

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(Mission indépendante)

Par M. Michel BÉCOT

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 12) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ENJEU BUDGÉTAIRE DE LA MISSION : « PRÉVOIR LES RECETTES DES PRIVATISATIONS ET LEUR UTILISATION EN 2006 »	7
A. LA LOLF A MODERNISÉ LE « COMPTE DES PRIVATISATIONS » INSTITUÉ EN 1993	7
a) Les recettes du compte traduisent une certaine continuité avec l'avant-LOLF	9
(1) Les recettes prises en compte	9
(2) Des exclusions, qui portent par exemple sur l'ouverture du capital d'EDF	9
b) Les dépenses : cinq actions et deux absences	10
(1) Les dépenses du compte se décomposent en cinq actions	10
(2) Deux absences dont une qui résulte d'un changement de périmètre très substantiel à compter de 2006	11
B. 2006, UN BUDGET SANS PRÉCÉDENT QUI PRÉVOIT D'AFFECTER PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS AU DÉSENETTEMENT DIRECT DE L'ÉTAT	12
a) Le budget 2006 prévoit 14 milliards d'euros de recettes, soit un montant jamais enregistré	12
b) Pour la première fois depuis près de 20 ans, la dépense principale sera le désendettement direct de l'Etat	13
c) Votre commission approuve les différents aspects de la politique volontariste prévue pour 2006	14
(1) S'agissant de l'affectation à la dette de l'Etat	14
(2) S'agissant des privatisations prévues	15
II. L'ENJEU ÉCONOMIQUE : TRADUIRE LA BONNE GESTION EN OBJECTIFS ET INDICATEURS	16
A. L'OBJECTIF PREMIER DE LA MISSION : LA BONNE GESTION DES ENTREPRISES À PARTICIPATION D'ÉTAT	17
a) La bonne valorisation des participations de l'Etat est l'objectif prioritaire affiché par le budget	17
b) L'Etat actionnaire est responsable de près de 10 % de la production nationale	17
B. UN MOYEN : LA PROFESSIONNALISATION DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE	18
a) L'APE, cheville ouvrière de l'Etat actionnaire	18
b) L'amélioration de l'intervention publique	19
c) Les conditions d'une meilleure gouvernance des entreprises	20
C. LES INDICATEURS DU BUDGET 2006 : PERFORMANCE, TRANSPARENCE ET SURTOUT PRUDENCE	21
a) Les indicateurs de bonne gestion des entreprises : un effort de transparence qui pourrait être prolongé	21
b) Les indicateurs de succès des opérations de cessions : un excès de prudence	23
c) Les indicateurs de désendettement public : un lien indirect avec la performance	24
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	27
ANNEXE II - LES RECETTES DE CESSIION DE TITRES ET DE PRIVATISATION	29

ANNEXE III - LISTE DES PRINCIPALES ENTREPRISES À PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT	31
--	-----------

INTRODUCTION

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a consacré une exigence de performance de la gestion publique qui s'applique aussi à la façon dont l'Etat gère son patrimoine.

C'est ainsi que le projet de loi de finances pour 2006 présente deux missions liées aux activités patrimoniales de l'Etat, l'une consacrée à la gestion de son patrimoine immobilier et l'autre dédiée à la valorisation de son patrimoine financier. Cette dernière, dénommée « mission des participations financières de l'Etat »¹, retrace les opérations de gestion des parts que l'Etat détient dans le capital des entreprises publiques et privées.

De façon réductrice, cette mission pourrait être considérée exclusivement comme le « compte des privatisations » donnant lieu à la fois un débat politique de principe sur ces opérations et à un simple enregistrement comptable des recettes procurées et de leur utilisation. Or, à côté de ces dimensions politiques et budgétaires, votre rapporteur pour avis estime que **l'enjeu de la mission est d'abord économique**, puisque les entreprises concernées représentent près de 10 % de la production nationale.

Conscient de l'importance de la question, l'Etat actionnaire a considérablement modernisé ses objectifs et ses méthodes depuis deux ans, et aujourd'hui, la LOLF offre une chance supplémentaire d'améliorer la gestion des participations de l'Etat, notamment en termes de transparence.

C'est dans ce cadre rénové que le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'affecter un montant de recettes de privatisations sans précédent à la réduction de la dette de l'Etat.

¹ En vertu de l'article 21 al. 1 de la LOLF.

