

N° 591

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1994.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les conditions d'exercice, par l'Etat, de ses responsabilités d'actionnaire,

Par MM. Jean ARTHUIS, Claude BELOT et Philippe MARINI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*, Jean Cluzel, Paul Girud, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents*; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires*; Jean Arthuis, *rapporteur général*; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Foat, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguet, Jacques Valade.

Marchés financiers - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I - L'ETAT EST PLUS TUTEUR QU'ACTIONNAIRE	7
A. L'AMBIGUITE DES CIRCUITS DE TUTELLE	7
1. Des champs d'intervention disparates	8
<i>a) Le contrôle d'Etat</i>	8
<i>b) Les commissaires du gouvernement</i>	8
<i>c) L'approbation préalable des décisions</i>	9
2. Une portée inégale	9
<i>a) Une question de fait</i>	9
<i>b) Un risque non négligeable</i>	10
B. DE L'ACTIONNAIRE AU TUTEUR	10
1. Un actionnaire pas comme les autres	11
<i>a) Le cadre conservé de la société anonyme</i>	11
<i>b) Un cadre largement aménagé au profit de l'Etat</i>	11
2. De l'actionnariat à la tutelle	12
<i>a) L'Etat actionnaire et l'Etat tuteur empruntent les mêmes chemins</i>	12
<i>b) Une "Muraille de Chine" entre le tuteur et l'actionnaire ?</i>	14
II - L'ETAT EST PLUS GESTIONNAIRE QUE STRATÈGE	16
A. UN ACTIONNAIRE SANS STRATEGIE POUR SES ENTREPRISES ...	16
1. Un interlocuteur éclaté	17
<i>a) Garant de la solidarité nationale, et régulateur de l'économie, l'Etat poursuit simultanément plusieurs buts de natures très diverses</i>	17
<i>b) Unique, l'Etat-actionnaire se manifeste pourtant par le biais de multiples interlocuteurs</i>	18
<i>c) L'Etat est en outre le principal client de certaines de ses entreprises</i>	19

2. Une marge de manoeuvre contrainte par la loi et par les choix politiques	20
a) <i>Un cadre juridique complexe</i>	20
b) <i>Des conséquences regrettables</i>	21
3. Une caution puissante, mais un investisseur suspect ..	22
a) <i>Un garant implicite au regard des créanciers</i>	22
b) <i>Un partenaire suspect aux yeux de l'étranger</i>	23
c) <i>Un investisseur perpétuellement soupçonné d'interventionnisme</i>	24
B. DES ENTREPRISES AUTONOMES	26
1. Les choix stratégiques de l'entreprise se définissent dans la solitude et l'autonomie	26
a) <i>L'indépendance des présidents</i>	26
b) <i>Le libre choix de la stratégie</i>	28
2. L'Etat, surveillant de ses entreprises	29
a) <i>L'Etat approuve et surveille</i>	29
b) <i>...alors que le marché sanctionne</i>	30
III - QUELQUES PISTES DE REFORMES	31
A. METTRE L'ETAT DEVANT SES RESPONSABILITES	32
1. Permettre les conditions de mise en oeuvre d'une véritable politique industrielle	32
2. Promouvoir une gestion patrimoniale des participations de l'Etat	33
B. LIBERALISER LES ENTREPRISES PUBLIQUES	34
1. Professionnaliser le choix des présidents	34
2. Améliorer le fonctionnement des conseils d'administration et développer la démocratie d'entreprise	36
C. RATIONALISER LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET SES ENTREPRISES	37
1. Mettre en cohérence et clarifier les systèmes de contrôle et de tutelle de l'Etat	37
2. Disposer d'un corps de contrôle permanent et de haut niveau	38

La loi sur les privatisations a été adoptée il y a un an, mais le secteur public garde aujourd'hui une importance encore considérable : une centaine d'entreprises "de premier rang", détenues directement à plus de 50 % par l'Etat, et plus de 2.000 filiales majoritaires.

Le secteur public "concurrentiel", appelé à être privatisé à plus ou moins court terme, a très largement défrayé la chronique : difficultés d'Air France, situation critique du Crédit Lyonnais, obstacles financiers à la privatisation de Bull, de la Banque Herve, "affaire" de la Société Marseillaise de Crédit, report de l'arrêté des comptes chez Thomson.

Toutes ces dissonances posent nettement le problème de l'exercice, par l'Etat, de ses responsabilités d'actionnaire : comment l'Etat concilie-t-il ses rôles de tuteur et de propriétaire ? L'Etat a-t-il une stratégie pour le secteur public, est-il au moins informé de ce qui se passe dans "ses" entreprises ?

Le groupe de travail s'est posé toutes ces questions, en rencontrant successivement :

- les autorités de tutelle et de contrôle des entreprises : Direction du Trésor, Direction générale des stratégies industrielles, Commission bancaire, Commission de contrôle des assurances, commissaires aux comptes, commissaires du gouvernement, Cour des comptes ;

- quatre entreprises très différentes et toutes représentatives : la Banque Herve, le GAN-CIC, Renault SA et Thomson SA.

Ces entretiens permettent de tirer aujourd'hui des premières conclusions et de proposer quelques orientations pour améliorer de manière significative les relations de l'Etat et du secteur public.

I - L'ETAT EST PLUS TUTEUR QU'ACTIONNAIRE

Tuteur et actionnaire des entreprises publiques, l'Etat ne peut totalement éviter de mélanger les rôles : alors qu'il ne peut se cantonner aux circuits officiels de tutelle largement désuets, l'Etat se comporte en tuteur dans l'exercice même de ses responsabilités d'actionnaire.

A. L'AMBIGUITE DES CIRCUITS DE TUTELLE

En tant que puissance publique, l'Etat dispose de divers moyens de contrôle directs –économique, financier ou technique– sur ses entreprises.

L'histoire du secteur public explique l'éclatement des mécanismes de tutelle : champs d'intervention divergents, pouvoirs très inégaux.

Les méandres de la tutelle

Les mécanismes de tutelle sur les entreprises publiques doivent plus à l'histoire qu'à la logique.

- L'Etat peut légitimement revendiquer la surveillance de l'exercice d'une mission d'intérêt général : c'est l'objet de la mise en place des commissaires du Gouvernement dans les années 30, face à la prolifération des divers offices à vocation économique.

- De même, la structuration du contrôle économique et financier au début des années 50 a répondu au souci de suivre l'utilisation des fonds de l'Etat à travers un secteur public désormais très vaste.

- Enfin, et au contraire, l'Etat a souhaité alléger ses contrôles directs afin d'accorder une véritable autonomie de gestion à ses "nouvelles entreprises", nationalisées en 1982, comme il l'a souligné dans l'exposé des motifs de la loi du 11 février : *"Nationalisation ne peut, en aucun cas, se confondre avec étatisation. Ces entreprises nationales seront dotées d'une large autonomie de gestion. Les dispositions actuelles du contrôle d'Etat ne leur seront pas appliquées."*

1. Des champs d'intervention disparates

a) Le contrôle d'Etat

Le contrôle d'Etat, organisé sur la base d'un décret du 26 mai 1955, a pour mission principale d'informer l'Etat sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes publics, et d'informer ceux-ci sur le détail de la politique économique et financière de l'Etat.

Son champ d'intervention est à première vue très large : le contrôle d'Etat concerne en effet les entreprises de premier rang et leurs filiales majoritaires.

Toutefois, à y regarder de plus près, plusieurs catégories d'entreprises publiques en sont exonérées : certaines le sont expressément, telles que Renault, les banques et compagnies d'assurances nationalisées en 1945-1946. D'autres, telles que les entreprises et banques nationalisées en 1982 en sont exonérées de fait, les contrôleurs d'Etat n'y ayant jamais été désignés, conformément au souci d'autonomie exprimé alors vis-à-vis du "nouveau" secteur public.

b) Les commissaires du gouvernement

Les commissaires du gouvernement sont chargés d'exercer à titre permanent un contrôle technique des entreprises publiques pour le compte du ministère de tutelle. Toutefois, leurs nominations obéissent à des textes particuliers ou aux statuts mêmes des entreprises, ce qui limite singulièrement leur champ d'application.

