



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 48

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

**PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENNDETTEMENT
DE LA GRÈCE**

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

Rapporteur spécial : M. Guillaume BACHELAY

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : LA MISE EN APPLICATION DES NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE	7
I. UN ÉTAT VOLONTAIRE	8
A. UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'INVESTISSEMENT	8
1. Une nouvelle doctrine annoncée à l'issue du Conseil des ministres du 2 août 2013.....	8
2. Un premier bilan des réaffectations de produits de cessions depuis 2012.....	9
3. Le cas d'Alstom.....	10
B. ... QUI SE CONJUGUE AVEC L'EXIGENCE DE DÉSENDETTEMET	11
C. DEUX AUTRES LEVIERS DU SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT ET À L'INNOVATION	11
1. La Banque publique d'investissement - Bpifrance.....	12
2. Le programme d'investissements d'avenir 2.....	13
II. UN ÉTAT GESTIONNAIRE : SIMPLIFIER ET MODERNISER LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ÉTAT	14
III. UN ÉTAT EXEMPLAIRE	15
CHAPITRE II : ANALYSE BUDGÉTAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX	19
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	19
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	25
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMET DE LA GRÈCE</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31

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, 90 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

2014 marque l'An I du profond chantier de modernisation de l'État actionnaire engagé par le Gouvernement au cours des deux dernières années.

Est concernée au premier chef la gestion du portefeuille des participations de l'État. Elle concilie le souci de contribuer au réinvestissement dans des secteurs d'avenir – indispensable à une économie productive, innovante et durable – et la préservation des droits et du contrôle de l'État – indissociable du meilleur usage de chaque euro investi.

Cet objectif de réinvestissement, révolution tranquille de la doctrine de l'État actionnaire, se conjugue avec l'impératif du désendettement auquel l'affectation d'une partie des cessions réalisées doit œuvrer. Toujours stratégique, désormais dynamique, la gestion par l'État de ses participations reste nécessairement rigoureuse, conformément aux intérêts patrimoniaux de la nation.

D'autres enjeux, tout aussi décisifs pour l'intérêt général et la performance de l'État actionnaire, ont fait l'objet de récentes évolutions positives. Ils concernent les règles de gouvernance dans leurs diverses dimensions. Au fil des ans, les textes qui la régissaient s'étaient multipliés et empilés, au point de rendre complexe une application effective et efficace. Fonctionnement des conseils d'administration, nomination des administrateurs, gouvernance et désignation des dirigeants, cadre définissant les cessions ou acquisitions que l'État peut engager, ont ainsi fait l'objet d'une simplification/clarification. Celle-ci permet une efficacité et une réactivité accrues pour les entreprises concernées, ainsi qu'une influence maintenue pour la puissance publique. Au final, c'est l'intérêt général qui s'en trouve conforté.

On relèvera également que, à la suite des demandes réitérées du législateur, les indicateurs de performance ont été profondément remaniés et simplifiés pour être adaptés à la nouvelle doctrine de l'État actionnaire. Il s'agit désormais de veiller à ce qu'ils soient pleinement utilisés et ce, dès 2015.

Le présent rapport s'est fixé pour objet d'évaluer la mise en place de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire, elle-même largement inspirée des analyses et préconisations contenues dans les deux précédents rapports spéciaux publiés en 2012 et 2013. Il traduit l'attachement constant à l'État actionnaire, volontaire et exemplaire, mais aussi partenaire, dont la France a besoin pour faire prévaloir ses valeurs et ses intérêts dans la compétition internationale, contribuer au renforcement de la compétitivité de notre appareil productif, concrétiser le nouvel interventionnisme de la puissance publique, bâtisseur, anticipateur, régulateur que nos concitoyens appellent de leurs vœux.

CHAPITRE I : LA MISE EN APPLICATION DES NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Engagé en 2013, prolongé en 2014, un mouvement de réorientation de la doctrine de l'État actionnaire a été mis en œuvre par le Gouvernement **pour en faire un levier de la stratégie économique du pays**.

Jusqu'ici, prévalaient pour l'essentiel un objectif de maximalisation de la valeur financière de ces participations et, le cas échéant, des opérations de cessions dont le produit était affecté au désendettement public.

Tout en conservant l'exigence de gestion rigoureuse de chaque euro investi et de préservation des intérêts financiers de l'État – impératifs plus que jamais nécessaires –, le Gouvernement, inspiré des analyses et préconisations de l'Assemblée nationale, a défini une nouvelle doctrine visant à mobiliser désormais ce portefeuille d'actifs pour contribuer à la politique de soutien à la croissance durable, la compétitivité, l'emploi, la préparation de l'avenir. Les propos du ministre des Finances et des Comptes publics lors de l'examen des crédits de la mission en Commission élargie le 3 novembre 2014 illustrent cette nouvelle doctrine : *« L'État peut piloter une gestion plus active en vendant certaines participations pour se désendetter et pour réinvestir dans des champs plus utiles – comme l'efficacité énergétique, pour laquelle nous mettrons en place en 2015 des dispositifs d'appui – et dans le secteur industriel en fonction des dossiers et des nécessités »*. La gestion du portefeuille des participations publiques doit être *active* et a pour objet d'affecter une partie significative des ressources rendues disponibles aux réinvestissements les plus utiles à l'économie française dans le cadre des priorités définies par le Gouvernement et la majorité.

Cette nouvelle orientation a vocation à compléter l'objectif actuel et indispensable de préservation des intérêts patrimoniaux de l'État qui sont aussi la richesse des Françaises et des Français. En aucun cas, elle ne vise à se substituer à cet impératif qui conditionne le maintien dans la durée de la valeur du patrimoine public et qui, ces dernières années, a permis d'alimenter le budget général de manière substantielle. En outre, cette approche renouvelée n'interdit pas d'affecter une partie des produits de cession au désendettement dans la mesure où ces opérations n'affectent pas les capacités opérationnelles du portefeuille de l'État.

Le Rapporteur spécial approuve les orientations ainsi assignées à l'État actionnaire, qui concrétisent une grande part des recommandations émises dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾. Il souligne par ailleurs l'importance que soit réaffirmée l'exigence d'exemplarité, notamment sociale et environnementale, des entreprises dans lesquelles l'État détient des participations.

(1) Rapport spécial de la commission des Finances n° 251, annexe 48, novembre 2012.

Le présent rapport spécial constitue une première estimation de l'an I du déploiement de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire. Le Gouvernement a réaffirmé la nécessité d'un strict respect de la doctrine dans toutes ses dimensions d'objectifs et de gouvernance. Le Rapporteur spécial y sera vigilant.

