

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

**PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**

Par M. François PATRIAT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 12) (2008-2009)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN NIVEAU D'INFORMATION DU PARLEMENT LARGEMENT INSATISFAISANT</b> .....	6
<b>A. LES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE MANQUANT DE TRANSPARENCE ET DE PERTINENCE</b> .....	6
1. <i>Les recettes affichées pour 2009 ne présentent qu'un caractère notionnel.</i> .....	6
2. <i>Des dépenses au caractère purement indicatif et à la pertinence contestable.</i> .....	8
<b>B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DU COMPTE</b> .....	10
1. <i>Le Parlement n'est pas en mesure d'exercer son contrôle de manière satisfaisante</i> .....	10
2. <i>Votre rapporteur pour avis souhaite accroître la transparence des informations         reçues</i> .....	12
<b>C. LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION DES ENTREPRISES, PRÉVUE PAR LE COMPTE, PARAÎT ENCORE OPTIMISTE DANS LE CONTEXTE ACTUEL</b> .....	14
1. <i>Le projet de loi de finances pour 2009 est moins optimiste que celui pour 2008 en         matière d'objectifs assignés aux entreprises</i> .....	14
2. <i>La détérioration de la situation économique pourrait rendre caduques ces prévisions</i> .....	14
<b>II. UN PLAN DE SOUTIEN AUX BANQUES PEU AMBITIEUX</b> .....	15
<b>A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE N'EST PAS À PRIORI CONCERNÉ PAR LE PLAN DE SOUTIEN</b> .....	15
1. <i>La loi de finances rectificative pour le financement de l'économie a notamment         conduit à la création de la « Société de prise de participations de l'Etat » (SPPE)</i> .....	15
2. <i>Les liens entre l'Agence des Participations de l'Etat (APE) et la SPPE sont étroits.</i> .....	16
<b>B. L'INTERVENTION DE L'ETAT AURAIT PU ÊTRE PLUS AMBITIEUSE</b> .....	17
1. <i>Le recours au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat »         constituait une alternative</i> .....	17
2. <i>La prise de participation directe de l'Etat dans les banques, comme pour Dexia,         aurait permis à l'Etat de peser sur la gouvernance des banques</i> .....	17
<b>III. LA STRATÉGIE DE L'ETAT ACTIONNAIRE À TRAVERS DEUX EXEMPLES : LA POSTE ET AREVA</b> .....	20
<b>A. L'AVENIR DE LA POSTE, ENTREPRISE DE SERVICE PUBLIC PAR EXCELLENCE, EST AUJOURD'HUI EN QUESTION</b> .....	20
1. <i>Le statut particulier de l'entreprise</i> .....	20
2. <i>Des craintes quant aux projets d'évolution du statut de la Poste</i> .....	22
<b>B. L'ÉVOLUTION D'AREVA, CHAMPION FRANÇAIS DU NUCLÉAIRE, N'EST PAS ENCORE CLAIREMENT DÉFINIE</b> .....	24
1. <i>AREVA, une grande entreprise française de dimension internationale, à la situation         florissante</i> .....	24
2. <i>La question de l'évolution du groupe se pose aujourd'hui et plusieurs scenarii         existent qu'il convient d'examiner.</i> .....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	29

<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE 2 DÉPENSES DU COMPTE AU 10 NOVEMBRE 2008 .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 3 LES ENTITÉS APPARTENANT AU PÉRIMÈTRE DES COMPTES COMBINÉS .....</b>	<b>35</b>

Mesdames, Messieurs,

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) a consacré une exigence de performance de la gestion publique, qui s'applique aussi à la gestion par l'Etat de son patrimoine industriel.

Ainsi le projet de loi de finances présente une mission du **compte d'affectation spéciale consacré aux « participations financières de l'Etat », qui retrace les opérations de gestion des parts que l'Etat détient dans le capital des entreprises publiques et privées.**

Le compte d'affectation spéciale retrace :

1. « En recettes :

a. Tout produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement ;

b. Les produits de cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'Etat qui lui sont reversés ;

c. Les versements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou de liquidation ;

d. Les remboursements des avances d'actionnaires et créances assimilées ;

e. Les remboursements de créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'Etat ;

f. Les versements du budget général ;

2. En dépenses :

a. Les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'Etat ;

b. Les augmentations de capital, les avances d'actionnaires et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat ;

c. Les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de sociétés ;

d. Les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais qui sont directement liés aux opérations mentionnées [au 1a et aux 2b et 2c]. »

*Source : Projet annuel de performance.*

Selon votre rapporteur pour avis, ce compte est aujourd'hui caractérisé par **un défaut de transparence et de pertinence** : le niveau d'information du Parlement est, comme pour les exercices précédents, très largement insatisfaisant, tandis que la priorité donnée au désendettement est contestable.

Par ailleurs, le contexte actuel de crise économique et financière a conduit votre rapporteur pour avis à examiner **le plan de soutien aux banques**<sup>1</sup> adopté par le Parlement le 16 octobre 2008 et, plus particulièrement, à s'interroger aux liens entre ce plan et le compte « Participations financières de l'Etat ».

Enfin, votre rapporteur pour avis s'est intéressé à la **stratégie de l'Etat actionnaire**, en portant son attention sur **deux entreprises : La Poste et AREVA**.

## **I. UN NIVEAU D'INFORMATION DU PARLEMENT LARGEMENT INSATISFAISANT**

### ***A. LES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE MANQUENT DE TRANSPARENCE ET DE PERTINENCE***

#### **1. Les recettes affichées pour 2009 ne présentent qu'un caractère notionnel.**

Comme pour les exercices précédents de 2007 et de 2008, le projet annuel de performances pour 2009 **prévoit un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros**<sup>2</sup>. Ce montant ne constitue pas une réelle prévision de recettes, se contentant de s'approcher de la moyenne des cessions réalisées depuis la création du compte des participations en 1986, dans le contexte des premières privatisations.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

<sup>2</sup> Ce montant représente plus de 4 % des participations financières de l'Etat valorisées à 120,6 milliards d'euros au 19 novembre 2008.

<b>Année</b>	<b>Recette annuelle (en milliards d'euros)</b>
1986	0,6
1987	10,2
1988	2,0
1989	0,2
1990	0,1
1991	0,3
1992	1,3
1993	7,1
1994	9,3
1995	3,1
1996	2,0
1997	8,4
1998	7,4
1999	3,0
2000	1,5
2001	1,0
2002	6,1
2003	2,5
2004	5,6
2005	5,6
Cession ERAP 2004-2005	5,4
2006	17,8
2007	3,8
2008 <sup>1</sup>	0,9
Total	105,1
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>4,56</b>

S'agissant de la nature des recettes, le projet annuel de performances indique que la quasi-totalité devrait provenir de la cession de titres, parts ou droits de sociétés que l'Etat détient directement.

#### **Les prévisions de recettes de la mission pour 2009**

(en millions d'euros)

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

<sup>1</sup> Le montant de recettes indiqué pour 2008 comprend les recettes enregistrées par le compte au 19 novembre 2008.

Le projet annuel de performances **n'indique cependant pas**, comme pour les exercices précédents, **quelles participations seront cédées en 2009**. Les documents budgétaires et les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis ne donnent aucune indication précise sur ce point.

La justification de cette absence d'information apparaît d'ailleurs dans le projet annuel de performances aux termes duquel « *pour des raisons de confidentialité, inhérentes notamment à la résiliation de cessions de titres de sociétés cotées, il n'est pas possible, au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, de détailler la nature des cessions envisagées. La stratégie de cession dépend très largement de la situation des marchés, actuellement très difficile, des projets stratégiques des entreprises intéressées, de l'évolution de leurs alliances ainsi que des orientations industrielles retenues par le Gouvernement* ».