Ainsi le décret du 30 octobre 1935 organisant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre institue un commissaire du gouvernement auprès des entreprises adjudicataires, et, surtout, la loi bancaire du 24 janvier 1984 dispose qu'un commissaire du gouvernement nommé par arrêté du ministre de l'économie représente l'Etat auprès des organes centraux, des institutions financières spécialisées, des établissements de crédit auxquels l'Etat a confié une mission d'intérêt public.

c) L'approbation préalable des décisions

Enfin, l'approbation préalable des décisions, régie par un décret du 9 août 1953 modifié par un décret du 16 février 1978, qui porte notamment sur les cessions, prises ou extensions de participation financière, s'exerce de plein droit sur les entreprises publiques de premier rang. Selon les cas, le ministre exerce ce pouvoir, ou bien le contrôleur d'Etat par délégation.

Les filiales des entreprises à participation majoritaire échappent en principe à ce contrôle de tutelle, mais le gouvernement a la possibilité de les y assujettir par arrêté.

Cependant, les sociétés nationalisées par la loi du 11 février 1982 et leurs filiales ont été placées hors du champ d'application de cette procédure par le décret du 2 décembre 1982 allégeant le contrôle de l'Etat sur les nouvelles sociétés nationalisées.

2. Une portée inégale

a) Une question de fait

La mission des contrôleurs d'Etat leur donne tous pouvoirs d'investigations dans les entreprises et organismes publics ainsi qu'une voix consultative aux conseils d'administration.

Toutefois :

- ces pouvoirs ne sont assortis de droit de visa et de veto que dans une petite minorité de cas (38 cas pour le veto, 8 cas pour le cumul du veto et du visa).

- ces pouvoirs dépendent très largement du contexte rencontré dans chaque entreprise et de la volonté de chaque contrôleur.

L'instruction du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre du Budget adressée aux chefs de mission de contrôle et contrôleurs d'Etat (pour exécution) et aux présidents des entreprises soumises au contrôle économique et financier de l'Etat (pour information) étend la mission du contrôle d'Etat jusqu'aux contrôles de fiabilité des systèmes d'information, mais se borne à des recommandations :

"Il appartient aux agents du contrôle, par une concertation appropriée avec les dirigeants de l'entreprise, de définir de manière précise la nature et la périodicité des informations qui leur sont nécessaires et d'en obtenir le service systématique".

Dans les faits, l'efficacité du contrôle d'Etat reste éminemment variable selon les entreprises et les hommes.

b) Un risque non négligeable

De même, la portée du contrôle des commissaires du gouvernement qui sont censés apprécier la conformité de la gestion de l'entreprise à l'intérêt général est très loin d'être uniforme et oscille selon les cas, entre deux extrêmes : le droit de veto sur les décisions du conseil d'administration ou la simple information réciproque du ministre de tutelle et de l'entreprise.

Dans certains cas, enfin, le commissaire du gouvernement est cantonné dans le contrôle des seules activités de l'entreprise faisant appel à des prérogatives de puissance publique. Ainsi, dans les institutions financières spécialisées telles que le Comptoir des entrepreneurs, le commissaire du gouvernement a la charge de surveiller la distribution des prêts d'accession à la propriété pour le compte du Crédit foncier : sa présence au conseil d'administration a pu, cependant, entretenir à la fois l'Etat et les tiers dans une fausse tranquillité.

Le risque de ces contrôles de l'Etat à l'efficacité très limitée est de servir d'alibi, le cas échéant, aux errements de la gestion.

B. DE L'ACTIONNAIRE AU TUTEUR

Malgré le respect des structures de la société anonyme, l'Etat n'y est pas un actionnaire "comme les autres". Mais, plus encore, l'Etat ne peut éviter de mélanger son rôle d'actionnaire et celui de tuteur, qu'il soit sollicité pour prendre des décisions ou pour en évaluer les effets.

1. Un actionnaire pas comme les autres

a) Le cadre conservé de la société anonyme

Les entreprises publiques du secteur concurrentiel sont en majorité des sociétés nationalisées en 1945-1946 ou en 1982.

Ces sociétés obéissent à la législation commerciale, notamment aux dispositions relatives aux sociétés anonymes, pour autant qu'elles soient compatibles avec les dispositions spécifiques des lois de nationalisation.

Les structures de la société anonyme sont donc conservées : assemblée générale des actionnaires, conseil d'administration, président -ou président directeur général.

Les commissaires aux comptes interviennent, dans les sociétés nationalisées, selon les règles de droit commun, après avoir été désignés par l'assemblée générale des actionnaires (1). Ils ne sont pas déliés du secret professionnel vis-à-vis de l'Etat, et ne lui rendent pas de compte particulier. *Cette règle ne souffre qu'une exception, d'ailleurs très récemment admise, et relativement paradoxale : le secret professionnel est levé désormais à l'égard de la commission de la privatisation, c'est-à-dire lorsque l'entreprise va sortir du secteur public.*

Première singularité : l'Etat actionnaire majoritaire, contrairement aux usages dans les groupes, ne cherche pas à éclairer la certification des comptes en vue de leur consolidation.

b) Un cadre largement aménagé au profit de l'Etat

• Dans les entreprises "de premier rang", soumises à la loi de démocratisation du secteur public du 26 juillet 1983, le conseil d'administration est composé :

- d'un tiers de représentants de l'Etat ;
- d'un tiers de personnalités qualifiées ;
- d'un tiers de représentants élus des salariés.

1. Sauf dans les établissements publics et entreprises nationales dont le chiffre d'affaires et le bilan dépassent un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, où les commissaires aux comptes sont alors nommés par le ministre de l'économie.

Les deux-tiers des administrateurs sont ainsi nommés par décret, sur proposition des ministres de tutelle technique et financière de l'entreprise.

• Par ailleurs, et surtout, le président du conseil d'administration n'est pas désigné, comme dans les sociétés de droit privé, par le conseil : il est nommé par décret, sur proposition, purement formelle, du conseil d'administration parmi les personnalités qualifiées. Ce décret est pris en conseil des ministres lorsque l'importance de l'entreprise justifie l'inscription de l'emploi de direction sur une liste elle-même dressée par décret en conseil des ministres.

Jusqu'à présent, la loi du 26 juillet 1983 limitait à trois le nombre de mandats qu'un administrateur pouvait effectuer dans une même entreprise publique, quelles que soient par ailleurs ses qualités professionnelles ou ses compétences personnelles. Dans le récent projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Sénat a souhaité supprimer cette règle exorbitante du droit commun des sociétés afin de laisser au Gouvernement l'entière responsabilité de ces choix en ce domaine.

Un tel mode de désignation explique à la fois le nombre élevé de hauts fonctionnaires-chefs d'entreprises, et l'inévitable politisation des présidences d'entreprises publiques.

Il explique aussi dans certains cas les contacts directs du président avec les ministres, phénomène naturellement exorbitant du fonctionnement normal d'une entreprise et susceptible de rendre purement formelles les procédures de suivi et de contrôle.

2. De l'actionnariat à la tutelle

a) L'Etat actionnaire et l'Etat tuteur empruntent les mêmes chemins

• Le rôle formel des conseils d'administration

L'article 7 de la loi du 26 juillet 1983, dite de "démocratisation du secteur public", précise expressément qu'aucune décision d'orientation ne peut être prise sans délibération préalable du conseil d'administration.

Toutefois, d'après l'ensemble des témoignages recueillis, les conseils ne sont pas le lieu de décision des entreprises publiques. Même si ce constat est transposable au secteur privé, le caractère formel des conseils des entreprises publiques est bien spécifique et s'explique au moins par deux raisons :

- le président a une légitimité propre, car il n'est pas nommé par le conseil, mais par le Gouvernement ;

- la présence des salariés aux conseils fait que les sujets évoqués sont ceux qui n'exigent pas le secret.