I. UN ÉTAT VOLONTAIRE

A. UNE PRIORITÉ DONNÉE À L'INVESTISSEMENT...

1. Une nouvelle doctrine annoncée à l'issue du Conseil des ministres du 2 août 2013

La mobilisation de l'État actionnaire dans le cadre de la politique de soutien à la compétitivité constitue une novation majeure de la présente législation.

La doctrine a été précisée par les ministres de l'Économie et des Finances et du Redressement productif lors de leur présentation devant le Conseil des ministres le 2 août 2013 : *« Il convient de réaffirmer que la présence de l'État au capital des entreprises jouant un rôle stratégique pour l'intérêt national, en tant qu'investisseur avisé de long terme, contribue à protéger les intérêts économiques et patrimoniaux du pays en veillant à la mise en œuvre d'une stratégie économique, industrielle et sociale exemplaire, garante de la préservation sur le territoire national des emplois et des compétences, et en accompagnant leur croissance et leur développement »*. Elle reprenait les termes du rapport spécial de l'Assemblée nationale rédigé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

En pratique, l'État actionnaire peut être sollicité pour prendre des participations dans des grandes entreprises considérées comme stratégiques pour la compétitivité de l'économie, pour la réussite de la transition écologique et/ou qui feraient face à une situation économique ou financière temporairement fragilisée. Une telle approche le conduit, par exemple, à entrer dans le capital d'entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles et dont la situation présenterait un risque systémique et stratégique avéré pour la pérennisation de l'économie nationale ou européenne. Cette prise de participation est jugée essentielle même si elle peut n'être que ponctuelle.

Une telle stratégie doit être mise en œuvre à la condition que soient préservés les intérêts financiers de l'État, qui doit se comporter en investisseur avisé, attentif au légitime retour financier de l'opération qu'il conduit. Cette exigence se justifie par la double nécessité de préserver le patrimoine public, celui de la nation tout entière, et de respecter les règles régissant le droit en vigueur au sein de l'Union européenne. Les interventions pour sauvegarde d'entreprises en difficultés structurelles relèvent davantage du fonds de retournement spécifiquement dédié à cette mission qui a été justement abondé de 300 millions d'euros en LFI 2014.

L'intervention de l'État pourrait être menée de concert avec un investisseur privé, ce qui permettrait à la fois de réduire la mobilisation de moyens financiers publics tout en décuplant leur poids via l'effet de levier et ainsi de renforcer le caractère avisé de l'investissement.

2. Un premier bilan des réaffectations de produits de cessions depuis 2012

Dans le contexte de la nouvelle doctrine, le produit des cessions effectuées sur le CAS PFE représente 3 194 millions d'euros, avec par ailleurs un montant de 1 325 millions d'euros correspondant aux cessions successives d'Airbus réalisées *via* la Sogepa en avril 2013 (874 millions d'euros versés au CAS comme réduction de capital) et en janvier 2014 (451 millions d'euros qui ont contribué à l'acquisition des titres PSA), soit un total de 4 519 millions d'euros.

Face à ces recettes, les principales opérations réalisées ou programmées d'ici la fin de l'année 2014 sont les suivantes :

– 1 500 millions d'euros ont vocation à être affectés au désendettement conformément à la LFI 2014 ;

– 923 millions d'euros ont été consacrés depuis 2012 à l'achat de titres Areva auprès du CEA afin de contribuer au financement du démantèlement d'installations nucléaires (soit 214 millions d'euros en 2012, 357 millions d'euros en 2013 et 352 millions d'euros prévus en décembre 2014) ;

– 800 millions d'euros pour l'acquisition de 14 % du capital de PSA Peugeot Citroën en avril 2014 (augmentation de capital de la Sogepa, à hauteur de 300 millions d'euros afin de lui permettre de souscrire à l'augmentation de capital de PSA, le solde étant financé par la cession de titres Airbus de janvier 2014) ;

– 733 millions d'euros ont été mobilisés dans l'augmentation du capital de la Poste : 466 millions d'euros en 2012 et pour 267 millions d'euros en 2013 ;

– 168 millions d'euros pour l'augmentation de capital dans les banques multilatérales de développement, soit 56 millions d'euros par an ;

– 160 millions d'euros dans les titres associatifs de l'Association de Formation Professionnelle pour les Adultes (AFPA), soit 110 millions d'euros en 2013 et 50 millions d'euros en 2014 ;

– 87 millions d'euros ont permis de souscrire aux « océanes » d'Air France – KLM en mars 2013.

Les autres opérations réalisées *via* le Compte d'affectations spéciales – SNCM, aéroport de Marseille Provence, Sica, Sfil – constituent des opérations plus modestes en termes de montants. Par ailleurs, la souscription à l'augmentation de capital de BPI Groupe SA intervenue en juillet 2013 pour 383 millions d'euros et l'augmentation de capital de Dexia en décembre 2012 pour 2,6 milliards d'euros ont été réalisées avec des ouvertures préalables de crédits depuis le budget général.

Pour mémoire, le 21 mars 2012, la Commission européenne avait accepté la mise en place d'une garantie de financement provisoire par les États à hauteur de 45 milliards d'euros et avait autorisé par décision des 31 mai et 6 juin 2012 la prolongation de la garantie temporaire des États sur les émissions de Dexia et le relèvement de son plafond à 55 milliards d'euros dans l'attente de pouvoir valider un plan d'ensemble.

Depuis lors, la Commission a validé par une décision du 28 décembre 2012 un plan de résolution ordonnée qui repose sur la vente des franchises commerciales viables et le portage à maturité des actifs résiduels. Les États belge et français ont dû :

– participer à une augmentation de capital de 5,5 milliards d'euros (dont 2,585 milliards d'euros pour l'État français), sous la forme d'actions de préférence, calibrée pour absorber les pertes et reconstituer des fonds propres suffisants pour la mise en œuvre de l'extinction compte tenu du plan d'affaires présenté à la Commission ;

– accorder une garantie d'un montant plafond de 85 milliards d'euros dont 38,7 milliards d'euros pour la quote-part française. L'encours de la part française atteignait 34,3 milliards d'euros au 30 septembre 2014.

En parallèle, l'État, la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Postale ont acquis pour 1 euro la SFIL, société détenant l'ancien Dexia Municipal Agency, rebaptisé CAFFIL. Cette opération a permis de donner naissance à un nouvel établissement de crédit qui a vocation à remplacer de façon pérenne Dexia Crédit Local sur le marché français du financement des collectivités locales.