De même, la réponse au questionnaire budgétaire adressée à votre rapporteur pour avis indique que « *l'évolution de la participation de l'Etat dans certaines entreprises dépendra des conditions de marché, actuellement très dégradées, et des projets stratégiques des entreprises intéressées ainsi que des orientations industrielles qui seront retenues par le Gouvernement en 2009 et les années ultérieures. Ce n'est donc pas un domaine programmatique* ».

## **2. Des dépenses au caractère purement indicatif et à la pertinence contestable**

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » se compose de deux programmes :

– le programme 731 : « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » ;

– le programme 732 : « Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat ».

Même si le niveau global des crédits prévus pour 2009, comme le niveau des recettes, ne constitue pas une information véritablement opérationnelle<sup>1</sup>, les intentions affichées quant à l'affectation de ces recettes sont dans la lignée des exercices précédents. Le programme 732 se voit ainsi affecter 80 % des crédits de la mission (contre 84 % dans le projet de loi de finances pour 2008). **La priorité est donc clairement donnée au désendettement.**

---

<sup>1</sup> La réponse au questionnaire budgétaire reçue par votre rapporteur pour avis indique ainsi que les affectations des dépenses « demeurent conditionnées à la réalisation effective de cessions de participations financières qui dépendent, notamment, des conditions de marché ».

**Les interventions de l'Etat en recapitalisation des entreprises restent en conséquence limitées**, même si le projet annuel de performances prévoit une légère croissance par rapport au niveau prévu par le projet de loi de finances pour 2008.

Il s'agit essentiellement -880 millions sur 1 milliard d'euros prévu d'augmentations de capital et dotations en fonds propres, d'avances d'actionnaires et de prêts assimilés. Outre une réserve de 200 millions d'euros pour faire face à un besoin d'intervention imprévu, il devrait s'agir de :

– la poursuite de la recapitalisation de GIAT Industries (450 millions d'euros au maximum) ;

– la quatrième tranche de l'augmentation du capital d'ADOMA (ex-Sonacotra) pour 12,5 millions d'euros au plus ;

– la contribution éventuelle au financement des soultes d'adossement des régimes de retraite de la RATP au régime de droit commun (estimé à 250 millions d'euros) qui devra être réévaluée après une décision de la Commission européenne.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs qu'à ces interventions figurant dans le projet annuel de performances, il convient d'ajouter les **opérations effectuées sur l'exercice 2008 et non annoncées par le projet annuel de performances pour 2008**.

On peut citer notamment le financement de la prise de participation de l'Etat dans les ex-Chantiers de l'Atlantique (*Aker Yards France*) à hauteur de 33,34 % du capital afin d'obtenir une minorité de blocage, prévue par le protocole du 12 juin 2008. Cette information, relayée par la presse, apparaissait dans la réponse au questionnaire budgétaire adressée à votre rapporteur pour avis et avait été confirmée par le directeur général de l'Agence des participations de l'Etat (APE) lors de son audition, avant d'être réalisée le 6 novembre 2008.

De même, dans le cadre du plan de soutien aux banques qui sera évoqué *infra*, le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » apportera à la Société de prise de participations de l'Etat (SPPE) une avance d'actionnaire de 1,05 milliard d'euros pour financer, de façon transitoire, la prise de participation au capital de Dexia, en attendant que la SPPE puisse emprunter sur les marchés avec la garantie explicite de l'Etat.

**Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pertinence du choix fait en matière de dépenses du compte.** Tout en étant conscient de la nécessité de diminuer la dette de l'Etat -le service de la dette constitue aujourd'hui le deuxième poste budgétaire de l'Etat<sup>1</sup>-, votre rapporteur pour avis considère que la priorité donnée au désendettement dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » est contestable :

---

<sup>1</sup> Le service de la dette prévu par la loi de finances pour 2008 s'élevait à 41,2 milliards d'euros.

– tout d’abord, **ceci ne joue qu’un rôle minime en matière de désendettement** et ne compense pas l’augmentation de la dette de la France. Ainsi pour l’exercice 2007, 3,5 milliards d’euros (sur près de 4 milliards d’euros de dépenses du compte) ont été consacrés au désendettement, alors que, selon l’INSEE, le déficit public a atteint 50,3 milliards d’euros<sup>1</sup>. L’apport du compte d’affectation spéciale reste donc très limité.

– ensuite, **il peut être plus pertinent pour l’Etat d’acheter que de se désendetter**. Votre rapporteur pour avis salue ainsi la stratégie de l’Etat vis-à-vis des ex-Chantiers de l’Atlantique : l’Etat a pris des participations dans le capital de l’entreprise car il s’agit d’un secteur stratégique. Cette prise de participation vise à prévenir toute délocalisation<sup>2</sup>. Certains cas justifient donc une intervention de l’Etat.

– enfin, dans un contexte de crise économique, votre rapporteur pour avis fait valoir que **les recettes du compte pourraient être plus utiles pour financer certaines politiques publiques**. La vente en décembre 2007 de 2,5 % du capital d’EDF a ainsi permis de financer l’opération campus annoncée par le Président de la République fin 2007. Par cette vente, le compte a en effet enregistré 3,7 milliards d’euros de recettes. Conformément aux règles de gestion patrimoniale et financière du compte d’affectation spéciale, cette somme ne sera pas consommée, mais elle sera placée et devrait générer des produits financiers, qui permettront de payer les loyers des partenariats public-privé prévus par le plan campus.

Votre rapporteur pour avis considère qu’un mécanisme similaire pourrait être mis en œuvre pour financer certains projets, à l’exemple du plan d’aide aux petites et moyennes entreprises (PME) annoncé le 2 octobre 2008 par le Président de la République. Il pourrait aussi assurer un financement complémentaire à l’effort de recherche, la France étant encore en deçà de l’objectif 3 % du PIB fixé par la stratégie européenne de Lisbonne.

## ***B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DU COMPTE***

### **1. Le Parlement n’est pas en mesure d’exercer son contrôle de manière satisfaisante**

**Votre rapporteur pour avis ne peut que dénoncer le faible niveau d’information du Parlement**, notamment sur le niveau et la nature des

---

<sup>1</sup> Le déficit prévu pour 2009 à l’heure actuelle par le Gouvernement est de 57,6 milliards d’euros.

<sup>2</sup> Le Premier ministre, M. François Fillon, a ainsi annoncé, à la suite de l’officialisation de la prise de participation de l’Etat, que les paquebots de croisière seraient construits uniquement sur le site de Saint-Nazaire, en vertu d’une clause de non-concurrence signée dans le cadre de l’entrée de l’Etat au capital.

recettes, qui **porte atteinte à la réalité du contrôle exercé** par la représentation nationale.

D'une part, ce faible niveau d'information nuit au travail du Parlement car l'information des parlementaires se limite en réalité aux données communiquées par la presse. Ainsi *le rapport sur l'Etat actionnaire* et le projet annuel de performances pour 2009 ne donnent aucune indication sur certains projets dont la presse s'est fait un large écho et qui se sont réalisés dans les derniers mois, à l'exemple de la vente par l'Etat de 8 % d'Aéroports de Paris (ADP), en conséquence du rapprochement d'ADP de son homologue néerlandais Schiphols Group, annoncée le 21 octobre 2008. De même il ne fournit aucun élément sur les projets d'évolution de la structure du capital d'entreprises comme AREVA<sup>1</sup>.

D'autre part, les recettes inscrites au budget pour 2009 étant purement indicatives, elles ne constituent en aucun cas un engagement, même simplement politique, du Gouvernement vis-à-vis du Parlement. En l'occurrence, il ne s'agit pas, dans le projet annuel de performances, de présenter des chiffres évaluatifs, du fait de l'impossibilité d'être précis plusieurs mois à l'avance, mais d'afficher un chiffre auquel le Gouvernement n'attache que peu d'importance et qu'il n'estime même pas nécessaire d'atteindre au cours de l'exercice budgétaire.