I. L'ENJEU BUDGÉTAIRE DE LA MISSION : « PRÉVOIR LES RECETTES DES PRIVATISATIONS ET LEUR UTILISATION EN 2006 »

La structure du compte des participations financières de l'Etat s'inscrit, dans les grandes lignes, dans la continuité de ce qui existait avant la mise en œuvre de la LOLF (A). Tel n'est pas le cas, en revanche, des montants inscrits, qui sont l'objet de changements très marqués par rapport aux exercices précédents (B).

A. LA LOLF A MODERNISÉ LE « COMPTE DES PRIVATISATIONS » INSTITUÉ EN 1993

La mission « Participations financières de l'Etat » ne comprend qu'un programme¹, qui consiste lui-même en un compte d'affectation spéciale. Distinct du budget général, ce type de compte retrace à la fois des dépenses et des recettes spécifiques qui leurs sont affectées².

Votre rapporteur pour avis regrette dans son principe l'existence de missions composées d'un seul programme puisque le droit d'amendement parlementaire -qui s'exerce désormais entre les différents programmes d'une même mission- s'y trouve annihilé. Il comprend toutefois l'architecture retenue, eu égard à la spécificité des opérations de gestion patrimoniale.

Il estime d'ailleurs que la structure du compte permet un contrôle satisfaisant du Parlement, sous réserve de précisions importantes quant aux opérations qui n'entrent pas dans le périmètre de ce compte, tant en recettes qu'en dépenses.

¹ Programme n° 731.

² D'après l'article 21 de la L.O.L.F, les comptes d'affectation spéciales retracent « des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Votre rapporteur pour avis note que la « relation directe » entre recettes et dépenses a ici été traduite de façon large puisque le produit des privatisations ne sert pas seulement à réinvestir dans ces entreprises (actions 1, 3, 4) mais aussi à désendetter l'Etat (action 2). Il estime toutefois que cette utilisation est non seulement opportune au plan politique mais qu'elle est légitime en termes budgétaires, dans la mesure où les participations et les dettes participent toutes du patrimoine de l'Etat, puisqu'elles figurent respectivement à son actif et à son passif.

**Mission « Participations financières de l'Etat »
Recettes et dépenses du compte d'affectation spéciales prévues en 2006
(en millions d'euros)**

RECETTES		DEPENSES	
01 Produit des cessions, par l'Etat, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement	9 970	Action n° 1 : Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés	1 900
02 Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'Etat	4 000	Action n° 2 : Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat	11 950
03 Reversement de dotation en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation	10	Action n° 3 : Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société	-
04 Remboursements de créances rattachées à des participations financières	10	Action n° 4 : Autres investissements financiers de nature patrimoniale	-
05 Remboursements de créances liées à d'autres investissements, de l'Etat, de nature patrimoniale	10	Action n° 5 : Prestations de services : commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat	150
06 Versement du budget général	0		
Recettes totales	14.000	Dépenses totales	14 000

a) *Les recettes du compte traduisent une certaine continuité avec l'avant-LOLF*

(1) Les recettes prises en compte

Par rapport à son prédécesseur¹, le nouveau compte des participations financières de l'Etat procède à une modernisation de la présentation des recettes que l'on peut classer en trois grandes catégories, à savoir :

– **Les recettes tirées des cessions de sociétés détenues par l'Etat directement** (ligne n° 01) **et indirectement** (ligne n° 02). Cette dernière mention est une innovation qui permettra, par exemple, à l'établissement Autoroutes de France de reverser au compte les produits des cessions des participations qu'il détient dans trois sociétés autoroutières comme prévu en 2006².

– **Les recettes, tirées des opérations en capital autres que les cessions**, (ligne n° 03) **et du remboursement de créances liées à des participations** (ligne n° 04)³, auxquelles la réforme ajoute une catégorie plus large, les « remboursements de créances liées à d'autres investissements, de l'Etat, de nature patrimoniale » (ligne n° 05) qui vise, d'une manière générale, l'ensemble des opérations complexes sur titre de participation ou de créance.

– **Les versements du budget général** (ligne n° 06), qui rappellent que l'actuelle mission des participations financières de l'Etat ne saurait être regardée uniquement comme destinée à alimenter le budget général de façon univoque. La LOLF dispose d'ailleurs qu'il n'existe pas de limites aux versements que le budget général est autorisé à effectuer au profit du compte des participations financières, ce qui constitue une dérogation aux principes normalement applicables à ce type de comptes⁴.

