



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 43 – 2^{ème} partie

TRÉSOR ET ENTREPRISES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. Michel DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

Pages

PREMIERE PARTIE : ÉVOLUTION GENERALE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET ANALYSE DES COMPTES GERES PAR LE MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

I.- PRESENTATION GENERALE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

II.- LES COMPTES DU TRÉSOR

DEUXIEME PARTIE : LES ENTREPRISES PUBLIQUES.....5

I.- DES PERFORMANCES FINANCIERES CONTRASTEES MAIS DANS L'ENSEMBLE DEGRADEES5

A.- UN ENVIRONNEMENT DE PLUS EN PLUS CONCURRENTIEL.....7

1.- Les progrès de l'ouverture des marchés.....7

2.- Les modalités d'action de l'Etat actionnaire10

a) L'évolution de l'environnement juridique communautaire10

b) Les investissements des grandes entreprises publiques approuvés par le CIES14

B.- LES RESULTATS PAR SECTEUR.....16

1.- Le secteur de l'énergie16

2.- Le secteur des transports.....20

3.- Le secteur de la Poste et des télécommunications.....23

a) France Télécom.....23

b) La Poste.....27

4.- Le secteur de la défense et de l'aéronautique28

5.- Le secteur financier29

II.- LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET L'ETAT ACTIONNAIRE32

A.- UNE DIMINUTION NOTABLE DES DIVIDENDES REÇUS PAR L'ETAT ACTIONNAIRE DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEGRADE.....32

1.- Le tassement du produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières en 2002 et 2003.....33

2.- Un produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières étroitement dépendant des dividendes versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations.....35

B.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE 902-24, COMPTE DE PATRIMOINE DU SECTEUR PUBLIC.....36

1.– Une importante progression des recettes de cession de titres en 2003	36
<i>a) Le bilan des opérations de privatisation depuis 1993</i>	36
<i>b) Le ralentissement des opérations de cessions de titres depuis 2000</i>	38
<i>c) Des projets de cessions d'actifs en 2003 dictés par la nécessité de favoriser le développement des entreprises publiques</i>	43
2.– Une affectation contrainte par d'importants besoins en capital du secteur public	48
<i>a) Une affectation bénéficiant traditionnellement aux dotations en capital</i>	48
<i>b) Un effort de rattrapage prévu pour 2003</i>	51
EXAMEN EN COMMISSION	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 87,5% des réponses, dont 71% reçues le 9 octobre 2002, étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui regrette qu'en particulier 15% des réponses, concernant les entreprises publiques, renvoyaient au Rapport remis au Parlement et au Haut Conseil du secteur public en application de l'article 42 de la loi sur les nouvelles régulations économiques, rapport qui n'a été rendu public que le 8 novembre 2002 et qui ne répond pas complètement à tous les points abordés dans le questionnaire.

DEUXIEME PARTIE : LES ENTREPRISES PUBLIQUES

I.- DES PERFORMANCES FINANCIERES CONTRASTEES MAIS DANS L'ENSEMBLE DEGRADEES

Les 19 principales entreprises publiques dont le chiffre d'affaires est supérieur à 800 millions d'euros ont accusé globalement en 2001 une diminution de leur **résultat net**, qui passe de 4,5 milliards d'euros en 2000 à **- 10,4 milliards d'euros** en 2001 dont - 9 milliards d'euros pour France Télécom et une baisse de 27% du résultat net d'EDF. Cette réduction interrompt trois années durant lesquelles le résultat net global s'est révélé positif et croissant, de 1.948 millions d'euros en 1998 à 4.546 millions d'euros en 2000. **L'analyse des résultats révèle un contraste entre des résultats d'exploitation plutôt solides et des résultats financiers parfois très dégradés.**

Le chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises publiques a progressé au rythme soutenu de 14% en 2001, reflétant très largement **l'internationalisation et la diversification des grands opérateurs traditionnels** confrontés à la nécessité d'élargir leurs activités afin de faire face à l'ouverture de leurs marchés à la concurrence. Ainsi, les chiffres d'affaires d'EDF et de GDF ont augmenté respectivement de 18,3% et de 28%. Les acquisitions et prises de participation à l'étranger se sont élevées à 6.848 millions d'euros pour EDF et à 570 millions d'euros pour GDF, qui a par ailleurs réalisé la plus forte acquisition de son histoire début 2002 en prenant le contrôle, avec Ruhrgas, de la société gazière slovaque SPP, pour un coût de 1,55 milliard d'euros. La part des opérations d'EDF réalisée à l'étranger est ainsi passée de 23,25% du chiffre d'affaires en 2000 à 35% en 2001, tandis que les taux concernant les ventes internationales de GDF ont augmenté de 10 à 12,7%. De même, le chiffre d'affaires de France Télécom a progressé de 28% en 2001, les ventes à l'étranger atteignant 36% du chiffre d'affaires contre 26% en 2000.

Les résultats opérationnels des entreprises publiques ont témoigné d'une **bonne capacité de résistance au ralentissement de la conjoncture économique**. En effet, si l'excédent brut d'exploitation de l'ensemble des sociétés non financières de l'économie française n'a progressé que de 0,5% en 2001, contre 4% en 2000, le

résultat opérationnel cumulé de l'ensemble des entreprises publiques du secteur non financier a augmenté de 2,14% entre 2000 et 2001.

Les opérateurs historiques ont réussi à contenir les pertes de marché liées à l'ouverture à la concurrence. Ainsi, le groupe France Télécom est parvenu, malgré un contexte concurrentiel agressif, à stabiliser ses parts de marché dans le trafic téléphonique longue distance (64%), tout en confortant ses positions dans la téléphonie mobile (49%) et dans la fourniture d'accès internet (40%). En outre, l'entreprise a pu conserver une part de marché prépondérante dans la téléphonie locale (82,7%) malgré l'ouverture progressive de la boucle locale. De même, EDF a maintenu une part de marché de 87% sur le marché des clients éligibles. L'adaptation des deux entreprises à la mutation de leur environnement commence en outre à porter ses fruits : la marge brute d'exploitation de France Télécom, à périmètre constant, a ainsi progressé de 27,4% en 2000 à 28,6% en 2001 et 30,6% au premier semestre 2002 ; concomitamment, le résultat net d'EDF reste solide à 848 millions d'euros, bien qu'en réduction de 28% par rapport à 2000.

En outre, certaines entreprises publiques ont fait preuve d'une prometteuse solidité économique. Ainsi, Air France, malgré une diminution de 4% du trafic aérien mondial, est parvenue à dégager un résultat net positif et se situe par conséquent au troisième rang mondial des compagnies aériennes en terme de rentabilité et au premier en terme de gains de parts de marché durant les cinq dernières années. Rappelons par ailleurs le redressement du résultat net de la SNECMA (382 millions d'euros). Dans un environnement plus favorable, le résultat de GDF a doublé en 2001 pour atteindre 954 millions d'euros. Les entreprises du secteur financier quant à elles conservent une bonne rentabilité : le produit net bancaire de la BDPME a progressé de 12,7% pour s'établir à 283 millions d'euros ; le résultat après impôt de la CCR a augmenté de 34%, en partie après que la CCR eût été autorisée à réassurer avec la garantie de l'Etat les assureurs d'aviation ; la rentabilité sur fonds propres de la CNP – Assurances s'est accrue de 0,4 point à périmètre constant.

En revanche, **deux types de difficulté** ont obéré les résultats financiers globaux des entreprises publiques.

En premier lieu, les **charges de personnel** ont progressé à un rythme soutenu. Ainsi le résultat net de La Poste s'est dégradé, passant d'un excédent de 144 millions d'euros à un déficit de 92 millions d'euros, en raison d'une croissance de 4,6% des dépenses de personnel due à la mise en place des 35 heures sans réduction de charges sociales. Parallèlement, la SNCF a accusé en 2001 une perte de 210 millions d'euros après un gain de 296 millions d'euros en 2000. Par ailleurs les frais de personnel d'Air France ont progressé de 8,8%.

En outre, il convient de rappeler que les retraites représentent une charge différée très lourde pour certaines entreprises publiques. La charge cumulée du régime spécial de retraite des salariés d'EDF d'ici 2040 est notamment estimée à 40 milliards d'euros, et, dès 2010, en l'absence de réforme, la contribution annuelle d'équilibre versée par l'entreprise en complément des cotisations retraites des agents devrait atteindre 90% de la masse salariale.

En second lieu, les grands opérateurs ont été contraints de solder, notamment par l'inscription de lourdes provisions, les **conséquences d'une stratégie d'acquisition internationale parfois hasardeuse**. La contribution des filiales étrangères au résultat consolidé du groupe EDF a été négative de 332 millions d'euros. Cet ajustement a été beaucoup plus marqué pour France Télécom qui a accusé en 2001 et au premier semestre 2002 une dégradation spectaculaire de son chiffre résultat net (- 9 milliards d'euros et - 12 milliards d'euros). Le groupe a constaté de très importants amortissements et provisions exceptionnels qui ont eut un impact sur le bilan consolidé de 10,2 milliards d'euros en 2001 et de 10,8 milliards d'euros au premier semestre 2002.

Les mécomptes de cette expansion internationale résident moins dans des erreurs stratégiques, qui apparaissent ponctuelles et surtout communes à l'ensemble des grands opérateurs mondiaux, que dans les modalités de son financement. L'Etat n'ayant ni les moyens ni la vocation de renforcer substantiellement les fonds propres des entreprises concernées, et les augmentations de capital (par exemple par échanges d'actions) étant limitées par les statuts des entreprises (ainsi la part de l'Etat dans le capital de France Télécom ne peut être inférieure à 50%), les entreprises ont été contraintes de **recourir massivement à l'endettement**.

Ainsi, la dette financière nette de l'ensemble des entreprises publiques a progressé de 55% en 2000 et de 7% en 2001 pour atteindre 150.474, soit un ratio dette sur fonds propres de 256% contre 214% un an plus tôt, les fonds propres diminuant de 22%. La dette financière d'EDF s'établit à 22.209 millions d'euros contre 17.560 millions d'euros un an plus tôt. Celle de GDF a plus que doublé depuis 1999 et s'élevait au 31 décembre 2001 à 2.894 millions d'euros. La dette financière nette de France Télécom a atteint 69,3 milliards d'euros au 30 juin 2002 et le ratio dette nette/EBITDA 550% contre 150% en 1999.

Ces remarques liminaires exprimées, il convient de rappeler que les entreprises évoluent dans des secteurs très contrastés, et que leurs performances sont par nature très variables. Plus que les évolutions générales, ce sont les situations individuelles des entreprises qui doivent être prises en compte. Après avoir présenté un bilan d'étape du processus d'ouverture à la concurrence des marchés français, votre Rapporteur spécial procédera ainsi à un examen par secteur de la situation financière des entreprises publiques.

A.- UN ENVIRONNEMENT DE PLUS EN PLUS CONCURRENTIEL

1.- Les progrès de l'ouverture des marchés

Le secteur public domine dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications. Ces trois secteurs, en quelque sorte les piliers traditionnels de l'intervention publique, étaient caractérisés jusqu'aux années 80 par une situation de monopole de fait ou de droit. L'internationalisation des économies et le changement d'échelle des activités en réseaux, ainsi que les gains attendus et constatés de la concurrence, ont conduit à l'ouverture progressive à la concurrence de ces marchés, dans le cadre des directives européennes.

Chacun de ces secteurs a sa problématique propre et un degré d'ouverture variable. Les objectifs de l'Etat actionnaire sont cependant comparables. L'Etat doit permettre aux clients d'accéder dans les meilleures conditions de qualité et de prix aux infrastructures, que le contribuable a d'ailleurs souvent contribué à financer dans le passé, tout en favorisant le développement des entreprises publiques dans des secteurs très capitalistiques nécessitant une surface financière considérable.

- Depuis le 1^{er} janvier 1998, **l'ouverture est totale dans le secteur des télécommunications**. La concurrence est aujourd'hui bien établie sur la plupart des segments du marché, les concurrents de France Télécom détenant désormais 35% des parts de marché sur le trafic longue distance, 52% du parc des mobiles et 60% des accès internet.

Votre Rapporteur spécial constate que le bilan tarifaire de l'ouverture à la concurrence est globalement positif pour l'ensemble des catégories de clients. Ainsi, le prix des communications nationales de France Télécom a diminué entre 1996 et 2001 de 60% pour les entreprises comme pour les ménages. Pour les seules années 1999 à 2001, le prix moyen des communications longues distances a baissé de 27% pour France Télécom et de 35,5% pour ses principaux concurrents. Enfin, le prix des communications locales s'est réduit sur la même période de 11% pour les ménages et de 14% pour les entreprises. En tenant compte de la hausse du prix de l'abonnement de France Télécom (qui reste cependant, à 13 euros depuis le 20 juillet 2002, l'un des plus faibles d'Europe), les baisses sur la facture moyenne ont été de 10% pour les ménages et de 28% pour les entreprises. De même, entre 1999 et 2001, le prix moyen de l'accès à Internet a diminué d'environ 60%. Enfin, avec 37 millions d'abonnés, la téléphonie mobile est désormais un marché de masse en France.

En outre, des progrès significatifs ont été accomplis dans l'accès à la boucle locale de l'opérateur historique, dans le cadre réglementaire fixé par le décret du 12 septembre 2000. Après que l'ART eût à plusieurs reprises mis en demeure France Télécom de réduire ses tarifs d'accès, l'entrepreneur historique a présenté le 14 juin 2002 une offre de tarifs de location qui semble permettre aux opérateurs concurrents de mettre en place des activités économiquement viables. Il est probable que cette décision permettra à terme une réduction des tarifs des appels locaux.

- L'ouverture des **marchés de l'énergie** est plus progressive.

– La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, transposant la directive n° 96/92 CE du 19 décembre 1996, organise l'ouverture du **marché français de l'électricité** par étapes tout en prévoyant une programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergie fixant les objectifs nationaux par source d'énergie primaire, par technique de production et par zone géographique. Le seuil d'éligibilité à la mise en concurrence des fournisseurs est fixé à 16 GWh, ce qui correspond à une ouverture de plus de 30% de la consommation française. En outre, le projet de loi relatif aux marchés énergétiques adapte l'obligation d'achat d'électricité produite à partir d'énergie renouvelables ou par cogénération pour garantir la protection des petites installations, et supprime le monopole d'importation et d'exportation de l'électricité.

Là encore, le bilan de l'ouverture à la concurrence est prometteur. A la fin du premier semestre 2002, 60 fournisseurs disposent d'un contrat avec le service gestionnaire du réseau de transport (le Réseau du transport de l'électricité (RTE), entité autonome au sein d'EDF), plus de 50 réalisent des transactions sur l'un des segments du marché français, et 16 fournisseurs vendent leur électricité aux clients éligibles, disposant d'environ 13% des parts de marché. Les prix de l'électricité fournie aux clients éligibles ont concomitamment diminué de 20% entre 1999 et 2001. Il convient en outre de rappeler qu'ont débuté, le 26 novembre 2001, les activités de la bourse d'électricité en gros gérée par la société Powernext, dont les volumes hebdomadaires d'échanges représentent 50.000 MWh, pour des niveaux de prix comparables à ceux pratiqués dans le reste de l'Union européenne.

Par ailleurs, la loi du 10 février 2000 précitée prévoit que la part de marché ouverte à la concurrence est égale à la part de référence communautaire définie par la directive 96/92 CE. Selon le ministère de l'industrie, *« les informations transmises par les différents Etats membres à la Commission européenne et l'analyse des statistiques de la consommation française permettent de déterminer de manière quasiment certaine le niveau seuil d'éligibilité qui devra s'appliquer en 2003. Ce seuil devrait être de 7 GWh »*. Un décret modifiant les dispositions du décret (n° 2000-456) du 29 mai 2000 relatif à l'éligibilité des consommateurs d'électricité devrait être publié en fin d'année 2002.

– La directive 98/30/CE du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le **marché intérieur du gaz naturel** a fixé le 10 août 2000 comme date de l'ouverture du marché pour les plus gros consommateur de gaz naturel. Rappelons par ailleurs qu'une deuxième directive gaz est en préparation, afin de déterminer les échéances d'ouverture totale à la concurrence des marchés du gaz, une séparation accrue de l'activité de transport au sein des entreprises intégrées comme Gaz de France, et le renforcement de la régulation publique des marchés ouverts.

D'après la directive, les clients éligibles – qui sont libres de choisir leur fournisseur et leurs transporteurs de gaz – sont au minimum :

– les clients consommant plus de 25 millions de m³ de gaz par an et par site de consommation, seuil dont l'abaissement progressif est d'ores et déjà prévu (15 millions de m³ à partir du 10 août 2003, et 5 millions de m³ à partir du 10 août 2008) ;

– les producteurs d'électricité à partir du gaz, quel que soit leur niveau de consommation annuelle, avec toutefois une exception pour les cogénérateurs qui peuvent se voir appliquer un seuil ne devant pas dépasser celui des autres clients.

Les Etats ont la faculté d'élargir cette définition. Celle-ci doit aboutir, en pourcentage de la consommation nationale annuelle de gaz, à une ouverture d'au moins 20%, portée à au moins 28% en 2003 et au moins 33% en 2008.

Comme le reconnaît le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« cette directive n'a pas encore fait l'objet d'une transposition en droit français, et la Commission a introduit un recours en manquement contre la France devant la Cour de justice des communautés européennes »*. Le projet de loi présenté

en Conseil des ministres le 25 septembre 2002 et déposé sur le bureau du Sénat remédie à cette situation.

Cependant, dans l'attente de la mise en place du système définitif, subordonnée au vote de la loi de transposition, GDF a mis en œuvre à partir du 10 août 2000 des conditions provisoires d'accès à son réseau pour les clients éligibles (les non éligibles continuant à se fournir en gaz naturel auprès du distributeur – en général GDF – de la zone de desserte où ils se trouvent).

Au début de l'année 2002, des consommateurs représentant 25% de la consommation totale des clients éligibles et 5% du marché total ont changé de fournisseur, permettant l'apparition de quatre nouveaux fournisseurs sur le marché français. Le degré d'ouverture de 5% est comparable à la moyenne européenne (1% en Allemagne, 7% en Italie, 3% en Espagne mais 25% au Royaume-Uni).

- Le cadre réglementaire pour les **services postaux** a été fixé par la directive 97/67 CE qui imposait notamment la séparation entre les organes de réglementation et l'opérateur postal, modifiée par la directive 2002/39 CE du 10 juin 2002. Le monopole sera limité aux courriers de plus de 100 grammes et trois fois le tarif d'affranchissement de base à compter du 1^{er} janvier 2003, puis, en 2006, de plus de 50 grammes et deux fois et demi le tarif de base. Une ouverture totale est envisagée pour 2009 après que la Commission ait présenté un bilan de la libéralisation sur le service universel. La Commission a adressé à la France le 27 juin 2002 un avis motivé pour non transposition de la directive 97/67 CE. En réponses aux questions de votre Rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *le gouvernement travaille activement à la nouvelle organisation de la régulation postale* ».

2.– Les modalités d'action de l'Etat actionnaire

a) L'évolution de l'environnement juridique communautaire

Les modalités d'action de l'Etat actionnaire ont été affectées par trois décisions jurisprudentielles importantes en 2001 et 2002, concernant le régime juridique des aides d'Etat ainsi que celui des actions préférentielles. Par ailleurs, les modalités de contrôle de la Commission européenne devraient être substantiellement améliorées par la transposition prochaine de la directive relative à la transparence des comptes des entreprises.

- En premier lieu, l'article 10 de la loi (n° 86-912) du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations aménage deux dispositifs de **protection des intérêts nationaux**.

- D'une part, dans les sociétés relevant du secteur de la santé, de la sécurité ou de la défense, les prises de participation des investisseurs étrangers excédant 5% du capital doivent faire l'objet d'un agrément du ministre chargé de l'économie.

- D'autre part, afin de préserver ses intérêts stratégiques dans les entreprises privatisées, et lorsque le principe constitutionnel de protection des

intérêts nationaux l'exige (décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986, DC 86-207), l'Etat peut être amené à conserver des actions spécifiques assorties de droits exorbitants du droit commun, notamment la procédure d'agrément préalable par le ministre de l'économie pour le franchissement par un investisseur de seuils de détention du capital ou des droits de vote de l'entreprise, la possibilité de nomination au sein du conseil d'administration ou de surveillance d'un ou deux représentants de l'Etat sans voix délibérative désignés par décret, et le pouvoir de s'opposer à des décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie d'actifs de la société ou de ses filiales de nature à porter atteinte aux intérêts nationaux.