Pour illustration, on peut relever que **pour l'exercice 2007, les recettes constatées ont été supérieures de plus de 2,7 milliards d'euros à l'objectif fixé** dans la loi de finances initiale, soit un écart de près de 55 %.

A l'inverse, **au 10 novembre 2008, seuls 940 millions de recettes avaient été enregistrés sur le compte**, soit seulement 19 % des recettes prévues pour l'ensemble de l'exercice 2008. Le directeur général de l'APE a confirmé que les recettes seraient largement inférieures à l'objectif initial pour 2008, en raison notamment de la mauvaise conjoncture sur les marchés financiers. La dernière opération qui pourrait avoir lieu avant la fin de l'année 2008 concerne la vente par l'Etat de 8 % d'ADP, évoquée *supra*, qui devrait rapporter 530 millions d'euros à l'Etat. **Les recettes du compte au terme de l'exercice 2008 atteindront donc au mieux 1,5 milliard d'euros.**

---

<sup>1</sup> S'agissant d'AREVA, le rapport sur l'Etat actionnaire 2008 se contente d'indiquer que « l'Etat a entamé au second semestre 2007 une réflexion d'ensemble sur l'avenir du groupe AREVA. Il s'agit notamment d'examiner les avantages et inconvénients respectifs des différents scénarios capitalistiques et des partenariats industriels qui peuvent avoir un sens du point de vue de l'avenir du groupe, des intérêts patrimoniaux de l'Etat ainsi que de la filière nucléaire française dans son ensemble ». Votre rapporteur pour avis examinera plus précisément la situation d'AREVA dans le III du rapport.

### Recettes enregistrées au 10 novembre 2008<sup>1</sup>

(en euros)

EDF, France Telecom, DCNS, ADP	Règlement d'offres réservées aux salariés	545 095 832,92
ADF	Produits de cession + réduction de dotation	333 702 000,00
ERNECAL	Cession à la Nouvelle-Calédonie	29 965 515,00
Dagris	Cession à Geocoton	12 749 275,72
OSEO	Intérêts sur AA consentis à AII	7 849 304,17
CDC Entreprise	Distribution par fonds de capital	5 496 198,09
Dagris	Cession à AFD	3 417 367,97
Divers		630 429,31
<b>Total</b>		<b>938 905 923,18</b>

*Source : Agence des participations de l'Etat.*

A travers les documents et les informations transmis par l'Agence des participations de l'Etat à votre rapporteur pour avis, tout indique que le montant affiché de 5 milliards d'euros a **pour unique objectif de ne donner aucune indication sur l'orientation qui sera suivie** en 2009, qu'il s'agisse d'un ralentissement ou d'une accélération des cessions de participation. Toute évolution de l'objectif de recettes pourrait constituer en effet un signal aux marchés, les cours étant très sensibles aux informations.

Ainsi le montant affiché n'est pas simplement non transparent : il se veut clairement une anti-information, visant à empêcher quiconque d'anticiper les projets du Gouvernement.

**Cette situation**, déjà observée sur les exercices précédents, **n'est pas satisfaisante aux yeux de votre rapporteur pour avis**. Certes, l'approbation du Parlement est nécessaire pour toute loi de privatisation, un vote de sa part étant nécessaire pour faire descendre la participation de l'Etat sous un seuil dans certaines entreprises. Mais tenu à l'écart de toute la préparation en amont des projets, il est alors mis devant le fait accompli.

#### **2. Votre rapporteur pour avis souhaite accroître la transparence des informations reçues**

Déjà en 2007, face à cette situation, M. Michel Bécot, **rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, avait présenté une série de pistes de réforme** devant permettre d'obtenir un niveau raisonnable de transparence.

**Votre rapporteur pour avis, cette année, reprend à son compte ces propositions** qui s'orientent dans deux directions : assurer une meilleure

---

<sup>1</sup> Les dépenses du compte au 10 novembre 2008 figurent en annexe du rapport.

information sur les opérations envisagées d'une part et assurer une meilleure information sur le montant des recettes attendues.

En matière d'**information sur les opérations envisagées**, il apparaît en effet nécessaire que le *Rapport sur l'Etat actionnaire* annexé au projet de loi de finances donne des indications sur les projets de cessions. Du fait des risques nés de la diffusion d'informations concernant souvent des entreprises cotées, un certain nombre d'aménagements avaient été proposés l'an dernier :

– la liste des opérations affichée pourrait ne pas être exhaustive, ou ne pas mentionner des noms d'entreprises en particulier, se contentant de faire état de stratégies dans un secteur donné ;

– il pourrait être indiqué que le programme de cession ou de prise de participation s'inscrit dans un calendrier pluriannuel, ne donnant donc pas d'éléments précis sur le terme du projet ;

– même quand le nom d'une entreprise serait clairement indiqué, différentes options pourraient être présentées, sans qu'un choix ne soit nécessairement opéré entre elles dans le rapport.

En matière d'**information sur le montant des recettes**, le rapporteur pour avis avait formulé plusieurs recommandations en 2007 :

– s'agissant du montant global des recettes, ce dernier devrait correspondre à une véritable prévision, même s'il n'est pas nécessaire que sa décomposition complète soit fournie. En complément pourrait figurer dans le *rapport sur l'Etat actionnaire* plusieurs hypothèses de recettes exposant les principaux éléments pouvant intervenir dans le choix de l'une ou de l'autre ;

– s'agissant du montant de recettes attendues de chaque opération, des indications devraient pouvoir être données, au moins pour certaines opérations affichées dans la liste des projets, avec par exemple des fourchettes de la part de capital qui pourrait être cédée ou du montant de recettes attendues.

Ces recommandations portaient donc essentiellement sur les recettes tirées de cessions de participations, source principale de recettes du compte.

Votre rapporteur pour avis, reprend à son compte l'ensemble de ces propositions et il regrette que le Gouvernement n'en ait pas tenu compte dans la présentation du projet annuel de performances pour 2009 et du *rapport sur l'Etat actionnaire*.

Ainsi le dernier rapport, qui porte sur l'exercice 2007, ne comporte aucune des informations souhaitées. On ne peut guère y relever que l'évocation vague de certains projets d'évolution d'entreprise, comme pour AREVA, comme indiqué *supra*, ou La Française des Jeux, entreprise pour laquelle il est indiqué que « *afin qu'elle se développe dans des conditions similaires à ses concurrents sur le marché ouvert à la concurrence et soit compétitive, le Gouvernement a annoncé une " réflexion sur la stratégie, l'organisation, la gouvernance et l'actionnariat de la Française des Jeux "* ».

**Votre rapporteur pour avis considère que si ces propositions ne sont pas prises en compte, l'intérêt même d'un projet annuel de performances serait mis en question.**

***C. LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION DES ENTREPRISES, PRÉVUE PAR LE COMPTE, PARAÎT ENCORE OPTIMISTE DANS LE CONTEXTE ACTUEL***

**1. Le projet de loi de finances pour 2009 est moins optimiste que celui pour 2008 en matière d'objectifs assignés aux entreprises**

Le projet annuel de performances comprend cinq indicateurs visant à mesurer la performance globale des participations : la rentabilité opérationnelle des capitaux employés, la rentabilité financière des capitaux propres, la marge opérationnelle, la soutenabilité de l'endettement et le taux de distribution des dividendes.

