



N° 1055

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 44**

### **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**

Rapporteuse spéciale : MME VALÉRIE RABAULT

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2017</b> .....	5
A. LE CAS <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i> .....	5
1. Les dépenses .....	6
2. Les recettes .....	7
3. Analyse de la performance.....	8
B. LE CAS <i>PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENNETEMENT DE LA GRÈCE</i> .....	9
C. LE CCF <i>AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i> .....	10
<b>II. LE STATUT DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT</b> .....	11
A. UN STATUT JURIDIQUE INADAPTÉ À LA GESTION DE LONG TERME DES PARTICIPATIONS.....	11
B. UNE RÉFORME DU STATUT QUI POURRAIT CONSTITUER UNE ALTERNATIVE À LA CRÉATION DU FONDS POUR L'INNOVATION.....	12
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	14
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	15



Le présent rapport porte sur trois comptes spéciaux dont deux comptes d'affectation spéciale (CAS) et un compte de concours financiers (CCF).

Parmi les trois comptes spéciaux qui entrent dans le champ de ce rapport, le CAS *Participations financières de l'État* (ci-après CAS *PFE*) est, de loin, celui dont l'enjeu stratégique et patrimonial est le plus important. Il permet de mesurer le rôle et la place de l'État actionnaire dans notre économie.

Le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* constitue 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, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Enfin, le compte de concours financiers (CCF) *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* retrace les avances accordées par l'État à diverses entités publiques.

La première partie de ce rapport analyse brièvement l'exécution budgétaire de ces trois comptes spéciaux (I).

Le thème d'évaluation choisi par la rapporteure spéciale dans le cadre des travaux de la commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) porte sur l'adéquation du statut de l'APE à l'action de l'État actionnaire (II).

## I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2017

### A. LE CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le solde reporté du compte au 31 décembre 2016 était de 3,675 milliards d'euros.

Le solde annuel au titre de l'exercice 2017 est déficitaire de 751 millions d'euros à raison de recettes de 7,911 milliards d'euros et de dépenses de 8,662 milliards d'euros.

Le III de l'article 6 du projet de loi de règlement arrête en conséquence le solde reporté du compte à 2,923 milliards d'euros au 31 décembre 2017.

#### CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2016	Recettes 2017	Dépenses 2017	Solde du compte au 31 décembre 2017
3 675	7 911	8 662	2 923

Source : rapport annuel de performances 2017.

La comparaison de l'exécution avec les prévisions de la loi de finances initiale présente peu d'intérêt car les prévisions ont été fixées de façon conventionnelle – comme cela a souvent été le cas par le passé – à 5 milliards d'euros en recettes et 6,5 milliards d'euros en dépenses. Cette présentation permet d'éviter de donner des informations au marché sur le programme de cession envisagé, mais elle prive le Parlement des données nécessaires pour apprécier les niveaux de dépenses et de recettes prévisionnels.

**La rapporteure spéciale regrette que le budget en recettes et dépenses du compte spécial ne soit absolument pas appréhendé au moment du vote de la loi de finances initiale.**

### 1. Les dépenses

L'exercice 2017 a été marqué par la restructuration de la filière nucléaire pour un coût global de 8,1 milliards d'euros, soit l'essentiel des dépenses du compte.

AREVA a été divisée en trois structures principales :

– la filière de construction et d'entretien des réacteurs a été placée au sein de la société NEW AREVA NP, renommée FRAMATOME en 2018 ; FRAMATOME est désormais une filiale d'EDF ; l'État n'a pas investi directement dans FRAMATOME mais a participé à hauteur de 3 milliards d'euros, sur un montant global de 4 milliards d'euros, à la recapitalisation d'EDF pour lui permettre de devenir chef de file de la filière des réacteurs nucléaires ;

– la filière du cycle de combustible nucléaire y compris les activités minières a été placée au sein de NEW AREVA HOLDING SA, devenue ORANO en 2018 ; l'État a participé à la recapitalisation d'ORANO à hauteur de 2,5 milliards d'euros ; deux groupes industriels japonais ont apporté en complément 500 millions d'euros ;