Ainsi, une personnalité qualifiée, démissionnaire d'un conseil d'administration, a pu estimer que celui-ci n'était que le "truchement formel" des relations de l'Etat avec l'entreprise.

• La prise de décisions

Le circuit de la prise de décisions renvoie aux mécanismes classiques de l'Etat tuteur.

• Les projets de décisions sont transmis en amont des conseils d'administration aux services des administrations de tutelle, démarche qui conditionne naturellement l'accord à venir des représentants de l'Etat au conseil.

• Les ministères de tutelle disposent d'informations obtenues à titre régulier des entreprises, d'ailleurs plus précises et exhaustives dans le domaine financier que dans le secteur industriel -et plus performantes pour les compagnies d'assurances, dont l'activité est assez cadrée, que pour les banques dont les caractéristiques peuvent être dissemblables.

C'est dans ce cadre d'informations permanentes -qui peut aller jusqu'à l'élaboration de tableaux de bord- que les services apprécient les projets de décisions, et sollicitent des directives des cabinets ministériels. C'est alors qu'ont lieu, le cas échéant, les arbitrages entre ministères (Industrie et Economie par exemple), remontant parfois à Matignon, l'Elysée pouvant également imposer sa position, comme ce fut le cas en 1989-1990 sur le projet de fusion Renault-Volvo, et sur l'apport de Thomson CSF Finances au Crédit Lyonnais.

A l'issuë de cette procédure, le représentant de l'Etat est nanti d'une note de "position" qu'il défendra au conseil d'administration (1). C'est en définitive le fonctionnaire chargé de la tutelle de l'entreprise –sous-directeur, chef de service ou directeur– qui est amené à être l'interlocuteur du président, quel que soit le niveau hiérarchique du représentant de l'Etat.

• **Le déroulement des conseils**

Dès lors, les conseils d'administration sont souvent dominés par un dialogue social entre le président et les représentants des salariés. Lorsqu'une situation de conflit se présente, les représentants de l'Etat et les personnalités qualifiées ont pour rôle "naturel" de conforter la position du président.

En effet, pendant les séances du conseil, il n'est pas imaginable d'assister à un affrontement entre les représentants de l'Etat, ou bien entre un représentant de l'Etat et le président : les arbitrages ont déjà été rendus.

Les personnalités qualifiées, diversement assidues aux conseils selon les entreprises, peuvent toutefois avoir un poids personnel important, et influencer sur des décisions en cours, sans pour autant être en mesure de contester vraiment la stratégie de l'entreprise : en cas de vrai désaccord, la démission est le seul véritable moyen d'expression (au moins quatre cas chez Thomson).

b) Une "Muraille de Chine" entre le tuteur et l'actionnaire ?

De par son rôle de tutelle du secteur public, l'Etat a accès privilégié à des informations qu'il ne peut normalement utiliser dans ses responsabilités d'actionnaire.

Le meilleur exemple en est celui de sa participation aux activités de la commission bancaire.

1. Dans certaines entreprises, des "préconseils" ont lieu avant les conseils d'administration auxquels participent seuls le président et les représentants de l'Etat -pratique plus courante dans le secteur industriel que dans le secteur financier-.

**Les chemins de ronde de la Muraille de Chine :
l'exemple de la commission bancaire**

Instituée par la loi du 24 janvier 1984 dite "loi bancaire", la commission bancaire est une autorité indépendante chargée du contrôle du respect, par les établissements de crédit, des lois et règlements et de la déontologie financière, ainsi que de la surveillance des normes prudentielles de gestion.

Présidée par le gouverneur de la Banque de France, la commission est composée du directeur du Trésor et de quatre membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'Economie et des Finances pour une durée de 6 ans : un conseiller d'Etat, un conseiller à la Cour de Cassation, deux membres choisis en raison de leur compétence en matière bancaire et financière.

Le ministre de l'Economie est donc représenté par le directeur du Trésor – ou un sous-directeur ou un chef de bureau dûment assermentés – qui participent à l'élaboration des programmes de contrôle de la commission, et ont accès aux remontées d'information de ces contrôles lorsque leur importance justifie que le collège de la commission en soit saisi.

Toutefois, la règle du secret imposée aux membres de la commission et à ses agents de contrôle implique, en droit, que l'ensemble de ces informations ne puissent être transmises au ministre de l'Economie. Cette règle de la "Muraille de Chine" apparaît impraticable : comment renoncer à informer le ministre de contrôles alarmants sur l'une des plus grandes banques publiques françaises ?

A l'inverse, comment se priver d'alerter la commission sur la situation d'une banque publique qui préoccupe l'Etat actionnaire ?

C'est pourquoi l'information circule en fait très largement de manière informelle : et c'est ainsi que la direction du Trésor déambule sur le chemin de ronde de la Muraille de Chine, condamnée à assurer le double rôle de l'Etat-actionnaire et de l'Etat-tuteur.

**Les relations de l'Etat avec la Cour des Comptes
posent le même type de problèmes, de façon certes moins aiguë.**

En effet, les rapports spéciaux sur les entreprises publiques effectués par la Cour sont, conformément à la loi du 22 juin 1967, adressés aux ministres intéressés, assortis d'observations sur les comptes, les résultats, la qualité de la gestion de l'entreprise. Les représentants des ministres concernés sont conviés aux auditions contradictoires qui suivent ces rapports, avec les présidents des entreprises contrôlées. On imagine aisément la situation pour le moins inconfortable de l'Etat, tuteur mais aussi actionnaire, dans de telles circonstances.

Ainsi l'Etat est amené à disposer d'informations, sur ses entreprises, auxquelles il ne peut normalement avoir accès en tant qu'actionnaire. Depuis l'intervention d'une loi du 10 juillet 1982, les commissaires aux comptes sont, notamment, déliés du secret professionnel envers les rapporteurs de la Cour.

* *

Alors que les moyens mis en oeuvre pour exercer le contrôle au nom de l'Etat -tuteur ou actionnaire- sont multiples, ils demeurent parcellaires, tandis que le champ et le rythme d'investigation restent discrétionnaires. Dépourvu de coordination, le système n'apporte pas à l'Etat le niveau de sécurité correspondant à sa puissance et aux enjeux.

II - L'ETAT EST PLUS GESTIONNAIRE QUE STRATÈGE

En tant qu'actionnaire majoritaire, et même dans certains cas totalitaire, l'Etat devrait en principe être le stratège de ses entreprises, ou du moins, protéger ses intérêts patrimoniaux en participant à la définition des axes de développement des sociétés qu'il contrôle.

Toutefois, l'Etat n'est pas un investisseur classique : il a acquis ses entreprises pour des motifs plus politiques qu'économiques ou financiers.

Cette situation recèle en elle-même une ambiguïté majeure, car l'Etat est, par nature, dans l'impossibilité d'agir comme un actionnaire classique d'une entreprise du secteur concurrentiel. Aussi se trouve-t-il contraint de laisser à ses entreprises une marge d'autonomie inégalée dans la définition de leur stratégie, se contentant d'une faculté de blocage par le biais du contrôle des décisions et du pouvoir de sanctionner les dirigeants dans l'hypothèse où les résultats obtenus s'avèrent peu satisfaisants.

A. UN ACTIONNAIRE SANS STRATÉGIE POUR SES ENTREPRISES

S'inscrivant par définition dans la durée, l'approche stratégique s'appuie sur deux éléments : la définition d'un objectif, et la programmation des moyens nécessaires pour l'atteindre.

Dans ce processus, le poids des actionnaires dominants est alors décisif car les orientations retenues vont conditionner de façon très directe les perspectives de valorisation de leurs investissements et de leur patrimoine.

Or, l'Etat est sans doute le seul actionnaire qui ne soit pas en mesure de jouer pleinement son rôle de stratège, du moins à l'égard de ses entreprises soumises à la concurrence. Il souffre en effet d'une faiblesse insurmontable : il ne peut faire abstraction du fait qu'il est la puissance publique, c'est-à-dire un intervenant aux objectifs multiples et dont les décisions résultent d'un processus d'essence politique.

