et de l'emploi : « *L'efficacité de l'État actionnaire (...) ne peut s'apprécier sur le seul critère des dépenses sur opérations en capital à partir du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État* ».

L'ouverture du capital des entreprises publiques constitue dans de nombreuses circonstances un moteur d'amélioration de la gestion et des performances et un moyen de faciliter la mise en œuvre d'opérations stratégiques. En particulier, 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.

a) Des ouvertures de capital au service d'alliances stratégiques

• 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 fusion de Suez était de loin la meilleure.

Après plusieurs mois de travaux et l'approbation du projet de fusion par les assemblées générales extraordinaires de Suez et de Gaz de France le 16 juillet 2008, la fusion entre GDF et SUEZ ainsi que la cotation du nouveau groupe à la bourse de Paris et à celle de Bruxelles sont devenues effectives le 22 juillet 2008. Les cessions demandées par la Commission européenne, comme conditions à la réalisation de la fusion, sont toutes réalisées ou en passe de l'être. L'État demeure l'actionnaire de référence de GDF SUEZ avec près de 36% de son capital. En vue

de la protection de la continuité et de la sécurité des approvisionnements énergétiques de la France, il détient par ailleurs une action spécifique, *golden share*, qui lui confère des droits spécifiques sur certains actifs gaziers de GDF Suez ⁽¹⁾.

La gouvernance et l'organisation de GDF SUEZ ont été clairement définies. Le conseil d'administration est composé de 24 administrateurs, dont 7 représentants de l'Etat ; il s'est adjoint le soutien de cinq comités. GDF SUEZ dispose d'une structure financière solide lui conférant une marge de manœuvre stratégique importante. Le nouveau groupe vient de publier ses premiers résultats semestriels *pro forma* le 1^{er} septembre 2008. Le chiffre d'affaires croît de 17 % par rapport au *pro forma* du premier semestre 2007 et le résultat net part du Groupe de GDF SUEZ, qui s'établit à 3,4 milliards d'euros, est en hausse de plus de 14 %.

● **Les opérations en cours et à venir**

– **L'alliance stratégique en cours entre ADP le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam Schiphol** est une autre illustration de la capacité de l'État actionnaire à céder des participations dans l'intérêt stratégique de l'entreprise. Rappelons que l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) a été transformé en société anonyme par la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. L'État est resté actionnaire majoritaire de la société. L'ouverture minoritaire du capital a été autorisée par décret du 22 mai 2006. L'État détient aujourd'hui 68,4 % du capital de la société, les salariés 2,4 % et le public 29,2 %.

Sur le modèle de l'alliance franco-néerlandaise entre Air France et KLM, un rapprochement entre ADP et le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol doit intervenir. Il reposerait sur une participation croisée de 8 %. ADP achèterait 8 % du groupe hollandais, qui, de son côté, se porterait acquéreur de 8 % des titres d'ADP, achetés dans la part de l'État. Ce projet d'alliance permettrait la création du plus grand groupe aéroportuaire mondial, avec 130 millions de passagers. **Votre Rapporteur spécial soutient cette démarche.**

– **Les dispositions relatives à l'ouverture du capital de DCNS et la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)** prévues par le chapitre V du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, examiné en Conseil des ministres le 28 octobre dernier, ont pour objet de permettre à ces deux acteurs de saisir toutes les opportunités de consolidation industrielle qui pourraient se présenter à plus ou moins brève échéance au plan national ou européen, et qui sont indispensables pour pérenniser notre base industrielle et technologique de défense.

S'agissant de DCNS (ancien service à compétence nationale de la Direction des constructions navales, transformé en société anonyme en 2003 dont l'État détient 75 % du capital), il s'agirait, selon les informations communiquées à

(1) En application du décret n° 2007-1790 du 20 décembre 2006.

vos Rapporteur spécial, de permettre dans un premier temps au groupe de créer deux filiales avec le groupe italien Finmeccanica pour la conception, la réalisation et la vente de torpilles, conformément à un accord conclu en décembre 2007.