Aux termes de la loi, une action spécifique ne peut être transformée définitivement en action ordinaire que si la protection des intérêts nationaux n'est pas en cause.

Dans un arrêt du 4 juin 2002, Commission contre France (affaire C-483-99), la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a considéré que l'action spécifique de l'Etat dans Elf-Aquitaine constituait une restriction exagérée à la liberté de circulation des capitaux à l'intérieur de l'Union européenne prévue par l'article 56 du Traité instituant les Communautés européennes.

L'encadré ci-après reproduit la teneur de la réponse apportée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre Rapporteur spécial relatives aux actions préférentielles détenues par l'Etat et aux conséquences de la décision de la Cour sur leur régime juridique.

Sous ce régime instauré par la loi de privatisation du 19 juillet 1993, trois actions spécifiques ont été prises : une dans Elf-Aquitaine (décret n° 93-1298 du 13 décembre 1993), une dans Thomson CSF devenue Thales (décret n° 97-198 du 4 mars 1997) et une dans Aerospatiale (décret n° 99-97 du 15 février 1999).

Les droits attachés à l'action spécifique d'Elf-Aquitaine sont l'approbation préalable par le ministre de l'économie de tout franchissement des seuils de détention directe ou indirecte du dixième, du cinquième ou du tiers du capital ou des droits de vote de la société, la nomination de deux représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration sans voix délibérative et la possibilité pour le ministre de l'économie de s'opposer aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie de quatre filiales d'Elf-Aquitaine.

Ce décret a fait l'objet en 1999 d'un recours pour manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes par la Commission européenne. Dans un arrêt du 4 juin 2002, la Cour a estimé que l'action spécifique constituait une restriction exagérée à la liberté de circulation des capitaux à l'intérieur de l'Union prévue par l'article 56 du Traité CE.

Le décret n° 93-1298 du 13 décembre 1993 vient d'être abrogé (décret n° 2002-1231 du 3 octobre 2002), ce qui ne devrait cependant pas avoir de conséquences importantes. En premier lieu, si l'Etat perd le levier qui lui permettait de s'opposer à une éventuelle tentative de prise de contrôle contraire aux intérêts nationaux de Total Fina Elf (TFE) par un de ses concurrents, du fait de la taille aujourd'hui acquise par TFE, une telle prise de contrôle inamicale semble plutôt théorique. En deuxième lieu, si l'Etat perd le contrôle qu'il détenait sur les filiales Elf-Gabon et Elf-Congo, ce qui fait disparaître la possibilité de réquisitionner en cas de crise la production de ces deux entités, celles-ci ne représentent plus en 2001 qu'environ le dixième de la production du groupe TFE.

Conclue pour 90 ans lors de la fusion des groupes français Aerospatiale-Matra, allemand DASA et espagnol CASA au sein d'une nouvelle société dénommée EADS, une convention entre EADS et l'Etat français sur les missiles balistiques protège l'Etat français des évolutions de l'actionnariat d'EADS au moyen d'une promesse de vente en sa faveur des activités concernées. Cette convention a remplacé l'action spécifique

instaurée au moment de la privatisation d'Aérospatiale-Matra qui a été transformée en action ordinaire au moment de la dissolution d'Aérospatiale-Matra (décret n° 2000-630 du 7 juillet 2000).

Les droits attachés à l'action spécifique dans Thales sont l'approbation préalable par le ministre de l'économie de tout franchissement des seuils de détention directe ou indirecte du dixième ou d'un multiple du dixième du capital ou des droits de vote de la société, la nomination d'un représentant de l'Etat sur proposition du ministre de la défense au sein du conseil d'administration sans voix délibérative et la possibilité pour le ministre de l'économie de s'opposer aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie de filiales de Thales énumérés par le décret.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

• En second lieu, le régime juridique des **aides publiques** a été affecté par deux arrêts récents de la CJCE.

Tout d'abord, l'arrêt de la CJCE du 16 mai 2002, France contre Commission (affaire C-482-99) a approfondi la définition juridique de l'imputabilité de l'aide à l'Etat. Ainsi, la seule circonstance qu'une mesure d'aide est octroyée par une entreprise publique contrôlée par l'Etat ne suffit pas à imputer cette aide à l'Etat.

De manière plus fondamentale, dans un arrêt du 22 novembre 2001 (Ferring), la CJCE a considéré que l'article 86 du Traité instituant les Communautés européennes, qui permet d'autoriser une aide publique lorsqu'elle est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt économique général (MIEG), sans pour autant l'exonérer de la qualification d'aide d'Etat, au sens de l'article 87 1 du Traité, et donc de son obligation de notification préalable, devait « être interprété en ce sens qu'il ne couvre pas un avantage fiscal dont bénéficient des entreprises chargées de la gestion d'un service public [...] dans la mesure où cet avantage excède les surcoûts du service public ». Il est ainsi possible d'inférer *a contrario* que les financements publics ne sont pas considérés comme des aides d'Etat dès lors qu'ils se bornent à compenser les surcoûts liés à l'exécution d'obligations de service public.

Comme le rappelle le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, interrogé à ce propos par votre Rapporteur spécial, « *on ne connaît toutefois pas encore, à ce stade, la réaction de la Commission sur cette jurisprudence. Par ailleurs, dans deux affaires pendantes devant la CJCE, les conclusions des avocats généraux sont divergentes. Dans la première affaire, les financements publics ne seraient pas considérés comme des aides d'Etat dès lors qu'ils compenseraient le surcoût occasionné par des MIEG clairement identifiées, ce qui semble confirmer la jurisprudence Ferring. Dans la seconde, les conclusions sont inverses* ».

Il convient en outre de rappeler que les chefs d'Etat et de gouvernement ont convenu lors du sommet de Barcelone de la nécessité de parvenir à l'adoption d'une directive portant sur les services publics en général, en définissant le cas échéant un socle commun d'obligations de service universel.

• En dernier lieu, votre Rapporteur rappelle que le gouvernement devra adopter dans les plus brefs délais un décret transposant la directive 2000/52/CE modifiant la directive 80/723/CEE relative à la **transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques**. Cette directive, dont le délai de transposition était fixé au 31 juillet 2001 au plus tard, impose aux

entreprises exerçant des activités dans un secteur concurrentiel tout en étant pourvues d'une mission de service public, de tenir une comptabilité séparée entre les deux types d'activités, afin de permettre à la Commission de contrôler l'absence de flux financier résultant de l'activité liée à l'exécution d'un service public vers le secteur d'activité concurrentiel.

b) Les investissements des grandes entreprises publiques approuvés par le CIES

L'Etat agissant en sa qualité d'actionnaire et de régulateur joue un rôle essentiel dans l'élaboration des orientations stratégiques des entreprises publiques. A ce titre, le Comité des investissements à caractère économique et social (le CIES) se prononce sur les programmes d'investissement et de financement des entreprises publiques des secteurs de l'énergie, des transports et de la poste.

L'encadré ci-après indique les décisions prises à l'issue de la réunion du 22 juillet 2002 du CIES.

**LE COMITE DES INVESTISSEMENTS A CARACTERE
ECONOMIQUE ET SOCIAL (CIES)**

– Réunion du 22 juillet 2002 –

Le Comité des investissements à caractère économique et social, s'est réuni le 22 juillet 2002, en présence de Mmes Roselyne Bachelot-Narquin, Nicole Fontaine et de MM. Jean-Paul Delevoye, Alain Lambert et Dominique Bussereau, sous la présidence de M. Francis Mer, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Les ministres ont examiné les programmes d'investissements de 62 entreprises et établissements publics, dans les domaines de l'énergie, des transports et de la poste. Le montant global des investissements de ces entreprises pour l'année 2003 représente près de 19 milliards d'euros.

Les investissements approuvés pour les entreprises publiques du domaine de l'énergie représentent un peu moins de 10 milliards d'euros en 2003. Après des années 2001 et 2002 qui constituent des niveaux exceptionnels d'investissements pour les entreprises du secteur, compte tenu de prises de participations internationales dans le cadre de l'évolution du marché électrique européen, le montant d'investissements approuvé en 2003 constitue un retour à la normale.

Les investissements dans le secteur des transports continuent de progresser, avec un montant approuvé de près de 8,8 milliards d'euros pour 2003. Ces programmes sont marqués par une nette progression (+ 60% en 2003) des investissements dans le domaine ferroviaire qui représentent près de 64% de l'ensemble des investissements du secteur des transports en 2003 contre 54% en 2002. Cette évolution est due à la montée en charge des projets d'infrastructure ferroviaire, notamment des projets décidés dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et les Régions. Les investissements financés sur fonds propres (hors subventions) par les trois entreprises ferroviaires progressent à un rythme plus modéré (+13%), pour atteindre environ 3,1 milliards d'euros. Les investissements pour le développement du trafic maritime et fluvial progressent de 17% par rapport à 2002. Ces évolutions traduisent la volonté du gouvernement de développer les modes de transports alternatifs à la route, en particulier pour le transport de marchandises. Les investissements dans le secteur autoroutier représenteront 16% des investissements de transport, contre 20% en 2002 et 24% en 2001.

(en millions d'euros courants)

	2001	2002	2003
	Programme réalisé	Programmes autorisés	Programmes autorisés
Secteur de l'énergie (EDF, GDF, CDF, CNR)	12.729	11.190	9.817
Secteur des transports	5.913	6.445	8 758
<i>Aéroports (les onze plus grands)</i>	<i>690</i>	<i>889</i>	<i>901</i>
<i>Maritime et fluvial (Ports autonomes et d'intérêt national, Vt ports fluviaux, SNCM)</i>	<i>537</i>	<i>747</i>	<i>872</i>
<i>Ferroviaire (RATP, RFF et SNCF)</i>	<i>3.272</i>	<i>3.512</i>	<i>5.604</i>
<i>Autoroutes</i>	<i>1.414</i>	<i>1.297</i>	<i>1.381</i>
La Poste	501	603	659
TOTAL GENERAL	19.142	18.237	19.234

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B.- LES RESULTATS PAR SECTEUR

1.- Le secteur de l'énergie

• Le secteur de l'énergie a bénéficié d'une très forte progression de son **chiffre d'affaires** en 2001 (+20%), qui reflète essentiellement une hausse de 18,3% du chiffre d'affaires d'EDF (62% du chiffre d'affaires du secteur). La part des ventes à l'étranger s'élève à 29% de l'ensemble du chiffre d'affaire du secteur contre 14% en 1997, atteignant 15,5 milliards d'euros dont 14 milliards pour EDF.

LE SECTEUR DE L'ENERGIE ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES CONSOLIDÉ

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Charbonnages de France (« Groupe ») ^(a)	1.301	1.261	1.216	1.171	1.057	967	1.031	967
Compagnie nationale du Rhône ^(b)	227	323	259	276	433	378	339	357
EDF	28.427	29.023	29.582	28.957	29.494	32.057	34.424	40.716
GDF	7.569	7.993	8.984	9.199	9.353	9.109	11.211	14.357
Total	37.524	38.600	40.041	39.603	40.337	42.511	47.005	56.397

(a) « Groupe » CDF = CDF + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

(b) Comptes sociaux.

Cette évolution masque le déclin de l'activité de **Charbonnages de France**, dont le chiffre d'affaire décroît de 6,2% pour retrouver le niveau atteint en 1999. La houille, dont la production a diminué de 33,7% par rapport à 2000 dans la perspective de l'arrêt d'exploitation des mines à l'horizon 2005, ne contribue plus qu'à hauteur de 54 millions de francs (soit 5,6%) au chiffre d'affaire, tandis que l'électricité en représente désormais la moitié. La baisse de la production de houille résulte principalement des réductions d'effectifs opérées dans le cadre du Pacte charbonnier, avec le congé de fin de carrière à 45 ans avec 25 annuités, de difficultés d'exploitation croissantes et de l'arrêt de l'exploitation de l'une des tailles du site de Merlebach à la suite de l'accident mortel du 21 juin 2001. En outre, des cessions d'actifs toujours dynamiques (cession du parc immobilier des HBL et de Monceau les Mines, vente de 30% du capital de la Société nationale d'électricité et de Thermique) contribuent à réduire de manière substantielle le périmètre du groupe.

En revanche, EDF et GDF ont poursuivi l'extension du périmètre de leur activité, et leurs chiffres d'affaires ont progressé très vivement pour la deuxième année consécutive.

EDF a ainsi vu son chiffre d'affaire augmenter de 18,3% en 2001, reflétant une accélération de la politique d'internationalisation et de diversification du groupe. La part des filiales dans l'activité générale s'élève à 31% du chiffre d'affaires contre 19% en 2000, et la part réalisée à l'étranger dépasse 35% contre 23,25% un an plus tôt. Les acquisitions et prises de participation à l'étranger sont restées très dynamiques, atteignant 6.848 millions d'euros contre 3.312 millions d'euros en 2000, tandis que les investissements dans l'activité de production et de distribution

d'énergie en France sont restés stables (2.941 millions d'euros contre 2.845 millions d'euros).

L'élargissement de la sphère d'activité d'EDF à l'étranger en 2001 et au premier semestre 2002 concerne principalement l'Europe, avec l'acquisition de 34,5% du capital d'EnBW (pour 3.341 millions d'euros), troisième producteur d'électricité en Allemagne, la prise de contrôle directe de Fenice et la mise en place d'un partenariat avec FIAT pour l'achat de Montedison devenu Edison en Italie, et l'augmentation des investissements dans le groupe London Electricity acquis en 2000. EDF a en outre renforcé son implantation en Amérique latine, avec une montée à 88% dans le capital de Light au Brésil, la prise de contrôle de 90% d'Edenor en Argentine (pour 1.191 millions d'euros) et l'acquisition de cinq unités de cogénération à partir du gaz au Mexique. Rappelons que l'ambition du groupe EDF était de réaliser à l'horizon 2005 50% de son chiffre d'affaire hors du marché de l'électricité en France, et que le contrat de groupe signé avec l'Etat le 14 mars 2001 pour 3 ans avait affecté 19 milliards d'euros d'investissements à la croissance externe, contre 9,2 milliards d'euros aux investissements en France.

La croissance du chiffre d'affaire de **GDF** est restée très dynamique en 2001, avec une progression de 28% (26% à périmètre constant). Les investissements ont atteint 1.614 millions d'euros (+60%), dont 1.044 millions d'euros en investissements d'équipements réalisés sur le territoire national (raccordement de 510 nouvelles communes au réseau, mise en service d'un premier tronçon de l'« Artère des Marches du Nord-Est » connectée aux réseaux belges et suisses et permettant à GDF de jouer un rôle décisif dans le transit nord-sud pour l'approvisionnement de l'Italie, et création d'une filiale de négoce, Gaselys, en partenariat avec la Société générale afin de disposer d'un instrument d'intervention sur les marchés de court terme en développement dans le secteur de l'énergie). Parallèlement, l'internationalisation du groupe s'est poursuivie en 2001. Les investissements consacrés aux prises de participations et aux créations de filiales à l'étranger sont passés de 465 millions d'euros en 2000 à 570 millions d'euros en 2001 (actifs gaziers et pétroliers au Royaume-Uni, acquisition de 12% de Snohvit en mer de Barents, sociétés mexicaines de transport de gaz).

Dès lors le chiffre d'affaire réalisé à l'étranger s'établit à 12,7% du chiffre d'affaire consolidé contre 10% en 2000.

Il convient par ailleurs de relever qu'au début de l'année 2002, GDF a acquis avec la société allemande Ruhrgas, pour un montant de 3.100 millions d'euros partagé par moitié par les deux entreprises, 49% de la société gazière slovaque SPP. Cette dernière assure l'importation, le transport, le stockage et la distribution de l'ensemble du gaz slovaque, et 80 milliards de m³ de gaz russe (20% de la consommation européenne) transitent par ses infrastructures. Cette opération constitue le plus important investissement externe de l'histoire de GDF.

• En revanche, le **résultat net** du secteur a fléchi de 9% entre 2000 et 2001, lourdement grevé, comme il est désormais traditionnel, par les pertes récurrentes de CDF. La contraction du résultat d'EDF, handicapé par d'importantes provisions

exceptionnelles reflétant les limites de l'expansion internationale, a été compensée par le doublement du résultat net de GDF.

**LE SECTEUR DE L'ENERGIE
RÉSULTAT NET CONSOLIDÉ**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Charbonnages de France (« Groupe ») ^(a) .	- 79	- 635	- 713	- 924	- 902	- 919	- 927	- 1.167
Compagnie nationale du Rhône ^(b)	10	- 1	- 1	- 4	- 33	- 0	0	23
EDF ^(c)	773	653	1.271	72	1.116	1.196	1.166	848
GDF ^(c)	404	524	726	542	756	468	483	954
Total	1.108	541	1.283	- 314	937	745	722	658

(a) « Groupe » CDF = CDF + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

(b) Comptes sociaux.

(c) Avant prélèvements proportionnel et variable de l'Etat.

Le résultat net de **Charbonnages de France** s'établit en 2001 à - 1.167 millions d'euros, soit une dégradation de 25%, attribuable à la baisse du chiffre d'affaire pour 500 millions d'euros, à la hausse des contributions pour les coûts futurs des travaux de fermeture des fonds, ainsi qu'au provisionnement de la dépréciation des actifs de SOGINORPA consécutif à la cession de ces titres à l'EPINORPA. Il convient en outre de rappeler que n'apparaissent pas dans le bilan de l'entreprise les engagements de retraites non provisionnés qui s'élèvent 7,8 milliards d'euros au 31 décembre 2001 et sont couverts annuellement par une subvention de l'Etat correspondant aux charges effectives de l'année considérée.

EDF souffre pour sa part d'une rentabilité encore insuffisante. L'excédent brut d'exploitation diminue pour la troisième année consécutive (- 2% en 2001), pour atteindre 2.686 millions d'euros, soit 6,6% du chiffre d'affaires. Malgré une reprise de provision de 1,2 milliard d'euros à la suite de la renégociation à la baisse de son contrat de retraitement avec Cogéma, le résultat net diminue de 27,3% pour s'établir à 848 millions d'euros.

D'une part, l'ouverture à la concurrence de 30% du marché français s'est traduite en 2001 par une diminution de 1% des ventes d'EDF sur le marché des clients éligibles. Cependant, le résultat net de l'activité électrique du groupe en France reste solide à 1,17 milliard d'euros.

D'autre part, l'internationalisation du groupe a pesé sur les résultats. Ainsi, la crise financière argentine et les mauvaises conditions climatiques au Brésil se sont traduites par des pertes de 602 millions d'euros après consolidation. De même, l'amortissement des survaleurs, notamment chez EnBW (- 173 millions d'euros), a conduit à une contribution négative des filiales étrangères de 332 millions d'euros. Prenant acte de ces résultats dégradés, le Président d'EDF a annoncé à votre commission des Finances que le montant des investissements extérieurs prévu par le contrat de groupe 2001-2003 devrait être réduit de 19 à 15 milliards d'euros dont 10 milliards d'euros déjà engagés.

Enfin, le groupe déplore la charge croissante et non compensée des obligations d'achats d'énergie renouvelables et de cogénération sur son résultat opérationnel, qui s'est alourdie de 900 millions d'euros en 2001. De même, les commissaires aux comptes ont émis une réserve sur l'information financière relative aux engagements au titre des retraites futures. Rappelons que le provisionnement des charges de retraites, évaluées à 40 milliards d'euros, sera obligatoire à l'échéance du 1^{er} janvier 2005 en application des normes comptables internationales (IAS). Une évolution du régime spécial de retraite dont dispose la loi du 8 avril 1945 apparaît dès lors inévitable, et ce d'autant plus que la contribution annuelle d'équilibre versée par l'entreprise en complément des cotisations de retraites des agents (dont le taux est de 7,85% de leur salaire) devrait progresser de 2,6 milliards d'euros en 2002 à 4 milliards d'euros en 2020. Cette contribution qui représente aujourd'hui 52% de la masse salariale devrait atteindre 90% de la masse salariale dès 2010.