(2) Des exclusions, qui portent par exemple sur l'ouverture du capital d'EDF

– Le budget de l'Etat ne retraçant que les opérations qui se traduisent effectivement par des recettes pour celui-ci, **le compte des participations**

¹ Le compte d'affectation spéciale n° 920-24 créé par l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1993), qui avait lui-même repris la suite du compte d'affectation spécial des produits de la privatisation, créé par la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 janvier 1986) et clos et par la loi de finances initiale pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988).

² Avant cette réforme, il revenait à chaque loi de finances d'énumérer les sociétés détenues indirectement par l'Etat susceptibles de voir leurs cessions alimenter le compte d'affectation spéciale.

³ Par exemple, le remboursement par une entreprise publique d'un prêt que l'Etat lui avait consenti.

⁴ L'article 21, I, al. 2 de la L.O.L.F autorise le compte des participations financières de l'Etat à déroger à la règle selon laquelle les versements en provenance du budget général ne peuvent représenter 10 % des crédits initiaux de chaque compte d'affectation spéciale.

financières de l'Etat exclut le produit des augmentations de capital. Ainsi en est-il de l'ouverture de l'introduction en bourse d'EDF annoncée par le Premier ministre le 24 octobre dernier. L'intégralité des sept milliards levés entre le 28 octobre et le 21 novembre 2005 viendra renforcer les fonds propres d'EDF sans créer aucune nouvelle ressource pour l'Etat¹.

Si de telles opérations étaient reconduites en 2006, le compte d'affectation spéciale soumis à notre examen n'en serait nullement affecté.

De plus, le compte d'affectation spéciale ne comptabilisant que le produit des opérations en capital, **les dividendes versés à l'Etat par les entreprises publiques ne figurent pas en recette de ce compte**, bien qu'il s'agisse de ressources que l'Etat tire des entreprises publiques².

b) Les dépenses : cinq actions et deux absences

(1) Les dépenses du compte se décomposent en cinq actions

– L'action n° 1, qui recouvre les « augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés », c'est-à-dire l'ensemble des opérations d'investissements³ ne se traduisant pas par une augmentation des droits de propriétés. Sont par exemple concernés les 200 millions d'euros prévus en 2006 pour la recapitalisation de la direction des chantiers navals (DCN).

– L'action n° 2, consacrée au « **désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », les établissements publics dont il est ici question étant en fait les institutions chargées de gérer l'amortissement de passifs financiers importants, à savoir : l'EPFR⁴, l'ERAP⁵, les Charbonnages de France⁶ et l'Entreprise chimique et minière¹.

¹ En revanche, l'offre réservée aux salariés, qui concernerait 15 % de l'opération soit environ un milliard d'euros, devrait porter sur des titres de l'Etat, abondant ainsi en 2006 le compte des participations financières (cf. p. 12).

² Conformément à la règle traditionnelle de distinction entre les opérations patrimoniales et les opérations courantes, les dividendes perçus des entreprises publiques sont inscrits au budget général au titre des recettes non fiscales. Elles représentent un montant de 1,65 milliard d'euros, soit 11,7 % du produit attendu des privatisations.

³ A destination de sociétés dans lesquelles l'Etat est actionnaire (majoritaire ou non) ainsi que des établissements publics.

⁴ L'EPFR (établissement public de financement et de restructuration) a été chargé par la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs du financement du cantonnement des 29 milliards d'euros d'actifs douteux du Crédit lyonnais transférés au Consortium de réalisation (CDR).

⁵ L'ERAP (ex-Entreprise de recherches et d'activités pétrolières) a été notamment chargée par l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) de contracter un emprunt de 10 milliards d'euros dans le cadre du rôle d'actionnaire de France Télécom que l'Etat lui a confié.

⁶ Suite à l'arrêt des activités extractives en 2004, la liquidation de l'endettement de l'établissement constitue la principale activité des Charbonnages de France.

– **L'action n° 3, intitulée « Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société »** retrace les opérations par lesquelles l'Etat acquiert directement de nouveaux droits de propriété, contrairement à ce qui est le cas des dépenses inscrites à l'action n° 1. Un exemple particulièrement emblématique de cette acquisition de nouveaux droits de propriété a été l'entrée dans l'Etat dans le capital d'Alstom lors du plan de restructuration décidé en mai 2004.

– **L'action n° 4 qui regroupe « les autres investissements financiers de nature patrimoniale »** constitue une catégorie résiduelle par rapport aux actions n° s 1 et 3. Elle correspond par exemple aux dotations accordées aux fonds de capital-risque.