S'agissant de la SNPE, (ancien service des poudres devenue une société anonyme détenue à 99 % par l'État), il s'agirait de permettre à l'entreprise de participer à la consolidation française et européenne de la filière de la propulsion solide.

c) Une réflexion approfondie sur l'avenir du Groupe La Poste

En août 2008, M. Jean-Paul Bailly, le président du groupe La Poste a annoncé qu'il souhaitait que le groupe, actuellement exploitant public détenu à 100 % par l'État, soit transformé en société anonyme, afin de pouvoir procéder à une augmentation de capital de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Conscient de l'importance de ce groupe dans la vie quotidienne des Français, le président de la République a décidé d'engager un débat public sur le développement de La Poste, au sein d'une commission composée de parlementaire, d'élus locaux, de personnalités qualifiées, ainsi que de représentants des organisations syndicales, de La Poste et de l'État. Cette commission, présidée par M. François Ailleret, ancien directeur général d'EDF, est chargée d'identifier les « *forces et faiblesses* » du groupe dans la perspective de l'ouverture complète du secteur postal à la concurrence au 1^{er} janvier 2011. Elle devra examiner les différentes options envisageables pour le développement de l'entreprise. La Commission devra veiller, dans tous les cas, au maintien des droits et statuts des personnels et à la préservation des missions de service public du groupe (service universel du courrier et du colis, aménagement du territoire, accessibilité bancaire à travers la distribution du Livret A). La commission doit remettre ses conclusions au gouvernement fin novembre. **Votre Rapporteur spécial salue encore une fois la démarche pragmatique retenue par le Gouvernement.**

C.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION

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 2007, 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	AÉROPORT DE PARIS (ADP)		BRGM
DCNS	ATMB	AREVA	EMC
GIAT/NEXTER	SFTRF	EDF	ERAP
SNPE	PORT AUTONOME DU HAVRE	GAZ DE FRANCE	EPFR
SOGEADE	PORT AUTONOME DE ROUEN	CHARBONNAGES DE FRANCE	FRANÇAISE DES JEUX
SOGEPA	PORT AUTONOME DE BORDEAUX		IMPRIMERIE NATIONALE
	PORT AUTONOME DE NANTES		LFB
	PORT AUTONOME DE DUNKERQUE		MONNAIE DE PARIS
	PORT AUTONOME DE MARSEILLE		SOVAFIM
	RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE		SGGP
	AÉROPORT DE BORDEAUX		SIG
Mise en équivalence	AÉROPORT DE LYON		SIMAR
EADS 15,20 %	AÉROPORT DE TOULOUSE		SIDR
SAFRAN 38,89 %			TSA
THALES 31,83 %			Mise en équivalence
			RENAULT 15,42 %
			France TÉLÉCOM 32,41 %
			SEMMARIS 32,16 %
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 16,97 %

Les comptes combinés permettent d'appréhender la **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 2007, la valeur des entités contrôlées (non compris les « opérateurs » de politiques publiques au sens de la LOLF mais en incluant les structures de défaillance) et des entités non contrôlées du secteur marchand, était de 67,9 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*

Le chiffre d'affaires global et le produit net bancaire, résultant de l'activité de la Banque Postale, ont progressé de 5,1 milliards d'euros, pour s'établir à 156,1 milliards d'euros en 2007, soit plus de 3,4 % par rapport à l'exercice 2006, *pro forma*. Tous les secteurs ont enregistré une progression de leur activité à périmètre constant : près de 2 % pour le secteur de l'énergie (ce qui est cependant plus faible qu'au cours des exercices précédents) et près de 7,5 % pour le secteur des transports.

• **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 2006 et 2007 de 12,1 % à 12,9 %**. Cette progression s'explique par une meilleure maîtrise des charges de personnel, qui n'ont progressé que de 0,7 %. Les achats et charges externes ont progressé de 6,5 %.

• **La rentabilité opérationnelle des capitaux employés (indicateur 1.1 du programme n° 731)**, 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 d'un demi-point en pourcentage en 2007 par rapport à 2006**.

• La rentabilité financière des capitaux propres (indicateur 1.2 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 augmenté de 700 millions en 2007 par rapport à l'exercice 2006, sous l'effet de la progression du résultat opérationnel, car le résultat financier s'est légèrement détérioré en raison 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.