3. Le cas d'Alstom

Dans le cadre de l'alliance entre l'entreprise et General Electric (GE), l'État a fait usage du décret relatif aux investissements étrangers en France afin de veiller à l'indépendance énergétique du pays, garantir la pérennisation et la création d'emplois, maintenir les centres de décision en France.

Les participations de l'État n'ont pas été spécifiquement mobilisées dans le cadre de ce dossier, bien que la prise de participation de l'État au capital d'Alstom, en vue de laquelle un accord a été conclu le 22 juin 2014 avec le groupe Bouygues donnant à l'État l'option d'acquérir jusqu'à 20 % du capital, nécessitera de mobiliser les ressources du CAS PFE. En tout état de cause, comme l'a rappelé le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique le 5 novembre dernier, la question ne se posera pas avant la réalisation complète des opérations entre GE et Alstom, puisque les promesses de vente consenties par le Groupe Bouygues à l'État prendront effet à compter de cette date.

S'agissant de la stratégie relative à Alstom, il s'agira avant tout pour l'État de consolider le capital de l'entreprise autour d'un actionnaire de référence et de définir à la fois les moyens de maximiser les synergies attendues du partenariat avec GE dans le secteur de l'énergie et les objectifs de renforcement du pôle transports. Le cas d'Alstom, avec le passage d'une hypothèse initiale de rachat-absorption à l'offre finale d'une alliance entre égaux avec l'État qui en sera le garant, est une illustration de l'État stratège que l'intérêt général justifie.

B. ... QUI SE CONJUGUE AVEC L'EXIGENCE DE DÉSENDETTEMENT

En 2007 a été créé le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*. Il n'a pas été supprimé lors de la mise en place de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire. En effet, celle-ci n'exclut pas que soit affectée une partie des cessions au désendettement, mais cette orientation n'est pas posée comme un objectif exclusif, comme cela a pu être le cas notamment en 2006 lors de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

En 2014, est prévu un volume de 5 milliards d'euros de recettes de cessions, **dont 1,5 milliard d'euros consacrés au désendettement de l'État et 3,5 milliards d'euros consacrés au réinvestissement.**

En 2015, il est prévu de consacrer **1 milliard d'euros aux opérations en capital et 4 milliards d'euros à l'objectif de désendettement.** Lors de son audition par le Rapporteur spécial, le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique a précisé que ce montant de 4 milliards d'euros consacré au désendettement constituera un plafond et indiqué que le produit de possibles cessions supplémentaires serait affecté au réinvestissement.

C. DEUX AUTRES LEVIERS DU SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT ET À L'INNOVATION

La politique économique du Gouvernement poursuit un objectif de soutien à la production, notamment industrielle, d'encouragement à l'innovation, de renforcement de la compétitivité dans ses dimensions coûts et qualité, et de financement des entreprises à travers deux autres leviers : la Banque publique d'investissement (BPI) et le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA).

1. La Banque publique d'investissement - Bpifrance

La loi du 31 décembre 2012 ⁽¹⁾ a autorisé la création de la Banque publique d'investissement. Une fois achevé le bon déroulement de l'ensemble des procédures permettant le rapprochement d'OSEO, du Fonds stratégique d'investissement et de CDC Entreprises, la BPI, devenue Bpifrance, a été installée le 12 Juillet 2013.

À l'occasion des mesures constitutives de la BPI, les opérations suivantes ont été mises en œuvre :

– une réduction de capital du FSI de 3,6 milliards d'euros correspondant à la part du capital qui n'avait pas encore été libérée. Cette réduction de capital n'a donné lieu à aucun transfert de liquidités du FSI vers l'État (actionnaire à 49 %) ;

– une augmentation de capital de Bpifrance Participations d'un montant de 2,4 milliards d'euros (ex FSI), souscrite à 100 % par BPI groupe et libérée à hauteur d'un quart conformément au minimum légal. L'État a donc versé à cette occasion la somme de 383 millions d'euros.

– Le solde du capital de la BPI doit quant à lui être libéré par l'État et la CDC dans le délai légal de cinq ans conformément à l'article L. 225-144 du Code de commerce, au rythme des besoins de la BPI. Les sommes versées ultérieurement pour libérer le capital de PBI groupe seront affectées à la libération du capital de Bpifrance Participations.

Pour l'État, le montant correspondant, soit 1,15 milliard d'euros, sera mobilisé sur le solde disponible du CAS PFE. En 2013, il n'a pas été effectué d'opérations entraînant une libération du capital, tant chez BPI Groupe que chez Bpifrance Participations. De tels mouvements ne sont à ce stade prévus ni en 2014 ni en 2015.

Par ailleurs, l'État actionnaire intervient directement par le biais de l'Agence des participations de l'État (APE) mais aussi indirectement via Bpifrance, dont il est actionnaire à 50 % avec la Caisse des dépôts et consignations. L'investissement de l'État actionnaire et de Bpifrance est encadré par des doctrines d'investissement qui se complètent l'une l'autre.

La question de l'articulation entre les rôles de l'APE et Bpifrance se pose avant tout pour ce qui relève des activités d'investissement de Bpifrance Participations. En effet, en dehors d'un lien actionnarial, l'APE et Bpifrance Financement interviennent selon des modalités et avec des objectifs différents qui n'impliquent pas une articulation particulière.

(1) Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

Bpifrance agit par des prises de participations minoritaires dans des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire avec une perspective de sortie au terme d'une étape de leur développement, de leur croissance internationale ou de la consolidation qu'il accompagne. L'État actionnaire peut, et doit dans certains secteurs ou certaines situations, considérer aussi bien une participation majoritaire qu'une participation d'horizon potentiellement très long dans les entreprises au sein desquelles il est présent.

2. Le programme d'investissements d'avenir 2

Le 9 juillet 2013, le Gouvernement a annoncé un **programme supplémentaire d'investissements d'avenir** d'un montant de 12 milliards d'euros destinés à soutenir la production, l'innovation, la santé, le numérique, la transition énergétique.