– les actifs douteux, y compris les risques inhérents au chantier finlandais de construction d'un EPR (« *European Pressurized Reactor* ») sont restés logés dans AREVA SA qui a été recapitalisée à hauteur de 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, l'État a procédé :

– au rachat de titres d'AREVA SA détenus par des tiers dans le cadre d'une offre publique de retrait pour 290 millions d'euros ;

– et au rachat d'une partie des titres qu'AREVA détenait au sein d'AREVA TA, devenue TECHNICATOME, pour un montant de 0,3 milliard d'euros.

### **Impact sur le déficit public**

Les dépenses budgétaires du CAS *PFE* ne sont pas, en principe, des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale mais des investissements. Toutefois, par exception, lorsque l'opération n'aurait pas pu être effectuée par un **investisseur avisé**, elles sont considérées comme des dépenses publiques.

La recapitalisation d'AREVA SA ne répond pas au critère de l'investisseur avisé puisqu'il s'agit d'une structure de défaisance. Elle a donc été considérée comme étant une dépense publique tant par l'INSEE que par Eurostat.

Les interprétations de ces deux organismes divergent sur le traitement de la recapitalisation d'ORANO. L'INSEE a comptabilisé les 2,5 milliards de cette recapitalisation comme une prise de participation, sans incidence sur le déficit public, considérant que l'investissement s'est fait conjointement et dans les mêmes conditions que des investisseurs privés. L'organisme de statistiques européen Eurostat estime au contraire que l'ensemble de la recapitalisation doit être pris en compte comme de la dépense publique.

En conséquence, le déficit public est mesuré à 2,6 % du produit intérieur brut par l'INSEE mais à 2,7 % par Eurostat.

Les autres dépenses se sont élevées à 0,6 milliard d'euros. Il s'agit pour l'essentiel d'opérations de renforcement de fonds propres au bénéfice principalement de l'Agence française de développement (160 millions d'euros), de banques multilatérales de développement (134 millions d'euros) et du Laboratoire français de fractionnement et de biotechnologies (90 millions d'euros).

## **2. Les recettes**

Un programme soutenu de cessions d'actifs portant principalement sur ENGIE, Peugeot et Renault a eu lieu en 2017 pour permettre le financement de la restructuration de la filière nucléaire : une cession a été opérée par le précédent Gouvernement, trois cessions ont été réalisées par l'actuel Gouvernement.

Ces trois opérations importantes ont permis à elles seules au CAS *PFE* d'enregistrer 5,8 milliards de recettes, dont :

– 2,67 milliards d'euros au titre de la cession d'actions d'ENGIE représentant 8,2 % du capital ;

– 1,92 milliard d'euros au titre de la cession d'actions de PSA à Bpifrance représentant 12,7 % du capital ;

– et 1,21 milliard d'euros au titre de la cession d'actions de RENAULT représentant 4,73 % du capital.

L'État s'est ainsi retiré du capital de PSA et son pourcentage de détention du capital dans ENGIE et RENAULT a été réduit à respectivement 24,1 % et 15 %.

L'essentiel des cessions est intervenu durant le second semestre de l'année c'est-à-dire après le début des opérations de restructuration de la filière nucléaire. C'est la raison pour laquelle, en cours d'exercice, le décret d'avance du 20 juillet 2017 a prévu un abondement *via* le budget général de 1,5 milliard d'euros par des ouvertures de crédits sur la mission *Économie*. Sans cet abondement, le solde du CAS aurait été insuffisant durant la première partie de l'année 2017 pour autoriser le financement de la restructuration de la filière nucléaire.

Les autres recettes du compte, d'un montant de 627 millions d'euros, sont essentiellement des remboursements d'avance d'actionnaire (dont 300 millions d'euros au titre d'une avance consentie en 2007 à l'Agence de l'innovation industrielle et 180 millions d'euros au titre d'une avance consentie en 2004 à la Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises).