Ainsi la rentabilité financière s'est établie à 24 % en 2007 contre 26,2 % en 2006 en *pro forma*. 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 l'ERAP, la rentabilité financière s'établit à 16,6 % en 2007 contre 17 % en 2006 sur une base comparable. Cette diminution s'explique par l'accroissement des capitaux propres lié à l'enregistrement des variations de juste valeur de certains instruments financiers, en application de la norme comptable IAS 39, et à l'effet de la sortie du périmètre des comptes combinés d'une partie des titres France Télécom détenus par l'ERAP et transférés à l'État.

On rappellera que la rentabilité financière des capitaux propres 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)

	2006 pro forma retraité	2007
Marge opérationnelle	12,9	12,1
Rentabilité opérationnelle	10,5	11
Rentabilité financière	23,3	20,6

b) La poursuite de l'assainissement financier

**PROGRESSION DU DÉSENETTEMENT
DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**

(à partir des comptes combinés)

Exercice	2004	2005	2006 pro forma retraité	2007
Dettes nettes/capitaux propres	3,1	1,96	1,5	1,25

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

(en pourcentage, à partir des comptes combinés)

	2006 pro forma retraité	2007
EBITDA/dette nette	35,3	35,7
Dette nette/EBITDA	2,84	2,80

• **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 légèrement pour s'établir à 84,1 milliards d'euros, soit une baisse de 0,5 milliard d'euros par rapport à un exercice 2006 *pro forma*. Cela a permis au ratio dettes nettes/capitaux propres de s'améliorer en passant de 1,5 % en 2006 à 1,25 % en 2007. Corrélativement le poids des dettes financières s'est réduit à nouveau en 2007, quoique plus modestement qu'au cours des exercices précédents. Elles représentent aujourd'hui moins du quart du passif (24,1 % contre 25,8 %).

• **La soutenabilité de l'endettement a été confortée, même si la progression est plus faible que l'an dernier.** 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 35,7 % en 2007 contre 35,3 % 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 2,84 années à 2,80 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 insister sur le fait que 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 précédemment servi prioritairement à financer une reprise de l'investissement.

Le ministère de l'Économie des finances et de l'emploi a mis en place depuis l'an dernier un 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 recettes issues de 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 bénéfices 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.

Votre Rapporteur spécial tient à ce propos à rappeler que selon une étude réalisée pour le journal « *Le Monde* » par le cabinet d'évaluation financière « *Ricol, Lasteyrie et Associés* » et publiée le 21 avril 2008, l'État se comporte comme un actionnaire comme les autres. Relativement aux bénéfices dégagés par ces groupes, il prélève des sommes équivalentes à ce que pratiquent en moyenne les actionnaires privés par le monde.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution de l'indicateur 5.1 depuis 2006 ainsi que le montant des dividendes versés par le secteur non financier.

DIVIDENDES PERÇUS PAR L'ÉTAT ACTIONNAIRE

	<i>(par exercice budgétaire)</i>		
<i>(par exercice budgétaire)</i>	2005	2006	2007 (prévisions actualisées)
Exercice comptable			
Dividendes/résultat net en %	25	36,4	40,3
Exercice budgétaire			
Dividendes économiques en milliards d'euros	2,9	4,8	5,6
Dividendes versés par le secteur non financier (ligne 2116) en milliards d'euros	3,2	5,8	5,6

Source : PAP

Le produit des dividendes effectivement enregistrés en 2007 (ligne 2116) s'établit à 5 762 millions d'euros. L'écart par rapport à la prévision d'exécution pour 2007 (4 863,7 millions d'euros) s'explique par l'acompte sur dividende 2008, au titre de l'exercice comptable 2007, versé par EDF fin 2007 (soit 922 millions d'euros pour l'État). Le produit des dividendes enregistré au 15 septembre 2008 s'établit à 3 731 millions d'euros, en incorporant le dividende versé par La Poste. Il inclut les dividendes versés pour la première fois par SNCF (131,4 millions d'euros) et La Poste (141 millions d'euros) au titre de l'exercice comptable 2007 ainsi qu'un acompte sur dividende 2009 (au titre de l'exercice comptable 2008) versé par France Télécom en 2008 qui vient s'ajouter au dividende 2008 (au titre de l'exercice comptable 2007) versé par cette entreprise. La prévision révisée pour 2008 est de 5,57 milliards d'euros : elle inclut un acompte sur dividende 2009 (au titre de l'exercice comptable 2008) à verser par EDF et par GDF Suez. La prévision pour 2009 est fixée à 5,9 milliards d'euros.