Alors que l'intégralité du premier programme d'investissements d'avenir avait été financée par la dette, le Gouvernement a annoncé que le deuxième programme serait en partie financé par des ressources propres, en particulier par le produit de cessions d'actifs financiers détenus par l'État actionnaire, réalisées selon les modalités détaillées plus bas : *« Afin de respecter la stratégie de financement de l'État, a déclaré le Premier ministre le 9 juillet 2013, les dépenses liées au nouveau PIA monteront en puissance progressivement. Elles prendront le relais du programme d'investissements d'avenir actuel, les recettes issues des cessions de participations de l'État contribueront à son financement grâce à une gestion active et responsable du patrimoine de l'État. »*

Les interventions menées dans le cadre du nouveau plan d'investissements d'avenir devront s'articuler pleinement avec les autres outils d'intervention de l'État au service des mêmes objectifs, en particulier Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations, les entreprises publiques et la mobilisation de l'épargne réglementée. À cet égard, il n'a pas été créé à ce stade de structure *ad hoc* permettant de renforcer la cohérence de l'action publique. Cependant, au-delà de la volonté commune à l'APE et à la BPI de coopérer étroitement en termes de veille stratégique et d'orientation de la politique actionnariale, **la présence de l'APE au sein des organes de gouvernance de BPI France et de Bpifrance Participations permet d'assurer la bonne articulation et la complémentarité entre les stratégies des différents acteurs publics.**

Pour un meilleur suivi du circuit de la dépense, il a été proposé d'imputer les crédits au plus proche de la nature et de la destination finale de la dépense. À cet égard, les prises de participation réalisées en investisseur avisé ont vocation à être versées depuis le Compte spécial *Participations financières de l'État*.

Le plafond des dépenses et des recettes du Compte a ainsi été augmenté à hauteur de 1 750 millions d'euros, en vue des prises de participations que l'État sera susceptible de prendre dans des sociétés au titre du PIA. Ces interventions en fonds propres seront engagées à partir de l'action 1 *Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés*.

Ces dotations contribuent au financement des programmes suivants :

– Au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, à hauteur de 825 millions d'euros : programme 403 *Innovation pour la transition écologique et énergétique*, programme 404 *Projets industriels pour la transition énergétique* et programme 414 *Villes et territoires durables* ;

– Au sein de la mission *Économie* pour 825 millions d'euros : programme 405 *Projets industriels*, 406 *Innovation* et 407 *Économie numérique* ;

– Au sein de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à hauteur de 100 millions d'euros : programme 409 *Écosystèmes d'excellence*.

II. UN ÉTAT GESTIONNAIRE : SIMPLIFIER ET MODERNISER LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DU PORTEFEUILLE DE L'ÉTAT

La loi n° 2014-01 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises a autorisé le Gouvernement à prendre des ordonnances visant à « *adapter, simplifier, rapprocher du droit commun des sociétés le cadre législatif applicable à la gouvernance et opérations sur le capital des sociétés à participation publique* ».

Concernant l'État actionnaire, l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique vise à :

– simplifier les procédures administratives en supprimant les actes inutiles ou redondants et en réduisant le nombre de procédures ou de seuils applicables. Ces mesures seront prises dans un souci d'économie tant pour l'État que pour les sociétés concernées qui gagneront ainsi en efficacité ;

– sécuriser le cadre juridique applicable à l'État actionnaire, notamment en ce qui concerne la continuité de la direction des entreprises dans les situations de changement de dirigeant(e). Elle concerne particulièrement « *la clarification des règles relatives à l'application du titre II ou du titre III de la loi de privatisation de 1993* » ;

– moderniser les règles applicables à l'État actionnaire et les rapprocher de celles du droit commun des sociétés. « *Cette modernisation et ce rapprochement ont pour objet de redonner aux sociétés dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire plus de flexibilités pour adopter la meilleure gouvernance possible* ». Il est prévu de supprimer les tailles impératives des

conseils d'administration afin de prendre en compte les spécificités de chaque entreprise. L'ordonnance élargit également le vivier des administrateurs représentant l'État dans un souci de renforcement de la professionnalisation – c'est dans ce cadre que l'ouverture au secteur privé a été envisagée – et de diversification. L'indispensable féminisation est également affirmée comme une priorité de l'État actionnaire. **Le taux de féminisation des conseils d'administration et de surveillance des 74 entreprises relevant du périmètre de l'APE a connu une progression en 2014 : 23,8 % au 1^{er} juin 2014 contre 16,2 % en 2012. Pour les seuls administrateurs représentant l'État, le taux s'établit à 27,8 % ⁽¹⁾.**

Il convient de mettre en avant certaines spécificités de l'État actionnaire, notamment une représentation accrue des représentants des salariés dans les organes de gouvernance et, bien sûr, la préservation des intérêts stratégiques de l'État dans les entreprises concernées, notamment dans le secteur de l'énergie et de la défense. Le ministre des Finances et des comptes publics l'a rappelé lors de l'examen des crédits : *« Nous avons bien entendu préservé certaines spécificités des entreprises à participation publique, notamment dans la plus grande représentation des salariés ou la protection d'intérêts stratégiques de l'État dans la défense nationale ou l'énergie ».*

III. UN ÉTAT EXEMPLAIRE

Au-delà de la nouvelle doctrine de gestion ainsi proposée par le Gouvernement, la politique sociale de l'État actionnaire doit demeurer à tous égards exemplaire.

En premier lieu, le décret du 26 juillet 2012 ⁽²⁾ prévoit **le plafonnement à 450 000 euros bruts de la rémunération annuelle d'activité des dirigeants d'entreprises publiques**, soit 20 fois la moyenne des plus bas salaires de ces entreprises. Comme l'avait affirmé le ministre de l'Économie et des Finances dans sa communication au Conseil des ministres du 13 juin 2012, *« les excès en matière de rémunérations, qui sont dommageables pour les entreprises comme pour la cohésion sociale, imposent de prendre des mesures pour moraliser et encadrer les rémunérations des dirigeants d'entreprises. »*

Au-delà des entreprises publiques, le code Afep-Medef, révisé en juin 2013, prévoit que la rémunération des dirigeants d'entreprises cotées fasse désormais l'objet d'un vote consultatif en Assemblée générale. Cet exemple illustre la force d'entraînement d'un État exemplaire sur l'ensemble du tissu économique même si des évolutions restent à accomplir en la matière. Ainsi, il conviendrait d'inclure dans ce plafonnement les enjeux relatifs aux retraites-chapeaux.

(1) Rapport annuel de l'Agence des participations de l'État, p. 18.

(2) Décret n° 2012-915 du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques.

En deuxième lieu, **l'État a accompli des progrès notables en termes de délais de paiement** de ses fournisseurs. Ce délai se situe aujourd'hui à moins de 20 jours ⁽¹⁾ mais l'État doit sensibiliser tous les acteurs de l'économie, privés comme publics, à cette exigence. Le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à ouvrir le débat en s'inspirant, par exemple, des analyses ⁽²⁾ contenues dans le rapport intitulé « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » remis par Louis Gallois, alors commissaire général à l'investissement, au Premier ministre le 5 novembre 2012.

