

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

COMMISSION DES FINANCES



Victorin Lurel

(Socialiste et Républicain - Guadeloupe)
 Rapporteur spécial

LES FAITS MARQUANTS DE 2017

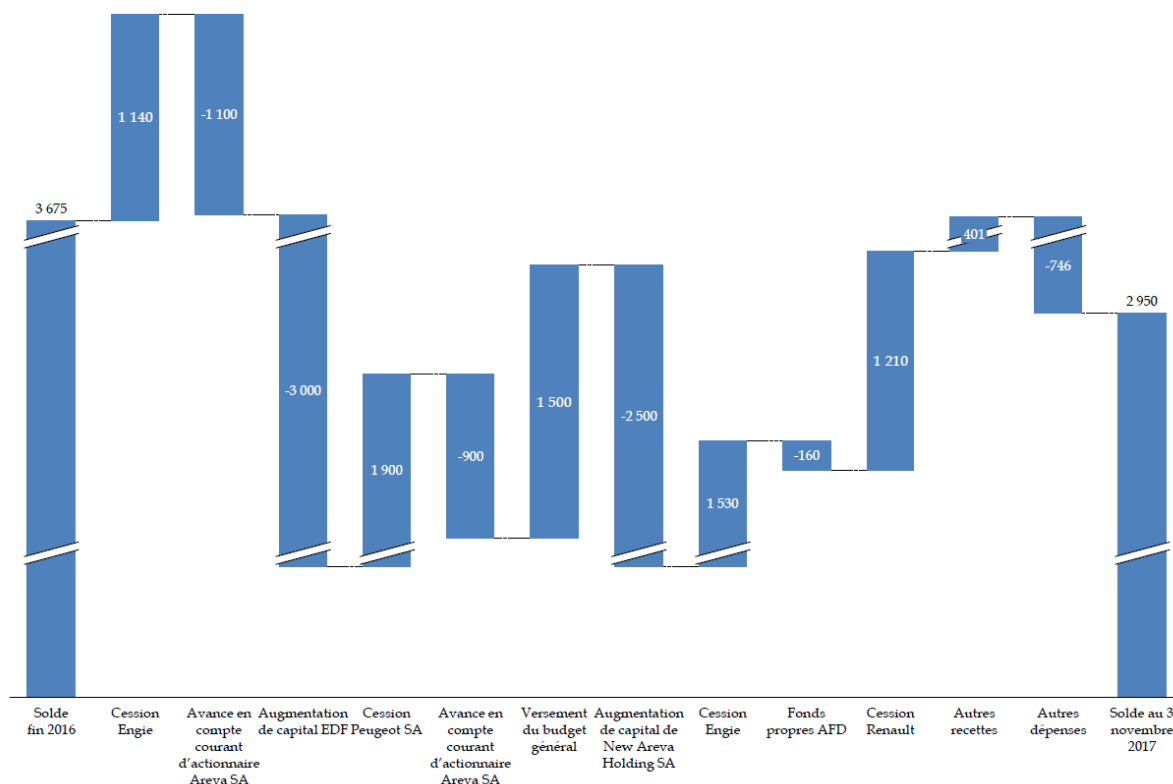
- La **recapitalisation d'Areva et d'EDF** a été menée à bien en 2017, pour un montant total de **7,5 milliards d'euros**.
Trois sources de financement ont été mobilisées :
 - le **solde cumulé** du compte d'affectation spéciale ;
 - des **cessions complémentaires** pour un montant de 4,53 milliards d'euros ;
 - un **versement de 1,5 milliard d'euros en provenance du budget général** opéré par décret d'avance le 24 juillet 2017, dont les conséquences sur le solde budgétaire avaient été anticipées dès la prévision, avec l'inscription d'un compte en déficit prévisionnel de 1,5 milliard d'euros.

- Afin de négocier une répartition du capital de l'entreprise donnant davantage de contrôle à l'État, le Gouvernement a fait exercice du **droit de préemption sur STX France** le 27 juillet 2017. L'accord conclu le 27 septembre dernier accorde 50 % du capital à la société Fincantieri, ainsi qu'un prêt de titres révocable de l'État français à Fincantieri pendant douze ans, représentant 1 % du capital.

- **Une autre stratégie a prévalu pour Alstom**. En parallèle du rapprochement avec Siemens *Mobility*, le Gouvernement a décidé de ne pas lever l'option d'achat sur les titres Alstom prêtés par Bouygues, représentant entre 15 % et 20 % du capital de la société. Les engagements de Siemens rendus publics valent jusqu'en 2023.

Exécution du compte d’affectation spéciale du 1^{er} janvier 2017 au 3 novembre 2017

(en millions d’euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par l’APE.