Le tableau ci-après donne le détail des dividendes perçus par l'État actionnaire hors secteur financier depuis 2003.

(en euros)

DIVIDENDES PERÇUS PAR L'ÉTAT ACTIONNAIRE HORS SECTEUR FINANCIER DEPUIS 2003 ET JUSQU'AU 1^{ER} SEPTEMBRE 2008

SOCIÉTÉS	dividendes 2002 (exercice 2001)	dividendes 2003 (exercice 2002)	dividendes 2004 (exercice 2003)	dividendes 2005 (exercice 2004)	dividendes 2006 (exercice 2005)	dividendes 2007 (exercice 2006)	dividendes 2008 (exercice 2007)
ADF		15 380 793	42 630 561			918 001 574	
ADIT				79 766	137 098	160 318	131 163
ADP			12 036 036	25 174 200	63 167 510	63 614 438	110 298 095
Aéroport de Bordeaux							972 349
AIR France devenue AF KLM	11 953 275	7 118 755	5 936 161	7 502 309	15 004 619	24 029 528	27 248 106
ALCATEL	7						
ALCAN		10	10 160	7 672			
AREVA	11 399 853	11 399 853	11 399 853	17 632 999	18 147 831	15 555 284	12 447 904
ARCELOR		39 465	41 542	67 505			
ASF		44 126 604	66 189 906				
ATMB					691 509	700 560	
Casino d'Aix les Bains						104 000	136 000
CFDT / DAGRIS	369 946						
Cie Im. Région Paris. (AFD)		36 163	72 586	7 660			
Civipol							25 556
Corsabail							100 000
DAGRIS		660 618	990 927	5 179 245	3 884 434		
Dassault Systèmes	5 881 080	5 881 040					
D C I	2 505 982	3 499 975	5 011 964	5 599 960	5 011 964	2 505 982	2 505 982
D C N				299 704 000	150 321 000	28 875 000	
EADS (ex Aérospatiale)	1 030 755	128 200	170 933	188 530	277 767	51 280	51 280
E D F	315 353 000	208 252 000	321 311 000	373 934 000	1 257 118 988	2 768 479 964	1 082 256 307
EDM			16	23	10	16	
ELF AQUITAINE	4	4	7	3			
ENERCAL						133 498	
ERAP					50 762 059	144 000 000	
FRANC. DES JEUX	57 024 000	23 616 000	39 456 000	80 928 000	163 584 000	80 352 000	85 104 000

FRANCE TELECOM	13		167 946 569	260 730 347	473 246 644	567 895 973	868 386 391
G D F devenu GDF Suez	311 589 000	456 000 000	318 329 200	418 400 400	536 505 696	863 458 663	989 052 650
GIAT						12 200 000	12 200 000
LOCASIS	232 194	120 894	326 223	86 353	57 569	253 303	1 654 143
NOVELIS				1 059			
PATRIMOINE FONCIER E.		62 241		40 999			
PORT DUNKERQUE				1 650 469	3 488 728	4 651 000	
PORT GUADELOUPE				1 406 512	2 980 152	1 992 000	
PORT HAVRE					9 599 595		
PORT MARSEILLE					3 446 751		
PORT NANTES ST NAZAIRE				90 062	3 124 121	2 719 000	
PORT PARIS				2 456 087	4 904 955	2 704 000	
PORT ROUEN				978 747	4 841 051	2 896 000	
PECHINEY	54 945	1 537 572					
RENAULT	69 919 799	84 903 355	62 423 878	80 254 710	104 844 521	132 554 670	162 486 370
SAFRAN				17 154 889	46 313 356	28 301 217	50 373 598
SAGEM				11 544 740			
SANEF			8 333 244				
SAPRR		5 984 196	20 198 647				
SEMMARIS			167 749	168 749	168 749	457 028	
SNCF							752 638
SNECMA	94 533 723	31 511 241	55 144 672				131 367 800
SNI		7 687 365					6
SOFRESA			99 820,00			124 775	2 046 310
SOGEPA	13 127 714	24 286 271	32 819 285	47 916 156	68 264 113		
SOVAFIM					170 000 000	20 000 000	
THALES	1 415	1 415	1 517	1 617	43 001 678	1 759	2 022
THOMSON / TSA		22	26	28	30	33	
TSA						75 000 000	50 000 000
USINOR	51 927						
TOTAL	895 028 634	932 234 054	1 171 048 482	1 658 887 799	3 202 896 498	5 761 772 861	3 589 598 672