### 3. Analyse de la performance

**La rapporteure spéciale regrette qu'un certain nombre d'indicateurs de performance ne soient pas renseignés et que certains ne soient pas pertinents.** En matière d'évaluation de la performance du compte d'affectation spéciale, deux approches pourraient être retenues :

- celle visant à apprécier l'opportunité de détention de titres au regard d'une stratégie définie par le Gouvernement ; cette approche n'est à l'heure actuelle pas retenue ;
- celle visant à quantifier le rendement économique pour la performance budgétaire du CAS *PFE* ; cette approche est déclinée *via* plusieurs indicateurs : elle gagnerait à être enrichie en affichant clairement les plus-values et moins-values de cessions comme le recommande la Cour des comptes (recommandation n° 3<sup>(1)</sup>).

**La rapporteure spéciale s'interroge sur l'indicateur 2.1 qui mesure l'écart entre les recettes issues des cessions et celles qui résulteraient de la moyenne de la valeur boursière des participations cédées calculée sur les six mois précédant chaque opération.** Plus l'écart est faible ou positif, plus il est possible d'estimer que la cession a été réalisée dans de « bonnes » conditions pour le contribuable. Plus l'écart est négatif, plus il a lieu de s'interroger sur le choix de la date des cessions. La rapporteure observe qu'en 2015 et 2016, cet écart a été positif voire proche de 0. En revanche en 2017, cet écart ressort à -12,1 %, signifiant qu'il y a eu sur l'année des périodes de vente des titres concernés plus favorables que celles auxquelles ont été réalisées les cessions par l'APE. **Concrètement, si les cessions avaient été réalisées à ces périodes plus favorables, les recettes supplémentaires retirées par l'APE auraient été de 129 millions €**

---

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire ([lien](#)).



Interrogé sur ce point au cours de la CEPP, le ministre de l'économie et des finances n'a pas contesté ce mauvais résultat mais s'est défendu en expliquant que certaines cessions étaient intervenues avant qu'il soit en responsabilité. Pourtant, à l'exception d'une partie des titres ENGIE cédés en janvier 2017, la totalité des plus grosses opérations de cession ont eu lieu à partir du mois de juin 2017, soit par l'actuel Gouvernement.

## **B. LE CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

Le compte enregistre en recettes le produit de la contribution spéciale de la Banque de France correspondant aux intérêts grecs que celle-ci reverse à l'État français, et, en dépenses, le versement par la France de ces intérêts à l'État grec.

Le compte a enregistré 183 millions d'euros de recettes.

Mais la consommation de crédits a été nulle en 2017, comme en 2015 et 2016.

En effet, les rétrocessions à la Grèce ont été suspendues en l'absence de conclusion de la 5<sup>e</sup> revue du second programme d'assistance financière depuis juillet 2014. Le dispositif de rétrocession a expiré suite à un communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015. Même si la reprise des versements n'est pas envisagée à ce stade, le programme de restitutions des intérêts à la Grèce pourrait être réactivé à la fin de l'année 2018

### **CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

*(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)*

<b>Solde du compte au 31 décembre 2016</b>	<b>Recettes 2017</b>	<b>Dépenses 2017</b>	<b>Solde du compte au 31 décembre 2017</b>
846	183	0	1 029

*Source : rapport annuel de performances 2017.*

**La rapporteure spéciale regrette cette situation préjudiciable à la Grèce.** Elle a souligné au cours de la CEPP que la suspension des reversements à la Grèce avait permis à la France d'améliorer son solde budgétaire au cours des trois derniers exercices et de réduire ainsi son besoin de financement sur les marchés, à hauteur d'un peu plus de 1 milliard €

### **C. LE CCF AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

Les recettes et les dépenses du CCF *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* sont supérieures à 14 milliards d'euros.

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

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

<b>Solde du compte au 31 décembre 2016</b>	<b>Recettes 2017</b>	<b>Dépenses 2017</b>	<b>Solde du compte au 31 décembre 2017</b>
- 2 052	14 227	14 174	- 1 999

Source : rapport annuel de performances 2017.