1. Un interlocuteur éclaté

a) Garant de la solidarité nationale, et régulateur de l'économie, l'Etat poursuit simultanément plusieurs buts de natures très diverses

• Certains traduisent des **préoccupations économiques**. Il n'est ainsi pas indifférent à l'Etat que la France dispose d'un niveau de compétence technologique ou industriel élevé dans des domaines sensibles, même si la rentabilité de ces activités est loin d'être assurée.

Ainsi devraient se justifier l'importance des sommes englouties dans Bull (12,9 milliards de francs sur la période 1982-1992) et les efforts acceptés pour recapitaliser SGS Thomson.

• D'autres recouvrent des **objectifs de nature sociale**, cette orientation prenant d'ailleurs une dimension particulière en période d'augmentation du chômage. Ainsi, jusqu'en 1984, la Régie nationale des Usines Renault a fait fonction de "vitrine sociale de la France", au prix d'une absence totale de rentabilité et de compétitivité à l'égard de ses concurrents. Plus récemment, l'Etat a incité ses entreprises à différer leurs plans sociaux, indépendamment des contraintes économiques qui pouvaient les justifier.

• Enfin, l'Etat a bien évidemment des **préoccupations financières**, dont l'acuité est fonction de ses propres difficultés budgétaires. Il souhaite ainsi vivement obtenir des dividendes significatifs, qui permettent d'améliorer ses recettes. A l'inverse, il reste réticent pour apporter des fonds propres à ses entreprises, et de fait, n'intervient qu'en dernier ressort. Les entreprises rentables, mais pauvres en fonds propres, ne peuvent donc compter sur leur

actionnaire, et doivent recourir à des formules plus complexes -tels les TSDI "reconditionnés"- pour mobiliser, ou faire semblant de mobiliser de nouveaux capitaux.

Lors de la période où prévalait le mot d'ordre "ni nationalisation, ni privatisation", les besoins de recapitalisation du secteur public, notamment financier, se sont traduits par des opérations imaginatives et complexes d'apports de titres par l'Etat ou de prises de participations croisées dont les effets, essentiellement comptables, n'étaient pas une réponse satisfaisante aux préoccupations stratégiques des entreprises concernées.

Dans ce cadre, l'approche patrimoniale reste étrangement absente, alors qu'elle constitue un élément fondamental pour tout investisseur privé. Soumis aux règles de la comptabilité publique et au principe de l'annualité budgétaire, l'Etat est essentiellement animé par une logique de trésorerie.

b) Unique, l'Etat-actionnaire se manifeste pourtant par le biais de multiples interlocuteurs

Cet éparpillement apparaît dans un premier temps comme la conséquence directe du phénomène précédent, chaque objectif étant généralement développé par un ministère. Les interlocuteurs auditionnés lors de la mission reconnaissent toutefois que l'essentiel du pouvoir d'analyse et de décision se partage entre deux entités :

- le ministère de l'Industrie, dont le souci est de soutenir, et renforcer, le tissu industriel français ;

- le ministère de l'Economie, qui s'intéresse aux aspects financiers et budgétaires plus immédiats, mais assure également la tutelle technique du secteur des banques et des assurances.

Cette dispersion des structures d'analyses se double d'un éclatement des centres de négociation et de décision. En fait, chaque ministère concerné comporte trois niveaux d'interlocuteurs : le service administratif compétent au plan technique ⁽¹⁾, le cabinet du ministre et enfin, le ministre lui-même. Or, chaque niveau n'est pas nécessairement animé par les mêmes préoccupations, et rien ne permet d'affirmer que la circulation de l'information entre les différentes strates d'un même ministère s'effectue dans des conditions optimales. Dès lors, comment s'étonner que l'échange d'informations entre ministères reste relativement

1. Direction générale des stratégies industrielles, pour le ministère de l'Industrie, et Direction du Trésor pour le ministère de l'Economie.

exceptionnel, et que la presse puisse être utilisée comme moyen de communication ?

Dans ce jeu complexe, le ministère de l'Économie bénéficie toutefois d'un avantage décisif : chaque service, et notamment la direction du Trésor, dispose de représentants au cabinet du Ministre, qui assurent ainsi le relais immédiat de l'information au niveau le plus décisionnel.

Aussi, n'est-il pas étonnant que la plupart des personnalités du monde industriel entendues par la mission aient admis qu'elles avaient en réalité deux interlocuteurs privilégiés : *"la direction du Trésor et le ministre de l'Industrie"*. Cette simple formule résume en elle-même toute une sociologie administrative.

Une logique financière prédominante

- Opérée en 1989, et souhaitée par la compagnie d'assurances pour constituer un pôle de "bancassurance", la prise de contrôle du CIC par le GAN a été essentiellement motivée, du point de vue de l'État, par le souci d'éviter la recapitalisation, sur fonds budgétaires, d'un groupe bancaire n'ayant pas atteint la taille critique.

- Toujours en 1989, l'apport de Thomson CSF Finances au Crédit Lyonnais, et sa contrepartie, la prise de participation de Thomson SA au capital de la banque, ont été traités avant tout comme une opération financière ayant pour but de renforcer les fonds propres de l'établissement financier et de lui permettre de respecter le ratio Cooke.

- Réalisée en décembre 1992 pour un montant de plus de 2 milliards de francs, la vente de Thomson Electro ménager (TEM) à un opérateur italien répondait essentiellement à la nécessité de dégager des fonds permettant de désendetter Thomson SA. Il s'agissait pourtant de la dernière entreprise française de ce secteur. A la demande pressante du Ministère de l'Industrie, la cession a d'ailleurs été effectuée au profit d'une holding dans laquelle le Crédit national a été invité à prendre une participation de 34 % aux côtés de l'opérateur italien.

c) L'État est en outre le principal client de certaines de ses entreprises

Dans des domaines stratégiques, tels les industries de défense ou l'aéronautique, l'État apparaît en outre, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres entreprises publiques, le principal, voire le seul, client national de sociétés qu'il contrôle.

Or, il n'est pas certain que l'État client ait les mêmes intérêts que l'État actionnaire -ou que l'État tuteur.

La perpétuelle remise en question, pour des motifs budgétaires, du nombre des projets ou des commandes de nouveaux matériels militaires conclus entre l'Etat et GIAT-Industries en est l'illustration.

*

* *

Dans un tel schéma, toute divergence d'approches, qui n'a pu être résolue par la négociation, conduit alors à l'arbitrage interministériel, procédure dans laquelle les considérations stratégiques vont être confrontées avec des préoccupations plus immédiates, d'ordre conjoncturel, financier ou politique. Les décisions interviennent ainsi de façon ponctuelle, sur un dossier donné, et non dans le cadre d'une vision d'ensemble.

Avec un processus aussi complexe, dont les ressorts essentiels évoluent de façon permanente sur la base de rapports de forces, il est évident que l'actionnaire Etat n'est pas armé pour définir spontanément une stratégie précise pour ses entreprises, ni même d'ailleurs pour l'ensemble d'un secteur.

Cet obstacle peut certes être en partie surmonté pour les activités de type monopolistique grâce aux procédures de contrats de plan qui permettent, sur la base d'arbitrages préalables, de fixer des objectifs en termes de rentabilité, d'endettement, de résultats et d'apports de l'Etat (cas de la SNCF, d'EDF ou de Gaz de France). *Mais comment transposer une telle procédure dans des domaines en permanence exposés à la concurrence internationale, en dépit du souhait exprimé dans la loi de nationalisation de 1982 ?*

2. Une marge de manoeuvre contrainte par la loi et par les choix politiques

a) Un cadre juridique complexe

Pour l'actionnaire Etat, et pour lui seul, les possibilités d'arbitrage ou de cessions de titres sont définies par des textes législatifs. Sa capacité d'action dépend donc de l'autorisation qui lui est donnée par le Parlement, et de la façon dont l'entreprise concernée est entrée dans le secteur public.