– **L'action n° 5 retrace les dépenses de « commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat »**, qui consiste principalement en frais d'introduction en bourse lors des cessions de parts d'entreprises publiques.

(2) Deux absences dont une qui résulte d'un changement de périmètre très substantiel à compter de 2006

– En premier lieu, **sont exclues du compte les dotations à l'ANR², l'AII³ et à l'AFITF⁴** dont le Gouvernement a pourtant annoncé qu'elles seraient financées par les privatisations en 2006. En effet, les actions n°s 1, 3 et 4 ne portent plus, à compter de cette année, que sur des dépenses que l'Etat réalise en tant qu'*investisseur avisé*, c'est-à-dire des dépenses susceptibles d'offrir des perspectives de rentabilité telles qu'elles auraient pu être exigées par un investisseur privé⁵. Aussi ces trois agences, qui n'entrent pas dans cette catégorie d'investissement, ont-elles reçu, par anticipation, dès 2005, l'ensemble des financements annoncés pour les années qui viennent, soit plus de 7 milliards d'euros⁶.

¹ L'Entreprise minière et chimique (EMC), holding public actionnaire des mines de potasse d'Alsace (MDPA) est engagée dans une politique de désendettement et de cession de ses actifs suite à l'arrêt de l'exploitation potassique en France en 2002. Sa dissolution interviendra le 1^{er} janvier 2006, l'Etat reprenant à cette occasion les 700 millions d'euros de dettes de l'établissement.

² L'agence nationale de la recherche.

³ L'agence de l'innovation industrielle.

⁴ L'agence de financement des infrastructures de transports de France.

⁵ Cette règle a été posée par la LOLF et conduit à ce que les dotations s'apparentant à des subventions budgétaires soient inscrites au budget général et non au compte des participations financières de l'Etat. Elle est conforme à la distinction établie par Eurostat entre d'une part, les dépenses publiques qui constituent des réels investissements patrimoniaux et d'autre part, celles qui apparaissent comme des dépenses non motivées par un espoir de rentabilité et qui sont, à ce titre, prises en compte dans le calcul des déficits publics.

⁶ 4 milliards pour l'AFITF, 2 milliards pour l'AII et 936 millions d'euros pour l'ANR auxquels s'ajoutent 42 millions d'euros pour des fondations de recherche.

– En second lieu, le compte ne présente pas d'action support retraçant le budget du service de l'Etat responsable de la mise en œuvre du programme, à savoir l'agence des participations de l'Etat (APE)¹ dont le budget propre s'élève à plus de 10 millions d'euros².

C'est dans le cadre de cette nouvelle structure du compte que le budget de 2006 prévoit un véritable changement d'échelle des sommes demandées.

B. 2006, UN BUDGET SANS PRÉCÉDENT QUI PRÉVOIT D'AFFECTER PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS AU DÉSENETTEMENT DIRECT DE L'ÉTAT

Le budget pour 2006 apparaît doublement atypique : d'une part, il affiche une très forte hausse des recettes de privatisation (a) et d'autre part, il en affecte l'essentiel au désendettement de l'Etat (b).

a) Le budget 2006 prévoit 14 milliards d'euros de recettes, soit un montant jamais enregistré

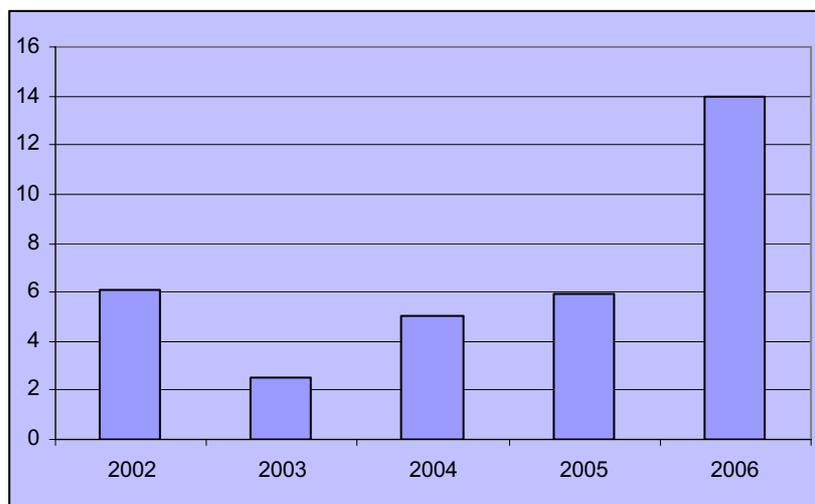
Le montant des recettes prévues pour 2006 s'élève à 14 milliards d'euros, soit le montant le plus élevé jamais atteint, et plus d'un doublement par rapport aux années précédentes³.