Le résultat net de **GDF** est, en revanche, très nettement positif, doublant par rapport à 2000 pour atteindre 954 millions d'euros. Il convient pourtant de relever que cette performante bénéficie de facteurs exceptionnels : les effets climatiques, un fort déstockage générateur de bénéfices mécaniques, et la réintégration d'une importante provision pour litige. L'année 2001 apparaît, hors ces mouvements exceptionnels, comme une année de consolidation au plan commercial, marquée par une certaine stabilité des résultats opérationnels.

- En dernier lieu, l'acquisition de filiales à l'étranger et la prise en compte de leur endettement ont nourri une vive croissance de la **dette financière nette** des entreprises publiques du secteur (+ 17,5% entre 2000 et 2001).

**LE SECTEUR DE L'ENERGIE
DETTES FINANCIÈRES NETTES**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Charbonnages de France (« Groupe ») ^(b)	3.816	4.320	4.585	4.861	4.905	5.305	5.514	5.367
Compagnie nationale du Rhône ^(a)	537	406	332	288	156	101	59	46
EDF	26.753	24.333	21.662	19.928	19.470	17.444	17.560	22.209
GDF	2.023	1.787	1.189	1.275	1.746	1.348	2.853	2.894
Total	33.129	30.846	27.768	26.352	26.277	24.198	25.986	30.516

(a) Comptes sociaux.

(b) « Groupe » CDF = CDF + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

Cette croissance tient principalement à l'augmentation de 26,5% de la dette financière nette d'EDF qui s'est élevée à 22.209 millions d'euros en 2001, le ratio dette/capitaux propres progressant de 1,23 en 2000 à 1,46 en 2001. Cette évolution résulte principalement des acquisitions de filiales à l'étranger financées par endettement et de la prise en compte de leurs dettes.

2.- Le secteur des transports

- La croissance du **chiffre d'affaires** des entreprises du secteur des transports s'est ralentie en 2001 (+1,6% contre +16% en 2000).

LE SECTEUR DES TRANSPORTS ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES CONSOLIDÉ

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aéroports de Paris (ADP) ^(a) ...	1.006	1.055	1.094	1.116	1.210	1.321	1.394	1.356
Air France ^(b)	10.146	8.071	8.514	9.256	9.100	10.325	12.280	12.528
RATP ^(a)	2.728	2.635	2.804	2.877	2.947	3.097	4.085	3.939
SNCF	11.657	11.218	11.754	15.617 ^(c)	16.552	17.216	19.839	20.129
Réseau ferré de France ^(a)	—	—	—	1.349	1.380	1.974	1.777	1.968
Total	25.537	22.979	24.166	30.215	31.189	33.333	39.375	39.920

(a) Comptes sociaux.

(b) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1993 (3/12/93), 1994-95 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99 et 1999-2000 (clôture au 31/03).

La **SNCF**, qui représente la moitié du chiffre d'affaire du secteur, a souffert d'une croissance très modérée du trafic voyageurs (+1,9%) et d'une régression du trafic fret (- 6,7%). Le conflit social du printemps 2001 a conduit en particulier à la paralysie d'une partie de la production et de l'arrêt de l'activité de chargement du fret, impliquant une perte pour l'entreprise de l'ordre de 160 millions d'euros.

L'exercice 2001 a constitué pour **RFF** une année de transition entre l'achèvement des investissements liés au TGV-Méditerranée mis en service en juin 2001 et le démarrage des travaux du TGV-Est. Les investissements réalisés par RFF ont ainsi atteint un étiage de 1,3 milliard d'euros en 2001 (contre 1,5 milliard d'euros en 2000).

Malgré un contexte économique particulièrement dégradé, avec un réduction de 4,1% du trafic sur l'exercice 2001-2002 à la suite des événements du 11 septembre 2001, **Air France** a témoigné de très prometteuses capacités de résistance. La compagnie française a en effet bénéficié d'un trafic passagers progressant de 1,6%, bien que le trafic fret accuse pour sa part une réduction de 5%. Les parts de marché d'Air France sont passées de 15,4% à 16,9%, ce qui permet à l'entreprise d'apparaître comme celle ayant gagné le plus de parts de marché depuis 5 ans. L'offre passager a augmenté de 3,5%, entraînant une légère diminution du taux de remplissage (76,6%), mais une très rapide adaptation de la structure de l'offre, le caractère performant du hub de Roissy, la défaillance de plusieurs concurrents et la consolidation de l'alliance Sky Team par l'intégration de Alitalia en juillet 2001 ont permis à Air France de demeurer compétitive.

LE SECTEUR DES TRANSPORTS
RÉSULTAT NET CONSOLIDÉ

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aéroports de Paris (ADP) ^{(a)(b)}	59	65	75	75	93	117	134	30
RATP ^(a)	14	- 93	72	13	11	1	22	22
Air France ^(c)	- 545	-432	- 45	289	253	358	425	156
SNCF	- 1.283	- 2.510	- 2.672	- 101	- 83	40	296	- 210
RFF	-	-	-	- 2.149	- 2.091	- 1.580	- 1.701	- 1.647
Total	- 1.755	- 2.970	- 2.570	- 1.873	- 1.817	- 1.064	- 824	- 1.649

(a) Comptes sociaux.

(b) Avant prélèvements proportionnel et variable de l'Etat.

(c) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1993 (3/12/93), 1994-95 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99, 1999-2000 et 2001-2002 (clôture au 31/03).

Les **résultats** de l'ensemble des entreprises publiques du secteur des transports se sont sensiblement dégradés en 2001, passant de 0,8 milliard d'euros en 2000 à - 1,9 milliard d'euros. Le résultat traditionnel négatif de RFF n'a pas, cette année, été compensé par un résultat significativement positif des autres grandes entreprises du secteur.

Le résultat net de **RFF** s'établit à - 1.647 millions d'euros. D'une part, malgré une progression significative de 21% de son excédent brut d'exploitation, dû pour partie à une croissance de 8,8% des péages perçus, le résultat d'exploitation se dégrade de 75% par rapport à 2000 en raison d'importantes dotations aux amortissements liées à la mise en service d'immobilisations. D'autre part, le résultat financier accuse, comme en 2000, une perte de 1,6 milliard d'euros due principalement à l'alourdissement des charges financières liées à l'accroissement de l'endettement de l'entreprise.

La **SNCF** a connu pour sa part, en 2001 une baisse très sensible de son résultat net consolidé. Le résultat d'exploitation du groupe s'est dégradé de 95% pour s'établir à 20 millions d'euros contre 407 millions d'euros un an plus tôt. La diminution des résultats opérationnels est plus sensible dans la branche transport de marchandises (chute de 80% de l'EBE qui ne représente que 0,6% du chiffre d'affaire de l'activité) en raison des mauvaises performances du Fret SNCF. Ainsi, malgré une plus value exceptionnelle de 96 millions d'euros liée à la cession de l'ancien siège du groupe, le résultat net part du groupe passe de 177 millions d'euros en 2000 à - 140 millions d'euros en 2001. Rappelons que n'apparaissent pas dans le bilan les engagements sociaux du groupe SNCF qui s'élèvent à 4,9 milliards d'euros dont 3,3 milliards au titre des retraites.

Le résultat net d'**Air France** s'est dégradé de 63% entre l'exercice 2000-2001 et l'exercice 2001-2002. Cette évolution reflète principalement une diminution de 47% du résultat d'exploitation, qui s'établit à 235 millions d'euros et représente 1,9% du chiffre d'affaire contre 3,6% un an plus tôt. Les charges d'exploitation ont en effet augmenté de 3,7 millions d'euros, malgré une baisse de

11% du poste carburant due à la baisse de 14,8% des prix du pétrole sur la période. La croissance de 5,5% (*pro forma*) des redevances aéronautiques et de 6,4% des frais d'assurances à la suite des événements du 11 septembre 2001, ainsi que l'augmentation de 8,8% des frais de personnels, qui atteignent désormais 30% du chiffre d'affaires contre 28% un an plus tôt, expliquent l'essentiel de l'accroissement des charges. Il convient pourtant de souligner que le résultat net part du groupe reste positif, à 156 millions d'euros, ce qui constitue une performance remarquable eut égard à la situation du secteur aéronautique mondial. Air France apparaît en effet, en terme de rentabilité, comme la troisième compagnie aérienne au monde, après Singapour Airlines et Qantas.

• La **dette financière** nette de l'ensemble des entreprises du secteur a repris sa progression (+ 7%).

**LE SECTEUR DES TRANSPORTS
DETTES FINANCIÈRES NETTES**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aéroports de Paris (ADP) ^(a)	904	980	1.042	1.104	1.268	1.317	1.539	1.701
Air France ^(b)	4.214	3.712	2.557	2.466	2.279	2.034	2.915	2.953
RATP ^(a)	3.638	3.925	4.129	4.225	4.053	4.088	3.839	3.967
SNCF ^(c)	24.617	27.771	30.347	29.735	28.497	27.236	24.158	23.016
Réseau ferré de France ^(a)	—	—	—	22.568	23.232	23.420	23.911	25.783
Sous-total	—	—	—	60.098	59.329	58.095	56.362	57.420
Dettes financières SNCF « transférées » à RFF	—	—	—	- 20.337	- 19.304	- 18.176	16.262	14.296
Total ^(b)	33.373	36.388	38.075	39.761	40.025	39.919	40.100	43.124

(a) Comptes sociaux.

(b) Après déduction de la dette financière RFF représentative de la dette financière de la SNCF (article 7 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997).

(c) Hors dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) ; la dette n'est pas nette de la créance sur RFF.

Cette évolution reflète essentiellement l'augmentation de 7,8% de la dette nette de RFF qui a atteint 25.783 millions d'euros en 2001 (près de la moitié de la dette de l'ensemble du secteur). Le financement des investissements ainsi que la couverture du déficit d'exploitation et de la charge de la dette n'a été qu'en partie assuré par une subvention de l'Etat de 1.829 millions d'euros, qui n'a d'ailleurs pu être versée qu'en 2002. Dès lors, RFF a dû recourir à l'endettement à hauteur de 1,9 milliard d'euros.

3.– Le secteur de la Poste et des télécommunications

a) France Télécom

FRANCE TELECOM

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chiffre d'affaire consolidé	21.737	22.535	23.059	23.893	24.648	27.233	33.674	43.026
Résultat net consolidé.....	1.501	1.410	243	2.116	2.167	2.571	3.608	- 8.994
Dettes financières nettes	14.733	13.313	10.540	15.396	13.067	14.628	60.998	63.423

France Télécom accuse une dégradation spectaculaire de son résultat net, tant pour l'ensemble de l'exercice 2001 (- 9 milliards d'euros) que pour le premier semestre 2002 (- 12 milliards d'euros). Cette situation relève d'un contraste important entre des résultats d'exploitation prometteurs et une situation financière compromise par la nécessité de solder les conséquences d'une stratégie d'expansion internationale par l'endettement qui s'est révélée difficilement soutenable.

- Porté par un marché mondial des services de télécommunications toujours dynamique, dont la croissance a atteint 8,5% en 2001 après 11% en 2000, le **chiffre d'affaires** de France Télécom a progressé de 28% en 2001 et de 10% au 1^{er} semestre 2002 (mais 2% *pro forma*). La téléphonie mobile est à l'origine de 65% de cette croissance. Le groupe est parvenu, malgré un contexte concurrentiel agressif, à stabiliser ses parts de marché dans le trafic téléphonique longue distance (64%), tout en confortant ses positions dans la téléphonie mobile (49%) et dans la fourniture d'accès internet (40%). En outre, France Télécom a pu stabiliser sa part de marché dans la téléphonie locale (82,7%) malgré l'ouverture progressive de la boucle locale. Au total, la diversification des activités du groupe est accomplie, les services de téléphonie fixe ne représentant désormais que 46% du chiffre d'affaires contre 55% en 2000, tandis que les ventes à l'étranger atteignent 36% du chiffre d'affaires global contre 26% en 2000.

L'adaptation de l'opérateur historique à la mutation de son environnement commence à porter ses fruits en terme de **résultats d'exploitation**.

En 2001, le résultat opérationnel courant avant amortissement (EBITDA) progresse de 14%, ce qui reflète cependant une légère dégradation de la marge brute d'exploitation (EBITDA sur chiffre d'affaires) de 32,1% en 2000 à 28,6%. Il convient pourtant de souligner à ce stade que l'évolution du périmètre du groupe et le caractère moins mature des nouveaux actifs consolidés explique ce phénomène. En données *pro forma*, la marge brute d'exploitation augmente de 27,4% à 28,6% entre 2000 et 2001.

De même, au premier semestre 2002, l'EBITDA augmente de 13,2% par rapport au premier semestre 2001 (10% *pro forma*) et la marge d'exploitation

pro forma se redresse à 30,6%. Ces résultats traduisent la rentabilité croissance des activités nouvelles (les activités mobiles, Internet et les opérations internationales représentent 48% de l'Ebitda contre 34% un an auparavant) tandis que les activités de téléphonie fixe se stabilisent après la dégradation constatée sur le marché local en 2001. L'analyse des résultats par segment d'activités confirme ces progrès : Orange, leader en France et au Royaume-Uni, présente une forte croissance du chiffre d'affaires (14%) et de l'Ebitda (+ 41), le taux de marge passant de 26% à 31,5%. De même, Wanadoo affiche pour la première fois depuis son introduction en bourse un Ebitda positif. Enfin, Equant atteint l'équilibre tandis que TP Group, l'opérateur polonais consolidé par France Télécom depuis le 1^{er} avril 2002, améliore son taux de marge Ebitda/chiffre d'affaires, qui passe de 36,6% au premier semestre 2001 à 42,1% au premier semestre 2002.

• En revanche, France Télécom a été amenée à solder, en 2001 comme en 2002, les conséquences financières d'une stratégie d'expansion internationale agressive. La nature et les étapes de cette politique d'acquisition sont :

– l'acquisition de la totalité du Groupe Orange plc pour un montant de 43,1 milliards d'euros ;

– le rachat des titres Atlas/Global One détenus par Deutsche Télécom et Sprint pour 4,1 milliards d'euros, permettant à France Télécom de prendre le contrôle de Global One ;

– l'acquisition de 25% de l'opérateur de télécoms polonais TPSA pour 3,41 milliards d'euros ;

– l'acquisition complémentaire de titres NTL pour 5,4 milliards d'euros ;

– la montée dans le capital de Mobilcom à hauteur de 28,5% pour 3,75 milliards d'euros ;

– le rachat de 18,87% du capital de Wind à Deutsch Telekom pour 2,08 milliards d'euros ;

– la montée dans le capital de l'opérateur de téléphonie mobile suisse Orange Communications SA à hauteur de 42,5% pour 1,28 milliard d'euros portant la participation totale à 85 %.

Certaines opérations se sont révélées hasardeuses. Ainsi, le groupe a été contraint de constater de très importantes **provisions et amortissements exceptionnels** qui ont eu un impact de 10,2 milliards d'euros sur le bilan du groupe en 2001 et de 10,8 milliards d'euros au premier semestre 2002. En 2001, ces provisions ont concerné :

– NTL pour 5,9 milliards d'euros, pour dépréciation des actions ordinaires (2.075 millions d'euros), dépréciation des obligations convertibles évaluées à leur cours de bourse du 31 décembre 2001 (161 millions d'euros), dépréciation des actions préférentielles (2.415 millions d'euros), provisions pour risque (811 millions

d'euros) et prise en charge des frais afférents à la restructuration de la compagnie (448 millions d'euros) ;

– Mobilcom pour 3,9 milliards d'euros, pour dépréciation des titres (839 millions d'euros) et de divers actifs (554 millions d'euros) ainsi que pour amortissement exceptionnel de l'écart d'acquisition (2,5 milliards d'euros) ;

– Equant pour 2,077 milliards d'euros ;

– Telecom Argentina pour 0,4 milliard d'euros.

De même, au premier semestre 2002, le conseil d'administration du groupe a pris acte de la profonde dégradation des résultats et de la faible qualité de la base de clientèle de MobilCom (le marché allemand est en effet caractérisé par un nombre important de détenteurs de licences UMTS par ailleurs achetées au prix élevé de 8,8 milliards d'euros) et décidé en conséquence d'abandonner les investissements dans la société dont France Télécom détenait 28,5% du capital.

Dans ce contexte, une provision pour risque de 7 milliards d'euros a été constatée, correspondant aux créances qui devront être rachetées aux banques et aux fournisseurs (5,9 milliards d'euros pour la reprise des créances, convertible en actions France Télécom, 900 millions de réserves pour d'éventuels dommages et intérêts à la suite des litiges avec les actionnaires de MobilCom), de même qu'une dépréciation complète des avances de 290 millions d'euros, accordées par France Télécom au premier semestre 2002, a été enregistrée.

En outre, le conseil d'administration a provisionné 1,663 milliard d'euros pour annuler son exposition sur NTL.

Votre Rapporteur spécial souhaite cependant émettre deux remarques à ce stade. D'une part, les risques principaux ayant été provisionnés, on peut considérer ces résultats comme une épuration définitive du bilan du groupe. D'autre part, si certaines opérations se sont avérées hasardeuses, les bons résultats opérationnels d'Orange, comme la rentabilité croissante des activités nouvelles et internationales, montrent que cette stratégie d'expansion, par ailleurs commune à l'ensemble des opérateurs du marché en 2000, était pertinente. Cependant, les difficultés actuelles tiennent aux montants engagés, gonflés par une surévaluation manifeste des cours et surtout aux conditions de financement de cette internationalisation.

• France Télécom ne pouvait financer cette stratégie d'expansion par échange d'actions, sous peine de diluer la part de l'Etat dont la loi dispose qu'elle ne peut être inférieure à 50% du capital. Aussi, l'entreprise a eu massivement recours à l'emprunt, à l'image de la plupart des grands opérateurs mondiaux des télécommunications.

L'endettement net de France Télécom a très fortement augmenté de 14,5 milliards d'euros début 2000 à 60,1 milliards d'euros au 31 décembre 2001. L'endettement net atteint, au 30 juin 2002, 69,3 milliards d'euros.

Le ratio dette nette / Ebitda a progressé de 1,5 en 1999 à 5,5 aujourd'hui, pour un coût moyen de la dette de 5,25%. Cette situation est certes comparable à celle des principaux opérateurs (le ratio dette nette/Ebitda s'établissait en 2001 à 2,5 pour Telefonica, 4,5 pour British Telecom, 6 pour KPN et 3,75 pour Deutsche Telecom) mais apparaît en tout état de cause insoutenable à moyen terme.

• Dans ce contexte, France Télécom ne fait pas face à un besoin urgent de **liquidités**. Le niveau des lignes de crédit actuellement disponibles, 7,15 milliards d'euros au 30 juin 2002, devrait être maintenu d'ici à la fin de l'année. En effet, les cessions d'actifs annoncées depuis le 30 juin (TDF pour 1,6 milliard d'euros, Stelat pour 0,2 milliard d'euros et Casema pour 0,7 milliard d'euros, soit au total 2 milliards d'euros) et les rentrées de cash attendues (vente de Noos, cession de créances et *Free Cash flow* opérationnel), estimées à 1,5 milliard d'euros, permettent d'anticiper un montant de liquidités disponibles au moins égal à 4 milliards d'euros d'ici la fin de l'exercice. Parallèlement, l'ensemble des décaissements dus aux investissements financiers, à la part du dividende payé en cash et aux remboursements d'emprunt, s'élève à 4,2 milliards d'euros. Par conséquent, les lignes de crédit disponibles au 31 décembre 2002 devraient être de l'ordre de 6,95 milliards d'euros.

En revanche, les remboursements d'emprunt à échéance 2003 s'élèvent à environ 15 milliards d'euros, dont 7,5 milliards d'euros au cours du premier semestre. On peut donc supposer que l'entreprise connaîtra un problème de liquidités à partir du 1^{er} juillet 2003, en l'absence de renégociation de la dette ou d'apport de capitaux propres.

Ainsi, ce besoin prévisible de liquidité, ajouté à faiblesse des capitaux propres et l'évolution des ratios d'endettement, rendent nécessaire une intervention de l'Etat.

L'endettement de France Télécom a conduit, en effet, les agences de notation à diminuer fortement la note du groupe (par exemple Standard and Poor : BBB- à long terme, perspectives stables), ce qui impose un taux d'intérêt de 7% à l'opérateur pour se refinancer. Dans ces conditions, le recours autonome à l'emprunt est exclu. Les besoins de trésorerie ne peuvent donc être couverts, hors emprunt accordé ou garanti par l'Etat, que par la cession d'actifs, la mobilisation du *cash flow* opérationnel ou l'augmentation des capitaux propres.