Les objectifs du projet de loi de finances pour 2009 pour ces indicateurs sont **beaucoup moins ambitieux que ceux du projet de loi de finances pour 2008**. Le projet annuel de performances indique ainsi qu'« *après une amélioration continue des indicateurs issus des comptes combinés depuis 2005, cette tendance devrait s'inverser sur l'exercice comptable 2008* ». La forte hausse de l'investissement, notamment dans le secteur de l'énergie, qui devrait conduire notamment à une hausse de l'endettement, explique cette détérioration,

Tout en soulignant la difficulté d'effectuer des comparaisons du fait des changements de périmètre du compte, on peut ainsi noter parmi les objectifs celui d'une rentabilité opérationnelle des capitaux employés supérieure à 8 % (contre un objectif de 11,5 % dans le projet annuel de performances pour 2008), une rentabilité financière des capitaux propres supérieure à 17 % (contre 24,1 %) ou une marge opérationnelle supérieure à 11 % (contre 11,6 %).

**2. La détérioration de la situation économique pourrait rendre caduques ces prévisions**

**Même modérés, les objectifs pour 2009** en matière de performances des entreprises du périmètre du compte d'affectation spéciale **paraissent difficiles à atteindre du fait du contexte de crise économique grave qui touche le pays**. La crise pose donc la question de la viabilité des objectifs budgétaires présentés par le Gouvernement.

Certes les entreprises du périmètre du compte ne paraissent pas représentatives de l'économie française car elles relèvent majoritairement de secteurs qui ne sont que peu ou pas touchés par la crise, à l'exemple de l'énergie.

Cependant deux exemples illustrent les effets de la crise économique y compris sur ces entreprises. Il s'agit de Renault et Air France-KLM qui connaissent actuellement des difficultés. Renault a ainsi annoncé dans les dernières semaines une réduction de 20 % de sa production au quatrième trimestre en Europe, arrêtant sa production sur 15 sites. Sa marge opérationnelle, un des indicateurs de performance évoqué *supra*, devrait atteindre entre 2,5 et 3 %, contre 4,5 % prévus initialement. De la même façon, Air France-KLM a annoncé un nouveau plan d'économies de 700 à 800 millions d'euros d'ici 2011-2012, s'attendant à diviser par deux ses prévisions d'embauches sur trois ans.

## II. UN PLAN DE SOUTIEN AUX BANQUES PEU AMBITIEUX

### *A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE N'EST PAS À PRIORI CONCERNÉ PAR LE PLAN DE SOUTIEN*

#### **1. La loi de finances rectificative pour le financement de l'économie a notamment conduit à la création de la « Société de prise de participations de l'Etat » (SPPE)**

Dans le contexte de crise économique et financière, le Gouvernement a fait adopter en urgence par le Parlement le 16 octobre 2008 la loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Cette loi autorise l'octroi de la garantie de l'Etat aux banques dans la limite de 360 milliards d'euros. L'article 6 de la loi **crée deux sociétés** amenées à jouer un rôle déterminant dans le retour de la confiance sur les marchés financiers :

– la **société de refinancement des établissements de crédits**, bénéficiant de la garantie de l'Etat et dont l'objet est de consentir des prêts aux établissements de crédit garantis par des actifs ;

– la société ayant pour objet de souscrire à des titres émis par des organismes financiers, intitulée « **Société des prises de participation de l'Etat** » (SPPE). Cette dernière a pour objectif d'apporter des fonds propres réglementaires aux banques via des emprunts garantis par l'Etat. Le Président de la République a indiqué que le montant maximal de garantie par l'Etat s'établirait à 40 milliards d'euros, sans que ce plafond n'apparaisse réellement dans la loi.

Le Gouvernement a ainsi annoncé que la SPPE accorderait près de 10,5 milliards d'euros de prêts à six banques françaises<sup>1</sup>, afin de renforcer leurs fonds propres, consentis à un taux d'intérêt de 8 %. La SPPE devra emprunter pour financer ces prêts. Par ailleurs, la SPPE a déjà pris, à ce jour, une participation dans la banque Dexia à hauteur de 1 milliard d'euros.

**Votre rapporteur pour avis s'interroge d'ailleurs sur une éventuelle surestimation des besoins en capitaux propres des banques.** Si une étude de Merrill Lynch avait estimé que certaines banques avaient un besoin supplémentaire de capital en cas de scénario récessionniste défavorable, la banque de France a souligné fin octobre 2008 que le niveau de fonds propres des banques était *« tout à fait satisfaisant, conforme ou supérieur à ce qui a été demandé par la commission bancaire à chaque établissement, en fonction de la nature de ses activités et de son profil de risque »*. Il apparaît en effet que les banques n'ont pas besoin de l'ensemble de l'enveloppe de 40 milliards d'euros prévue par le plan : le directeur général de la Société générale, M. Frédéric Oudéa, a ainsi annoncé que sa banque était en ligne avec ses objectifs en matière de capitaux propres et ne solliciterait donc pas l'Etat pour des fonds propres supplémentaires.

Mise à part l'avance d'actionnaire à hauteur de 1,05 milliard d'euros accordée à la SPPE afin de financer, de façon transitoire, la prise de participation au capital de Dexia, évoquée plus haut, le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » n'est donc pas concerné par le plan de soutien aux banques des banques.

## **2. Les liens entre l'Agence des Participations de l'Etat (APE) et la SPPE sont étroits.**

Cependant, on peut **s'interroger sur les relations entre l'Agence des participations de l'Etat (APE)** qui gère le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » **et la SPPE.**

L'avance d'actionnaire du compte à la SPPE afin de financer de façon transitoire la prise de participation dans Dexia a conduit à l'entrée au conseil d'administration de la banque de M. Bruno Bézard, directeur général de l'APE.

Il apparaît que la SPPE devrait gérer les prises de participation de l'Etat à vocation plutôt temporaires. Elle devrait en effet voir son activité, voire son existence, limitée dans le temps et circonscrite à la résolution des difficultés conjoncturelles intervenues dans le secteur bancaire, alors que l'APE gère les prises de participations permanentes. D'après les informations

---

<sup>1</sup> Les prêts accordés sont les suivants : 3 milliards d'euros pour le Crédit agricole, 2,55 milliards pour BNP Paribas, 1,7 milliard pour la Société générale, 1,2 milliard pour le Crédit mutuel, 1,1 milliard pour les Caisses d'épargne et 950 millions pour les banques populaires.

recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de l'APE, la SPPE devrait, avec Dexia, entrer dans le périmètre du compte d'affectation spéciale.

## ***B. L'INTERVENTION DE L'ETAT AURAIT PU ÊTRE PLUS AMBITIEUSE***

### **1. Le recours au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » constituait une alternative**

Sur un plan budgétaire et comptable, la **recapitalisation d'établissements bancaires aurait pu passer par le compte « Participations financières de l'Etat »**. Cette voie avait d'ailleurs été privilégiée en 2004 dans le cadre du plan de sauvetage d'Alstom organisé par le Gouvernement, et l'Etat était intervenu en prenant des participations au sein d'Alstom, à hauteur de 21 % du capital, pour un montant de 720 millions d'euros. Les titres ont été cédés par la suite, toujours par le biais du compte, en juin 2006 au groupe Bouygues pour 2 milliards d'euros.

Le Gouvernement a cependant considéré que la situation actuelle du compte ne permettait pas un financement de grande ampleur d'opérations de participation : sa trésorerie libre d'emploi n'était, au 30 septembre 2008 que de 234 millions d'euros.

De plus, même si l'Etat détient des participations substantielles cotées qu'il pourrait céder, le contexte financier n'est pas pertinent pour des cessions de parts d'entreprises. On peut noter en effet que, du fait de la chute des cours boursiers, **l'ensemble des participations cotées de l'Etat a perdu près de 20 % entre fin septembre et fin novembre 2008<sup>1</sup>**.

### **2. La prise de participation directe de l'Etat dans les banques, comme pour Dexia, aurait permis à l'Etat de peser sur la gouvernance des banques**

Une alternative aux prêts aux banques aurait pu être la prise de participation directe de l'Etat dans le capital des banques, à la manière de ce qui a été décidé pour Dexia.