Elles sont constituées principalement par le préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC) dans l'attente de leur remboursement par l'Union européenne. Les dépenses (les avances aux agriculteurs par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement) et les recettes (les remboursements de l'Union européenne) s'équilibrent en 2017 à 13,954 milliards d'euros.

Hors préfinancement de la PAC, les dépenses du compte se sont limitées à 220 millions d'euros et les recettes à 273 millions d'euros.

Il s'agit essentiellement d'opérations concernant le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), opérations critiquées chaque année par la Cour des comptes dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire au motif qu'un budget annexe ne devrait pas faire l'objet d'avances *via* un CCF lorsqu'il s'agit de financer un déséquilibre structurel.

Le Gouvernement tient compte partiellement de cette recommandation puisque la « dette » du BACEA à l'égard du CCF s'est réduite en 2017, les remboursements perçus en recettes (225 millions d'euros) étant supérieures aux avances enregistrées en dépenses (102,6 millions d'euros).

Les autres avances versées à divers organismes distincts de l'État gérant des services publics se sont élevées à 116,8 millions d'euros. Les remboursements versés par ces mêmes organismes ont été de 46,8 millions d'euros, soit un montant nettement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale. Cela s'explique par le fait que France Agrimer a remboursé seulement 15 millions d'euros alors qu'un remboursement de 275 millions d'euros était prévu.

Au 31 décembre 2017, le stock global d'avances restant à rembourser est de près de 2 milliards d'euros dont 982 millions d'euros pour le seul BACEA.

Les indicateurs de performance associés à ce CCF mentionnent des résultats qui paraissent contradictoires avec les explications fournies dans le corps du rapport annuel de performances. L'indicateur 1.2 fait ainsi apparaître l'absence

de rééchelonnement de dette en 2017 alors qu'il est précisé dans l'analyse des recettes du compte que, s'agissant de France Agrimer, « *le remboursement a été plus étalé dans le temps que ce qui avait été supposé conventionnellement dans la LFI* ». La méthodologie de l'indicateur de performances ne permet donc pas de suivre exactement les écarts entre la durée prévisible et la durée effective des avances accordées.

## **II. LE STATUT DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT**

La rapporteure spéciale considère à l'issue de ses premiers travaux d'évaluation que le statut de l'Agence des participations de l'État est inadapté à une gestion efficiente de long terme des participations. Un statut différent permettrait de financer l'innovation autrement qu'à travers le fonds créé par le Gouvernement.

### **A. UN STATUT JURIDIQUE INADAPTÉ À LA GESTION DE LONG TERME DES PARTICIPATIONS**

L'Agence des participations de l'État (APE) est un service à compétence nationale rattaché au ministre chargé de l'économie (décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004). Elle ne bénéficie pas à ce titre de la personnalité juridique. Elle ne détient donc pas les titres qu'elle gère et n'en perçoit pas les dividendes.

Dans un rapport du 25 janvier 2017 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a recommandé de faire évoluer le statut de l'APE afin que celle-ci soit transformée en opérateur public doté de la personnalité morale. L'APE verserait ainsi chaque année un dividende au budget général de l'État correspondant à une part des produits des cessions réalisées et des dividendes qu'elle aurait elle-même perçus.

La rapporteure spéciale soutient une telle évolution. L'objectif est d'améliorer les pratiques de l'État actionnaire notamment la prise de décision et permettre une meilleure appréciation de la performance.

À l'initiative de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté un amendement – devenu l'article 178 de la loi de finances pour 2018 – demandant au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement, avant le 30 juin 2018, sur « *la politique de dividende de l'État actionnaire et sur l'opportunité de faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État afin que celle-ci soit transformée en opérateur public doté de la personnalité morale, à charge pour cette dernière de verser chaque année un dividende au budget général de l'État correspondant à une part des produits des cessions réalisées et des dividendes qu'elle aurait elle-même perçus* ».