En outre, les fonds propres, qui s'élevaient au début de l'exercice à 21,1 milliards d'euros, sont négatifs de 0,44 milliard d'euros, une fois retranchés le résultat net semestriel, les achats d'actions à Vodafone, les dividendes versés et les réserves de conversion. Bien que les provisions soient de simples écritures comptables sans impact immédiat sur la trésorerie, et que les capitaux propres de l'entité française du groupe France Télécom SA, s'élevant à 19,8 milliards d'euros (malgré une perte de 13 milliards), soient les seuls à avoir une importance juridique, cette diminution des fonds propres place l'entreprise dans la situation d'un bilan consolidé dont le passif est uniquement composé de dettes, ce qui, là encore, exclut le recours à un nouvel endettement autonome (des normes de dettes sur fonds propres sont exigées par les créanciers).

Dès lors, on ne peut que se féliciter des engagements pris par le Gouvernement. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans un communiqué de presse publié le 12 septembre 2002, a en effet assuré que « *l'Etat apportera son soutien à France Télécom [dans la mise en œuvre d'un plan de redressement des comptes permettant son désendettement et le rétablissement de sa structure financière] et contribuera, pour sa part, au renforcement très substantiel des fonds propres de l'entreprise, dans un calendrier et selon des modalités à déterminer en fonction des conditions de marché. D'ici là, l'Etat prendra, si cela est nécessaire, les mesures permettant d'éviter à l'entreprise tout problème de financement.* »

b) La Poste

LA POSTE

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chiffre d'affaire consolidé	12.781	12.657	13.211	13.702	14.236	15.315	16.020	17.028
Résultat net consolidé.....	36	- 166	- 93	9	51	285	144	- 92
Dettes financières nettes	3.395	2.908	2.905	2.407	2.920	2.695	2.522	2.254

Le **chiffre d'affaires** consolidé de La Poste a augmenté de 6,6% en 2001 pour atteindre 17 milliards d'euros. L'explication de cette forte croissance réside principalement dans l'évolution du périmètre de l'activité colis. La Poste contrôle en effet depuis janvier 2001 85% du réseau allemand de franchisés DPD. Elle a par ailleurs conclu un accord de partenariat avec la poste suédoise dans le domaine du colis express et rapide dans les marchés scandinaves et baltes. En revanche, la croissance du chiffre d'affaires du courrier a ralenti à 1,5% en raison d'une chute de 3% des services au grand public et du ralentissement de la croissance économique qui a réduit la demande de services aux entreprises. Les services financiers compensent cette évolution en restant dynamiques (+4,2%). Ils représentent désormais plus de 25% du chiffre d'affaires global du groupe.

Le **résultat net** s'est dégradé, passant d'un excédent de 144 millions d'euros à un déficit de 92 millions d'euros. Cette mauvaise performance résulte de l'aggravation des charges avec notamment une difficile maîtrise des dépenses de personnel (11 milliards d'euros, +4,6%) due à la réduction du temps de travail, La Poste ne bénéficiant pas des réductions de charges associées au dispositif des 35 heures, et une augmentation de 14% des charges externes hors achat (transport et sous-traitance) qui dépassent 2,6 milliards d'euros. Par conséquent, le résultat d'exploitation a diminué de 58%.

La **dette financière nette** du groupe reste élevée à 2.254 millions d'euros, soit 140% des capitaux propres.

4.- Le secteur de la défense et de l'aéronautique

- Le **chiffre d'affaires** du secteur a fortement progressé en 2001 (+21,5%). Désormais 52% du chiffre d'affaires est réalisé à l'étranger.

LES ENTREPRISES DU SECTEUR CONCURRENTIEL NON FINANCIER ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES CONSOLIDÉ

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SNPE	662	667	701	745	794	844	822	853
SNECMA.....	2.885	2.743	2.852	3.515	4.340	4.860	5.646	6.893
GIAT Industries	1.169	1.271	1.281	1.027	1.079	884	564	802
Total	4.716	4.681	4.834	5.287	6.213	6.588	7.032	8.548

Le chiffre d'affaires de la SNECMA a progressé de 22%, en dépit de la baisse du trafic aérien. Le dynamisme des ventes de la branche propulsion (chiffre d'affaires en hausse de 14%), en raison de la livraison de 1.044 moteurs CFM56 explique l'essentiel de cette évolution. En revanche, la conséquence des attentats exercera une charge lourde sur le bilan de l'entreprise en 2002, la baisse anticipée du chiffre d'affaires étant de l'ordre de 10%.

GIAT a bénéficié d'une progression de 42% de son chiffre d'affaire en raison de la reprise des livraisons de chars Leclerc aux Emirats-Arabes-Unis.

- Le **résultat net** de l'ensemble du secteur progresse en 2001 pour atteindre 155 millions d'euros.

RÉSULTAT NET CONSOLIDÉ

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SNPE	22	4	6	8	14	26	6	- 20
SNECMA.....	- 334	- 130	- 43	114	260	275	331	382
GIAT Industries	- 445	- 1.570	- 300	- 434	- 139	- 144	- 280	- 207
Total	- 757	- 1696	- 337	- 312	135	157	57	155

Cette progression tient essentiellement au redressement du résultat de **GIAT** Industrie, qui progresse de 73 millions d'euros, mais reste médiocre (- 207 millions d'euros). La reprise de la livraison de chars aux EAM ne compense que partiellement les difficultés récurrentes de l'entreprise à équilibrer son compte de résultat.

La dette financière nette du secteur a diminué de 60% en 2001.

DETTES FINANCIÈRES NETTES

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SNECMA.....	515	357	372	229	133	- 282	472	356
SNPE.....	177	186	197	182	235	298	384	366
GIAT Industries.....	- 135	141	- 235	- 421	- 546	- 980	- 501	- 580
Total.....	557	684	334	- 10	- 178	- 964	355	142

La structure financière de la SNECMA apparaît très satisfaisante. Les fonds propres ont progressé de 1.076 millions d'euros en 2000 à 1.376 millions d'euros en 2001. Concomitamment, la dette nette s'est réduite de 24,5%, ce qui permet à l'entreprise d'afficher un ratio dette nette sur fonds propres de 0,26. Il convient en outre de relever que la capacité d'autofinancement du groupe dépasse 675 millions d'euros en 2001, soit presque deux fois son endettement net.

Une nouvelle recapitalisation de 591 millions d'euros a été souscrite par l'Etat fin 2001, ce qui porte le montant cumulé des dotations accordées par l'Etat depuis 1990 à 3.246 millions d'euros. A ce titre, GIAT a bénéficié d'une nouvelle dotation en capital de 305 millions d'euros en 2001. Conformément aux dispositions légales, les capitaux propres du groupe devront être reconstitués à hauteur de la moitié de son capital social en 2002.

5.- Le secteur financier

Le périmètre du secteur financier public s'est considérablement réduit. Il ne recouvre désormais que la Banque du développement des PME (BDPME), la Caisse centrale de réassurance (CCR) et la Caisse nationale de prévoyance assurances (CNP assurances).

- Comme le rappelle le rapport remis au Parlement et au Haut Conseil du secteur public en application de l'article 42 de la loi sur les nouvelles régulations économique, « la **BDPME**, dont le capital est détenu majoritairement et directement par l'Etat, a été créée à la fin de l'année 1996 pour apporter un soutien financier aux PME, à l'exemple des dispositifs existants dans la plupart des pays développés. Organisée en société anonyme à directoire et conseil de surveillance, son objet est de faciliter le développement et la pérennité des PME en facilitant leurs accès à toutes les formes de concours financiers qui leur sont nécessaires. Elle a été constituée sous la forme d'une holding qui regroupe :

- la SOFARIS, quelle détient à 49,45% du capital, et qui intervient en garantie des financements bancaires aux PME et gère à cet effet des fonds de garantie alimentés par des ressources publiques. Elle permet aux banques d'accompagner les PME à des phases critiques et risquées de leur développement, notamment en création et en transmission.

– le CEPME, dont elle détient 96,63% du capital et qui intervient avec les banques pour financer les programmes de développement des PME et pour financer la trésorerie des entreprises titulaires de commandes publiques en avançant les paiements qui leur sont dus par les collectivités publiques.

La BDPME s'appuie sur les moyens accordés par la puissance publique: dotation aux fonds de garantie, accès à la ressource Codevi centralisée à la CDC et garantie par l'Etat pour les émissions d'emprunts sur le marché obligataire. Avec 40 implantations régionales, son action est relayée dans les DOM par l'Agence Française de Développement (AFD). »

Au cours de l'exercice 2001, les accords de financement de l'investissement des PME se sont élevés à 1,25 milliard d'euros, et le montant des concours garantis à 4,37 milliards d'euros correspondant à 1,98 milliard d'euros de risques pour SOFARIS.

Comme le souligne le rapport précité : *« En 2001, la BDPME enregistre des résultats en progression par rapport aux deux exercices précédents, chacun des métiers (cofinancement, garantie, financement des créances publiques, intervention en fonds propres) a contribué à cette évolution positive.*

Les résultats 2001 de la BDPME et de ses principales composantes (CEPME et SOFARIS) sont en légère augmentation par rapport à 2000. Le résultat net après impôts consolidé atteint 22,3 millions d'euros contre 20 millions d'euros en 2000, dont 14 millions d'euros pour le CEPME et 10,7 millions d'euros pour SOFARIS. Sur les deux dernières années, il est en progression de plus de 25% ».

Le résultat brut d'exploitation est en hausse sensible pour les deux derniers exercices passant de 103,9 millions d'euros en 1999 à 126,3 millions d'euros en 2001, du fait de la progression du produit net bancaire s'élevant de 251,7 millions d'euros en 1999 à 282,9 en 2001. Les charges d'exploitation et d'investissement ont quant à elles pu être contenues à un niveau stable (– 156,6 millions d'euros).

Au total, en 2001 le résultat d'exploitation ressort à 96 millions d'euros au lieu de 86 millions d'euros en 2000 et 67 millions d'euros en 1999. Les bons chiffres de l'exploitation ont permis de consolider la structure financière de la BDPME.

Au 31 décembre 2001, le ratio de solvabilité était de 7,8% ».

• **La Caisse centrale de réassurance**, chargée de gérer le système de réassurance des catastrophes naturelles qui bénéficie de la garantie de l'Etat, ainsi que les Fonds national de garantie des calamités agricoles, Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction et Fonds de prévention des risques naturels, a vu son chiffre d'affaires brut de rétrocessions s'élever de 820 millions d'euros en 2000 à 899 millions d'euros en 2001, dont 56% correspondant aux risques bénéficiant de la garantie de l'Etat et 44% aux risques sans garantie de l'Etat. Pour les premiers risques, les encaissements afférents aux risques de catastrophes naturels sont restés prédominants (486 millions d'euros), mais, après que la CCR eût été autorisée à réassurer avec la garantie de l'Etat les assureurs aviation pour les dommages causés au sol du fait d'actes terroristes après les événements du

11 septembre 2001, les encaissements liés aux risques exceptionnels ont progressé de 38% pour atteindre 18,6%. Parallèlement, la CCR a cherché à améliorer la qualité de son portefeuille en réassurance traditionnelle.

Le résultat de souscription net de rétrocessions s'est relevé, atteignant 16,4 millions d'euros après un déficit de 10,2 millions d'euros en 2000. Cependant, cette performance résulte surtout du relèvement de la prime catastrophes naturelles, conjuguée à une sinistralité modérée, le résultat pour la réassurance sans garantie de l'Etat restant déficitaire de 52,7 millions d'euros. Le résultat après impôt, qui s'élève à 98 millions d'euros contre 73 millions d'euros en 2000, confirme ces deux tendances, la réassurance traditionnelle de la CCR reste encore non rentable.

- Le chiffre d'affaires de la **CNP – Assurances** (soit les primes d'assurance brutes) a diminué de 1,3% en 2001 pour atteindre 17,3 milliards d'euros, ce qui constitue une assez bonne performance au moment où le marché de l'assurance des personnes s'est réduit de 7%. Le résultat net récurrent part du groupe progresse pour sa part de 12,2% (14,1% en données *pro forma*) et s'élève à 528,3 millions d'euros. La rentabilité sur fonds propres progresse ainsi de 0,4 point à périmètre constant.

II.- LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET L'ETAT ACTIONNAIRE

Dans leur grande majorité, les relations financières entre l'Etat et les entreprises publiques sont retracées par le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits des sociétés », lequel enregistre, en recettes, le produit de l'ensemble des cessions de titres, qu'il s'agisse de cessions emportant privatisation ou de cessions de participations minoritaires, ainsi que le produit des réductions du capital. En dépenses, le compte a pour vocation de financer les dotations en capital, les avances d'actionnaires et autres apports aux entreprises et aux établissements publics. Il peut également retracer des achats de titres, parts ou droits de sociétés. Enfin, il supporte l'essentiel des frais relatifs aux cessions de titres.

En outre, le compte peut éventuellement contribuer au désendettement de l'Etat, *via* les versements au Fonds de soutien des rentes et à la Caisse d'amortissement de la dette publique, ainsi qu'au Fonds de réserve des retraites en 2002. Il convient de relever que l'article 21 de la loi organique de 2001 créant un compte d'affectation relatif aux « participations financières de l'Etat » exclut, en l'absence d'une disposition explicite adoptée en loi de finances et à partir du 1^{er} janvier 2006, la possibilité d'un arbitrage entre désendettement de l'Etat et dotations aux entreprises publiques, la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat étant désormais organisée dans un compte de commerce *ad hoc*.

Parallèlement, l'Etat actionnaire perçoit aussi des dividendes relatifs à ses participations. Ces ressources sont comptabilisées en recettes non fiscales du budget général. Leur examen permet de compléter l'analyse de la rentabilité financière pour l'état du secteur public.

A.- UNE DIMINUTION NOTABLE DES DIVIDENDES REÇUS PAR L'ETAT ACTIONNAIRE DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEGRADE

L'évolution à long terme des recettes non fiscales issues du secteur public met en évidence trois phénomènes. En premier lieu, malgré la réduction du périmètre du secteur public, les dividendes perçus par l'Etat n'accusent qu'une diminution modérée, hors Banque de France et Caisse des dépôts et consignations, de 11% entre 1996 et 2001. Ce résultat reflète l'assainissement et le redressement significatif de la situation de certaines entreprises publiques. En deuxième lieu, l'insertion croissante des activités des entreprises publiques dans un environnement concurrentiel se traduit par une cyclicité accrue de leurs résultats financiers et donc de la rémunération de l'Etat. En dernier lieu, le montant du dividende de l'Etat tend à devenir de plus en plus étroitement dépendant du résultat d'un noyau resserré d'organismes. Ainsi, en 2001, 95% du produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières résulte des versements effectués par la Banque de France et la CDC, tandis que 56% du produit des participations dans les entreprises non financières provient des dividendes acquittés par France Télécom et EDF. Par

conséquent, l'évolution des résultats de ces entreprises exerce un impact très significatif sur la rémunération globale de l'Etat actionnaire.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ISSUES DU SECTEUR PUBLIC DEPUIS 1995

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	LFI 2002	Révisé 2002	PLF 2003
Dividendes	1.728,28	1.525,73	1.229,44	1.343,55	1.647,84	1.798,58	2.684,79	4.003,60	2.352,33	1.490,50
dont :										
– entreprises financières ^(a)	360,82	224,28	147,11	431,98	411,96	667,44	1.141,75	1.410,70	1.420,93	409,15
– entreprises non financières ^(b)	1.367,47	1.301,44	1.082,33	911,57	1.235,87	1.131,14	1.543,04	2592,90	931,40	1.081,35
Intérêts des dotations en capital ^(c) ..	337,45	337,89	291,54	287,38	292,72	186,45	29,24	17,1	4,4	4,0
Total	2.065,73	1.863,61	1.520,98	1.630,93	1.940,55	1.985,02	2.714,03	4.020,70	2.356,73	1.494,50

(a) Ligne 110.

(b) Ligne 116.

(c) Ligne 407.

Source : Tableau construit à partir des informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En 2003, le produit des participations de l'Etat devrait s'élever à 1.490,50 millions d'euros et les intérêts des dotations en capital à 4,00 millions d'euros. Au total, le montant des recettes non fiscales issues du secteur public marquerait un net recul de 36,6% pour atteindre 1.494,50 millions d'euros contre 2.356,73 millions d'euros en 2002 et 2.714,03 millions d'euros en 2001.

1.– Le tassement du produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières en 2002 et 2003

Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières est retracé sur la ligne 116 « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéficiaires des établissements publics non financiers », et la ligne 407, qui retrace les intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires.

- Le produit de la ligne 116 pour 2002 a été révisé à la baisse de 1.662 millions d'euros par rapport à l'évaluation initiale pour s'établir à 931 millions d'euros. Cet ajustement tenait pour l'essentiel aux résultats 2001 finalement moins élevés que prévu d'EDF qui n'a versé que 315 millions d'euros de dividende en 2002 contre 1.220 millions d'euros anticipés en loi de finances initiale, soit un écart de 904,2 millions d'euros, ainsi qu'au choix du Gouvernement d'accepter le versement du dividende 2002 de France Télécom sous la forme d'actions. Celui-ci, évalué à 641 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 (montant équivalent à celui reçu en 2001) n'a pas été imputé en recettes non fiscales mais a abondé le compte titres de l'Etat. En outre, les dividendes versés par Renault devraient diminuer de 27% en raison d'une cession d'une partie du capital détenue par l'Etat.

Pour 2003, aucun versement de France Télécom n'est attendu. De même, le dividende versé par EDF devrait s'inscrire en baisse. La progression prévue pour 2003 par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 s'explique principalement par la hausse attendue du résultat de GDF et la prise en compte de dividendes des sociétés autoroutières à hauteur de 100 millions d'euros.

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES
(LIGNE 116)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
						LFI	Révisé	
EDF	480,21 ^(a)	49,93	212,06	232,03	217,85	1.219,5	315,3	205,0
Erap	204,89	—	—	—	91,47	38,1	—	6,0
Française des jeux.....	45,31	38,53	36,22	59,05	33,54	33,5	57,4	22,0
France Télécom	—	743,19	647,47	645,24	640,66	640,6	—	—
GDF	298,80 ^(a)	—	203,67	5,64	93,76	398,2	311,6	511,0
Renault	—	56,58	80,83	80,83	96,99	96,0	69,9	67,0
Sogepa (aérospatiale, EADS) ..	16,34	—	16,97	8,46	47,90	61,0	53,1	37,0
Défense Conseil International..	9,12	0,36	—	1,60	1,90	3,8	2,5	2,5
Dassault	5,23	5,48	27,80	3,80	10,16	—	5,9	—
Seita / Altadis	5,76	2,89	3,16	16,04	—	—	—	—
Total C.F.P.	1,92	—	—	—	—	—	—	—
Usinor Sacilor / Arcelor.....	9,64	1,20	0,06	0,06	0,07	—	—	—
Snecma	—	—	—	40,03	93,41	64,2	94,5	80,0
Sociétés autoroutières.....	—	—	—	—	151,00	—	—	105,0
Framatome.....	—	—	—	17,97	20,99	6,8	11,4	11,0
Air France.....	—	—	—	17,26	27,05	26,0	5,0	26,0
Autres	5,11	13,41	7,64	3,14	16,29	5,2	4,8	8,5
TOTAL ligne 116.....	1.082,33	911,57	1.235,88	1.131,15	1.543,04	2.592,9	931,4	1.081,0

(a) EDF et GDF ont versé au budget général un complément de dividende à l'Etat (respectivement 2,45 milliards de francs et 0,55 milliard de francs) au titre de l'exercice 1996, suite au règlement du contentieux entre EDF-GDF et l'URSSAF de la Haute-Garonne.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

- Les **rémunérations des dotations en capital** accordées par l'Etat retracées sur la ligne 407 sont désormais marginales, l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) disposant que le dividende constitue désormais le mode exclusif de rémunération de l'Etat actionnaire par les établissements publics à caractère industriel et commercial. Les recettes de la ligne ne concernent plus désormais que les intérêts versés par les ports autonomes au titre de la rémunération de la dotation en capital accordée en 1988.

Il convient de rappeler que les produits de la ligne 407 avaient été substantiellement réduits par les nouvelles modalités de la rémunération de l'Etat actionnaire par EDF et GDF définies en 2001.