Ce cadre juridique a d'ailleurs sensiblement varié dans le temps. Ainsi, l'article 2 de la loi de nationalisation de 1982 autorisait seulement l'Etat à céder ses titres à d'autres personnes morales du secteur public. Cette règle rigide a été atténuée en 1986 par les dispositions dites "*de respiration du secteur public*", mais la marge de manoeuvre de l'actionnaire Etat est toujours enserrée dans un réseau de règles particulièrement complexes.

Sont approuvés par la loi, les transferts au secteur privé de la propriété des entreprises :

- dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social ;
- qui sont entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative.

Relèvent de l'autorité administrative :

- le transfert au secteur privé des autres entreprises publiques ;
- l'ouverture minoritaire du capital d'entreprises de "premier rang" (dans lesquelles l'Etat détient directement la majorité du capital social).

b) Des conséquences regrettables

Du fait de ces règles, la capacité de réaction de l'actionnaire Etat se trouve fortement obérée. Dans certaines circonstances, les contraintes politiques peuvent l'inciter à opter pour des montages complexes, ou même à différer une opération pourtant nécessaire, prenant ainsi le risque de la mettre en échec.

Dans ces conditions, comment croire que l'Etat peut se comporter comme un actionnaire classique ?

Des contraintes inconnues pour un actionnaire privé

• Souhaité dès 1992 par les deux partenaires, le rapprochement entre la Banque Hervet, entreprise publique de "premier rang" nationalisée en 1982, et le CCF, établissement bancaire privé, posait à l'époque un évident problème "d'affichage" politique.

Pour le contourner, le gouvernement a opté pour un montage indirect, et donc moins voyant. La participation de l'Etat a été transférée à une compagnie financière créée pour l'occasion, transformant ainsi la Banque Hervet en entreprise publique de "second rang" dans laquelle le CCF a pris, en février 1993, une participation au capital de 34 %.

• Matérialisé par un échange de participations, l'accord conclu en 1989 entre Renault et Volvo supposait une loi spécifique qui a été adoptée en juillet 1990. Pour des raisons d'opportunité politique, le texte voté par le Parlement reprenait strictement les termes de l'accord industriel, et tout en transformant la Régie en société anonyme, limitait les possibilités de prise de participation extérieure à 25 % du capital.

Dès le début 1992, le principe de la fusion entre les deux constructeurs automobiles était acquis. Dans un cadre privé, cette opération aurait donc pu s'effectuer rapidement. Mais, en l'espece, un nouveau texte législatif devenait nécessaire, et le Gouvernement d'alors n'a pas souhaité le déposer, en raison d'un contexte politique difficile.

Le changement de majorité, et l'élaboration du projet de loi de privatisation ont fait courir de nouveaux délais, et ce n'est qu'en juillet 1993 que l'opération est devenue juridiquement possible pour l'entreprise française. Or, entre temps, les actionnaires de son partenaire suédois avaient changé d'avis !

3. Une caution puissante, mais un investisseur suspect

a) Un garant implicite au regard des créanciers

La présence trop marquée de l'Etat dans une entreprise donne à cette dernière un avantage exorbitant. Quelle que soit sa situation financière réelle, les analystes extérieurs postulent la poursuite de l'activité.

En effet, il est rigoureusement inimaginable qu'une entreprise publique puisse déposer son bilan, même si l'examen objectif de ses données financières fait clairement apparaître qu'elle ne sera jamais en mesure d'assumer seule son endettement.

De ce point de vue, la situation de Renault en 1984 était exemplaire.

Avec des fonds propres négatifs à hauteur de 6 milliards de francs, et un endettement de 64 milliards de francs, l'entreprise était pratiquement en état de cessation de paiements.

Dans le même temps, ses émissions sur le marché obligataire bénéficiaient du rating AAA, c'est-à-dire de la meilleure cotation.

Dans ces situations, la présence de l'Etat est également rassurante pour les commissaires aux comptes, qui peuvent ainsi se dispenser de formuler officiellement des réserves, ou d'exiger les lettres d'affirmation conformes aux usages de la profession.

b) Un partenaire suspect aux yeux de l'étranger

En revanche, la présence majoritaire de l'Etat dans le capital d'une entreprise est de nature à inquiéter d'éventuels partenaires étrangers, créant ainsi un handicap spécifique lors de la négociation d'alliances ou de la prise de contrôle de sociétés étrangères.

• Publiée en septembre 1993, lors de l'annonce du projet de fusion, la photo réunissant le ministre français de l'Industrie et les présidents respectifs de Renault et de Volvo a eu un effet désastreux dans l'opinion Suédoise.

• La prise de contrôle de l'assureur allemand Colonia par l'UAP n'aurait sans doute pas été acceptée outre Rhin si la compagnie française était intervenue dans le cadre d'une stratégie définie par son actionnaire public.

• La reprise par Bull de la société américaine "Zenith Data Systems" a placé cette dernière dans une situation délicate, avec la menace de perdre ses marchés avec le Pentagone.

Dans certaines situations, l'intervention d'une entreprise publique française au-delà de nos frontières peut être ressentie comme une atteinte à la souveraineté de l'Etat concerné.

*c) Un investisseur perpétuellement soupçonné
d'interventionnisme*

L'Etat est en outre le seul actionnaire dont les apports directs en capital sont immédiatement suspects de recouvrir une aide de nature à fausser les règles de la concurrence et, par voie de conséquence, soumis à un examen attentif de la part des autorités européennes.

Cet enchaînement n'incite manifestement pas l'Etat, qui est déjà impécunieux, à consolider directement les fonds propres de ses entreprises qui ne connaissent pas de difficultés majeures. Les efforts indispensables s'opèrent alors par des recours à des montages sophistiqués ou des échanges de participations qui répondent plus aux contraintes de l'instant qu'à une vision de long terme de type patrimonial. Par ce biais, l'Etat s'exonère ainsi d'un effort qu'il demande à d'autres.

A l'inverse, l'Etat réserve les dotations en capital aux entreprises qui traversent une véritable crise, ce qui ne le dispense pas d'en justifier l'opportunité auprès de la Commission de Bruxelles.

. L'apport de 12 milliards de francs consentis par l'Etat à Renault en 1987 a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Commission européenne, qui en a accepté le principe sous réserve du respect d'une série de conditions. Celles-ci n'ayant pas toutes été respectées, la Régie a dû restituer 6 milliards de francs à son actionnaire.

. Bien que cette entreprise ait accumulé 15 milliards de francs de pertes au cours des trois dernières années, la recapitalisation de Bull fait aujourd'hui l'objet d'une enquête communautaire.

. Clé du plan de sauvetage d'Air France, l'apport de 20 milliards de francs promis par l'Etat actionnaire est toujours subordonné à un accord des autorités de Bruxelles.

*

* *

Cette présentation rapide de l'Etat actionnaire met clairement en évidence l'impossibilité, pour cet investisseur très particulier, de fixer une stratégie claire pour les entreprises qu'il contrôle. Faute de structure de décision unique, capable de définir les objectifs de long terme et de mobiliser les moyens correspondants en dehors de tout aléa de nature politique ou budgétaire, l'élaboration de telles stratégies serait, en l'état actuel des choses, difficilement réalisable.

"L'expérience Abel Farnoux"

La seule véritable tentative de création d'une cellule de réflexion stratégique en matière industrielle, située à un niveau de décision pleinement opérationnel, apparaît en 1992 sous le gouvernement de Mme Edith Cresson. Ayant une existence informelle, mais directement placée auprès du Premier ministre, cette structure était animée par M. Abel Farnoux.

Dans son principe, il s'agissait d'une innovation majeure, cette formule permettant d'intégrer simultanément et à leur juste mesure, toutes les contraintes qui pèsent sur l'Etat actionnaire en vue d'élaborer une approche globale. Il est donc regrettable que l'originalité des méthodes retenues, le manque de professionnalisme de l'équipe ainsi que les réticences internes au gouvernement et à l'administration aient transformé cette expérience en échec et discrédité durablement l'Etat en tant que stratège industriel.