La banque Dexia a en effet bénéficié d'un plan de recapitalisation d'urgence de 6,4 milliards d'euros impliquant les Etats belge, français et luxembourgeois. L'Etat français, par l'intermédiaire de la SPPE, a donc injecté 1 milliard d'euros<sup>2</sup>, lui permettant de détenir une minorité de blocage

---

<sup>1</sup> La valeur du portefeuille de participations cotées de l'Etat est passée d'environ 149 milliards d'euros le 1<sup>er</sup> septembre 2008 à environ 120,6 milliards d'euros le 19 novembre 2008.

<sup>2</sup> Globalement, l'intervention publique française s'élève à 3 milliards d'euros, puisque la Caisse des dépôts et consignations a injecté 2 milliards d'euros.

au sein de l'assemblée générale des actionnaires. L'intervention de l'Etat s'avérait indispensable du fait de l'implication de la banque dans le financement de la moitié des collectivités territoriales et de la taille de l'établissement. Ces éléments imposaient donc une intervention pour stabiliser le système financier.

A l'exemple de Dexia, où l'entrée de l'Etat dans le capital a conduit notamment au remplacement des principaux dirigeants, il apparaît que la prise de participation directe de l'Etat dans le capital des banques permet à celui-ci de peser sur les décisions prises par la direction de la banque concernée et d'influer sur sa stratégie.

**Une recapitalisation directe des banques aurait été, aux yeux de votre rapporteur pour avis, un meilleur choix** de la part du Gouvernement, car il aurait permis à l'Etat de peser sur les décisions prises par les directions des banques en matière de stratégie, de crédit ou de gouvernance interne. Il convient d'ailleurs de noter que **c'est la voie empruntée par nombre de gouvernements, notamment anglo-saxons** : en Grande-Bretagne par exemple, le Gouvernement a injecté près de 47 milliards d'euros dans le capital de trois banques (RBS, HBOS et Llyods), ce que le prix Nobel d'économie Paul Krugman a salué comme une « *bonne décision* ». Le 12 novembre 2008, le secrétaire au Trésor américain, M. Henry Paulson a quant à lui annoncé que le Gouvernement américain renonçait à son plan de rachat d'actifs invendables des banques, au cœur du plan de sauvetage du système financier qu'il avait présenté, estimant plus efficace d'investir directement au capital des établissements. Son objectif est ainsi de permettre une facilitation de l'accès au crédit.

**La solution choisie par le Gouvernement** d'accorder simplement 10,5 milliards de prêts aux banques **montre d'ailleurs ses limites aujourd'hui**. Mis à part le taux d'intérêt de 9 % de ces prêts, le plan ne comporte aucune contrepartie réelle de la part des banques. Le Premier ministre, M. François Fillon, avait rappelé, lors de la présentation du plan de soutien, que l'Etat exigerait des banques des « *contreparties* », notamment « *orienter les fonds obtenus vers les prêts à l'économie française* » et se conformer à « *des principes éthiques* » pour les rémunérations de leurs agents. De même, la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, a insisté, lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat le 5 novembre 2008 sur le fait que les banques avaient l'obligation d'utiliser les sommes mises à leur disposition pour le financement de l'économie et non pour des placements. Les banques se sont en effet engagées à garantir une croissance de 3 à 4 % des flux de crédit, soit 50 % de moins que les montants sur la même période l'année précédente.

Or ces engagements n'ont pas été respectés : les banques ont en effet restreint le crédit aux PME et aux ménages, comme le souligne une enquête trimestrielle de la Banque de France qui relève que trois banques sur quatre reconnaissent avoir durci leurs critères d'octroi de crédits aux entreprises depuis juin 2008.

Le Gouvernement a donc menacé les banques de nationalisation partielle. Après que le médiateur du crédit, M. René Ricol a indiqué que « *si les banques coupaient le robinet du crédit, l'Etat n'hésiterait pas à arrêter de leur prêter de l'argent* »<sup>1</sup>, le Premier ministre a ainsi menacé de « *rentrer au capital des banques, éventuellement de changer leurs dirigeants, de contrôler leur stratégie* ».

**Votre rapporteur pour avis considère que le plan de soutien aux banques aurait été beaucoup plus efficace en matière de soutien à l'activité économique et de soutien du niveau de crédit aux PME et aux ménages s'il avait prévu l'entrée au capital des banques.** Le Gouvernement a manqué d'ambition, mais aussi de rigueur en se contentant d'accorder des prêts sans aucune garantie de la part des banques.

#### **Le fonds stratégique d'investissement (FSI)**

Outre le plan de soutien aux banques, la crise économique a conduit le président de la République à annoncer le 23 octobre 2008, dans le cadre d'un ensemble de mesures destinées à soutenir l'économie, la création du fonds stratégique d'investissement (FSI).

Il en a détaillé les contours le 20 novembre 2008 : qualifié de « fonds souverain à la française », le FSI sera doté de 20 milliards d'euros d'ici 2009.

Placé sous la responsabilité de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il a vocation à soutenir le développement des petites et moyennes entreprises et à sécuriser le capital d'entreprises stratégiques. Il sera abondé à parité par la CDC et par l'Etat :

– la CDC y apportera l'équivalent de sept milliards d'euros de participations stratégiques et injectera trois milliards d'euros de liquidités issus de sa trésorerie. Au vu de leur valeur à la fin novembre 2008, plus de la moitié des participations de la CDC devrait donc être transférée au FSI.

– l'Etat apportera une partie du portefeuille de l'Agence des participations de l'Etat (APE), comme Air France, Renault ou encore une partie de France Telecom, également pour un montant de sept milliard d'euros. Il injectera également trois milliards d'euros, financés par endettement.

**Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la marge de manœuvre dont va disposer ce fonds alors que les actifs sont aujourd'hui largement sous-évalués.**

Par ailleurs il souligne que la mise en place de ce fonds n'est pas sans conséquence sur le périmètre du compte « Participations financières de l'Etat » et sur les missions de l'APE.

Enfin votre rapporteur pour avis s'étonne des propos du président de la République considérant que le fonds doit conduire l'Etat à être minoritaire dans les entreprises où il investit, le contrôle fort des participations que l'Etat détient relevant de l'APE. Soulignant que l'APE gère aujourd'hui les participations même minoritaires de l'Etat, **il s'interroge sur la portée de ces déclarations s'agissant de la redéfinition des missions de l'APE.**

---

<sup>1</sup> France-Info – 31 octobre 2008.

### III. LA STRATÉGIE DE L'ETAT ACTIONNAIRE À TRAVERS DEUX EXEMPLES : LA POSTE ET AREVA

La stratégie de l'Etat actionnaire pose question à votre rapporteur pour avis. Des décisions prises dans les dernières années, qui ont permis à l'Etat d'engranger des sommes importantes, comme la cession des sociétés d'autoroutes, voient aujourd'hui leur pertinence remise en cause. Dans les dernières semaines, il est apparu clairement que **l'Etat adopte une stratégie différenciée selon les entreprises.**

Ainsi l'Etat actionnaire a utilisé son influence sur Renault, dont il est actionnaire à 15,86 %, dans le contexte des difficultés actuelles du secteur automobile, notamment à propos du site de Sandouville. Ainsi après une entrevue avec le Président de la République le 30 septembre 2008, le président-directeur général de Renault, M. Carlos Ghosn s'est engagé à assurer la pérennité des sites français de Renault, le site de Sandouville devant plus précisément être dédié à partir de 2012 à la construction d'un nouveau véhicule utilitaire.