Les modalités réglementaires de rémunération d'EDF et GDF reposaient avant 2001 sur le décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié, qui prévoyait que les dotations en capital d'EDF et GDF donnaient lieu à l'attribution, au profit de l'Etat, d'un intérêt ainsi que d'une rémunération complémentaire fixée sur la base du

résultat. Un arrêté des ministres de l'industrie, de l'économie et du budget fixait ces différents montants. Les contrats passés par l'Etat avec EDF et GDF et valables jusqu'en 2000 compris, qui ont donc servi de base pour les versements effectués en 2001 au profit de l'Etat, définissaient le taux de l'intérêt et le taux de distribution du résultat.

Les nouveaux contrats de groupe signés en 2001, pour la période 2001-2003, prévoient désormais une simplification du mode de rémunération de l'Etat, déterminant, comme seul mode de rémunération, un dividende représentant 35% du résultat net du groupe pour GDF et 37,5% du résultat net du groupe pour EDF.

**INTÉRÊTS DES DOTATIONS EN CAPITAL ET DES AVANCES D'ACTIONNAIRE
ACCORDÉES PAR L'ÉTAT
(Ligne 407)**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
					LFI	Révisé	
Electricité de France ^(a)	232,03	232,03	232,03	162,36	—	—	—
Gaz de France ^(a)	44,10	44,10	44,10	—	—	—	—
ERAP	—	—	—	—	—	—	—
Aéroports de Paris	12,65	10,29	12,65	15,01	22,87	12,7	—
Ports autonomes	2,76	0,96	3,93	9,07	6,37	4,4	4,4
TOTAL	291,54	287,38	292,72	186,44	29,24	17,1	4,4

(a) Décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié par le décret n° 86-1360 du 30 décembre 1986. Taux d'intérêt fixé à 5% dans le contrat d'objectifs avec GDF et le contrat de plan avec EDF. Les nouveaux contrats de groupe signés en 2001 pour la période 2001-2003 avec EDF et GDF prévoient une simplification du mode de rémunération de l'Etat, et déterminent, comme seul mode de rémunération, le dividende dû à l'Etat, ce qui a eu pour effet de supprimer les intérêts sur les dotations en capital versés à l'Etat par ces entreprises.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**2.- Un produit des participations de l'Etat dans les entreprises
financières étroitement dépendant des dividendes versés par
la Banque de France et la Caisse des dépôts et
consignations**

La forte croissance du produit de la ligne 110 en 2001 et 2002, années durant lesquelles son montant a atteint respectivement 1.142 millions d'euros et 1.421 millions d'euros, reposait en particulier sur le versement d'un dividende particulièrement élevé de la Banque de France, de 450 millions chaque année, lié à des résultats nets remarquables (830 et 840 millions d'euros). Par ailleurs, outre le dividende sur le résultat courant de 2001 de la CDC, l'évaluation pour 2002 intègre un versement exceptionnel de 457 millions d'euros au titre des plus-values latentes du groupe liées à l'opération d'apport de titre de la CDC dans la compagnie financière EULIA, créée en 2001 afin de regrouper les activités financières concurrentielles du groupe Caisse d'épargne et du groupe CDC.

En l'absence aujourd'hui prévisible de versement d'un dividende de la Banque de France au titre de ses résultats 2002, le produit pour 2003 des

participations de l'État dans les entreprises financières devrait être inférieur d'un peu plus d'un milliard d'euros à celui évalué pour 2002.

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT
DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES (LIGNE 110)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002		PLF 2003
						LFI	Révisé	
I.- Banque de France	34,30	261,45	25,15	72,91	450,00	450,00	450,00	–
II.- Caisse des dépôts et consignations ..	66,47	129,02	368,33	553,47	642,02	915,00	909,30	353,00
III.- Banques :								
. B.N.P.	–	–	–	–	–	–	–	–
. Crédit Lyonnais	–	–	–	21,83	25,90	25,90	29,88	29,90
. Banque Hervet (Cie financière)	2,34	0,06	1,96	6,15	–	–	–	–
. Sofaris.....	–	–	–	–	–	–	–	–
. Crédit Industriel et Commercial	–	–	–	–	–	–	–	–
. Crédit Local de France	–	–	–	–	–	–	–	–
. Non ventilés.....	–	0,15	0,01	–	–	–	–	–
Total Banques	2,34	0,21	1,97	27,98	25,90	25,90	29,88	29,90
IV.- Assurances :								
. A.G.F.....	2,20	0,60	0,83	–	–	–	–	–
. G.A.N.	–	–	–	–	–	–	–	–
. AXA / U.A.P	0,99	–	–	–	–	–	–	–
. Caisse centrale de réassurance.....	15,39	14,47	13,72	11,00	22,00	18,00	29,00	24,00
. Caisse nationale de prévoyance	25,41	26,23	1,96	2,08	1,82	1,80	2,75	2,30
Total Assurances.....	43,99	41,30	16,51	13,08	23,82	19,80	31,75	26,30
Total Ligne 110	147,11	431,98	411,96	667,44	1.141,75	1.410,70	1.420,93	409,20

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**B.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE 902-24, COMPTE DE PATRIMOINE
DU SECTEUR PUBLIC**

**1.– Une importante progression des recettes de cession de
titres en 2003**

a) Le bilan des opérations de privatisation depuis 1993

Au cours des dix derniers exercices budgétaires, les recettes nettes de privatisations et de cessions de titres se sont élevées à 48.853 millions d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

RECETTES DE PRIVATISATION DE 1993 À 2001

(en millions d'euros)

	Recettes		Imputation budgétaire			
	Brutes	Nettes	Recettes brutes		Frais et commissions	
1993	7.250	6.950	4.506	CAS ^(a) n° 902-24	197	CAS n° 902-24
			2.744	BG ^(b) ligne 210	104	BG
1994	9.419	9.215	1.796	CAS n° 902-24	91	CAS n° 902-24
			7.622	BG ligne 210	112	BG
1995	3.216	3.099	2.211	CAS n° 902-24	76	CAS n° 902-24
			1.006	CAS n° 902-27	41	CAS n° 902-27
1996	2.010	1.950	2.010	CAS n° 902-24	60	CAS n° 902-24
1997 ^(c)	8.203	7.932	8.203	CAS n° 902-24	271	CAS n° 902-24
dont :						
– ERAP – Cession de titres.....	1.539	1.539	1.539	CAS n° 902-24		
– BULL – Privatisation.....	42	42	42	«		
– AGF – Privatisation.....	32	27	32	«	5	CAS n° 902-24
– Usinor-Sacilor-Privatisation	30	34	34	«		
– France Télécom – Ouverture du capital	6.532	6.271	6.532	«	261	«
1998 ^(d)	7.793	7.572	7.793	CAS n° 902-24	221	CAS n° 902-24
dont :						
– AXA/UAP – Cession de titres.....	79	79	79	CAS n° 902-24		
– Péchiney – Cession de titres	347	345	347	«	2	CAS n° 902-24
– AGF – Cession de titres.....	81	81	81	«		
– AGF – Privatisation.....	43	43	43	«		
– SEITA – Cession de titres	114	113	114	«	1	«
– Total – Cession de titres	126	126	13	«	0	«
– SFP – Remboursement trop versé.....	183	183	183	«		
– Erap – Cession de titres Elf Aquitaine.....	15	15	15	«		
– CNP – Ouverture du capital.....	1.091	1.066	1.091	«		
– France Télécom – Ouverture du capital II.....	5.469	5.281	5.469	«	188	«
1999 ^(e)	4.644	4.559	4.644	CAS n° 902-24	86	CAS n° 902-24
dont :						
– France Télécom – Ouverture du capital II.....	166	166	166	CAS n° 902-24		
– Air France – Ouverture du capital.....	576	552	576	«	27	CAS n° 902-24
– Aérospatiale-Matra – Privatisation.....	1.548	1.495	1.548	«	53	«
– Alcatel-Cession de titres Thomson-CSF	566		566	«		
– Société de gestion de garanties et de participations ...	1.372	1.372	1.372	«		
– Sogepa-Dividende 1998.....	173	173	173	«		
2000	1.730	1.703	1.730	CAS n° 902-24	28	CAS n° 902-24
dont :						
– Cession de titres EADS.....	1.107	1.096	1.107	CAS n° 902-24	11	CAS n° 902-24
– France Télécom – Ouverture du capital II.....	89	85	89	«	5	CAS n° 902-24
– EPRD – reversement de l'excédent de trésorerie.....	69	69	69	«		
– Altadis – cession de la participation résiduelle de l'Etat.....	135	135	135	«		
– SMC – clause de retour à meilleure fortune	58	58	58	«		
2001	2.098	2.085	2.098	CAS n° 902-24	13	CAS n° 902-24
dont :						
– Thomson SA – remontée du produit de cession de TMM.....	724	724	724	«		
– SGGP/GAN.....	198	198	198	«		
– Soulte Lagardère.....	175	175	175	«		
– EADS.....	165	164	165	«	1	«
– France Télécom – ouverture du capital II.....	119	119	119	«		
– cession de la SFP.....	5					
– IS + suite cessions titres Hervet.....	39					
2002	3.874	3.789	3.874	CAS n° 902-24	85	CAS n° 902-24
dont :						
– cessions de titres Renault	1.556	1.526	1.556	«	30	«
– ASF - privatisation.....	1.843	1.788	1.843	«	55	«
– Thomson SA – remontée du produit de cession de TMM.....	250	250	250	«		
Total général	52.238	48.853	38.866	CAS n° 902-24	1.129	CAS n° 902-24
			10.367	BG ligne 210	216	BG
			1.006	CAS n° 902-27	41	CAS n° 902-27

(a) Compte d'affectation spéciale.

(b) Budget général.

(c) Ligne de recette 01 du compte n° 902-24 modifiée par la LFI 1997. Le compte a également encaissé 496,37 millions d'euros (3.256 millions de francs) au titre des cessions de participations minoritaires (ligne 02) et 0,34 milliard d'euros (2,24 millions de francs) de versements à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes, destinés à une dotation en capital à l'EPRD.

(d) Ligne de recette 01 du compte n° 902-24, modifiée par la LFI 1998. Le compte a également encaissé 411,76 millions d'euros (2.701 millions de francs) versés à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et destinés à un apport à la SMC.

(e) Lignes de recettes 01 et 02 du compte n° 902-24, modifié par la LFR 1998. Le compte a également encaissé 121,96 millions d'euros (800 millions de francs) versés à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et destinés à une dotation à CDF.

Source : Tableau construit à partir des informations fournies par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

b) Le ralentissement des opérations de cessions de titres depuis 2000

• En 2001, les recettes du compte n° 902-24 se sont élevées à **2.098 millions d'euros**, soit un niveau proche du montant constaté en 2000, 1.730 millions d'euros, mais très inférieur à la moyenne annuelle des ressources du compte depuis 1993 qui s'établit à environ 5 milliards d'euros.

La principale recette du compte résulte du **versement** le 15 mai 2001 d'un dividende et d'un précompte pour **724 millions d'euros par Thomson SA en contrepartie de la cession d'une participation majoritaire de Thomson SA** dans la société Thomson Multimédia (TMM).

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) avait en effet autorisé le reversement au compte 902-24 par Thomson SA du produit résultant de la cession ou du transfert d'actions TMM. En application du décret (n° 2000-700) du 27 juillet 2000, une participation majoritaire de Thomson SA dans le capital de TMM (28 millions d'actions) a été mise sur le marché en octobre 2000, le prix de cessions étant fixé à 55,9 euros par action pour les investisseurs institutionnels et à 53,9 euros par action pour les particuliers. Le placement global garanti a été souscrit 2,5 fois et l'émission d'obligations convertibles en actions plus de 10 fois.

Au total, la cession de titres par l'Etat via Thomson SA a permis de dégager 1.463 millions d'euros de recettes nettes. 737 millions d'euros ont été conservés par la société pour réduire son endettement, et 724 millions d'euros versés au compte 902-24.

En outre, deux opérations de cession ont été menées.

D'une part, l'arrêté du 23 février 2001, pris sur avis conforme de la Commission des participations et des transferts, a fixé les modalités du transfert de gré à gré des participations directes et indirectes détenues par l'Etat dans le capital de la **Banque Hervet**, via la cession au Crédit commercial de France de 9.601.101 actions représentant 87,1% du capital et des droits de vote de la compagnie financière, pour un prix total de **461 millions d'euros**.

D'autre part l'arrêté du 8 octobre 2001, pris également sur l'avis conforme de la commission précitée, a prévu la cession de 100% du capital de la **Société française de production (SFP)** à Domitie, société anonyme constituée d'Euromédia Télévision et de Bolloré Investissement, pour un total de **4,57 millions d'euros**. L'encadré ci-après reproduit la teneur de la réponse du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre Rapporteur spécial au sujet des étapes et des caractéristiques de la procédure de privatisation de la SFP et des procédures engagées par la Commission européenne.

Etapas et procédures de la privatisation de la SFP

La loi n° 963-14 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a inscrit la société française de production et de création audiovisuelles sur la liste des entreprises privatisables. Après l'échec d'une première tentative de cession en 1997, le gouvernement a décidé à l'automne 2000 de relancer les réflexions sur la cession éventuelle de cette participation. La consultation préliminaire de 26 partenaires potentiels a été menée par BNP-Paribas, banque conseil de l'Etat. Le ministre de l'économie des finances et de l'industrie, et le ministre de la culture et de la communication ont demandé, début 2001, à M. Roland Peylet, conseiller d'Etat, de formuler des recommandations sur l'avenir de la SFP. Celui-ci s'est prononcé pour une privatisation de l'entreprise.

Le 12 avril 2001 a été annoncé le lancement de la procédure de cession de gré à gré de la SFP, conformément à la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, sous le contrôle d'une personnalité indépendante chargée notamment de vérifier l'égalité de traitement des candidats. M. Bruno Lasserre, conseiller d'Etat, a été désigné comme personnalité indépendante.

La recherche de candidats a été très large, dans le cadre d'un processus ouvert, transparent et non discriminatoire, lancé après une prospection du marché au cours de laquelle une soixantaine d'acteurs tant français qu'étrangers ont été approchés. Malgré plusieurs marques d'intérêt, seules trois propositions ont été déposées à la date limite du 22 juin 2002.

Après instruction des trois offres reçues qui a porté sur leur recevabilité, leurs conditions financières, la qualité de leur projet industriel et social notamment, sous le contrôle de la personnalité indépendante, le gouvernement a choisi pour repreneur de la SFP, sur avis conforme de la Commission des Participations et des Transferts, la société Domitie, constituée par Euromédia Télévision (70%) et Bolloré Investissement (30%) Le prix de la transaction a été fixé à 4,57 millions d'euros (30 millions de francs).

Le projet retenu repose sur une SFP restructurée, tant en termes d'activité (suppression de l'activité décoration, forte réduction des activités éclairage et post-production), que d'effectifs, compte tenu du modèle économique qui prévaut actuellement dans le secteur de la prestation audiovisuelle (nécessitant d'offrir au client un maximum de souplesse dans la composition de ses équipes techniques). Le repreneur a proposé de mettre en oeuvre son projet en maintenant 130 des 415 postes existant au sein de l'entreprise.

Un recensement des besoins en effectifs des entreprises du secteur public audiovisuel a permis d'identifier environ 140 offres de reclassement à destination des salariés de la SFP. Au delà de ces reclassements, l'offre de Euromédia-Bolloré Investissement laissait à la charge de l'Etat le financement des mesures sociales nécessaires à la restructuration de la SFP.

Le plan de restructuration envisagé lors de la cession, qui a par la suite été négocié par les nouveaux dirigeants de l'entreprise avec les représentants du personnel, visait à proposer des solutions adaptées pour les salariés de l'entreprise, reprenant les principales mesures mises en place lors du précédent plan de restructuration, en 1998:

– des mesures d'âge, comme cela avait été le cas lors du plan de restructuration de 1998;

– pour les salariés qui ne pourraient en bénéficier et qui ne pourraient être reclassés dans l'audiovisuel public, un plan social et des mesures d'accompagnement (formation, cellule de reclassement, aide à la création d'entreprise...).

Procédures engagées par les instances européennes :

Le gouvernement français a tenu la Commission européenne informée des grandes étapes de la procédure de privatisation. Lorsque le repreneur a été choisi, le gouvernement a notifié à la Commission européenne son souhait d'apporter à la SFP une aide d'Etat d'un montant maximal de 48.448.300.M€ (317,8 MF), exclusivement destinée au financement des mesures sociales. L'aide de l'Etat a été versée sur un compte séquestre, dont la libération ne pouvait intervenir qu'après une décision positive de la Commission.

La Commission européenne a rendu une décision positive le 17 juillet 2002. Cette décision a été rendue possible grâce à l'engagement pris par les repreneurs de la SFP de contribuer au financement du plan de restructuration à hauteur de leurs obligations légales et conventionnelles. Cet engagement aura pour conséquence une réduction du montant pris en charge par l'Etat.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Enfin, les autres recettes encaissées sont :

– **376 millions d'euros** liés à la constitution d'European Aeronautic Defense and Space Company (**EADS**), avec une soulte versée par le groupe Lagardère à hauteur de 175 millions d'euros à la suite de la chute du cours en bourse, une cession de 7,5 millions de titre EADS pour 165 millions d'euros et les versements des salariés pour l'achat d'actions pour 36 millions d'euros ;

– **290 millions d'euros** de remboursements par la Société de gestion de garanties et de participations de prime d'émission liées à la privatisation du **GAN** ;

– **120 millions d'euros** de produit de souscriptions différées d'actions **France Télécom** par les salariés.

L'écart de moitié aux prévisions initiales (4,03 milliards d'euros) tient au renoncement à la cession de la participation de l'Etat dans Dassault Systèmes, compte tenu des conditions peu favorables du marché boursier.

• Au 31 août 2002, les **recettes de cessions de titres atteignent 3.874 millions d'euros** soit presque le double du montant constaté en 2001. Ces ressources résultent essentiellement de l'ouverture d'une part minoritaire du capital d'Autoroutes du sud de la France et de deux opérations de cessions de participations minoritaires dans le capital de Thomson Multimédia et de Renault.

– En premier lieu, **l'ouverture du capital de la société Autoroutes du sud de la France** (ASF) a généré pour l'Etat un produit net (après déduction des frais liés à la vente des titres) de **1.788 millions d'euros** (1.843 millions d'euros de recettes bruts et 55 millions d'euros de frais de cessions de titres).

Le 16 octobre 2001, le Ministre de l'économie des finances et de l'industrie a annoncé son intention de procéder à une ouverture du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France (ASF), qui construit, entretient et exploite le plus important réseau autoroutier en France et le deuxième en Europe (2.794 kilomètres

d'autoroutes en service et 318 kilomètres en construction, au 1^{er} mars 2002). A la suite de cette déclaration, un important travail préparatoire a été mené, conduisant notamment ASF et sa filiale ESCOTA à moderniser leurs contrats de concession et à conclure avec l'Etat un contrat d'entreprise pour les années 2002 à 2006.

L'opération d'ouverture du capital de la société a porté sur 75,5 millions de titres anciennement détenus par ADF et 37,1 millions d'actions nouvellement émises dans le cadre d'une augmentation de capital. Après que la Commission des participations et des transferts eût estimé dans l'avis n° 2002-A.5 du 21 mars 2002 que la valeur d'ASF ne saurait être inférieure à 22 euros par actions, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé de fixer le prix de cession des actions à 25 euros pour les investisseurs institutionnels et à 24 euros pour les personnes physiques.

Le placement auprès des investisseurs institutionnels a suscité une demande très importante et a été souscrit plus de 19 fois. Environ un milliard d'actions ont été demandées, et environ 62,1 millions d'actions ont été allouées dans le cadre du placement global garanti, ce qui représente 58% de l'offre totale. De même, environ 900.000 ordres ont été reçus dans le cadre de l'offre réservée aux particuliers, soit 55,7 millions d'actions demandées, ce qui a constitué une réelle performance dans un contexte boursier très dégradé. Environ 45,0 millions d'actions ont été placées dans le cadre de l'offre aux particuliers, ce qui représente environ 42 fois l'offre totale. Il convient en outre de rappeler que plus de 90% des salariés ont souscrit à l'augmentation de capital qui leur était réservée.