Deux exemples éclairent cette période :

. l'ambitieux projet de création d'un groupe Thomson - CEA Industrie, dont l'objectif premier était de dégager les moyens de recapitaliser le groupe présidé par M. Gomez et accessoirement de renforcer une synergie déjà existante dans le domaine des composants électroniques. En définitive, seul ce deuxième aspect sera concrétisé par un montage complexe associant CEA Industrie et Thomson CSF au capital de SGS Thomson.

. l'entrée d'IBM, numéro un mondial de l'informatique, dans le capital de Bull, qui apparaît comme un choix judicieux, mais qui a été précédé de multiples hésitations publiques sur l'identification du nouvel actionnaire.

Même si l'Etat avait les moyens d'imposer des objectifs, il est certain que l'affichage clair d'une stratégie précise imposée par son actionnaire à une entreprise publique de taille internationale susciterait certaines inquiétudes chez nos partenaires étrangers.

B. DES ENTREPRISES AUTONOMES

Tout en reconnaissant le caractère fondamental pour l'économie française de l'extension du secteur public, la loi de nationalisation de 1982 avait érigé en principe l'autonomie de gestion des entreprises publiques.

"Ces entreprises nationales seront dotées d'une large autonomie de gestion. Elles disposeront de la plus grande capacité d'entreprise dans le cadre d'orientations établies contractuellement avec l'Etat et prévues dans le Plan.

Soumises pour l'essentiel de leur gestion aux dispositions de droit commun de la législation commerciale, elles seront placées sur un strict plan d'égalité avec les grandes entreprises du secteur privé. Elles auront ainsi à faire preuve de l'exemplarité de leur gestion, dans un contexte d'émulation et de pluralisme."

(Exposé des motifs du projet de loi de nationalisation)

Or, l'Etat n'étant pas en mesure de remplir son rôle, l'autonomie des entreprises s'est en réalité étendue à la définition de leurs orientations stratégiques.

Cette autonomie "élargie" apparaît notamment à travers la solitude et l'indépendance du président, l'Etat se contentant d'être l'une des autorités de surveillance de ses entreprises.

1. Les choix stratégiques de l'entreprise se définissent dans la solitude et l'autonomie

a) L'indépendance des présidents

. Lors de la nomination des dirigeants des entreprises publiques, le pouvoir politique ne demande jamais aux personnalités pressenties de présenter des orientations stratégiques ou un projet d'entreprise. La nomination se fait selon d'autres critères.

Aussi, les présidents nommés estiment le plus souvent avoir "carte blanche" pour diriger l'entreprise.

En outre, les personnes sollicitées qui demandent des directives aux autorités de tutelle n'en reçoivent que rarement. Le plus souvent, la consigne donnée par le ministre, telle qu'elle a été rapportée par les présidents de plusieurs entreprises publiques, est tout simplement celle de "bien gérer" l'entreprise.

Le président d'une entreprise publique est donc, de par son mode de nomination et de par l'indépendance que lui laisse l'actionnaire, à la fois solitaire et puissant. La personnalisation du pouvoir exercé par certains présidents est à cet égard très révélatrice.

Cette situation explique notamment les difficultés rencontrées dans un groupe comme le CIC, où chacun des présidents des filiales, c'est-à-dire des onze banques régionales, était, jusqu'à une date récente, nommé par décret en conseil des ministres. Le président de la holding du groupe avait donc peu de moyens pour imposer son autorité à des présidents jaloux de leur indépendance et investis d'une véritable légitimité politique.

La sanction de la mauvaise gestion d'un président est, soit le non renouvellement de son mandat de président, soit la révocation. Celle-ci, en application de la règle du parallélisme des formes, doit se faire, comme la nomination, par décret en conseil des ministres. Il s'agit donc d'un acte grave qui protège l'autonomie des présidents, d'autant plus que le rythme des mandats ne correspond pas forcément au cycle politique...

Cette autonomie a pu être mise à l'épreuve à l'occasion d'une tentative de prise de contrôle sur la Société Générale, plusieurs présidents d'entreprises publiques ayant été sollicités par le pouvoir politique pour participer à l'opération. Ainsi on a assisté :

- au refus du président de l'UAP ;
- à l'acceptation du président de Thomson SA ;
- à l'acceptation du président du GAN, peut-être en contrepartie de l'abandon d'un projet de fusion avec les AGF.

b) Le libre choix de la stratégie

Chaque entreprise est libre de définir sa propre stratégie. L'examen des politiques suivies par les entreprises publiques du secteur concurrentiel le prouve assez bien.

Dans le secteur financier, l'Etat possède plusieurs intervenants majeurs de nature très comparable, ce qui permet une analyse fine des stratégies et des évolutions de chaque entreprise.

Des stratégies très diverses

• Depuis 1986-1987, la BNP et le Crédit Lyonnais, les deux grandes banques généralistes publiques, ont suivi des stratégies radicalement différentes : le Crédit Lyonnais s'est lancé dans une politique agressive de conquête de parts de marché, en France et en Europe, tandis que la BNP a essentiellement cherché à consolider ses positions, en particulier par sa coopération avec la Dresdner Bank.

• De même, dans le secteur des assurances, les trois groupes publics, l'UAP, les AGF et le GAN, n'ont pas suivi les mêmes évolutions :

- l'UAP a développé sa présence sur le marché européen par quelques grosses opérations de croissance externe et s'est alliée à la BNP,

- les AGF ont choisi une forte croissance externe à l'étranger, un partenariat en capital avec Paribas, des interventions communes avec le Crédit Lyonnais, la prise de participation significative dans plusieurs groupes industriels, etc...

- le GAN est essentiellement resté présent sur le marché national, a choisi le créneau de la bancassurance avec le CIC et s'est lancé, sans succès et à contre-courant, dans une politique commerciale agressive dans le domaine de l'assurance-dommage.

L'Etat n'est intervenu ni dans la stratégie de chacune des entreprises, ni dans celle d'un secteur dans son ensemble.

Cela se vérifie également dans le secteur industriel où, par exemple, l'accord ayant conduit à l'échange en 1987 entre la branche imagerie médicale de Thomson (CGR) et le secteur grand public de General Electric (RCA), a été initié et préparé par l'entreprise, et seulement, par la suite, approuvé par l'Etat actionnaire. Il en a été de même pour l'alliance de Renault avec Volvo en 1989/90.

2. L'Etat, surveillant de ses entreprises

a) L'Etat approuve et surveille...

N'étant pas à même de définir une stratégie pour ses entreprises, et désireux de leur laisser la plus large autonomie, l'Etat se contente donc d'approuver et de surveiller les politiques menées par ses entreprises.

. Certaines stratégies font l'objet d'une simple approbation implicite, l'Etat n'ayant pas de remarques particulières à faire. La coopération initiée entre les services de la Banque Hervet et ceux du CCF, alors que le transfert de propriété n'a pas encore été conclu, ou encore, le recentrage des activités grand public de Thomson Consumer Electronics sur la télévision, en sont des exemples.

. Dans d'autres cas, l'Etat approuve explicitement les choix faits par l'entreprise. Mais ceux-ci sont alors toujours proposés par l'entreprise elle-même qui a pris l'initiative des opérations concernées : alliance de Renault avec Volvo, rachat de Colonia par l'UAP, cession de Thomson électroménager, etc.

. D'autres choix stratégiques, enfin, donnent lieu à des observations, sous la forme de lettres de l'autorité de tutelle, voire du ministre concerné. Il s'agit d'exprimer des inquiétudes sur la politique suivie, mais non de remettre en cause la stratégie de l'entreprise. Les choix du GAN dans le domaine de l'assurance dommage, la montée des risques immobiliers au Crédit Lyonnais, la place prise par les activités financières dans le groupe Thomson sont autant d'exemples de mesures ayant conduit à des réactions de l'Etat.

Comment s'expriment les observations de la tutelle ?

Dans les ministères concernés, le bureau chargé d'assurer la tutelle de telle ou telle entreprise est le principal destinataire des informations relatives à ces entreprises. Il assure notamment l'instruction des dossiers examinés lors de chaque conseil d'administration.