D'autres exemples révèlent la grande diversité de la stratégie de l'Etat actionnaire : ainsi l'Etat a décidé d'entrer au capital des ex-Chantiers de l'Atlantique afin d'assurer la pérennité en France de cette activité stratégique<sup>1</sup>. Il a décidé de vendre 8 % d'Aéroports de Paris (ADP) dans le cadre du rapprochement d'ADP avec Schiphol Group, ce qui devrait faire gagner l'Etat une somme de près de 530 millions d'euros.

Afin de mettre en lumière la diversité des stratégies de l'Etat actionnaire et de s'interroger sur leur cohérence, votre rapporteur pour avis a choisi d'examiner plus particulièrement deux entreprises, concernées aujourd'hui par des projets d'évolution : la Poste et AREVA.

#### ***A. L'AVENIR DE LA POSTE, ENTREPRISE DE SERVICE PUBLIC PAR EXCELLENCE, EST AUJOURD'HUI EN QUESTION***

##### **1. Le statut particulier de l'entreprise**

L'entreprise, dont la situation financière s'est largement améliorée, a un statut particulier, confirmé par le contrat de service public signé avec l'Etat pour 2008-2012.

La Poste, personne morale de droit public créée par la loi du 2 juillet 1990 en tant qu'exploitant public, **a vu sa situation économique et financière s'améliorer ces dernières années.** Les résultats du groupe se sont

---

<sup>1</sup> Ainsi le Premier ministre, M. François Fillon, a annoncé le 7 novembre 2008 que les paquebots de croisière seraient construits uniquement sur le site de Saint-Nazaire, en vertu d'une clause de non concurrence dans le cadre de cette acquisition de capital par l'Etat.

ainsi consolidés en 2007 : le chiffre d'affaires global du groupe a atteint 20 milliards d'euros, en augmentation de 3,8 % par rapport à 2006 et la marge d'exploitation a atteint 6,1 %. Le groupe a réalisé près d'1,3 milliard d'euros d'investissements. **Pour la première fois, la Poste a versé un dividende à l'Etat au titre de l'exercice 2007, d'un montant de 141 millions d'euros.** La Poste rentre ainsi dans le droit commun des entreprises.

#### Résultats par activité du groupe La Poste (2007)

	Chiffre d'affaires (en milliard d'euros)	Évolution 2006-2007
Courrier	11,5	+ 2,1 %
Coliposte	1,3	+ 7,4 %
Express	3,2	+ 6,8 %
Produit net bancaire	4,7	+ 5 %

Par ailleurs votre rapporteur pour avis souligne que **la Poste remplit des missions de service public essentielles, réaffirmées par le contrat de service public pour 2008-2012** signé par l'Etat et le groupe la Poste le 22 juillet 2008. Ce contrat fixe les engagements respectifs des deux signataires, portant sur les quatre missions de service public assurées par la Poste :

- la distribution du courrier dans les conditions de service universel ;
- le transport et la distribution postale de la presse ;
- l'accessibilité bancaire, remplie par le biais du livret A;
- l'aménagement du territoire.

La signature de ce contrat intervient dans **un contexte marqué par l'évolution du cadre d'activité du groupe** : libéralisation totale du marché du courrier d'ici 2011, réforme des modes de distribution du livret A (à la suite de la décision de la Commission européenne du 10 mai 2007) dans le cadre de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie... Par ailleurs, après la création de la Banque postale par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, l'année 2007 a été marquée par la « seconde naissance » de la Banque postale. Celle-ci a pu, avec l'autorisation de l'Etat donnée le 19 novembre 2007, élargir la gamme de produits proposés aux crédits à la consommation puis, après l'autorisation donnée en avril 2008, distribuer des assurances IARD (Incendies, Accidents et Risques divers). La mise en marché de ces produits devrait avoir lieu respectivement fin 2009 et début 2010.

L'Etat et la Poste ont ainsi réaffirmé que ces missions de service public doivent être exercées dans l'intérêt de la collectivité nationale, tout en permettant à l'opérateur postal d'affronter la concurrence et de se maintenir parmi les premiers opérateurs européens.

Les objectifs de la Poste pour les prochaines années sont d'ailleurs indiqués dans la trajectoire stratégique 2008-2012, adoptée par le conseil d'administration de l'entreprise le 21 décembre 2007 :

– améliorer de façon continue la performance opérationnelle du groupe, afin de rattraper le niveau de marge d'exploitation des meilleurs groupes postaux européens ;

– rééquilibrer son bilan pour parvenir à une solidité financière lui permettant de poursuivre son développement sur l'ensemble des métiers. Concrètement, la Poste se fixe par exemple pour objectif d'atteindre une rentabilité opérationnelle de 8,5 % à l'horizon 2012.

## **2. Des craintes quant aux projets d'évolution du statut de la Poste**

Les projets d'évolution du statut de la Poste inquiètent votre rapporteur pour avis quant à l'accomplissement des missions de service public.

En effet, Jean-Paul Bailly, président du groupe, a présenté en août 2008 au conseil d'administration de La Poste **un projet de transformation de l'entreprise en société anonyme d'ici 2011**. Le but affiché est de permettre à l'entreprise de préparer l'ouverture à la concurrence de toutes les activités postales en Europe d'ici 2011.

Faisant valoir que le groupe a besoin de 2,5 à 3,5 milliards d'euros pour son développement, il considère ce changement de statut comme **une étape avant l'ouverture du capital du groupe**. La direction de La Poste aurait, selon la presse, mis à l'étude une possible ouverture du capital du groupe, avec une part importante d'actions réservée aux salariés, l'Etat restant largement majoritaire dans le capital.

Face aux réactions syndicales et politiques, le président de la République a décidé en septembre 2008 la création d'une commission chargée « *d'évaluer l'impact sur La Poste du contexte concurrentiel propre à chacun de ses métiers en France et en Europe, et d'identifier ses forces et faiblesses dans la perspective de l'ouverture complète à la concurrence au 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>1</sup>* ». La commission, présidée par l'ancien directeur général d'EDF, M. François Ailleret et composée de parlementaires, d'élus locaux et de personnalités qualifiées et de représentants d'organisations syndicales, de l'Etat et de la Poste, devrait « *examiner le projet et les différentes options*

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'Etat actionnaire 2008.

*envisageables pour le développement de l'entreprise et les moyens qu'elles exigent* », tout en veillant « *au maintien des droits et des statuts des personnels de l'entreprise et conforter les missions de service public de La Poste* ». Cette commission, mise en place le 26 septembre 2008, devrait rendre son rapport le 30 novembre 2008<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis souligne que **la transformation de la Poste en société anonyme est une étape avant l'ouverture du capital du groupe et une éventuelle privatisation**<sup>2</sup>, qui n'est en rien imposée par les textes européens. Cette perspective inquiète nombre d'élus locaux car la Poste remplit des missions de service public fondamentales, qui pourraient être menacées par la recherche du profit maximal pour les actionnaires. Ainsi la mission d'aménagement du territoire de La Poste permet aujourd'hui de maintenir sur l'ensemble du territoire un niveau très important d'accès aux services postaux : la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales dispose ainsi qu'« *au moins 90 % de la population doit avoir accès à un point de contact de La Poste à moins de 5 kilomètres et à moins de 20 minutes de trajet automobile de son domicile* ».

Les exemples étrangers ne rassurent guère sur les effets de la privatisation de services postaux. En Allemagne, la privatisation de la *Deutsche Post* a ainsi conduit à une division par deux du nombre de bureaux, passés de 26.000 à 13.000 (afin de les concentrer sur des secteurs géographiques rentables), à un délaissement du secteur du courrier au profit des activités plus lucratives, à une hausse des tarifs et à une réduction des effectifs.