Votre Rapporteur spécial se réjouit de ces bons résultats. D'importants défis restent encore à relever pour certaines entreprises publiques (ouverture à la concurrence notamment pour la RATP, la SNCF, RTF, La Poste, la Française des Jeux) et les résultats doivent encore s'améliorer (c'est le cas notamment pour Fret SNCF ou l'Imprimerie nationale).

Le PAP 2009 du compte *Participations financières de l'État* envisage une baisse de la plupart des indicateurs de rentabilité pour 2008 : « *Après une amélioration continue des indicateurs issus des comptes combinés depuis 2005, cette tendance devrait s'inverser sur l'exercice comptable 2008 dans la mesure où la rentabilité ne devrait pas atteindre celle de 2007 et où la forte reprise de l'investissement par certaines entités par croissance organique ou externe, notamment dans le secteur de l'énergie, devrait aboutir à une hausse de l'endettement.* »

Les résultats des entreprises publiques risquent en outre de diminuer en 2008 sous l'effet de la crise. Les entreprises à participation publique ne sont pas exposées de la même manière à baisse de la croissance mondiale et nationale. Renault et Air France-KLM sont particulièrement sensibles à la baisse de la croissance et ont déjà révisé à la baisse leur résultat. En tout état de cause, l'État actionnaire devra se montrer particulièrement vigilant.

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 organismes 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.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 a procédé à la constatation d'une perte pour un montant de 69,6 millions d'euros au titre d'avances consenties à l'OFIMER et au CNASEA en faveur du Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP), en contournant les règles du compte d'avances.

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

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

– 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 organismes gérant des services publics* était à l'origine une mission à programme unique (programme 821), comportant 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.

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

– 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 »*.

Les recettes principales du budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* sont constituées par les redevances de navigation aérienne, mais il a 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. L'opération est neutre au regard du stock de la dette publique.

• L'objectif retenu pour les trois programmes de la mission *Avances à divers services de l'État ou organismes 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 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 décrets en Conseil d'État pris pour déroger à la règle relative à la fixation des taux d'intérêt ;

– 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.

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

II.- LES PRÉVISIONS POUR 2009 : UN SOLDE DÉFICITAIRE DE 91 MILLIONS D'EUROS

A.- L'EXÉCUTION AU 30 OCTOBRE 2008

● **Le montant des avances consenties à ce jour est de 82,5 millions d'euros.**

Au titre du programme n° 823, l'Office du développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) a bénéficié du renouvellement d'une avance consentie en 2007 à hauteur de 32,5 millions, comme cela avait été prévu par le PAP pour l'exercice 2008. Les besoins de financement de l'ODEADOM pour soutenir le secteur de la banane se sont accrus du fait des ravages provoqués sur les cultures par l'ouragan Dean.

Le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* (BACEA) a bénéficié d'un montant d'avances de 50 millions d'euros sur les 103 millions prévus. Aucune avance n'a encore été versée à l'AUP au titre du programme n° 821 puisque le versement intervient en toute fin d'année.

Le tableau ci-après retrace le bilan des avances consenties en 2008.