Les fonctionnaires de ces bureaux rédigent régulièrement des notes générales sur la situation des entreprises et sur leurs résultats. Ils font également le point sur chacun des événements marquants de l'évolution et de la vie des entreprises.

Ces notes sont adressées, par la voie hiérarchique, au directeur du service puis, le cas échéant, au ministre pour les faits importants ou lorsque l'administration de tutelle exprime des inquiétudes sur les inflexions de la stratégie de l'entreprise.

Ce système est bien rodé : pour la seule direction du Trésor, il représente une production écrite d'environ 3.000 notes par an.

b) ... alors que le marché sanctionne

Dans l'économie concurrentielle de marché, la gestion des entreprises est surveillée par les observateurs extérieurs, et, plus directement encore, par le marché pour les entreprises cotées. La sanction est alors immédiate. Cela explique sans doute la différence de gestion constatée entre Thomson CSF, dont 49 % des titres sont cotés en bourse, et Thomson Consumer Electronics, détenu à 100 % par Thomson SA, qui semble avoir souffert de l'absence d'une gestion rigoureuse pendant de nombreuses années.

La présence trop marquée de l'Etat dans une entreprise empêche en effet les régulateurs du marché de fonctionner normalement.

* *

L'Etat ne met pas les entreprises qu'il contrôle au service de sa politique, puisqu'il n'a pas défini de stratégie. Les entreprises disposent d'une large autonomie qui n'exclut pas les affrontements concurrentiels au sein du "groupe Etat". Dans ses relations avec le secteur public, l'Etat est un actionnaire éclaté, manifestement égaré hors de son domaine d'autorité.

III - QUELQUES PISTES DE REFORMES

Les investigations ainsi menées par le groupe de travail l'ont conduit à souhaiter, sur certains points, de nouvelles orientations et, en conséquence, à suggérer quelques pistes de réformes.

- Il apparaît avec évidence que l'État n'a pas vocation à détenir des entreprises du secteur concurrentiel, pour lesquelles le sort le plus normal doit être la privatisation.

- Pour autant, la disparition du secteur public n'est pas envisageable, puisque l'État se doit de conserver une place dans les entreprises d'intérêt national. Enfin, l'État sera contraint d'assumer la régression de l'activité de certaines entreprises telles que Charbonnages de France, ou Entreprise Minière et Chimique.

- En tout état de cause, et malgré les perspectives de privatisation, l'État est durablement conduit à gérer ses participations –majoritaires ou minoritaires– dans des entreprises industrielles.

Six propositions pour trois priorités

Mettre l'État devant ses responsabilités

- Elaboration d'une véritable politique industrielle
- Mise en place d'une gestion patrimoniale

Libéraliser les entreprises publiques

- Dépolitisation des présidences
- Institution facultative de comités d'audit et d'administrateurs non exécutifs

Rationaliser les relations entre l'État et ses entreprises

- Clarification de la tutelle
- Mise en oeuvre de contrôles en temps réel

A. METTRE L'ETAT DEVANT SES RESPONSABILITES

1. Permettre les conditions de mise en oeuvre d'une véritable politique industrielle

Une gestion active des participations industrielles de l'Etat devrait à la fois contribuer à développer et favoriser la présence d'une industrie nationale dans chacun des grands secteurs, à maintenir un certain équilibre en termes d'emploi, à répondre aux grandes préoccupations d'aménagement du territoire.

L'histoire récente montre que ce triple souci n'a pas toujours présidé à la gestion par l'Etat de ses participations industrielles. Il lui faut en effet trouver un équilibre entre la mise en place des conditions d'une gestion identique à celle que préconiserait n'importe quel actionnaire privé et le maintien, voire le développement, de l'industrie et des grands équilibres centraux.

Sans tomber dans le travers de l'interventionnisme ou du colbertisme à la française, et sans revenir sur le principe essentiel de l'autonomie des entreprises, il apparaît toutefois que l'Etat devrait pouvoir mieux se servir de ses participations pour mettre en oeuvre, avec le secteur privé, les lignes directrices d'une véritable politique industrielle.

Cela supposerait bien sûr que l'Etat choisisse de mener une telle politique et sache en définir les objectifs.

Paradoxalement, l'examen de la situation actuelle montre que l'Etat pêche par omission, par crainte sans doute d'une présence excessive et directe dans la gestion de son patrimoine industriel et commercial.

Or, l'industrie automobile française ne sera jamais plus forte que si l'Etat en soutient toutes les composantes, tant privées que publiques. Il en est de même pour l'industrie aéronautique, électronique, chimique...

2. Promouvoir une gestion patrimoniale des participations de l'Etat

Pour de nombreuses raisons, l'Etat n'a pas, dans son action, de vision patrimoniale, ni a fortiori de gestion patrimoniale de ses participations.

En effet, tant le rythme de l'annualité budgétaire que les règles de la comptabilité publique ou, a contrario, le caractère intemporel de l'existence de l'Etat, semblent empêcher une gestion "normale" et patrimoniale des participations publiques.

Or, il n'y a pas de raisons véritables pour que les conditions de gestion des participations publiques soient fondamentalement différentes de celles des participations privées.

Comme le soulignait déjà, en 1967, le rapport Nora sur les entreprises publiques : *"l'Etat doit se mettre en mesure de gérer ce secteur (public concurrentiel) en propriétaire exigeant. S'il doit lui apporter les fonds nouveaux qui répondent à sa croissance, il doit aussi obtenir de ses capitaux et de ses prêts la rentabilité normale du marché. (...) Dans une économie délibérément soumise aux rigueurs de la concurrence, il serait anormal que les entreprises, dont l'Etat est totalement ou partiellement propriétaire, fussent moins incitées que les autres à améliorer en permanence la qualité de leur gestion. (...) Donc le premier but que devrait s'assigner (l'Etat actionnaire est) une politique plus active des participations"*.

Ce souci a conduit la commission des finances, sur proposition du groupe de travail, à déposer un amendement dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier afin de clarifier la gestion patrimoniale de l'Etat.

Désormais, devra être fourni au Parlement, chaque année, *"un rapport d'analyse de la situation économique, à la clôture du dernier exercice, des sociétés dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital et des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial. Ce rapport est établi à partir des comptes consolidés de ces sociétés et établissements qui seront transmis en annexes. Il permettra notamment d'apprécier la situation financière, y compris les engagements hors bilan, l'évolution globale et sectorielle de la valeur patrimoniale et des résultats de ces entreprises"*.

Ce premier pas, très positif, dans la mesure où il contribuera à créer un souci patrimonial dans la gestion par l'Etat de ses participations, devrait néanmoins être suivi d'autres étapes.

La première serait de faire en sorte que l'Etat, comme n'importe quelle société holding, consolide les comptes des groupes ou entreprises qu'il contrôle.

Cette mesure présenterait de nombreux avantages, en favorisant notamment :

- une connaissance exacte de la situation patrimoniale de l'Etat,
- l'avènement d'une logique patrimoniale dans la gestion par l'Etat de ses participations,
- les conditions d'une réflexion et d'une analyse stratégique sur l'ensemble du secteur public (certaines fusions ou cessions pourraient s'imposer au regard d'une consolidation par nature d'activités).

A partir de ce travail fondamental de consolidation, dont les difficultés techniques ne peuvent toutefois pas être sous-estimées, pouvait apparaître sous un jour nouveau la question de la création d'une structure juridique, s'apparentant à une holding, destinée à regrouper les participations de l'Etat.

De fait, la direction du Trésor a, aujourd'hui comme hier, pour partie, le rôle de direction financière d'une importante société holding dont manquerait la direction générale et son contrôle de gestion. La création de la structure juridique correspondante, qui regrouperait toutes les participations de l'Etat, permettrait de clarifier son rôle et d'assurer les conditions d'une gestion réellement patrimoniale des participations.