**Considérant que les missions de service public remplies par la Poste ne sont pas négociables, votre rapporteur pour avis est opposé à toute ouverture du capital**, et *a fortiori* à toute privatisation. Le statut public ou privé n'implique certes pas par une bonne ou mauvaise réalisation des missions de service public, mais il faut veiller à ne pas répéter la même erreur que lors de la privatisation de France Telecom, en partie responsable de la fracture numérique existant dans notre pays. Les investissements nécessaires à l'accès des zones rurales au numérique ne sont aujourd'hui pas faits, car ils ne sont pas rentables, alors qu'il s'agit d'une mission de service public essentielle. Les affirmations du Gouvernement selon lesquelles, même en cas de privatisation, les missions de service public devraient être remplies par la Poste, ne sont donc guère rassurantes.

---

<sup>1</sup> Selon les dernières informations reçues par votre rapporteur pour avis, le rapport de la commission devrait être rendu plutôt à la mi-décembre.

<sup>2</sup> Même si pour l'heure le Gouvernement semble avoir renoncé à toute ouverture du capital du groupe, comme l'a affirmé M. Henri Guaino, conseiller spécial du Président de la République, le 2 novembre 2008.

***B. L'ÉVOLUTION D'AREVA, CHAMPION FRANÇAIS DU NUCLÉAIRE, N'EST PAS ENCORE CLAIREMENT DÉFINIE***

**1. AREVA, une grande entreprise française de dimension internationale, à la situation florissante**

AREVA, société anonyme à directoire et conseil de surveillance créée le 3 septembre 2001, est **le numéro 1 mondial de l'énergie nucléaire et numéro 3 mondial de la transmission et distribution d'électricité**. Avec la filière étatique russe, c'est le seul acteur présent sur l'ensemble du cycle nucléaire capable d'apporter des solutions globales et intégrées à ses clients. Le groupe compte 66.000 salariés dans le monde, répartis dans 40 pays différents.

Depuis quelques années, on assiste à un **renouveau du nucléaire**, en raison de la perspective d'une augmentation de la consommation d'électricité et des inquiétudes en matière de sécurité d'approvisionnement, de réchauffement climatique et de renchérissement du coût des énergies fossiles. Dans ce contexte, le nucléaire apparaît en effet intéressant car son coût est peu sensible au prix des matières premières et qu'il n'émet pas de CO<sub>2</sub>. Ainsi, à la fin de l'année 2007, on comptait 35 réacteurs en construction dans le monde, 91 en commande ou en projet et près de 220 envisagés.

En conséquence, **la situation du groupe AREVA est aujourd'hui florissante**. Son chiffre d'affaires consolidé est de 11,9 milliards d'euros, en croissance de 10 % en 2007. Son résultat net part de 743 millions d'euros, soit 6,2 % du chiffre d'affaires.

**L'organisation du groupe AREVA**

Le groupe comprend un holding (AREVA SA) et, principalement trois grandes filiales de premier rang : AREVA NC (anciennement Cogema), AREVA NP (anciennement Framatome ANP) et AREVA T&D.

Les activités du groupe s'articulent autour de 4 pôles :

– le pôle « Amont » (26 % du chiffre d'affaires) extrait et enrichit l'uranium, et fabrique le combustible ;

– le pôle Réacteurs et Services (23 % du chiffre d'affaires) conçoit, construit, maintient et modernise les centrales nucléaires ;

– le pôle « Aval » (15 % du chiffre d'affaires) propose des solutions de gestion des combustibles usés ;

– le pôle Transmission et Distribution (36 % du chiffre d'affaires) produit, installe et assure la maintenance des équipements et systèmes pour la transmission et la distribution de l'électricité.

Les différents pôles du groupe connaissent cependant une évolution différenciée :

- Le pôle « Amont » progresse de 7,6 % notamment du fait de la hausse des prix de l'uranium qui se répercute sur les contrats à long terme et grâce à un carnet de commande très dynamique en 2007, avec une croissance de plus de 85 %. Ces résultats permettent d'ailleurs un programme ambitieux d'investissements pour l'exploration et l'exploitation minières, ou le renouvellement et la diversification des ressources en uranium (acquisition de gisement d'UramMin en Afrique du Sud notamment) ;

- Le pôle « R&S » progresse de 17,5 %, porté par les activités récurrentes (services et équipements) et le développement des grands projets EPR (Olkiluoto, Flamanville), qui contribuent à la croissance du carnet de commande (73 %) ;

- Le pôle « Aval » régresse de 9 %, du fait de la baisse du volume de déchets traités pour EDF, compensée seulement partiellement par les clients japonais ;

- Le pôle « T&D » progresse de 16 %, du fait du développement des activités du groupe, tant sur ses marchés (modernisation des réseaux en Europe et aux Etats-Unis par exemple) que sur de nouveaux segments (extension des réseaux dans les pays émergents).

Autre preuve de la situation florissante du groupe, la marge opérationnelle s'est élevée en 2007 à 6,3 % du chiffre d'affaires (contre 3,7 % en 2006). Les investissements opérationnels ont par ailleurs plus que doublé et s'élèvent à 2,89 milliards d'euros, concentrés sur le pôle Amont (acquisition d'UraMin notamment) et le pôle R&S (développement et conception de l'EPR). AREVA est donc passé d'une situation de trésorerie nette positive à une situation de dette nette importante (1,95 milliard d'euros).

**La bonne situation du groupe s'est confirmée sur les 9 premiers mois de 2008**, avec un chiffre d'affaires en progression de 12,9 % par rapport à 2007. L'ensemble des activités du groupe progresse<sup>1</sup>. Au cours du troisième trimestre, le groupe a ainsi signé plusieurs contrats importants, notamment des contrats avec des électriciens américains et asiatiques pour un montant cumulé de près de 750 millions d'euros. Par ailleurs le consortium mené par AREVA a remporté début novembre 2008 un contrat de 2,5 milliards de dollars aux Etats-Unis portant sur le premier site américain de stockage de longue durée des déchets nucléaires. Le groupe est également pressenti pour la construction d'un réacteur nucléaire en Jordanie.

Seule ombre au tableau le retard (d'environ deux ans) pris pour l'entrée en service du premier réacteur nucléaire de troisième génération au monde (EPR), dont le groupe est chargé de la construction en Finlande.

---

<sup>1</sup> Ainsi par exemple les activités R&S ont progressé de 21 % et T&D de 14,3 %.

Malgré cette situation financière florissante, le groupe doit également faire face à des défis majeurs : la trajectoire de sa dette est inquiétante et il conviendra de financer celle-ci. Par ailleurs sa situation est liée essentiellement à des gros contrats qui placent l'entreprise en situation de risque.

## **2. La question de l'évolution du groupe se pose aujourd'hui et plusieurs scénarii existent qu'il convient d'examiner.**

L'Etat est aujourd'hui l'actionnaire largement majoritaire du groupe AREVA.

### **Répartition du capital du groupe AREVA au 31 décembre 2007**

- CEA :	78,96 %
- Etat :	5,19 %
- CDC :	3,59 %
- ERAP :	3,21 %
- EDF :	2,42 %
- Framépargne (salariés) :	0,69 %
- Calyon :	0,89 %
- Groupe Total :	1,02 %
- Porteurs de certificats d'investissement :	4,03 %

AREVA doit aujourd'hui conforter sa position de leader dans un secteur en renaissance. Ainsi, le groupe s'est assigné pour 2008 comme objectifs une forte croissance du carnet de commande et du chiffre d'affaires, une progression du résultat opérationnel et la poursuite du programme d'investissements. Dans le cadre du plan d'action stratégique pour 2008-2012, adopté fin 2007, l'Etat actionnaire a réaffirmé et confirmé les objectifs qu'il avait fixés en 2005 :

- assurer un fonctionnement exemplaire des activités industrielles, avec notamment la priorité accordée à la maîtrise des risques et à la sécurisation du financement des obligations de fin de cycle ;

- focaliser le développement du groupe sur les métiers actuels d'AREVA ;

- améliorer les performances économiques et financières du groupe, notamment la marge opérationnelle et l'endettement.