La première cotation d'ASF a eu lieu le 28 mars 2002. Bien que le prix proposé se situait dans le haut de la fourchette indicative annoncée initialement, le cours a progressé de 11,2% le premier jour, par rapport au prix proposé aux particuliers et de 6,8% par rapport au prix proposé aux investisseurs institutionnels. Depuis son introduction, le titre ASF s'est distingué par sa bonne tenue dans des conditions de marché particulièrement dégradées et volatiles.

Comme l'indique le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« le succès rencontré par l'ouverture du capital d'ASF témoigne de la confiance apportée à la société, à son souhait de développement et à sa volonté d'associer ses personnels à la vie de l'entreprise. Cette introduction en bourse permet également au groupe ASF de poursuivre son développement dans son métier de concessionnaire d'autoroutes, de renforcer ses fonds propres grâce à l'augmentation de capital réalisée concomitamment et d'aborder l'avenir forte d'un actionariat diversifié, avec le dynamisme et la visibilité d'une société cotée ».*

Avant l'ouverture du capital du groupe, l'Etat (directement, ou indirectement *via* l'établissement public Autoroutes de France) détenait 98,9% du capital, les collectivités territoriales et les chambres consulaires se partageant le solde. A l'issue de l'ouverture du capital, l'Etat (y compris Autoroutes de France) reste majoritaire au sein du capital d'ASF avec 50,4% du capital. Les collectivités territoriales et les chambres consulaires détiennent 0,9% du capital et les salariés environ 2,4%. Quant aux actionnaires privés, ils représentent désormais 46,3% du capital.

– En second lieu, deux **opérations de cessions d’actifs minoritaires** ont été conduites en 2002.

D’une part, afin de permettre à **Thomson Multimédia** de financer son développement et notamment d’approfondir son avance dans les activités liées au numérique, le gouvernement a consenti à l’organisation d’une opération de marché comportant d’une part une augmentation de capital et d’autre part la cession d’une fraction de la participation détenue par l’Etat via Thomson SA. Dans l’arrêté du 4 mars 2002, le ministre de l’économie, des finances et de l’industrie a décidé de fixer le prix de cession des actions TMM à 30 euros tout en réservant 3,5 millions d’actions aux salariés au prix de 24 euros, et le prix de cession des obligations convertibles à 40,5 euros.

L’émission d’obligations convertibles a apporté 600 millions d’euros à TMM. Le produit de la cession des titres détenus par Thomson SA (36.160.000 actions cédés dont 2,5 millions souscrites par les salariés) s’est établi à 1,08 milliard d’euros, dont **250 millions d’euros** ont été versés au compte 902-24 et 830 millions d’euros conservés par Thomson SA afin de poursuivre son désendettement.

D’autre part, le ministre de l’économie, des finances et de l’industrie a décidé le 3 avril 2002 de céder 30.037.360 titres de **Renault SA** à des investisseurs institutionnels français et internationaux dans le cadre d’un placement accéléré. Le produit brut de cette opération s’est établi à **1.556 millions d’euros**.

Comme par ailleurs, en application d’un accord de coopération entre Renault et Nissan, une filiale de cette dernière société, Nissan Finance Co Ltd est entrée à hauteur de 15% dans le capital de Renault par le biais d’une augmentation de capital réservée (parallèlement Renault a porté sa participation au capital de Nissan de 36,8% à 44,4%), la part de l’Etat dans le capital de Renault est passée de 43,78% au 31 décembre 2001 à 25,91% au 3 juillet 2002.

– En revanche, **l’ouverture du quart du capital de la SNECMA**, annoncée par le précédent gouvernement pour l’automne 2001 lors de la clôture du salon du Bourget le 23 juin 2001, a dû être ajournée le 17 septembre 2001 compte tenu des attentats du 11 septembre 2001 et de leurs conséquences sur la valorisation boursière du secteur aéronautique. Nécessaire pour donner à l’entreprise les moyens de poursuivre sa croissance et de faciliter la consolidation du secteur de la propulsion et des équipements aéronautiques en Europe, l’ouverture du capital interviendra, selon le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, *« lorsque les conditions de marché le permettront, les modalités techniques de l’opération n’ayant pas encore été arrêtées »*.

c) Des projets de cessions d'actifs en 2003 dictés par la nécessité de favoriser le développement des entreprises publiques

• Les prévisions de recettes pour 2003, estimées à **8 milliards d'euros**, correspondent à :

– des cessions de participations minoritaires de l'Etat (4.200 millions d'euros) ;

– des cessions privatisantes pour lesquelles la participation de l'Etat passe en dessous de 50% (1.600 millions d'euros) ;

– des ouvertures de capital (2.100 millions d'euros) ;

– un versement différé du paiement d'actions acquises par les salariés d'Hervet et des recettes diverses dont des remboursements relatifs aux fonds publics de capital risque (100 millions d'euros).

La prévision de recettes prend acte de la volonté du Gouvernement de permettre le développement des entreprises publiques et notamment, lorsque cela s'avère nécessaire, d'augmenter leurs fonds propres d'un montant supérieur aux capacités d'apports de l'Etat, de consolider leurs alliances et de nouer des partenariats, ou de ne pas handicaper leur expansion internationale par des contraintes statutaires trop lourdes. La démarche du gouvernement est emprunte de pragmatisme, les projets d'ouverture de capital ou de privatisations tenant essentiellement compte de l'intérêt des entreprises concernées et des perspectives d'alliances, tout en garantissant le respect des principes du service public et des intérêts des salariés. A cet égard, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle que « *ces évolutions feront l'objet d'une consultation préalable avec, en particulier, les agents des entreprises et leurs représentants* ».

– Dans le respect de ces principes, le Gouvernement a annoncé le 29 juillet 2002 la **réduction de la participation actuellement détenue par l'Etat (54,4%) dans le capital de la compagnie Air France**. Comme le souligne le rapport « L'Etat actionnaire » remis au Parlement et au Haut Conseil du secteur public en application de l'article 42 de la loi sur les nouvelles régulations économiques, « *pour permettre à la compagnie d'accélérer la modernisation de sa flotte, de consolider ses alliances et nouer des partenariats, l'Etat doit lui donner de nouveaux espaces de liberté. Dans ce but, il réduira sa participation au capital tout en restant l'un des principaux actionnaires. Les droits de trafic détenus par Air France seront bien entendu préservés.*

La direction de l'entreprise ouvrira, dans les plus brefs délais, une phase de consultation des salariés qui devra permettre de prendre pleinement en compte leurs intérêts. En tout état de cause, le statut du personnel sera prorogé pendant une période transitoire, permettant de négocier les futurs accords d'entreprise. Le principe de la participation des salariés à la gestion de l'entreprise sera maintenu. Les salariés auront la possibilité d'accroître leur place dans le capital en souscrivant à une offre qui leur sera réservée dans le cadre de l'opération.

Un projet de loi sera déposé au Parlement pour procéder aux nécessaires adaptations des textes concernant la compagnie. L'opération de cession interviendra lorsque les conditions de marché le permettront ».

– En outre, dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002, le Premier ministre a annoncé une **ouverture progressive du capital d'EDF et de Gaz de France**. Le rapport précité rappelle que « *cette évolution importante dans la vie des entreprises est nécessaire pour leur permettre faire face:*

– à l'ouverture des marchés européens de l'énergie à la concurrence ;

– à la restructuration du secteur énergétique européen en cours depuis plusieurs années et à laquelle les entreprises doivent participer pour répondre à l'émergence de groupes énergétiques européens ;

– aux nouvelles attentes des clients industriels qui souhaitent une offre élargie sur le plan géographique et des services ;

– pour Gaz de France, à la nécessité de disposer des réserves en amont et des parts de marchés suffisantes en Europe pour bénéficier d'un approvisionnement en gaz le plus compétitif possible ».

Votre Rapporteur spécial considère en effet que l'ouverture du capital des deux grands opérateurs historiques est indispensable à la fois pour leur permettre d'augmenter leurs fonds propres dans des secteurs très intensifs en capital et pour ne pas compromettre leur croissance au moment où de nombreux Etats européens tirent prétexte de l'appartenance de ces entreprises au secteur public pour s'opposer à leurs acquisitions internationales.

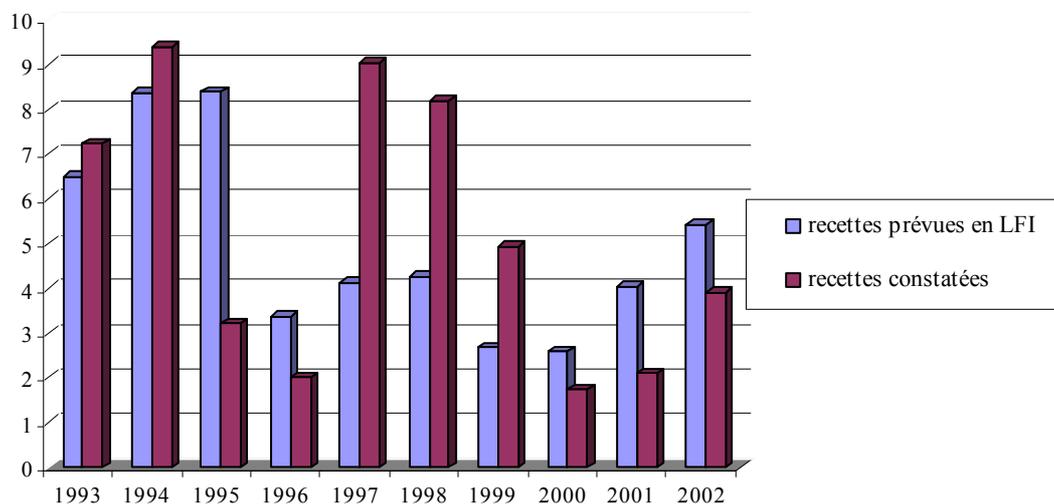
Il convient par ailleurs de relever que, selon le rapport précité, « *l'Etat entend veiller à ce que ces évolutions se fassent dans le respect des principes du service public et notamment le maintien de la péréquation tarifaire, l'égalité entre les citoyens, la sécurité d'approvisionnement, la nécessaire solidarité entre les territoires et envers les plus démunis. Par ailleurs, le statut du personnel actuel sera maintenu et le système spécifique de retraite recevra les garanties nécessaires ».*

– Enfin, l'ouverture du capital de la **SNECMA**, dont l'Etat détient 97,2%, sera mise en œuvre dès que les conditions du marché boursier le permettront.

• Il convient à ce stade de rappeler les **difficultés** particulières **inhérentes à la prévision des recettes** de cessions de titres. Le tableau ci-après permet d'apprécier l'écart entre les prévisions inscrites en loi de finances initiales et les ressources constatées des opérations de privatisation depuis 1993.

RECETTES DE PRIVATISATION ENTRE 1993 ET 2002

(en milliards d'euros)



Cet écart est inévitable. La détermination de l'ampleur des opérations de cessions de titre dépend en effet de la conjonction de plusieurs facteurs dont la prévision est délicate.

Tout d'abord, le choix des entreprises est conditionné par des contraintes juridiques. Les ouvertures de capital des entreprises détenues directement et majoritairement par l'Etat (entreprises de premier rang), comme les cessions de parts au secteur privé d'entreprises déjà privatisées dans lesquelles l'Etat détient plus de 20% du capital doivent être autorisées par le législateur. Aujourd'hui, seules quatre entreprises figurant sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993 n'ont pas encore fait l'objet d'un transfert au secteur privé : Air France, la Caisse centrale de réassurance, la CNP Assurances et la SNECMA.

Ensuite, l'intérêt économique et social des entreprises concernées implique de ne pas considérer le montant des recettes inscrit en loi de finances initiale comme une obligation de résultat.

Enfin, la réceptivité des marchés financiers est évidemment le critère décisif. L'article 4-IV de la loi du 19 juillet 1993 dispose que l'arrêté ministériel déterminant les conditions de privatisation doit intervenir dans les 30 jours suivant l'avis de la Commission des participations et des transferts qui établit le prix minimal de cession des actions. Dans la mesure où l'évolution des marchés est extrêmement rapide, le prix des actions ne peut être fixé que bien après l'estimation adoptée par le gouvernement. En outre, lorsque les conditions de marché sont très instables ou dégradées, et lorsque leur capacité d'absorption est limitée ou

difficilement prévisible, le risque de décalage entre la valeur réelle de l'entreprise et les recettes des cessions est maximal, et ce d'autant plus que l'importance des privatisations envisagées a un effet systémique important.

Dans ce contexte, l'évaluation de la valeur des entreprises publiques constitue l'une des questions les plus ardues des procédures de privatisation. La seule chose certaine est que la très importante diminution de 76,13% de la valorisation des participations de l'Etat dans les sociétés cotées depuis 1999 constitue un environnement particulièrement défavorable et ne reflète pas la valeur réelle des entreprises concernées.

VALORISATION DES PARTICIPATIONS COTEES DE L'ÉTAT DEPUIS 1999

	Valorisation <i>(en millions d'euros)</i>	Évolution <i>(en %)</i>
Au 31 décembre 1999	102.182	
Au 29 décembre 2000	82.040	- 19,71%
Au 28 décembre 2001	44.967	- 45,19%
Au 15 septembre 2002	24.395	- 45,75%

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des participations cotées de l'Etat entre le 31 décembre 2000 et le 30 septembre 2002.

PARTICIPATIONS COTEES DE L'ETAT

	29 décembre 2000			30 septembre 2001			30 septembre 2002			Evolution de la valorisation de la participation de l'Etat en millions d'euros	
	Cours du jour en euros	Part de l'État	Valorisation de la participation de l'Etat en millions d'euros	Cours du jour en euros	Part de l'État	Valorisation de la participation de l'Etat en millions d'euros	Cours du jour en euros	Part de l'État	Valorisation de la participation de l'Etat en millions d'euros	du 29/12/ 2000 au 30/092001	du 30/09/2001 au 30/09/2002
France Télécom.....	92	56%	58.909	35	55,5%	22.180	7	56%	4.662	- 36.729	- 17.518
Air France.....	25	56%	3.074	12	55,9%	1.475	7	54%	873	- 1.599	- 602
ASF							27	50%	3.142	0	3.142
EADS	24	17%	3.181	12	16,7%	1.593	11	15%	1.319	- 1.588	- 274
Crédit Lyonnais.....	37	13%	1.605	35	11,6%	1.379	33	11%	1.260	- 226	- 119
TMM	50	38%	5.015	22	38,0%	2.163	16	21%	936	- 2.852	- 1.227
Thalès (ex TCSF)	51	33%	2.861	40	32,7%	2.191	27	33%	1.481	- 670	- 710
Renault	56	44%	5.885	32	44,2%	3.393	44	26%	3.218	- 2.492	- 175
Dassault-Systèmes.....	73	16%	1.297	33	15,6%	596	16	16%	278	- 701	- 318
Bull.....	5	17%	136	0,8	16,3%	22	0,4	16%	11	- 114	- 11
CNP	43	1%	72	34	1,2%	58	34	1%	54	- 14	- 4
Péchiney	49	0,1%	3	42	0,1%	2	27	0,1%	1	- 1	- 1
Usinor.....	14	0,1%	2	9	0,1%	1	10	0,0%	1	- 1	0
Total.....			82.038			35.053			17.236	- 46.985	- 17.817

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2.- Une affectation contrainte par d'importants besoins en capital du secteur public

a) Une affectation bénéficiant traditionnellement aux dotations en capital

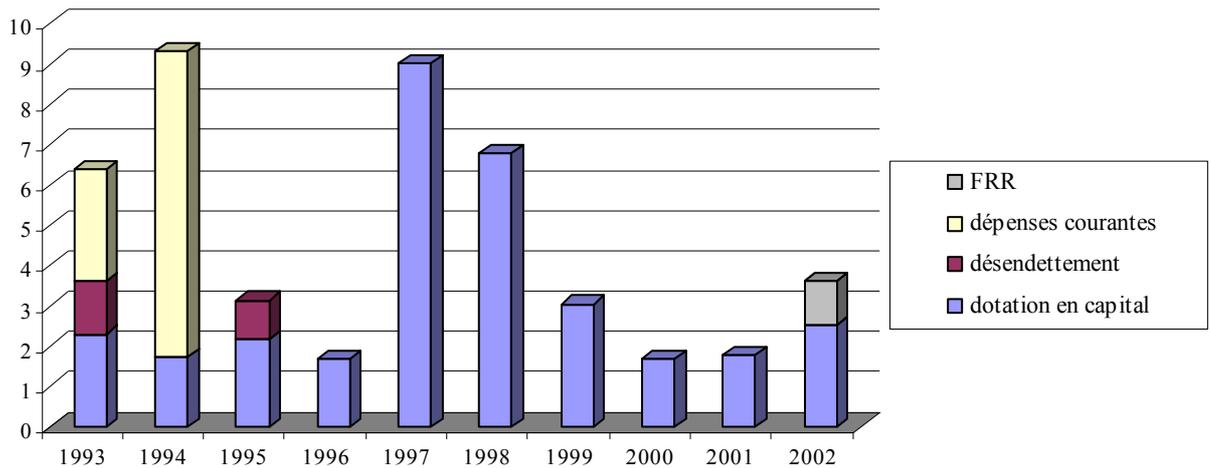
Comme le montre le tableau ci-après qui en détaille la nomenclature, le compte n° 902-24 laisse au gouvernement une grande liberté dans l'affectation des recettes de privatisations. Le compte peut servir à financer d'une part une politique d'acquisition patrimoniale (chapitre 02), d'autre part des actions de désendettement ou d'aides au secteur public (chapitres 01, 04 et 05), voire même, en application de l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) abonder le Fonds de réserve pour les retraites, dans la limite de 1,24 milliard d'euros et pour la seule année 2002.

RECETTES ET DEPENSES DU COMPTE D'AFFECTION SPECIALE N° 902-24	
RECETTES	DÉPENSES
Ligne 1	Dépenses d'investissement
– Produits des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés – Versement sous toutes ses formes, par la Société THOMSON SA, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des Sociétés THOMSON CSF et THOMSON Multimédia (LFR 30/12/2000) – Reversement, sous toutes ses formes, par la société Compagnie financière HERVET, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres de la cession ou du transfert de titres de la Société Banque HERVET (LFR 30/12/2000) – Reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France, du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans la société des Autoroutes du Sud de la France (LFI 28/12/2001)	– CH. 1 : Dotations en capital, avances d'actionnaires et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics – CH. 02 : Achats de titres, parts et droits de sociétés – CH. 04 : Versements à la CADEP – CH. 05 : Versements au FSR – CH.07 : Investissements réalisés directement ou indirectement dans des fonds de capital-investissement – CH. 08 : pour 2002, dans la limite de 1,24 milliard d'euros, versements au Fonds de réserve pour les retraites
Ligne 2	Dépenses de fonctionnement et versement au budget général
Reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et produits de réduction du capital ou de liquidation (Spécification 9224-31)	
Ligne 3	
Versements du budget général ou d'un budget annexe (Spécification 9224-31 : Versement d'un Chapitre Charges communes)	– CH. 03 : Dépenses afférentes aux ventes de titres – CH. 06 : Reversements du budget général
Ligne 4	
Reversement résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'Etat dans des fonds de capital-investissement	

De fait, depuis 1993, la très grande majorité des ressources de cessions de titres ont alimenté des dotations en capital, comme le mettent en évidence le graphique et le tableau ci-après.

UTILISATION DES RECETTES DE PRIVATISATION ENTRE 1993 ET 2002

(en milliards d'euros)



Rappelons qu'en 2002, un versement de 1.100 millions d'euros issu des recettes de la privatisation de la société des Autoroutes de France a été ordonné le 2 mai 2002 au profit du Fonds de réserve des retraites.