B. LIBERALISER LES ENTREPRISES PUBLIQUES

1. Professionnaliser le choix des présidents

Le choix des dirigeants d'entreprises publiques revient naturellement à l'Etat puisqu'il en est l'actionnaire majoritaire. Et, de fait, la plupart des dirigeants sont nommés par

décret en conseil des ministres, ce qui témoigne de l'importance du rôle assigné par l'Etat propriétaire aux personnalités choisies.

Ce mode de nomination confère donc une légitimité particulière aux personnes concernées qui semblent, ainsi, moins responsables devant le conseil d'administration des entreprises qu'elles dirigent que devant le Gouvernement –voire les ministres– qui les ont nommés.

Cela explique, sans toutefois mettre en cause la compétence des dirigeants nommés au cours des dernières années, que nombre d'entre eux avaient un parcours professionnel et politique susceptible de favoriser leur nomination ou, du moins, de les rendre suspects vis-à-vis d'observateurs extérieurs.

Aussi, tout en maintenant la nomination par décret en conseil des ministres qui demeure essentielle, il pourrait être opportun de préconiser une solution différente dans la sélection des dirigeants.

Ainsi, au lieu de laisser un choix entièrement libre aux ministres concernés, voire au premier d'entre eux pour les entreprises à tutelles multiples ou d'une importance déterminante dans l'économie nationale, il apparaîtrait plus sain de les faire choisir parmi une liste de quelques personnalités préalablement établie.

La mission d'établir une liste, pour chaque entreprise concernée par une nomination ou un renouvellement, pourrait être confiée à la commission de la privatisation qui deviendrait la commission de la privatisation et des entreprises publiques.

En effet, les garanties entourant le statut de ses membres lui permettraient de choisir, en toute objectivité, en toute indépendance et dans la confidentialité, des personnalités ayant des compétences de gestion réelles et affirmées, sans qu'aucun autre critère n'entre en ligne de compte. Il faudrait lui recommander d'élargir au maximum la gamme de ses choix.

Par ailleurs, elle aurait la possibilité d'interroger les personnes pressenties et de leur demander des précisions sur les orientations stratégiques qu'elles seraient susceptibles d'adopter.

En tout état de cause, le ministre concerné conserverait le choix final, mais il serait préservé des soupçons de corporatisme ou d'amitié politique ou personnelle ; il éviterait également l'écueil de la reconduction systématique des dirigeants publics, parfois solution de facilité lorsqu'on souhaite simplement éviter de "faire des vagues"....

2. Améliorer le fonctionnement des conseils d'administration et développer la démocratie d'entreprise

L'économie française se distingue notamment de celle de certaines de ses principaux partenaires par une culture d'entreprise très différente. En particulier, les conseils d'administration des sociétés françaises n'y jouent pas le même rôle.

Cette particularité, qui n'est pas propre au secteur public, s'y retrouve néanmoins de façon plus prononcée, en raison du mode de nomination des dirigeants.

En effet, leur indépendance, leur autonomie, la légitimité qu'ils tiennent du décret en conseil des ministres, leur donnent un pouvoir particulier face aux conseils d'administration qu'ils président.

Comme en outre la culture d'audit est moins présente dans les entreprises anglo-saxonnes, notamment publiques, que dans les entreprises étrangères, les présidents bénéficient d'un pouvoir qui, sans être excessif, semble tout au moins manquer de contrepoids.

C'est pourquoi, afin de favoriser l'évolution du système sociétal et le développement de la démocratie économique, il pourrait être intéressant d'expérimenter, dans les entreprises publiques, deux formules un peu nouvelles qui auraient en outre l'avantage de corriger certains défauts aggravés dans le secteur public.

- Ainsi, la présence, dans les conseils d'administration, d'administrateurs non exécutifs, dont la profession serait en quelque sorte de remplir ce type de mission, pourrait présenter un réel intérêt. En effet, si les "personnalités qualifiées" actuellement nommées dans les conseils des entreprises du secteur public, jouent parfois ce rôle, qui, en tout état de cause, devrait être le leur, il ne semble pas que cela soit systématiquement le cas.

Il conviendrait donc de faire évoluer la fonction de personnalité qualifiée en ce sens afin de renforcer leur rôle au sein des conseils, en particulier face au président et aux autres administrateurs ; leurs fonctions devraient être rémunérées selon les usages professionnels.

- Le second sujet d'expérimentation pourrait être la mise en place de comités d'audit, émanant des conseils, mais chargés par ceux-ci de proposer les principaux choix de politique comptable, d'approuver les programmes de travail des commissaires aux comptes

et donc de contrôler la gestion de l'entreprise. Ces comités pourraient eux-mêmes faire appel à des cabinets de conseil extérieurs et développer ainsi une fonction de contrôle autonome au plus haut niveau de l'entreprise.

Ces deux formules ne doivent pas être imposées aux sociétés par la contrainte. Toutefois, leur bien-fondé a fait ses preuves à l'étranger et il serait utile d'implanter cette culture dans les entreprises du secteur public.

C. RATIONALISER LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET SES ENTREPRISES

1. Mettre en cohérence et clarifier les systèmes de contrôle et de tutelle de l'Etat

L'histoire du secteur public a conduit à l'élaboration, à chaque étape de son évolution, de textes nombreux qui, par strates successives, ont défini le régime des entreprises publiques.

L'analyse de ces textes et de leurs conditions d'application montre que peu d'entreprises sont réellement soumises à un régime identique et que, dans la plupart d'entre elles, l'Etat exerce son contrôle et sa tutelle de façon particulière.

Ainsi en est-il de la présence ou non de contrôleurs d'Etat. Les attributions de ceux-ci semblent, en outre, différentes selon les habitudes, les personnes, les entreprises ou les traditions.

De la même façon, la possibilité très ouverte qu'a l'Etat de nommer des commissaires du Gouvernement, est utilisée de façon variée par les ministères assurant la tutelle technique des entreprises. Il semble impossible de définir le "profil type" d'un commissaire du Gouvernement et de ses attributions.

Aussi, il apparaît que le secteur public, en particulier concurrentiel, bénéficierait grandement d'une meilleure cohérence dans les interventions de l'Etat à son égard.

Le recensement, le "nettoyage" et la mise à jour de textes anciens paraît aujourd'hui indispensable. En redéfinissant ou en précisant mieux les modes de contrôle de l'Etat, il devrait être

possible non pas d'analyser, au cas par cas, l'utilité d'un contrôleur d'Etat ou de tel ou tel commissaire du Gouvernement, mais de poser la question du rôle de l'Etat vis-à-vis du secteur public, et des structures lui permettant de l'exercer de manière optimale.

2. Disposer d'un corps de contrôle permanent et de haut niveau

Malgré les circuits actuels de la tutelle et les multiples sources d'information dont il dispose, l'Etat n'a pas su toujours prévenir les difficultés de ses entreprises ni, a fortiori, mettre en place au bon moment, des moyens de contrôle suffisants.

Ainsi, dans le cas particulier de la crise de l'immobilier, l'Etat a simplement, comme les professionnels eux-mêmes, subi le phénomène. Il n'a mesuré que tardivement l'ampleur réelle des difficultés.

Celles-ci ont certes été remarquablement analysées par la Cour des Comptes en 1992, mais alors que les engagements immobiliers du secteur public avaient déjà atteint un volume inquiétant. D'une façon générale, les contrôles effectués par les magistrats de la rue Cambon interviennent trop tard pour permettre à l'Etat de réagir en temps utile à ses observations.

C'est pourquoi, il semblerait opportun de prévoir la possibilité, pour l'Etat, de faire effectuer des contrôles en temps réel dans les entreprises qu'il détient.

L'Inspection générale des finances pourrait parfaitement remplir ce rôle, en raison de sa compétence, de sa mobilité et de sa position auprès du ministre de l'Economie.

Il conviendrait donc de lui conférer explicitement cette fonction, parallèlement à ses autres fonctions, en en faisant le corps d'auditeurs de haut niveau de l'Etat dans les entreprises publiques.

Ces contrôles de l'Inspection générale des Finances devraient être systématisés, et coordonnés avec le contrôle interne de gestion des entreprises publiques.