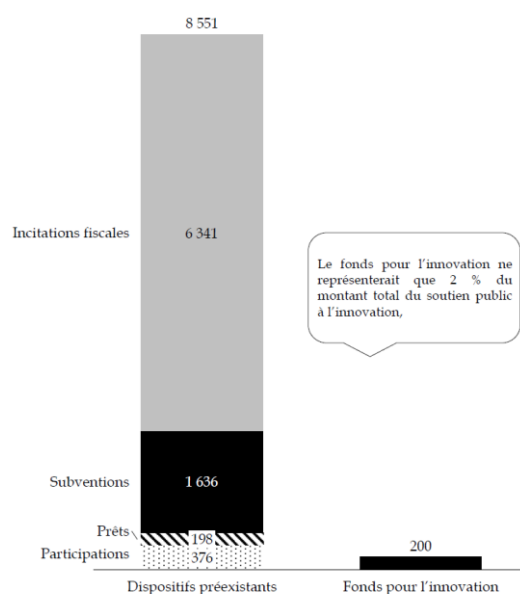
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La programmation du compte avec l’inscription d’un montant conventionnelle de 5 milliards d’euros de recettes visant à préserver la confidentialité des opérations de cessions envisagées **obère l’information du Parlement. Une présentation alternative** conduisant à inscrire la moyenne des cessions réalisées lors des trois exercices précédents permettrait de **concilier ces deux objectifs**.
- La programmation proposée pour 2018 marque le **retour à une présentation conventionnelle à l’équilibre**.
Plusieurs objectifs sont assignés au compte pour 2018 :
 - les **dépenses déjà identifiées** pour fin 2017 et 2018 s’élèvent à **1,7 milliard d’euros** ;
 - la **contribution au désendettement est réactivée**, pour un montant de 1 milliard d’euros ;
 - un important **programme de cession visant à réunir 10 milliards d’euros** a été annoncé par le Gouvernement.
- Les dépenses déjà identifiées et la contribution au désendettement conduiraient, toutes choses égales par ailleurs, à **un solde négatif du compte de -2,3 milliards d’euros**, soit la moyenne des cessions réalisées entre 2015 et 2017.

- Pour honorer ces objectifs, **un recentrage du périmètre de l’État actionnaire sera nécessaire**. Il ne saurait intervenir sans débat démocratique préalable.
Deux possibilités doivent être distinguées :
 - **un approfondissement** des cessions déjà réalisées parmi des entreprises du secteur concurrentiel ;
 - **une rupture**, avec des cessions d’opérateurs stratégiques ou d’entreprises opérant dans le secteur des jeux.
- La nouvelle vague de cessions annoncée représente **plus de 10 % du portefeuille** géré par l’Agence des participations de l’État, environ le **tiers des participations pouvant être considérées comme cessibles** et les **trois-quarts du montant des cessions réalisées depuis 2012**.
- Ces cessions visent à **alimenter un « fonds pour l’innovation de rupture »**, conçu comme une **poche d’actifs dont les intérêts générés seraient affectés au soutien à l’innovation**. Les crédits réellement destinés au soutien à l’innovation à terme de la constitution du fonds sont estimés par le Gouvernement à 200 millions d’euros environ, **soit 2 % du montant total du soutien public à l’innovation** et 12 % des crédits consacrés à la promotion et au soutien des entreprises innovantes.

Comparaison des moyens consacrés par les différents outils en faveur de l’innovation préexistants et par le futur « fonds pour l’innovation » au terme de sa constitution

(en millions d’euros)



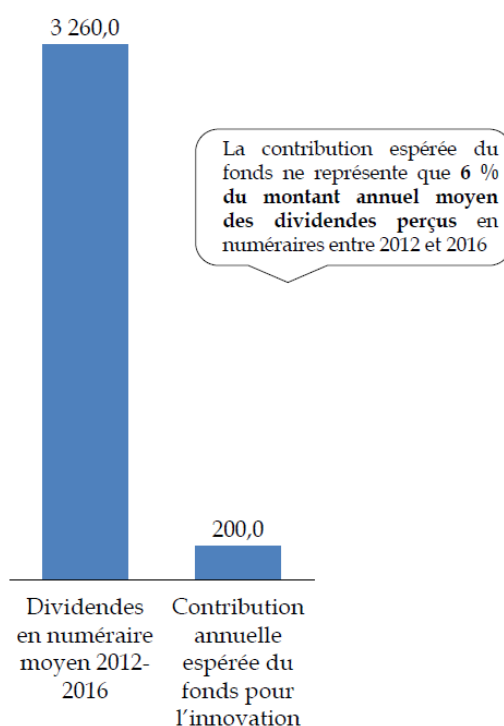
Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du CNEPI pour 2015.

- Un recentrage du portefeuille de l’État actionnaire entraînerait **deux conséquences** :
 - une **accentuation du biais sectoriel** dû à la part de l’énergie dans les participations ;
 - une **rigidité plus forte** du compte spécial en raison de la concentration du portefeuille sur des titres non cessibles. **La capacité de l’État actionnaire à répondre aux difficultés sectorielles temporaires serait alors dépendante d’un versement du budget général**, et donc soumise aux contingences budgétaires.

- La proposition de « fonds pour l’innovation » procède d’une **idée ancienne**, portée par un responsable de programme pour pallier l’érosion progressive d’une dotation budgétaire.
- Le rendement espéré du « fonds pour l’innovation » doit être rapproché des recettes générées par les participations de l’État. Entre 2012 et 2016, ce sont ainsi **en moyenne 3,3 milliards d’euros par an de dividendes** qui ont été versés au budget général.

Comparaison du montant moyen des dividendes annuels versés en numéraire entre 2012 et 2016 et de la contribution annuelle attendue du fonds pour l’innovation¹

(en millions d’euros)



Source : commission des finances du Sénat.

- D’autres solutions permettant de concilier les intérêts patrimoniaux de l’État, sa capacité de sauvetage temporaire et le soutien à l’innovation doivent donc être étudiées. **Une affectation des dividendes en numéraire à l’Agence des participations de l’État doit être envisagée.**

¹ Sous l’hypothèse d’un capital de dix milliards d’euros.