DOTATIONS EN CAPITAL VERSÉES DEPUIS 1995

(en millions d'euros)

	Dotations versées en 1995	Dotations versées en 1996	Dotations versées en 1997	Dotations versées en 1998	Dotations versées en 1999	Dotations versées en 2000	Dotations versées en 2001	Dotations versées en 2002	Total cumulé depuis 1986
I.- AUDIOVISUEL ET COMMUNICATION									
FR2.....									230,1
FR3.....									91,2
TSFE.....									12,7
SEPT.....									143,1
SFP.....	38,1	53,4		327,8			48,4		510,2
SOFIRAD.....			12,2						12,2
Total.....	38,1	53,4	12,2	327,8	0,0	0,0	48,4	0,0	1.423,1
II.- INSTITUTIONS FINANCIÈRES									
BDPME.....							50,5		74,0
CEPME - BPBME.....		42,4	27,1						203,8
CADEC.....	0,9	6,7	1,7		9,8	11,1			20,9
CGLS.....					91,5				91,5
SOFARIS.....	19,8	61,0	129,6				33,0		401,9
GAN.....				76,2					1.398,6
COMPAGNIE FINANCIÈRE HERVET....									205,8
SOCIÉTÉ MARSEILLAISE DE CRÉDIT	161,6	130,8		443,5 ^(g)					894,6
SPBI SNC.....	1,5								535,1
FIN BNP.....									23,0
EUSTACHE.....									91,5
EPRD.....	748,1	204,3	524,4 ^(e)	213,4					1.232,9
EPFR.....	432,7	177,1	2.058,1	1.905,6	457,3	228,7		869,0	6.128,4
CDC.....				38,1					129,6
Capital risque CDC.....				45,7	22,9	22,9			129,6
AFD.....			152,4	13,7				5,2	171,3
Total.....	1.363,7	615,6	4.290,2	2.736,3	581,5	262,7	88,7	869,0	11.694,0
III.- INDUSTRIES									
EMC.....	38,1	38,1	38,1	41,9	41,9	41,9	41,9		423,0
CEA.....	54,3	38,1	53,4						426,2
CHARBONNAGES DE FRANCE.....	12,3		397,1	533,6	541,2 ^(h)	320,1		404,0	2.394,3
THOMSON.....			1.676,9						2.359,0
BULL.....	91,5		37,0				100,0	350,0	3.117,4
USINOR SACILOR.....	3,0								2.615,1
Chambre commerce NICE.....							4,3		4,3
Chambre commerce LYON.....							6,5		6,5
Chambre commerce MARSEILLE.....							5,0		5,0
Chambre commerce TOULOUSE.....							7,1		7,1
FIS.....									2.205,0
RENAULT.....									1.391,4
SODEVA.....									632,7
Total.....	199,2	76,2	2.202,5	575,5	583,1	362,0	164,8	754,0	17.428,8
IV.- TRANSPORTS									
AIR FRANCE.....	1.039,7	762,2							3.354,3
ADP.....							22,9	62,5	88,1
CGMF.....	22,9	270,6	57,2	2.286,7	10,7	3,0	31,3		920,5
RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE.....			1.219,6		1.905,6	1.829,4	1.067,1	762,3	9.070,7
VOIES NATIONALES DE FRANCE.....							30,5		30,5
SNCF.....									274,4
Total.....	1062,6	1.032,8	1.276,8	2.286,7	1.916,3	1.832,4	1.151,8	827,5	13.708,0
V.- DEFENSE ET AERONAUTIQUE									
SNECMA.....									567,1
AÉROSPATIALE.....									686,0
GIAT INDUSTRIES.....		572,3 ^(a)	1.219,6	869,0			304,9		3.128,9
DCNI.....									15,4
DCN Développement.....							3,0	12,0	15,0
Total.....	0,0	572,3	1.219,6	869,0	0,0	0,0	307,9	12,0	4.491,2
DIVERS									
	2,1	11,1	4,7	2,4	66,2 ^(f)	0,0	1,3	38,9	1.466,6
TOTAL GÉNÉRAL	2.665,7^(c)	2.361,4^(d)	9.006,0⁽ⁱ⁾	6.797,7	3.147,10	2.457,10	1.762,9	2.501,4	50.211,7

(a) Dont 566,50 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et 38 millions de francs à partir du compte n° 902-24.

(b) Dont 246,51 millions d'euros à partir du compte n° 904-09.

(d) Dont 495,61 millions d'euros à partir du compte n° 904-09.

(d) Dont 7,93 millions d'euros à partir du compte n° 904-09.

(e) Dont 341,49 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget Charges communes.

(f) Dont 273,45 millions d'euros de janvier à juin 1997.

(g) Dont 411,76 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes.

(h) Dont 121,96 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes.

(i) Dont 45,73 millions d'euros à la CGLS.

Source : A partir des informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

b) Un effort de rattrapage prévu pour 2003

• En **2001**, les dotations en capital ont représenté un montant de **1.762,9 millions d'euros**. Pour l'année **2002**, les apports ou avances en capital consentis par l'Etat s'élèvent à **2.501,3 millions d'euros** au 31 août 2002. Ils se répartissent comme suit.

DOTATIONS EN CAPITAL EFFECTUEES AU 31 AOUT 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002
EPFR.....	0	868,9
RFF.....	1.067	762,2
Charbonnages de France.....	0	404,0
Bull.....	100,0	350,0
ADP.....	22,9	65,2
DCN Développement.....	3,0	12,0
IDES.....		2,3
BDPME.....	50,5	
SFP.....	48,4	
EMC.....	41,9	
Chambres de commerce.....	22,9	
GIAT.....	304,9	
Autre.....	101,4	36,6

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En outre, selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les prévisions de dépenses en apports ou avances en capital pour la fin de l'année 2002 s'élèvent à 3,2 millions d'euros et concernent principalement RFF et l'EPFR* ». Ces dotations en capital seront vraisemblablement reportées à l'exercice 2003 « *compte tenu des faibles perspectives de recettes nouvelles d'ici la fin de l'année* ».

Dès lors que le ministère estime à 4,8 milliards d'euros les besoins de dotations en capital des entreprises publiques au titre de l'année 2003, « *le montant prévisionnel des dépenses, en incluant les dotations 2002 qui ne seront pas versées au cours de cet exercice, s'établit à 8 milliards d'euros* ».

Malgré leur brièveté, les réponses apportées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre Rapporteur spécial laissent apparaître une double évolution inquiétante. D'une part, les dotations prévues pour 2003 comportent un « **effet de rattrapage** », les apports en capital effectués en 2001 ayant été sans doute insuffisants, les recettes de privatisation s'établissant à un montant faible. Ainsi, aucune dotation n'a pu être consentie à l'EPFR ou à Charbonnages de France en 2001, et la dotation de 868,9 millions d'euros au profit du premier en 2002 a vocation à être complétée par une seconde dotation au titre de cet exercice. Dès lors que peu de recettes supplémentaires sont attendues d'ici la fin de l'année, l'ajustement semble devoir être reporté à l'exercice 2003. D'autre part,

force est de constater qu'un petit nombre de bénéficiaires grève de manière pérenne le montant des dotations en capital de l'Etat. Il importera de veiller à ce que ces mouvements financiers ne constituent pas seulement des **aides récurrentes** accordées à des organismes de défaisance (l'EPFR) ou gérant une dette lourde (RFF), ou des entreprises fragiles dans des secteurs sinistrés (GIAT, Charbonnages de France) mais permettent d'engager un réel processus de valorisation patrimoniale.

Votre Rapporteur spécial s'attachera par conséquent à examiner la situation de ces organismes et les perspectives d'évolution des apports en capital que l'Etat est amené à leur consacrer. Le cas de l'EPFR est particulièrement révélateur.

Antérieurement à la privatisation intervenue en 1999, et avec l'aval de la Commission européenne (décisions des 26 juillet 1995, 25 septembre 1996 et 28 mai 1998), les 28,97 milliards d'euros d'actifs compromis du Crédit Lyonnais ont été transférés à une société de cantonnement, le Consortium de réalisation (CDR), qui assure le recouvrement des créances et la réalisation ou la cession des actifs, et gère l'ensemble des contentieux du Crédit Lyonnais en supportant les risques.

L'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR), créé par la loi (n° 95-1251) du 28 novembre 1995 gère le soutien financier apporté par l'Etat au Crédit Lyonnais dans le cadre de cette structure de cantonnement, tout en couvrant par une dotation spécifique les frais généraux du CDR. Il se voit en contrepartie reverser le résultat net consolidé part du groupe. Ainsi, l'apport des cessions de titres constitue un premier mode de financement de l'EPFR, complété par un emprunt contracté auprès du Crédit Lyonnais, qui fait l'objet d'un remboursement jusqu'en 2014. L'Etat, qui a ainsi privilégié une solution d'échelonnement en raison de contraintes budgétaires, doit donc couvrir le remboursement du capital et le paiement du prêt par des dotations annuelles.

Dès lors que le stock d'actif à réaliser par le CDR s'est considérablement réduit, atteignant 1.222 millions d'euros le 31 décembre 2001, contre 2.730 millions d'euros à la fin 1999, les ressources de l'EPFR pour faire face aux échéances du prêt du Crédit Lyonnais dont le solde à rembourser atteint 8,09 milliards d'euros en 2002 seront principalement constituées des dotations de l'Etat. Si l'on prend pour hypothèse un taux d'intérêt à long terme de 5%, la charge du remboursement de l'emprunt en capital et des intérêts s'élève d'ici 2014 à environ 11 milliards d'euros. Le solde des actifs à réaliser net des frais divers du CDR s'établit à 0,46 milliard d'euros, dont 0,16 ont été versé fin 2002 à l'EPFR. Celui-ci devrait donc encaisser environ 0,3 milliard d'euros d'ici la fin des opérations de cantonnement. La charge nette pour l'Etat du financement du prêt contracté par l'EPFR devrait donc être de l'ordre de 10 milliards d'euros d'ici 2014, ce qui implique des dotations en capital d'environ 800 millions d'euros par an.

- Les **frais de cessions de titres** apparaissent bien maîtrisés. Comme le montre le tableau ci-après, ces frais ne représentent que 2,2% des recettes brutes en 2002 et 2,65% entre 1993 et 2002.

LES FRAIS LIÉS AUX CESSIONS DE TITRES DEPUIS 1993

(en millions d'euros)

		Frais et commissions	
	Recettes brutes	En millions d'euros	En % des recettes brutes
1993	7.250	301 (dont : – 197 CAS n° 902-24 – 104 BG)	4,1
1994	9.419	204 (dont : – 92 CAS n° 902-24 – 112 BG)	2,2
1995	3.216	118 (dont : – 76,38 CAS n° 902-24 – 41,47 CAS n° 902-27)	3,7
1996	2.010	60 (CAS n° 902-24)	3
1997	8.203	271 (CAS n° 902-24)	3,3
1998	7.793	221	2,8
1999	4.644	563 (CAS n° 902-24)	1,8
2000	1.730	28 (CAS n° 902-24)	1,6
2001	2.098	13 (CAS n° 902-24)	0,6.
2002	3.874	85 (CAS n° 902-24)	2,2
Totaux	52.238	1.386 (dont : – 1129 CAS n° 902-24 – 216 BG – 41 CAS n° 902-27)	2,65

Source : Tableau construit à partir des informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le problème réside donc moins dans leur impact économique que dans l'opacité de l'imputation budgétaire de ces opérations. La Cour des comptes souligner en effet dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 2000 que « cette partie des dépenses du compte n°902-24 continue de poser des problèmes de transparence. Les différentes catégories de dépenses n'ont jamais été formalisées : ainsi, la pratique fait que les dépenses sont imputées soit sur ce compte soit le budget général, et peuvent concerner à la fois des commissions, des études, des frais de publicité et aussi des montages financiers. Il y a là un manque de lisibilité regrettable. »

La répartition entre les dépenses imputées sur le compte d'affectation spéciale et celles imputées sur le budget général s'effectue en effet selon des modalités complexes.

Lorsque la décision d'aboutir à une cession sur le marché de la participation de l'Etat dans une entreprise est prise très en amont ou dès lors qu'elle apparaît très

probable à un certain stade des réflexions, les dépenses afférentes à cette opération ou les dépenses qui vont dès lors être engagées (achats, ventes ou transferts de titres) sont imputées sur le chapitre 3 « Dépenses afférentes aux ventes de titres » du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres ».

Dans les autres cas, les dépenses liées à la passation des marchés d'études et de conseil du Gouvernement sont imputées sur l'article 81 « Etudes relatives au financement des entreprises publiques » du chapitre 37-75 « travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. C'est notamment le cas lorsque la cession de l'entreprise n'apparaît pas certaine et nécessite que le Gouvernement s'entoure d'un conseil qui contribue, notamment, à l'analyse de l'intérêt du marché pour l'opération et propose la modalité la plus adaptée et la plus satisfaisante pour l'Etat.

Les tableaux suivants détaillent la liste de toutes les interventions d'audits ou de banques conseil demandées par l'Etat depuis le 1^{er} janvier 1997 dans le cadre de la préparation d'une opération sur le capital ou la structure d'un groupe public, d'une cession d'actifs ou d'une privatisation.

AUDITS ET CONSEILS DEMANDÉS PAR L'ETAT
(37-03 des charges communes puis 37-75 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Année	Conseil du Gouvernement	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat (en euros)
1997	CCF	RMC	Evolutions possibles du groupe	735.414
	GOLDMAN SACHS	CRÉDIT LYONNAIS	Plan de restructuration	422.863
	ST DOMINIQUE FINANCES	SDR PICARDIE LORDEX	Liquidation de la DDR (prolongation de la mission)	66.187
	CABINET BARBIER FRINAULT	SDR LORDEX	Evaluation des actifs	54.882
	CIE FINANCIÈRE CONCORDE	CESIA	Privatisation	45.735
	MAZARS et GUERARD	CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL	Examen des opérations traitées dans le cadre de la convention de 83	41.367
	CALAN RAMOLINO	CAISSES D'ÉPARGNE et CRÉDIT MARTINQUAIS	Modalités d'un versement des caisses d'épargne à l'Etat ; location-gérance du Crédit martiniquais	1.103
	SBC WARBURG	GAN CIC	Privatisation	
	CREDIT AGRICOLE / INDOSUEZ	BULL	Ouverture du capital	
1998	PARIBAS et DEUTSCHE MORGAN GRENDEL	FRANCE TÉLÉCOM	Ouverture du capital	
	ROTHSCHILD	THOMSON CSF	Privatisation	1.562.755
	LAZARD	SMC	Privatisation	551.561
	BANKERS TRUST	UNION IND. DE CRÉDIT (UIC)	Cession	413.670
	WARBURG	GAN	Offre publique de retrait	275.780
	CRÉDIT LYONNAIS	ERAMET	Evaluation de l'indemnité due à ERAMET au titre de l'échange des massifs miniers de POUM et KONIAMBO	252.760
	CPR FINANCES	Bsa CDRA	Evaluation	45.735
	CCF	SCET AUTOROUTE	Diversification du capital	44.125
	COOPERS et LYBRAND Audit	Secteur autoroutier	Solde	22.867

AUDITS ET CONSEILS DEMANDÉS PAR L'ETAT
(37-03 des charges communes puis 37-75 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Année	Conseil du Gouvernement	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat (en euros)
	Cabinet SALES-VINCENT et associés	RMC	Assistance et conseil dans le cadre de la cession de la participation de SOFIRAD au capital du groupe RMC	18.394
	Cabinet d'avocats	AGF	Offre publique d'achat	15.168
	CALAN RAMOLINO	GIAT INDUSTRIES	Audit des comptes 97	13.434
	ABN AMRO	CNP	Reclassement de titres	
	PARIBAS et DEUTSCHE MORGAN GRENDEL	FRANCE TÉLÉCOM II	Ouverture complémentaire du capital	
1999	LAZARD FRÈRES	CRÉDIT FONCIER	Procédure d'adossment	762.245
	ROTHSCHILD et CIE BANQUE	AERONAUTIQUE	Restructuration	686.021
	CCF	ERAMET	Ouverture du capital	643.487
	SOCIÉTÉ GÉNÉRALE	THOMSON MULTIMÉDIA	Ouverture du capital	514.790
	PARIBAS	CRÉDIT FONCIER DE FRANCE	Cession	459.634
	CRÉDIT AGRICOLE INDOSUEZ	BULL	Ouverture du capital	335.388
	KPMG	IMPRIMERIE NATIONALE	Audit stratégique	110.128
	COOPERS et LYBRAND Audit	SMC	Clause de retour à meilleure fortune – cession	101.119
	CRÉDIT AGRICOLE INDOSUEZ et MORGAN STANLEY	AIR FRANCE	Ouverture du capital	
ROTHSCHILD	CRÉDIT LYONNAIS	Privatisation		
2000	ROTHSCHILD ET CIE	AÉRONAUTIQUE	Préparation et mise en œuvre du rapprochement d'Aérospatiale Matra avec une entreprise européenne du secteur aéronautique et de la défense	1.143.368
	CLINVEST	DCN/THOMSON-CSF	Constitution d'une société de maîtrise d'œuvre et commercialisation de navires de guerre entre DCN et Thomson-CSF	546.987
	CRÉDIT LYONNAIS	HERVET	Modalités et réalisation du transfert au secteur privé de la banque Hervet	364.658
	CAI	BULL	3 ^{ème} opération en capital	335.388
	CLINVEST	THOMSON-CSF	Mise en œuvre d'une réorganisation du capital de Thomson-CSF	201.000
	CCF-CHATERHOUSE	FINANSDER	Valorisation de la société Finansder et modalités de reprise de gestion et du capital de cette société	182.329
	BNP-PARIBAS	FRANCE TELECOM	Stratégie industrielle et financière de FT et modalités de mise en œuvre	182.329
	GIDE	CIC	Prestations juridiques apportées lors de la privatisation du CIC	65.891
	JEANTET ET ASSOCIÉS	THOMSON-CSF	Expertise sur les protocoles d'accord à signer par l'Etat dans la perspective des négociations sur la réorganisation du capital de Thomson-CSF et Framatome	6.860
	SCP DULONG-LE BOURGEOIS	SMC	Prestation juridique pour la mise en œuvre de la garantie du passif relative à la SMC	1.823

AUDITS ET CONSEILS DEMANDÉS PAR L'ETAT
(37-03 des charges communes puis 37-75 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Année	Conseil du Gouvernement	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat (en euros)
2001	Merrill Lynch SSSB	CRÉDIT LYONNAIS	Modalités de cession de la participation de l'Etat dans le capital du Crédit Lyonnais	911.645
	Cie Fin. E. de Rothschild	BULL	Assistance sur l'évolution de la participation au capital de Bull	875.179
	Cie Fin. E. de Rothschild	CFDT	Evaluation du positionnement et des perspectives de la CFDT et de l'opportunité et de l'intérêt pour l'Etat d'une évolution du capital de l'entreprise et/ou sa filiale COPACO	875.179
	BNP-Paribas	AIR FRANCE	Conseil sur stratégie d'alliance d'Air France et sur opérations susceptibles d'en découler	825.240
	CAI	Secteur nucléaire	Processus de réorganisation de la filière nucléaire	729.316
	BNP-Paribas	SFP	Prestation en vue de la cession de la SFP	717.600
	Crédit Lyonnais	HERVET	Cession de gré à gré	638.152
	Clinvest	DCN-Thalès	Mise en œuvre d'un protocole signé entre Thalès et l'Etat	546.987
	Clinvest	UMTS	Expertise sur conditions financières liées à l'octroi des licences UMTS en France	492.288
	CCF Charterhouse	FINANS DER	Valorisation de la société Finansder et modalités de reprise de gestion et, le cas échéant, du capital de cette société	182.329
	BNP Paribas	FRANCE TÉLÉCOM	Stratégie de développement de FT et modalités de sa mise en œuvre	182.329
	Merrill Lynch SSSB	CDC/Cepargne	Assistance dans le cadre du projet d'alliance entre les activités financières concurrentielles de la CDC et des Caisses d'Epargne	119.600
	Société générale	TMM-TECHNICOLOR	Entrée au capital de TMM de la société Carlton Communication PLC	119.600
	Société générale	TMM-Alcatel	Evaluation de l'acquisition par TMM des activités modems DSL Alcatel	89.700
	MAZARS ET GUERARD	Autoroutes	Expertise comptable pour poursuivre les négociations sur la réforme autoroutière	44.839
	CDC IXIS	Pôle multimodal alpin	Modalités juridiques et financières de constitution d'un pôle multimodal alpin	414.454
	SOCIETE GENERALE	RENAULT	Conseil et assistance du Gouvernement sur l'éventuelle évolution du groupe Renault	430.560
	CREDIT LYONNAIS	THALES-OCEANES	Conseil dans le cadre de l'émission d'une OCEANE par Thalès	89.999

AUDITS ET CONSEILS DEMANDÉS PAR L'ETAT
(37-03 des charges communes puis 37-75 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Année	Conseil du Gouvernement	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat (en euros)
2002	CDC IXIS	ENERCAL	Conseil du Gouvernement pour l'éclairer dans le processus de cession de sa participation dans ENERCAL, société néo-calédonienne d'énergie	354.408
	LAZARD FRERES SA	PHENIX	Stratégies financières susceptibles d'être mises en œuvre pour assurer la valorisation à long terme de la participation de l'Etat dans FT	179.400

AUDITS ET CONSEILS DEMANDÉS PAR L'ETAT (CAS n° 902-24)

Année	Conseil du Gouvernement	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat (en euros)
1997	Compagnie Parisienne de réescompte	BULL	Audit de Bull avant privatisation	183.854
1998	ROTHSCHILD et CIE	THOMSON-CSF	1 ^{ère} étape de la privatisation	1.838.535
	SBC WARBURG	GAN	Restructuration et privatisation du GAN	551.561
	SBC WARBURG	GAN	Commission de succès GAN	459.634
1999	ROTHSCHILD ET CIE	Aéronautique	Restructuration de l'industrie aéronautique notamment opération de rapprochement avec ASM	609.796
2000	CRÉDIT LYONNAIS	Altadis	Conseil en vue de la cession d'Altadis	72.932
2001	CDC IXIS	EADS	Mandat de conseil lié à la vente de titres EADS	37.052
	CRÉDIT LYONNAIS	CNP Assurances	Mandat du conseil lié à la vente de titres CNP Assurances	912
	CRÉDIT LYONNAIS	SNECMA	Conseil du Gouvernement en vue de l'éclairer sur différentes opérations concernant la SNECMA	762.245
2002	CLINVEST MORGAN STANLEY	EDF	Mission de préparation et mise en œuvre de la cession de tout ou partie de la participation de l'Etat dans le capital de la société	500.000
	CAI LAZARD	GDF	Mission de préparation et mise en œuvre de la cession de tout ou partie de la participation de l'Etat dans le capital de la société	500.000
	ABN-AMRO ROTHSCCHILD	AIR France	Mission de préparation et mise en œuvre de la cession de tout ou partie de la participation de l'Etat dans le capital de la société	500.000

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné, sur le rapport de votre **Rapporteur spécial**, les crédits du **Trésor et entreprises publiques**.