AVANCES DU TRÉSOR MISES EN ŒUVRE EN 2008 AU 31 OCTOBRE 2008

(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	17/01/2008	23 345 000			
	01/04/2008	12 345 000			
	16/04/2008	155 000			
Total		32 500 000			
Programme 824 – Avances à des services de l'État					
BACEA	19/05/2008	25 000 000			
	21/07/2008	25 000 000			

Source : AFT

● **Le montant des avances remboursées à ce jour est de 22,5 millions d’euros. Il s’agit de remboursements d’avances consenties avant 2008 au BACEA. Soulignons que l’Institut national de la recherche en archéologie préventive (INRAP) ⁽¹⁾ qui devait rembourser la somme de 8 millions d’euros au 1^{er} mars 2008, au titre d’une avance consentie en 2002, n’a pas pu effectuer ce versement.** Il convient de rappeler que l’INRAP a bénéficié d’une avance de 23 millions d’euros en 2002, alors que l’établissement était en pleine crise financière. Le 6 juin 2006, par décision ministérielle, cette avance a fait l’objet d’un rééchelonnement en trois tranches :

– la première de 7,5 millions d’euros remboursable le 1^{er} novembre 2006 a été remboursée le 14 novembre 2006 ;

– la deuxième de 7,5 millions d’euros remboursable le 1^{er} juillet 2007 a été remboursée le 31 décembre 2007, mais l’établissement a bénéficié le 28 décembre 2007 d’une nouvelle avance de même montant remboursable le 20 décembre 2009 ;

– la dernière tranche de 8 millions d’euros remboursable le 1^{er} mars 2008 n’a pas été remboursée.

● Au 31 octobre 2008, le stock d’avances était le suivant :

**STOCK DES AVANCES DU TRÉSOR
AU 30 OCTOBRE 2008**

(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
Pour mémoire, les avances consenties à l’OFIMER et au CNASEA ont été déclarées en perte probable dans la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l’année 2007 pour un montant de 69,6 millions d’euros	
Programme 824 – Avances à des services de l’État	
BACEA	458 248 874

Source : AFT

(1) L’INRAP a été créé en 2002 en application de la loi sur l’archéologie préventive. Il s’agit d’un établissement public de recherche placé sous la tutelle des ministères de la Culture et de la communication et de la Recherche. L’institut assure la détection et l’étude du patrimoine archéologique touché par les travaux d’aménagement du territoire. Il exploite et diffuse l’information auprès de la communauté scientifique et concourt à l’enseignement, la diffusion culturelle et la valorisation de l’archéologie auprès du public.

B.– UN DÉFICIT EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2009

Comme pour les deux exercices précédents, un solde déficitaire est prévu pour le compte en 2009. Le montant de ce déficit augmenterait de 1 % et s'établirait à 91,296 millions d'euros. Il s'explique essentiellement par le montant des avances accordées au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* qui correspond au plafond d'emprunt de 116,8 millions d'euros autorisé pour ce budget.

Le tableau ci-après retrace les prévisions du compte pour 2009.

LA MISSION
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	265 000 000	275 000 000	- 10 000 000
03 - avances octroyées à des services de l'État	35 519 478	116 816 000	- 81 296 522
Totaux	7 800 519 478	7 891 816 000	- 91 296 522

Source : projet annuel de performances

- **Côté dépenses**, le PAP prévoit un montant de 7 891 816 000 euros.

– Le montant des avances à l'AUP est identique au montant prévu en 2008, soit 7,5 milliards d'euros.

– S'agissant des avances octroyées à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics, il est difficile en principe de prévoir le montant qui sera demandé, les crédits devant 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 telle ou telle mesure –, soit à un besoin de trésorerie imprévu et provisoire.

Cependant, le PAP indique que l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFTIF) et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) pourraient bénéficier de deux avances pour des montants respectifs de 100 millions d'euros et 125 millions d'euros. Par ailleurs compte tenu des exécutions passées et afin de répondre à d'autres besoins de trésorerie ponctuels, il prévoit une ouverture de crédits de 50 millions d'euros supplémentaires.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, l’octroi d’une avance à l’AFIT et à l’ANAH respecterait la finalité du compte d’avances.

Jusqu’en 2008, les ressources de l’Agence de financement des infrastructures de France étaient composées de ressources pérennes (taxe d’aménagement du territoire, redevance domaniale et amendes relatives aux infractions routières constatées par radars automatiques pour un montant total d’environ 900 millions d’euros par an) et de ressources exceptionnelles issues de la mobilisation d’une fraction du produit de cession des sociétés publiques concessionnaires d’autoroutes (4 milliards d’euros).