En troisième lieu, **la gestion des entreprises dont l'État est actionnaire doit se caractériser par un complet respect des principes de responsabilité sociale et environnementale.**

À titre d'exemple, le législateur a imposé à la Banque publique d'investissement des exigences fortes en la matière. L'article 4 de la loi du 31 décembre 2012 dispose ainsi que « *la Banque publique d'investissement prend en compte les enjeux environnementaux, sociaux, d'égalité professionnelle, d'équilibre dans l'aménagement économique des territoires, notamment des zones urbaines défavorisées, des zones rurales et des outre-mer, et de gouvernance dans ses pratiques ainsi que dans la constitution et la gestion de son portefeuille d'engagements. Elle intègre les risques sociaux et environnementaux dans sa gestion des risques. Elle tient compte des intérêts des parties prenantes, entendues comme l'ensemble de ceux qui participent à sa vie économique et des acteurs de la société civile influencés, directement ou indirectement, par les activités de la banque.* »

Un premier bilan peut être tiré sur le plan de l'égalité femmes-hommes. En effet, l'État participe à la nomination de 761 administrateurs, hors représentants des salariés et des élus locaux, siégeant actuellement au sein des conseils d'administration et de surveillance, des entreprises du périmètre de l'Agence des participations de l'État, dont 332 administrateurs représentant l'État. **Le taux de féminisation des représentants de l'État a sensiblement augmenté comme indiqué plus haut. Cette volonté doit être confirmée et confortée dans le futur.**

Enfin, les entreprises dont l'État est actionnaire doivent rigoureusement respecter les principes de civisme fiscal.

(1) Source : CGPME.

(2) 17ème proposition : confirmer aux Commissaires aux comptes qu'ils doivent obligatoirement joindre à leur avis sur les comptes de l'entreprise, un rapport sur les crédits interentreprises. Prévoir des sanctions administratives (DGCCRF) en cas de manquement aux règles sur les délais de paiement.

Le rapport d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international ⁽¹⁾ présenté par nos collègues MM. Pierre-Alain Muet et Éric Woerth, a rappelé cette exigence en indiquant que, « *si les pouvoirs publics sont fondés à exiger des entreprises davantage d'exemplarité dans la conduite de leurs affaires fiscales, il ne faut toutefois pas oublier que l'État lui-même détient des participations – parfois en tant qu'actionnaire majoritaire – dans de nombreuses sociétés. L'exemple doit venir d'en haut car un « État schizophrène » perdrait toute crédibilité dans la lutte contre l'optimisation fiscale agressive s'il ne soumettait pas à la même discipline les entreprises dont il est actionnaire. Il conviendrait donc de veiller à ce que l'État fasse du civisme fiscal l'un des critères guidant sa politique de participation.* »

Dans cette perspective, le Rapporteur spécial réitère sa proposition que figure chaque année dans le rapport relatif à l'État actionnaire déposé en annexe au projet de loi de finances une mention consacrée au respect effectif des principes de civisme fiscal par les entreprises dans lesquelles l'État détient des participations.

*

* *

(1) Rapport d'information n° 1243 du 10 juillet 2013.

CHAPITRE II : ANALYSE BUDGÉTAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX

Le présent développement offre une analyse budgétaire des comptes spéciaux *Participations financières de l'État*, *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* et *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

Les principaux éléments à retenir de cette analyse sont les suivants.

Les nouvelles orientations assignées à l'État actionnaire ont une incidence directe sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* qui, pour la seconde fois depuis 2008, perçoit des produits de cessions de participations. Il est inscrit 5 milliards d'euros en recettes sur le compte spécial, mais ce montant pourrait être augmenté dans les dix-huit prochains mois, ainsi que l'a précisé le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique lors de son audition, confirmant les déclarations publiques de la mi-octobre.

La stratégie décrite par le projet annuel de performances intègre pour la première fois la nouvelle doctrine. Les indicateurs ont sensiblement évolué afin de mieux évaluer l'incidence en matière industrielle et sociale de l'action de l'État actionnaire.

Sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, apparaît la croissance continue, depuis 2007, de l'endettement du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA), qui emprunte plus qu'il ne rembourse à l'État. Ce compte devrait néanmoins être légèrement excédentaire en 2015 en raison principalement du remboursement du reliquat de l'avance octroyée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Enfin, en application d'une décision de l'Eurogroupe, le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* voit le champ de ses dépenses élargi pour permettre le reversement à l'État grec des revenus tirés par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle a acquises.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Au 31 août 2014, deux cessions de titres suivants sont intervenues : principalement GDF Suez mais aussi dix titres résiduels concernant l'entreprise Technicolor.

Concernant, GDF Suez, l'APE a engagé le 25 juin 2014 la cession de 75 millions de titres représentant 3,11 % du capital de l'entreprise, au travers d'une procédure de constitution accélérée d'un livre d'ordres. Le prix unitaire de cession des actions de GDF Suez a été fixé à 20,18 euros. La Commission des Participations et des Transferts avait autorisé dans son avis n° 2014-A2 du 23 juin 2014 cette opération avec une valeur minimale de 19 euros par titre, soit 6 % en deçà du prix unitaire final de cession. Cette cession s'inscrit dans le cadre d'une politique de gestion active des participations de l'État, qui doit permettre de dégager des ressources pour des secteurs de développement économique et pour le désendettement de l'État, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux et stratégiques de l'État. **L'État reste au terme de cette opération le premier actionnaire de GDF Suez avec 33,6 % du capital.**

Par ailleurs, l'État a cédé en janvier 2014, à travers la société Sogepa, environ **8 millions d'actions Airbus Group**. Cette opération a rapporté à l'État 451 millions d'euros. La sortie de Daimler et Lagardère avait conduit à la mise en place d'une nouvelle structure actionnariale et de fait, d'une nouvelle gouvernance. L'accord du 5 décembre 2012 a ainsi remplacé le pacte d'actionnaires entre les États allemand, espagnol et français détenant actuellement 26 % des droits de vote. Ce niveau de 26 % permet de prévenir la réussite d'une OPA sur les titres de la société. En effet, une minorité de blocage portée à 25 % a été instituée par les nouveaux accords.

L'ensemble des opérations se sont accompagnées d'un accord entre l'État et le groupe pour la préservation des intérêts stratégiques français et de l'adoption de nouveaux statuts par les actionnaires d'Airbus Group.