Pour soutenir le développement du groupe, **l'Etat a entamé en 2007 une réflexion d'ensemble sur son avenir**. Il s'agit « *notamment d'examiner les avantages et inconvénients respectifs des différents scénarios capitalistiques et des partenariats industriels qui peuvent avoir un sens du*

*point de vue de l'avenir du groupe, des intérêts patrimoniaux de l'Etat ainsi que de la filière nucléaire française dans son ensemble »<sup>1</sup>.*

Les informations relayées par la presse laissent entendre que **plusieurs scénarii sont à l'étude**, notamment l'ouverture du capital (qui serait défendue par la présidente du directoire d'AREVA, Mme Anne Lauvergeon) ou un rapprochement avec le groupe Alstom<sup>2</sup>.

Chacun de ces projets présente des avantages et des inconvénients. Ainsi le projet de fusion AREVA-Alstom, évoqué régulièrement au cours des derniers mois par la presse<sup>3</sup>, pourrait être confronté à l'opposition allemande, du fait de la présence de Siemens dans le capital d'AREVA NP (à hauteur de 34 %) et des enjeux stratégiques du secteur. De même l'idée d'une fusion n'apparaît pas forcément bienvenue pour le groupe nucléaire : les premières conclusions des conseils mandatés par l'Etat, McKinsey et HSBC, rendues en septembre 2007, étaient, selon la presse, très modérées sur les bienfaits d'un tel mariage. La pertinence d'un rapprochement n'est donc pas évidente.

A l'opposé, l'option de l'ouverture du capital ne paraîtrait pas à l'heure actuelle très opportune, du fait de l'extrême volatilité des marchés financiers.

Il semble donc que l'ouverture du capital ne constitue pas une priorité du Gouvernement comme l'a affirmé lui-même le Premier ministre le 30 septembre dernier, même s'il a souligné que « *l'industrie nucléaire française a de belles perspectives. AREVA remporte des succès. Il est vrai que ceux-ci peuvent conduire à des besoins de financement. C'est pourquoi nous étudions toutes les possibilités* ». Face à ces perspectives, votre rapporteur pour avis souligne qu'**une privatisation partielle -ou totale- soulève un certain nombre d'interrogations :**

– une dépendance accentuée de l'exploitant nucléaire à une rentabilité financière pourrait présenter des risques en matière de sécurité et donc pour l'environnement et les populations. Certes, le cadre législatif actuel présente un niveau d'exigence élevé en matière de sûreté des installations, renforcé par plusieurs textes récents. Mais, au-delà, la présence de l'Etat en tant que garant d'un haut niveau de sûreté est essentielle. On peut d'ailleurs relever les exemples de groupes nucléaires privés au Japon et aux Etats-Unis, dont le process de production est marqué par de nombreux incidents ou accidents.

– la privatisation remettrait en cause les liens privilégiés entre AREVA et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui sont essentiels pour les années à venir.

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'Etat actionnaire 2008.

<sup>2</sup> D'autres scénarii seraient à l'étude comme la conclusion de partenariats avec d'autres industriels ou la recapitalisation.

<sup>3</sup> Ainsi le « Financial Times » évoquait le 19 mai 2008 un projet du Président de la République de constituer un géant du nucléaire français autour d'AREVA.

**Au-delà des interrogations liées à une privatisation éventuelle d'AREVA, votre rapporteur pour avis reste sceptique quant aux différents scénarii d'évolution évoqués pour l'entreprise.** S'agissant plus précisément du projet de fusion AREVA-Alstom, la synergie qui pourrait en résulter pour les deux entreprises paraît peu évidente et l'effet masse ne paraît guère avoir de sens.

## CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur pour avis est très réservé sur ce compte d'affectation spéciale : il déplore le manque de transparence de ce dernier et les choix d'affectation de ses recettes. Il considère que le plan de sauvetage de banques a manqué d'ambition et de rigueur et il dénonce les projets d'évolution de La Poste et d'AREVA.

En conséquence, il a proposé à la commission des affaires économiques d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits inscrits au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » pour 2009.

**Lors d'une réunion tenue le 19 novembre 2008, la commission des affaires économiques, en désaccord avec la proposition de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2009.**



## **ANNEXE 1**

### **LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES**

Agence des participations de l'Etat (APE) :

- M. Bruno Bézard, directeur général ;
- Mme Lucie Muniesa, secrétaire générale.



## ANNEXE 2

### DÉPENSES DU COMPTE AU 10 NOVEMBRE 2008

(en euros)

SPPE	Avance d'actionnaire	1 050 000 000
CEA/STM	Dotation en capital	260 300 000
France Télévisions	Dotation en capital	149 999 984,76
Aker Yard France (ex-Chantiers de l'Atlantique)	Prise de participation	110 026 120
Société de refinancement des activités des établissements de crédit	Augmentation de capital	16 978 750
Adoma	Augmentation de capital	12 498 920
ODAS	Augmentation de capital	10 187 420
FFT3	Appel de fonds	2 500 000
FCJE (Fonds de Co-investissement pour les Jeunes entreprises innovantes)	Appel de fonds	1 500 000
Dagris/Rotschild	Frais sur opération + commission de succès	912 249
Semmaris/Close Brothers	Frais sur opération	140 000
Aéroport de Nice	Augmentation de capital	88 799
SNCF P3 – ODAS	Acquisition	37 000
SNCF A2 – AEF	Acquisition	37 000
SNCF B3 – SPPE	Acquisition	37 000
Société de refinancement des activités de crédit	Acquisition	14 450
Divers	Rompus (France Télécom 2004 – Air France KLM) + achat titre CNRS + AA Odas	12 981,19
ERAP	Dotation en capital/désendettement (programme 732)	141 000 000
<b>Total</b>		<b>1 756 270 673,95</b>

*Source : Agence des participations de l'Etat et votre rapporteur spécial.*



### ANNEXE 3

## LES ENTITÉS APPARTENANT AU PÉRIMÈTRE DES COMPTES COMBINÉS

<b>SECTEUR DES TRANSPORTS</b>
SNCF
RATP
AIR France-KLM (16,97 %)

<b>SECTEUR DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT</b>	
ADP	PORT AUTONOME DE DUNKERQUE
AEROPORT DE BORDEAUX	PORT AUTONOME DU HAVRE
AEROPORTS DE LYON	PORT AUTONOME DE MARSEILLE
AEROPORT DE TOULOUSE	PORT AUTONOME DE NANTES
ATMB	PORT AUTONOME DE ROUEN
SFTRF	RESEAU FERRÉ DE FRANCE
PORT AUTONOME DE BORDEAUX	SOVAFIM

<b>SECTEUR DE L'ÉNERGIE</b>	
AREVA	GDF SUEZ
EDF	CHARBONNAGES DE FRANCE

<b>SECTEUR DE L'ARMEMENT ET DE L'AÉRONAUTIQUE</b>	
DCI	SOGEPA
DCNS	EADS (15,20 %)
GIAT NEXTER	SAFRAN (38,32 %)
SNPE	THALES (27,51 %)
SOGEADE	

<b>SECTEUR DES MÉDIAS</b>	
ARTE	RFI
FRANCE TÉLÉVISIONS	RADIO FRANCE

<b>SECTEUR DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS</b>	
LA POSTE	ERAP
FRANCE TÉLÉCOM (27,45 %)	

<b>AUTRES SECTEURS</b>	
BRGM	SGGP
EMC	SIG
EPFR	SIMAR
LA FRANÇAISE DES JEUX	SIDR
IMPRIMERIE NATIONALE	TSA
LFB	RENAULT (15,86 %)
LA MONNAIE DE PARIS	SEMMARIS (32,16 %)