Le rythme de rattachement des ressources pérennes est variable. Il est mensuel pour la taxe d’aménagement du territoire (d’environ 45 millions d’euros par mois) et annuel pour la redevance domaniale (perçue au mois de septembre pour environ 160 millions d’euros). Il est variable pour le produit des amendes des radars, mais intervient en général à partir du deuxième semestre de l’année, car l’AFITF est affectataire du solde des recettes affectées prioritairement au compte d’affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* et aux collectivités territoriales (ces montants d’affectation étant fixés en loi de finances).

L’AFITF a toujours pu compter en début d’exercice sur une trésorerie importante issue de ses ressources exceptionnelles : 3,55 milliards d’euros début 2006, 2,7 milliards d’euros début 2007, 1,25 milliard d’euros début 2008. Ce ne sera pas le cas au début de l’exercice 2009, puisque les recettes exceptionnelles issues de la mobilisation d’une fraction du produit de cession des sociétés publiques concessionnaires seront presque totalement consommées. L’AFITF devrait bénéficier d’une subvention budgétaire de 1,2 milliard d’euros, qui est prévue par le présent projet loi de finances, mais dont ni le rythme ni les modalités de versement ne sont aujourd’hui définis.

L’avance consentie à l’AFIT à partir du compte d’avances permettra de la prémunir contre tout décalage infra annuel entre ses ressources et ses dépenses. Elle devrait être remboursée avant la fin de l’année 2009.

L’ANAH devrait être financée en 2009 grâce à une subvention de l’État de 6 millions d’euros par subvention de l’État, l’affectation de 480 millions d’euros du produit de la contribution du « 1 % Logement » (participation des employeurs à l’effort de construction) et par l’affectation de 19 millions d’euros du produit, de la taxe sur les logements vacants (TLV). L’ANAH devrait disposer le 1^{er} janvier 2009 d’une trésorerie estimée à 10 millions d’euros qui couvre environ une semaine d’activité, le rythme de décaissement de l’agence étant évalué à 45/50 millions d’euros par mois.

Compte tenu des incertitudes pesant aujourd'hui sur le calendrier de versement de la contribution du « 1 % Logement », qui dépendra notamment des délais de publication des textes réglementaires à prendre pour application du projet de loi de mobilisation pour le logement en cours d'examen au Parlement et des délais de perception de la participation des employeurs à l'effort de construction, il apparaît justifié de prévoir le versement à l'ANAH d'une avance de 125 millions d'euros. Cette avance devrait être remboursée avant la fin de l'année 2009.

– Enfin, une ouverture de crédits de 116,816 millions d'euros est prévue pour financer le BACEA qui correspond au montant d'endettement autorisé par ce budget. La Cour des comptes a critiqué le système des avances consenties au BACEA, car s'il lui évite le recours à des financements bancaires et réduit la charge d'intérêts supportée par l'État, il ne sert pas à financer des besoins temporaires et sa régularité au regard des règles de fonctionnement du compte n'est pas assurée. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, une réflexion est en cours pour financer l'endettement du BACEA par un autre biais que celui du compte d'avances.

• **Le montant des recettes prévues pour 2009** correspond au remboursement des avances :

– qui seront octroyées en 2009 à l'AUP, à l'Agence de financement des infrastructures de transport et à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

– consenties à l'Office du développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) en 2007 et renouvelées en 2008, à hauteur de 32,5 millions d'euros ;

– consentie à l'INRAP en décembre 2007, à hauteur de 7,5 millions d'euros ;

– consenties au budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* en 2007 et 2008.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services, sur les crédits de la mission Participations financières de l'État et sur les crédits de la mission Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, lors de la commission élargie du 4 novembre 2008 (voir le compte rendu de cette réunion sur le site Internet de l'Assemblée nationale⁽¹⁾), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission conformément à l'avis favorable de M. Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C009.asp.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi ;

– MM. Jérémie Dutray et Pierre-Alexandre Teulié, conseillers en charge des participations financières de l'État et Mme Isabelle Deleu, conseiller parlementaire au cabinet de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi ;

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