Pour 2015, comme il est d'usage, la prévision de produits de cessions d'actifs est fixée de manière conventionnelle afin de préserver les intérêts patrimoniaux de l'État actionnaire. Sur le Compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* sont inscrits de 5 milliards d'euros de produits de cessions. À la suite d'expressions publiques postérieures à la présentation du projet de loi de finances devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, le Rapporteur spécial a souhaité auditionner le Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique afin de s'assurer de l'application effective de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire. Au cours de cette audition, le ministre a confirmé que les cessions pourraient excéder dans les dix-huit prochains mois les 5 milliards d'euros inscrits à ce stade et a confirmé la volonté du Gouvernement, dans une approche d'équilibre des objectifs poursuivis, que tout euro de cession supplémentaire soit affecté à des opérations de réinvestissement. **Il s'agit donc bien d'une stratégie qui concrétise un équilibre entre réinvestissement et désendettement. Le Rapporteur spécial sera vigilant à ce qu'elle soit effectivement respectée.** Le ministre des Finances et des Comptes publics a réaffirmé cette stratégie devant les députés au cours de son audition par la Commission élargie le 3 novembre 2014 : *« Nous poursuivrons cette stratégie en 2015 en mettant l'accent sur la limitation de l'endettement de l'État – 4 milliards d'euros de produits et de cessions seront affectés à cet emploi. Compte tenu du*

portefeuille de l'État actionnaire – constitué en grande partie de sociétés cotées –, vous comprendrez que je ne vous donne pas davantage de détails sur les opérations offensives que nous souhaitons mener dans les domaines que j'ai cités ».

Bien sûr, les opérations envisagées dépendent très largement de la situation des marchés, par définition très difficile à anticiper, des projets stratégiques des entreprises intéressées, de l'évolution de leurs alliances, ainsi que des opérations industrielles retenues par le Gouvernement.

Il s'agit avant tout de **clarifier le paysage actionnarial public, sans altérer la dimension stratégique du portefeuille**, et de se donner, en cas de besoin, **des marges de manœuvre en dotation dans les entreprises liées aux secteurs prioritaires – dont la transition énergétique et le développement du numérique** – définis par le Gouvernement et la majorité parlementaire, en particulier dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir. Le ministre des Finances et des comptes publics a défini les secteurs comme suit : « *l'efficacité énergétique, pour laquelle nous mettrons en place en 2015 des dispositifs d'appui – et dans le secteur industriel en fonction des dossiers et des nécessités* ».

Par ailleurs, parmi différentes hypothèses envisageables dans le futur concernant les sociétés d'autoroutes, de nouvelles marges d'actions financières pourraient permettre à l'État de prendre des parts dans le capital de ces entreprises dont un récent rapport ⁽¹⁾ a montré la rentabilité exceptionnelle qui s'apparenterait à une véritable rente. La privatisation des autoroutes en 2006 est le parfait contre-exemple d'une gestion du portefeuille qui ne préserve pas les intérêts patrimoniaux de l'État. En effet, celui-ci a cédé pour moins de 15 milliards d'euros un actif qui l'a privé d'un bénéfice net de près d'un milliard d'euros par an du fait d'une véritable rente de situation au détriment de l'État, mais également de l'ensemble des usagers. Ce manque à gagner pour l'État prive *in fine* celui-ci des marges financières nécessaires lui permettant de jouer pleinement son rôle dans le domaine fondamental des infrastructures de transport. Il est en effet depuis lors à la recherche de financements alternatifs, comme en a récemment témoigné le cas de l'écotaxe poids lourds. En tout état de cause, l'hypothèse ici formulée mériterait à tout le moins d'être mise à l'étude.

Les dépenses prévisionnelles entre le 31 août 2014 et la fin de l'année sont les suivantes :

– **PIA 2** : dans le cadre du déploiement des crédits du programme des investissements d'avenir 2 (PIA 2), 1,75 milliard d'euros vont être versés au titre de prises de participations. Ces versements de dotations en fonds propres correspondent aux prises de participation détaillées au sein des programmes suivants : P403 *Innovation pour la transition écologique et énergétique*, P404 *Projets industriels pour la transition énergétique*, P405 *Projets industriels*, P406 *Innovation*, P407 *Économie numérique*, P409 *Écosystèmes d'excellence* et P414 *Villes et territoires durables* ;

(1) Autorité de la concurrence : avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après privatisation des sociétés concessionnaires

– **CEA** : achat de titres Areva auprès du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives pour un montant de 352 millions d'euros afin de contribuer au financement du démantèlement d'installations nucléaires ;

– **Banques multilatérales de développement** : recapitalisation de la banque interaméricaine de développement (BID) et de la banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) pour un montant estimé à 30 millions d'euros ;

– **Aéroport de Toulouse Blagnac** que le ministre des Finances et des Comptes publics a cité lors de la Commission élargie du 3 novembre 2014 parmi les différentes opérations de cessions.

Pour 2015, il est inscrit 1 milliard d'euros de dépenses sur le Programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. En tout état de cause, il est prévu à ce stade 502,8 millions pour l'action n° 01 *Augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés* qui concernent essentiellement l'Agence française de développement et les banques multilatérales de développement. 387,2 millions d'euros sont inscrits sur l'action n° 03 *Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société*.

Par ailleurs, sur le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* sont inscrits 4 milliards d'euros en 2015 contre 1,5 milliard d'euros en 2014. Les dépenses prévues au compte se répartissent, à hauteur des disponibilités du compte résultant des cessions des participations financières, entre les opérations en capital du programme 731 et le désendettement. En conformité avec la nouvelle doctrine et les propos du ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique lors de son audition, ce montant est un maximum et tout produit supplémentaire résultant de cessions de titre viendra abonder le programme 731.

• À la suite des remarques réitérées du Rapporteur spécial pour adapter les indicateurs de performance à la nouvelle doctrine de l'État actionnaire, ceux-ci ont été profondément remaniés. De nouveaux indicateurs plus proches de ceux établis par les entreprises ont été mis en place. Ainsi le suivi de l'investissement a été enrichi par deux sous-indicateurs destinés à mesurer le poids de la dette et sa dynamique. Le calcul d'un taux de rendement de l'actionnaire ne rend plus seulement compte du versement des dividendes, mais aussi de la valorisation des titres et de l'impact des produits de cessions. Enfin, l'indicateur « Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières » a été simplifié. Cependant, le Rapporteur spécial rappelle que les nouvelles orientations de l'État actionnaire ne se traduisent toujours pas par la prise en compte des objectifs de soutien à l'innovation et à la production, mais restent toujours concentrées sur une optique de rentabilité financière.