Votre **Rapporteur spécial** a d'abord rappelé le poids des comptes spéciaux du Trésor et des entreprises publiques dans le budget de l'Etat et dans l'économie nationale. Les comptes spéciaux du trésor représentent en effet en recettes et dépenses entre le quart et le tiers du budget de l'Etat, et les prévisions et dotations du projet de loi de finances pour 2003 atteignent 75 milliards d'euros de charges (27,3% des dépenses nettes du budget général) et 76 milliards d'euros de recettes (33% des recettes nettes du budget général). Les entreprises publiques, représentent quant à elles près de 12% de l'économie marchande non agricole, moins qu'en Grèce, en Suède ou en Autriche, mais plus que dans les 11 autres pays européens.

Il a souhaité concentrer ses remarques sur trois points majeurs : la contribution des comptes gérés par le Trésor à l'équilibre du budget de l'Etat, les difficultés de prévision inhérentes aux comptes spéciaux du Trésor, et les besoins de financement des entreprises publiques.

Sur le premier point, votre Rapporteur spécial a souligné que les comptes spéciaux du Trésor apportent une importante contribution à la maîtrise du déficit de l'Etat.

Depuis plusieurs années en effet, la gestion des comptes spéciaux est excédentaire et cet excédent va en augmentant, passant de 385 millions d'euros en 2001 à 689 millions d'euros en 2002, et 1,071 million d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003. Ce dernier montant, supérieur à celui retenu par la loi de finances rectificative pour 2002, est d'ailleurs sensiblement inférieur à celui qui avait été retenu l'an dernier en loi de finances initiale pour 2002 (2 milliards d'euros). Le poids des comptes spéciaux dans le budget général comme leur impact sur l'équilibre budgétaire dépendent largement de la situation du compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales. Ce compte est le plus lourd, représentant à lui seul 70% de la dotation globale des comptes spéciaux. Il est en outre constamment excédentaire depuis 1996, l'excédent prévu pour 2003 s'élevant à 620 millions d'euros, soit la moyenne des quatre années précédentes.

L'importance et la pérennité de ces excédents avaient l'an dernier suscité un débat au sein de cette assemblée : généré par la fiscalité locale, cet excédent ne devrait-il pas – selon des modalités à déterminer – être remis aux collectivités territoriales ?

Votre Rapporteur spécial a estimé qu'il s'agit d'un faux problème.

D'abord, le montant des avances consenties aux collectivités territoriales dépend non de la situation financière du compte spécial, mais des règles de la comptabilité publique. Au demeurant, lorsque le compte spécial est déficitaire, ce qui a été le cas dans les années qui ont précédé 1996, les avances aux collectivités n'ont pas pour autant été diminuées.

Ensuite, l'excédent aujourd'hui constaté n'a rien de définitif. Il s'explique par deux éléments. D'une part, la diminution progressive des impôts dans les ressources des collectivités territoriales, du fait notamment de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation, implique moins de ressources fiscales, donc moins d'avances sur le produit des impôts et moins de dépenses pour le compte spécial. D'autre part, le taux de recouvrement des impôts locaux s'est substantiellement amélioré, passant de 80 à 84% entre 1995 et 2001. Dans le même temps, le taux de recouvrement des émissions au titre de l'année précédant l'exercice a été porté de 68% à 88%. Et ce taux, en augmentation, s'est appliqué à une ressource fiscale qui était, elle-même, plus importante que celle de l'année en cours. Ainsi les ressources du compte d'avance ont-elles fortement progressé.

C'est donc ce double mouvement - moins de dépenses et plus de recettes - qui explique l'excédent du compte spécial. Mais cette situation n'a rien de définitif : si la nouvelle étape de la décentralisation conduit à de nouveaux transferts de fiscalité, l'augmentation de la masse fiscale prélevée par les collectivités territoriales aura pour effet une augmentation des avances de l'Etat et donc des dépenses du compte spécial.

Abordant la difficulté particulière de prévision affectant les comptes gérés par le Trésor, votre Rapporteur spécial a souligné que des écarts substantiels sont, en effet, traditionnellement constatés entre les prévisions initiales et les constatations en fin d'exercice. Ainsi, en 2001, la loi de finances initiale avait fait apparaître pour les comptes spéciaux un excédent d'1,4 milliard d'euros. Si l'on ne tient compte que des comptes dotés en loi de finances initiale, c'est un déficit de 422 millions d'euros qui a été constaté à la clôture de la gestion. L'excédent de 385 millions d'euros n'a été obtenu qu'en intégrant les résultats des opérations avec le FMI et le Fonds de stabilisation des changes, opérations qui traditionnellement ne donnent lieu à aucune évaluation initiale. De même, en 2002, l'excédent a été ramené de 2 milliards d'euros en loi de finances initiale à 689 millions d'euros en loi de finances rectificative. Ces écarts s'expliquent par la très grande sensibilité des ressources des comptes spéciaux aux variations de la conjoncture économique, de la situation boursière ou de l'état d'esprit du public.

Votre Rapporteur spécial a développé trois exemples permettant d'illustrer cet aléa particulier de prévision.

Tout d'abord, le fonds de provisionnement des charges de retraite devait, à l'origine, être financé pour une large part par la vente des licences UMTS. En deux ans, le prix de cession des licences a été réduit de près des trois quarts passant de 2,5 milliards d'euros à 650 millions d'euros. Et le nombre des attributions a été lui-même diminué de moitié : deux au lieu de quatre en 2001, une au lieu de deux en 2002. En 2003, aucune cession de licence n'est prévue et donc aucune ressource de cette nature ne viendra, à ce titre, alimenter le Fonds de provisionnement des charges de retraites.

Le deuxième exemple retenu par votre Rapporteur spécial concerne le passage à l'euro et plus précisément, la mise en circulation des pièces métalliques. Il

s'agit là d'un privilège de l'Etat et d'aucuns pensaient que, grâce à ce privilège, l'Etat serait le seul à s'enrichir lors du passage à l'euro. De fait, un excédent avait été prévu pour le compte d'émission des monnaies métalliques, excédent chiffré à 533 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 et couvrant, en simplifiant les choses, la différence entre la valeur nominale des pièces et leur coût réel de fabrication.

Cet excédent s'est en fait transformé en un déficit de 763 millions d'euros, déficit consécutif, non pas à une sous-évaluation du coût de fabrication des pièces, mais à une surévaluation de la demande des agents économiques. Sur les 6,7 milliards de pièces commandées par les banques et les commerçants, la moitié seulement a été utilisée et l'autre moitié a été restituée à la Banque de France. Erreur de prévision sans doute. Mais aussi changement de comportement des Français, car la valeur du stock métallique d'euros est aujourd'hui substantiellement inférieure au stock métallique de francs l'an dernier, sans qu'aucune explication définitive ait pu être donnée à cette contraction de la masse monétaire.

Enfin, votre Rapporteur spécial a rappelé les difficultés particulières affectant la prévision des recettes de privatisations. Deux observations s'imposent. Premièrement, sauf en 1993 et 1994, des écarts substantiels, en plus ou en moins, ont toujours été constatés entre les recettes de privatisations prévues et les recettes de privatisations constatées. Les recettes constatées ont représenté moins de la moitié des prévisions en 1995. Elles ont représenté plus du double des prévisions en 1997 et près du double en 1998. Deuxièmement, si l'atonie du marché boursier rend à l'évidence les privatisations plus difficiles, il ne les rend pas pour autant impossibles. La Bourse n'a pas cessé de baisser entre 2000 et 2002. Pour autant, les recettes constatées sur ces trois exercices, tout en restant très inférieures à celles des trois années précédentes, ont régulièrement augmenté, passant de 1,7 milliard d'euros en 2000 à 2 milliards d'euros en 2001, puis à 3,9 milliards d'euros sur les huit premiers mois de 2002. Il convient, à cet égard, de souligner le succès de l'ouverture du capital des Autoroutes du Sud de la France et des cessions de participation dans le capital de Renault et de Thomson Multimedia. C'est en tenant compte de cette dynamique que le projet de loi de finances pour 2003 fixe à 8 milliards d'euros la prévision des recettes de privatisations.

Votre Rapporteur spécial a conclu sa présentation en évoquant la situation financière des entreprises publiques.

Il a, dans un premier temps, estimé que les entreprises publiques ont dans l'ensemble bien résisté au développement de la concurrence. Ainsi, l'ouverture à la concurrence de 30% du marché de l'électricité et l'ouverture de fait de 25% du marché du gaz se sont traduites en 2001 par une diminution de seulement 1% des ventes d'EDF et 5% des ventes de GDF, cette évolution étant plus que compensée par le développement des activités hors de nos frontières. De même, malgré les difficultés que connaît le transport aérien, Air France enregistre, en 2001, des résultats prometteurs : son trafic passager a augmenté de 1,6% et sa part de marché est passée de 15,4% à 16,9%, soit une progression supérieure à celle de tous ses concurrents. Enfin, France Telecom voit son chiffre d'affaires consolidé passer, de 2000 à 2001, de 33 à 43 milliards d'euros et sa part de marché stabilisée dans la

téléphonie mobile, dans la fourniture d'accès à Internet et dans la téléphonie à longue distance comme dans la téléphonie locale.

Curieusement – ou logiquement – les entreprises qui enregistrent les meilleures performances commerciales sont celles qui sont les plus exposées à la concurrence.

Ces performances commerciales n'ont pourtant pas permis d'éviter une dégradation sensible des résultats financiers. Les seize premières entreprises publiques du secteur non financier accusent une forte diminution de leur résultat net : l'excédent de 4,5 milliards d'euros en 2000 fait place à un déficit de 10,4 milliards d'euros en 2001, dont 9 milliards pour France Telecom. Cette évolution n'est pas sans conséquence sur le produit des participations de l'Etat. Estimé à 4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2002, il a été ramené à 2,3 milliards d'euros en loi de finances rectificative pour 2002. Il est chiffré à 1,5 milliard d'euros au projet de loi de finances pour 2003.

Il apparaît dès lors clair que les entreprises publiques auront à faire face, au cours des prochaines années, à des engagements très importants, que cela concerne les engagements pour apurer le passé avec les besoins de financement de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) et de Réseau Ferré de France (RFF), les engagements pour faire face aux charges salariales (liées notamment aux 35 heures) et aux charges de retraite (par exemple, la subvention d'équilibre versée par EDF au régime de retraite de ses agents pèse aujourd'hui 2,5 milliards d'euros, soit 52 % de la masse salariale ; mais à partir de 2010, elle pèsera 4 milliards d'euros, soit 90% de la masse salariale) ou les engagements pour moderniser l'outil industriel et conquérir de nouveaux marchés qui constituent, aux yeux de votre Rapporteur spécial, l'essentiel.

Ces engagements ne pourront pas être tenus par une augmentation indéfinie de l'endettement ou des concours de l'Etat. Ils nécessitent à l'évidence un effort majeur de productivité et un apport d'argent frais venant d'une large ouverture du capital des entreprises publiques.

Estimant que ces orientations sont prises dans le projet de loi de finances, votre Rapporteur spécial a conclu en proposant d'en adopter les dispositions.

M. Charles de Courson a tenu à souligner le problème de l'EPFR, ayant rappelé qu'il est le représentant de l'Assemblée nationale au sein du conseil d'administration de cet établissement. Aujourd'hui, la dette de l'EPFR atteint 8,09 milliards d'euros sans qu'il reste beaucoup d'actifs à céder. L'annuité de la dette, qui représente environ 860 millions d'euros par an, devra dès lors être couverte dans sa grande majorité par des dotations de l'Etat. Sachant que rien n'a été fait en 2001, il faudra qu'en 2003 la dotation à l'EPFR équivale à deux années de crédits, soit environ 1,7 milliard d'euros. D'autre part, RFF perd environ 1,7 milliard d'euros par an après subventions, ce qui implique une dotation en capital sur le compte d'affectation spéciale. Ces besoins de financement expliquent le montant de 3,2 milliards d'euros de dotations reportées à l'exercice 2003, indiqué par votre Rapporteur spécial.

Estimant nécessaire que l'Etat reprenne à sa charge le prêt de 8 milliards d'euros du Crédit Lyonnais qui a servi à financer la dette de l'EPFR, M. Charles de Courson a souligné que cette reprise aurait pour avantage de se traduire par une opération de trésorerie et non par une opération budgétaire. Etant entendu que l'augmentation des péages de la SNCF n'est pas une solution satisfaisante, la reprise de la dette de RFF par l'Etat paraît inéluctable. S'agissant de Charbonnages de France, il reste environ 5 milliards d'euros de dettes, lesquels devraient également prendre *in fine* la forme d'une dette publique et impliquer une dotation de l'Etat en l'absence d'actifs à céder. Par ailleurs, le compte de gestion de titres tend à dissimuler la réalité du budget général de l'Etat, dans la mesure où des subventions d'exploitation prennent la forme de dotations en capital. On peut s'interroger sur le point de savoir s'il ne faudrait pas rebasculer ces dotations dans le budget général. Seul Aéroports de Paris bénéficie aujourd'hui d'une véritable dotation en capital, à hauteur de 65 millions d'euros environ, qui sert en fait à compenser le déficit entre la recette provenant de la taxe d'aéroport et les coûts. On peut se demander enfin où trouver les 8 milliards d'euros de recettes affichés pour 2003. S'il est encore possible de bénéficier des recettes de la privatisation des sociétés d'autoroutes et de la cession éventuelle du pôle CNP, la situation doit être clarifiée.

M. Jean-Louis Dumont a insisté sur la nécessité de faire preuve de modestie en ces domaines. Il faut se souvenir qu'une opération sur Thomson avait été envisagée alors que l'on croyait que la valeur de la société était ramenée au franc symbolique. Or, la valeur d'une entreprise évolue avec le temps et il faut se méfier des jugements trop rapides. Ainsi, si les sommes consacrées à RFF sont considérables, les enjeux le sont également, notamment dans la perspective de l'ouverture européenne à la concurrence. M. Jean-Louis Dumont a souhaité obtenir des informations sur des ouvertures de capital à venir et sur l'achèvement de la séparation entre EDF et GDF.

M. Alain Joyandet a évoqué la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle et sa compensation pour les collectivités territoriales. Une injustice subsiste dans la mesure où une recette dynamique – la taxe professionnelle – est remplacée par une recette qui n'évolue pas. D'autre part, il n'y a pas de compensation sur la totalité des bases de l'année précédente. Le rôle supplémentaire des services fiscaux n'est pas pris en compte pour la compensation, à la différence du premier rôle du début d'année.

M. François Scellier a souhaité connaître les raisons expliquant l'amélioration du taux de recouvrement des impôts locaux. Il n'est pas exclu que des excès en matière de circulation des pièces métalliques lors du passage à l'euro aient pu s'expliquer par un « effet tirelire ». Il s'est ensuite interrogé sur les utilisations possibles des excédents des pièces disponibles en France par rapport aux besoins de pièces à mettre en circulation.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que la loi avait figé au 1^{er} janvier 1999 les bases salariales de la taxe professionnelle prises en compte pour le calcul de la compensation versée aux collectivités locales. Aussi, toute création ou disparition d'établissement, postérieure à cette date, demeure sans incidence sur le montant de la compensation. En ce qui concerne la question générale de la prise en

compte des rôles complémentaires en matière de compensation, un arrêt *commune de Pantin* du Conseil d'Etat a jugé que la compensation aux collectivités locales, par l'Etat, des réductions de bases de taxe professionnelle au titre de l'abattement général de 16% de la réduction pour embauche ou investissement, compensation réalisée dans la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), devait être calculée en fonction de la totalité des bases d'imposition, qu'il s'agisse des rôles primitifs ou des rôles supplémentaires. Mais le législateur a retenu une solution de compromis. En ce qui concerne le passé, elle a consisté à valider l'interprétation de l'Etat, tout en accordant une compensation forfaitaire aux collectivités locales.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a fait état du possible dépôt d'un amendement gouvernemental visant à modifier les modalités de la compensation de la suppression de la part salariale au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, au bénéfice de la commune centre appartenant à un établissement public de coopération intercommunale.

En réponse aux différents intervenants, votre **Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– il y a certainement eu un « effet tirelire » lors du passage à l'euro, de nombreuses personnes souhaitant conserver des francs sans être tenues de les restituer. Cependant, la masse de pièces de monnaies en euros actuellement en circulation est très inférieure à la masse de pièces en francs en circulation à la même époque l'an dernier. Les causes de cette contraction de la masse monétaire demeurent mystérieuses, et rien ne permet aujourd'hui d'isoler la part structurelle de la part conjoncturelle de ce phénomène ;

– l'amélioration du taux de recouvrement des impôts locaux s'explique d'abord par la recherche d'une meilleure efficacité par l'administration, mais également par le fort développement du nombre de ménages mensualisés ;

– en ce qui concerne l'ouverture du capital des entreprises publiques, toutes les entreprises pouvant être privatisées en application de la loi de 1993 ne l'ont pas encore été, à commencer par Air France, la SNECMA, la Caisse centrale de réassurance et la CNP-Assurances ;

– s'agissant d'EDF-GDF, l'audition du président François Roussely a déjà été l'occasion de présenter la situation de l'entreprise. Si la question prioritaire demeure celle de la soule du régime de retraite, il est préférable d'attendre le débat qui doit s'ouvrir au premier semestre 2003 ;

– les privatisations ont toujours été entourées de nombre d'aléas et il convient d'être prudent quant à l'estimation des recettes pour 2003. La somme de 8 milliards d'euros inscrite au projet de loi de finances correspond moins à une obligation de résultats qu'à l'expression d'une volonté politique forte. Ces recettes permettraient, en outre, de faire face aux importants besoins de financement des entreprises publiques ;

– la régularisation de la situation de l'EPFR pourrait présenter certains avantages de clarification mais elle se heurte à la difficulté de trouver des ressources

pour permettre à l'Etat de reprendre la dette à sa charge. Par ailleurs, les montages financiers actuels ont été approuvés par la Commission européenne et toute remise en cause impliquerait une nouvelle procédure d'examen communautaire particulièrement lourde à gérer.

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre **Rapporteur spécial**, les crédits du Trésor et des entreprises publiques.

N° 0256-43 .- Rapport de M. Michel Diefenbacher sur le projet de loi de finances pour 2003
– (Trésor et entreprises publiques)