Lors de la CEPP, le ministre de l'économie s'est engagé à ce que ce rapport soit remis dans les délais prévus par la loi de finances. La Rapporteure

---

(1) ([lien](#)).

spéciale souhaite que ce rapport soit l'occasion d'engager une réforme du statut de l'APE.

La première conséquence de cette transformation juridique serait d'étendre, comme cela est le cas pour BpiFrance, la gestion déléguée aux participations actuellement détenues directement par l'État. L'APE verrait ses objectifs listés dans un contrat pluriannuel et bénéficierait d'un mandat de gestion annuel.

Actuellement, la présentation budgétaire retenue et l'absence de personnalité juridique de l'APE ne permettent pas de mesurer la contribution budgétaire des participations de l'État. La Rapporteuse spéciale a calculé que, sur la période 2006-2017, la gestion des participations de l'État a contribué en net pour environ 45 milliards d'euros à améliorer le solde budgétaire de l'État si l'on tient compte tout à la fois des cessions de participations (nettes des acquisitions) et des dividendes.

La rapporteure spéciale souhaite que cette contribution nette soit à l'avenir enregistrée dans les comptes d'une APE rénovée et dotée de la personnalité juridique. La gestion de ce patrimoine de l'État serait ainsi inscrite dans une perspective de long terme.

Le Gouvernement pourrait ainsi proposer chaque année au Parlement un montant de dividendes versé chaque année au budget général. Celui-ci serait voté en loi de finances et permettrait d'avoir un réel débat sur la politique de dividende de l'État actionnaire.

Le solde de la contribution, conservée par l'APE, servirait à financer les prises de participation et l'innovation. L'APE ne serait plus dépendante des abondements du Budget général pour mener des politiques de long terme conforme aux intérêts patrimoniaux de l'État.

## **B. UNE RÉFORME DU STATUT QUI POURRAIT CONSTITUER UNE ALTERNATIVE À LA CRÉATION DU FONDS POUR L'INNOVATION**

La transformation juridique de l'APE permettrait dès lors de remédier à plusieurs défauts du « *Fonds pour l'Innovation de rupture* » créé par le Gouvernement et géré par Bpifrance.

Ce fonds doit être doté de 10 milliards d'euros issus de deux cessions d'actifs réalisées au cours du second semestre de l'exercice 2017, ENGIE et RENAULT pour un montant de 1,6 milliard d'euros, ainsi que des titres des sociétés EDF et THALES, restant propriété de l'État, représentant près de 8,4 milliards d'euros.

À terme, selon les intentions du Gouvernement, la dotation du Fonds devrait reposer exclusivement sur des produits de privatisation et des cessions d'actifs. Le ministère de l'économie et des finances estime « *entre 200 et*

300 millions d'euros » le montant du rendement annuel généré par les actifs. Ce rendement serait alors investi dans des « *innovations de rupture* ».

Lors de la CEPP, interrogée sur ce point par la rapporteure spéciale, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que les sommes placées dans ce fonds seraient investies en obligations assimilables du Trésor (OAT). En clair, l'État va procéder à des cessions de participations pour acheter, *via* un fonds géré par Bpifrance, sa propre dette. **Ceci signifie concrètement que le produit des cessions de l'APE servira exclusivement au désendettement de la France, ce qui ne correspond pas totalement à l'objectif initialement affiché par le Gouvernement.**

**La rapporteure spéciale regrette la complexité de la solution présentée par le Gouvernement qui n'est pas appropriée au processus d'investissement qui nécessite souplesse et efficacité.**

Si la volonté du Gouvernement est d'investir entre 200 et 300 millions d'euros par an dans l'innovation, il serait préférable d'opérer par l'intermédiaire de l'APE. Celle-ci, dotée de la personnalité juridique, pourrait réunir les fonds nécessaires en conservant une part des dividendes versés par les sociétés dont elle détiendrait directement des parts.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances, et Mme Delphine GÉNY-STEPHANN, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.*

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

\*

\* \*

## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

### **Agence des participations de l'État (APE)**

- M. Martin VIAL, commissaire aux participations de l'État
- Mme Lucie MUNIESA, directrice générale adjointe