**PERFORMANCE DES ENTREPRISES DU PÉRIMÈTRE (INDICATEURS ASSOCIÉS
À L'OBJECTIF N° 1 VEILLER À L'AUGMENTATION DE LA VALEUR DES PARTICIPATIONS
FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ET L'OBJECTIF N° 2 ASSURER LE SUCCÈS DES OPÉRATIONS DE
CESSIONS DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES)**

		2012	2013	LFI 2014	Révisé 2014	PLF 2015
1.1	Rentabilité opérationnelle des capitaux employés	8,4	10,9	ND	ND	ND
1.2	Suivi et maîtrise de l'endettement					
	– Ratio dette nette/capitaux propres	1,22	1,1	SO	ND	ND
	– Ratio dette nette/EBITDA	4,3	3,4	ND	ND	ND
	– Dynamique de la dette sur 4 ans	+ 0,5	– 0,9	ND	ND	ND
1.3	Taux de rendement de l'actionnaire	– 10,74	61,44	ND	4,5	6
2.1	Écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière des participations cédées	ns	3,6 millions euros	0	140 millions euros	0
2.2	Taux des commissions versées par l'État à ses conseils	0	0		600 000 euros	ns

Source : projet annuel de performances.

Pratiquement aucun objectif n'est assigné pour l'année à venir. Même pour l'année en cours, les objectifs sont fort peu documentés. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'utilité de ce dispositif d'évaluation de la performance. Après avoir refondu les indicateurs, le Rapporteur spécial appelle le responsable de programme à les utiliser désormais.

En revanche, le PAP récapitule le montant des dividendes perçus par l'État actionnaire :

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Dividendes en numéraire	1,4	2,9	4,8	5,6	3,3	4,3	4,4	3,2	4,2	3,9
Dividendes en actions	-	-	-	-	2,2	0,1	-	1,4	0,2	-
Total	1,4	2,9	4,8	5,6	5,5	4,4	4,4	4,6	4,4	4,9

Les prévisions se fondent sur la poursuite d'un rendement des dividendes de l'ordre de 4 %, en ligne avec ceux observés les années passées sur le portefeuille de participations publiques cotées, et une hausse des cours de l'ordre de 2 à 3 %.

Le tableau suivant récapitule le détail des dividendes versés à l'État en 2014 :

DIVIDENDES VERSES A L'ÉTAT EN 2014 (EN EUROS)

Entreprises non financières	Montant	Date de versement
ADP	92 697 371	28/05/2014
AÉROPORT BORDEAUX MÉRIGNAC	1 643 669	01/07/2014
AÉROPORT MONTPELLIER MÉDITERRANÉE	625 145	04/07/2014
AÉROPORT STRASBOURG ENTZHEIM	65 749	15/07/2014
AÉROPORT TOULOUSE BLAGNAC	1 429 664	01/07/2014
AÉROPORTS COTE D'AZUR	4 677 043	02/07/2014
Air France KLM - OCÉANE	1 573 474	17/02/2014
Air France KLM - OCÉANE	5 140 763	1 ^{er} /04/2014
CNP Assurances	5 887 231	14/05/2014
DASSAULT AVIATION	9	26/05/2014
DCI	3 926 972	03/07/2014
DCNS - solde exercice 2013	13 814 532	05/05/2014
EDF - solde exercice 2013	1 069 737 250	06/06/2014
ÉLECTRICITÉ DE MAYOTTE	62	29/08/2014
FDJ	98 640 000	26/06/2014
GDF SUEZ - solde exercice 2013	593 484 167	06/05/2014
GDF SUEZ - acompte 2014	405 398 632	15/10/2014
Grand port maritime de Dunkerque - exercice 2012	7 196 000	22/01/2014
Grand port maritime de la Guadeloupe - exercice 2012	1 186 000	28/01/2014
Grand port maritime de la Rochelle - exercice 2012	1 750 000	20/01/2014
Grand port maritime de Marseille - exercice 2012	790 000	22/01/2014
Grand port maritime de Rouen - exercice 2012	2 804 000	22/01/2014
HERAKLES	1	16/05/2014
IMPRIMERIE NATIONALE	5 152 000	27/05/2014
LA POSTE	126 000 000	27/06/2014
ORANGE - solde exercice 2013	178 097 217	05/06/2014
ORANGE - solde exercice 2014	71 238 887	décembre
Port autonome de Paris - exercice 2012	8 300 000	23/01/2014
RENAULT	76 347 214	15/05/2014
SAFRAN	59 801 745	03/05/2014
SEMMARIS	1 998 555	26/06/2014
SNCF	174 516 000	25/04/2014
SOFRESA	299 460	24/07/2014
THALES	1 751	30/05/2014
TSA - solde exercice 2013	45 100 000	04/07/2014
Prévisions fin 2014	885 713 555	
TOTAL	3 945 034 116	

Source : ministère de l'Économie.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* retrace, en dépenses, l'octroi d'avances à ces services ou organismes et, en recettes, leur remboursement. Les intérêts perçus sur ces avances sont affectés au budget général.

Le compte serait légèrement excédentaire en 2015, à hauteur de 93,8 millions d'euros, en raison principalement du remboursement, à hauteur de 46,4 millions d'euros (à la suite des 91,4 millions d'euros versés en 2014), du reliquat de l'avance octroyée à l'AFITF et pour la première fois cette année d'un excédent lié au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* de 57,3 millions d'euros.

Le tableau suivant détaille les grands équilibres du compte prévus en 2015.

PRÉVISION DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE POUR 2015

(en millions d'euros)

	Dépenses	Recettes	Solde
Compte	7 438,8	7 532,6	93,8
P 821	7 200	7 200	0
P 823	56	107,5	51,5
P 824	167,8	225,1	57,3
P 825	15	0	- 15

Source : d'après projet annuel de performances.

- En premier lieu, les avances retracées sur le **programme 821** sont destinées au **préfinancement des aides de la politique agricole commune** par l'agence de services et de paiement (ASP).

Une telle affectation n'appelle pas de commentaires particuliers dans la mesure où ces avances sont systématiquement remboursées avant la fin de l'année afin d'assurer l'équilibre du compte. Entre le remboursement de ces avances à l'État et le versement effectif des aides agricoles, l'ASP contracte un crédit-relais pour assurer la pérennité du préfinancement.

- En deuxième lieu, le **programme 823** retrace des octrois d'avances à divers organismes en charge de missions de service public.

En 2014, sont prévus les remboursements suivants :

- le reliquat de l'avance octroyée en 2009 à l'AFITF pour 46,4 millions d'euros ;

– une partie des avances octroyées entre 2012 et 2014 à l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) qui a le statut d’ODAC ⁽¹⁾ à hauteur de 1,7 million d’euros ;

– une partie de l’avance accordée en 2009 à la cité de la musique pour 6 millions d’euros ;

– une prévision de remboursement d’une partie de l’avance accordée en 2007 à l’Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) pour 3,4 millions d’euros.

En dépenses, il est prévu une avance de 6 millions d’euros en faveur de l’AEFE pour financer des investissements dans les établissements français à l’étranger et 50 millions d’euros de crédits pour faire face à des éventuels besoins de trésorerie d’organismes gérant des services publics.

• S’agissant des avances octroyées sur le **programme 824 au budget annexe du contrôle et de l’exploitation aériens (BACEA)**, entre 2007 et 2014, le montant des octrois d’avances est supérieur à celui des remboursements, ce qui a conduit à un accroissement continu de la dette comme l’illustre le tableau ci-dessous :

	Stock d’avances
2007	408 248 874,00
2008	487 197 404,48
2009	733 493 926,04
2010	902 594 035,60
2011	1 010 257 634,36
2012	1 138 178 132,22
2013	1 217 148 693,17
2014 (prévision)	1 281 491 934,11

En 2015, pour la première fois, il est prévu 225,1 millions d’euros de remboursements contre seulement 167,8 millions d’euros d’avance.

Enfin, comme en 2014, il est prévu qu’en 2015 serait octroyé, sur le **programme 825**, un montant de 15 millions d’euros d’avances à l’office national d’indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) pour l’indemnisation des victimes du Benfluorex.

(1) « Organisme divers d’administration centrale », organismes contrôlés et financés majoritairement par l’État, auxquels celui-ci a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau de l’État.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE*

Le compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾ *Participations de la France au désendettement de la Grèce* est le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient.

À sa création, ce transfert de ressources portait sur les revenus perçus par la Banque de France sur les seules obligations souveraines grecques **qu'elle détient pour son compte propre**, notamment dans le cadre de sa stratégie de placement. Le montant de ce transfert est évalué à 754,3 millions d'euros entre 2012 et 2020. Cette somme a été intégralement versée en 2012 et 2013 : 198,7 millions d'euros en 2012 et le solde de 555,6 millions d'euros en 2013. Ce versement anticipé a permis un gain en trésorerie pour l'État. En comptabilité nationale, ce surplus de recettes est toutefois sans impact sur le solde public car, du fait de l'application de la règle des droits constatés, la recette serait prise en compte au fur et à mesure de l'engagement de la dépense.

Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, le transfert de ressources ainsi opéré au profit de la Grèce a été étendu aux revenus perçus par les banques centrales nationales sur les obligations souveraines grecques **acquises dans le cadre du *Securities market program*** – le programme d'achat d'obligations souveraines mis en œuvre par l'Eurosystème à compter de 2010 –, soit un montant total de 2,06 milliards d'euros entre 2013 et 2025 en ce qui concerne la Banque de France. Une convention en date du 26 juin 2013 a été adoptée entre la Banque de France et l'État pour organiser ce transfert de ressources. Les versements pour les années 2013, 2014 et 2015 sont respectivement de 450 millions d'euros, 399 millions d'euros et 309 millions d'euros.

Les **recettes** du compte correspondent aux versements effectués par la Banque de France au profit de l'État au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs. Au titre de la rétrocession des revenus perçus sur les obligations acquises dans le cadre du *Securities market program*, le versement de la Banque de France couvrirait exactement, chaque année, la dépense du compte, soit 309 millions d'euros en 2015.

Dans la mesure où les opérations menées au titre de la rétrocession des revenus perçus sur les obligations acquises dans le cadre du *Securities market program* sont équilibrées, le **solde du compte** dépend des opérations menées au titre de la rétrocession des revenus perçus sur les obligations détenues pour compte propre.

(1) Ce compte a été créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Comme prévu initialement, le solde excédentaire s’est dégradé en 2013, à hauteur de 406,6 millions d’euros du fait du versement anticipé effectué par la Banque de France et décrit plus haut pour s’établir à – 101,8 millions d’euros en 2014.

À compter de 2014, ce solde serait structurellement négatif car les dépenses au titre du reversement des revenus tirés des obligations détenues pour compte propre ne seraient pas couvertes par des recettes – puisque celles-ci auront été versées par anticipation en 2012 et en 2013. Comme indiqué plus haut, les dépenses au titre du reversement des revenus tirés des obligations acquises dans le cadre du *Securities market program*, en revanche, seraient équilibrées chaque année par des recettes de même montant du fait de l’absence de versement anticipé par la Banque de France de ces recettes. En 2015, le solde attendu serait de - 123,5 millions d’euros.

La chronique de ces versements et le montant prévisionnel du solde du compte sont détaillés dans le tableau suivant.

CHRONIQUE DES DÉCAISSEMENTS PRÉVISIONNELS

(en millions d’euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Compte propre	198,7	149	101,8	123,5	92,6	56	19,3	7,7	5,8	0	0	0	0	0	754,3
SMP	0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	2 060
Solde	0	+406,6	-101,8	-123,5	-92,6	-56	-19,3	-7,7	-5,8	0	0	0	0	0	0

Source : projet annuel de performances.

SOLDE DU COMPTE

(en millions d’euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
0	+406,6	-101,8	-123,5	-92,6	-56	-19,3	-7,7	-5,8	0	0	0	0	0	0

À noter qu’en raison de la nature particulière du compte, qui tient lieu de simple « canal budgétaire » entre la Banque de France et l’État grec, aucun dispositif de mesure de la performance ne lui est associé.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234).

Après l'audition de M. Michel Sapin, ministre des Finances et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2014 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits des comptes spéciaux Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

*La Commission **adopte**, suivant l'avis favorable de M. Guillaume Bachelay, rapporteur spécial, les comptes spéciaux Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

**ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

- M. Emmanuel Macron, ministre ;
- M. Régis Turrini, directeur général de l'Agence des participations de l'État.

Banque publique d'investissement – Bpifrance

- M. Nicolas Dufourcq, directeur général.

**Confédération nationale des petites et moyennes entreprises
(CGPME)**

- M. Jean-François Roubaud, président.