¹ Service à compétence nationale rattachée à la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (c'est d'ailleurs au budget du programme support du ministère qu'ont été inscrites les dépenses propres de l'Agence).

² Par comparaison, ceci représente plus de la moitié des crédits demandés pour l'action n°4.

³ Cf. annexe II.

PRODUITS DES CESSIONS DE PARTICIPATIONS



Source : Rapport relatif à l'Etat actionnaire, annexe au PLF 2006.

Les 14 milliards d'euros prévus pour 2006 se répartissent comme suit :

- 12 à 13 milliards¹ provenant d'euros de la cession intégrale des participations de l'Etat dans les sociétés d'autoroutes² ;
- 1 milliard d'euros tirés de la cession des titres EDF par offre réservée aux salariés ;
- moins d'1 milliard de produits de cession de titres d'Aéroports de Paris (ADP) à l'occasion de l'ouverture de son capital.

S'y ajouteraient 30 millions d'autres recettes provenant essentiellement de remboursements de créances.

b) Pour la première fois depuis près de 20 ans, la dépense principale sera le désendettement direct de l'Etat

Les 14 milliards de dépenses inscrits au compte des participations financières de l'Etat pour 2006 se décomposeront comme suit :

- 11,95 milliards d'euros affectés au « désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat » (action n° 1), **dont 10 milliards**

¹ Le chiffre de 13 à 14 milliards est souvent avancé dans la presse car il ajoute 950 millions de dividendes qui seront versés à l'Etat par ADF et alimenteront (comme tous les dividendes) le budget général et non le compte des participations financières de l'Etat.

² 8 milliards pour les parts détenues directement et 4 milliards pour celles détenues via l'établissement public Autoroutes de France dans les trois sociétés concernées : Autoroutes Paris Rhin Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF) et la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF).

bénéficiaire directement à dette de l'Etat¹ et 1,95 milliard abondant deux structures d'apurement des dettes : l'EPFR et Charbonnages de France.

– 1,9 milliard d'euros consacrés à l'action « augmentation de capital et dotation en fonds propres » (action n° 2).

Si l'effort de désendettement des structures d'apurement est très voisin de celui consenti les années précédentes (autour de 2 milliards depuis 2002), en revanche le budget 2006 se distingue par la priorité donnée au désendettement direct de l'Etat, sans égal dans le passé.

Ce projet appelle plusieurs observations.

c) Votre commission approuve les différents aspects de la politique volontariste prévue pour 2006

(1) S'agissant de l'affectation à la dette de l'Etat

Votre commission est très favorable à ce que les recettes des privatisations ne soient pas affectées aux dépenses courantes mais plutôt à des dépenses « structurelles », telles que les investissements orientés vers la croissance (recherche, infrastructure) ou le remboursement de la dette publique qui a mobilisé en moyenne 60 % des recettes de privatisation depuis 20 ans. Cette dernière utilisation se justifie pleinement par la situation de la dette, qui croît de 4 % par an et dépasse d'ores et déjà le chiffre de 1.000 milliards d'euros².

Par rapport à ce dernier chiffre, les 8 milliards de recettes de privatisation supplémentaires prévus pour 2006 peuvent paraître très modestes. En fait, il est économiquement plus opportun que cet effort sur 2006 soit comparé, non pas au stock de la dette, mais au chemin à parcourir pour satisfaire l'exigence européenne d'une dette publique limitée à 60 % du PIB contre 65 % aujourd'hui. Pour répondre complètement à la norme européenne, la dette publique devrait diminuer de 79 milliards d'euros par rapport auxquels les 8 milliards de recettes de privatisations supplémentaires prévues en 2006 représentent plus de 10 %.

Votre rapporteur pour avis estime que la question de savoir si l'affectation des recettes doit se faire prioritairement vers les structures d'apurement des dettes (l'EFPR, l'ERAP, CDC et l'EMC) ou directement vers la dette de l'Etat doit être relativisée dans la mesure où il s'agit, dans les deux cas, de dettes publiques, y compris au sens du Traité Maastricht. En revanche, il regrette de n'être pas suffisamment informé sur l'activité des deux structures d'apurement les plus importantes -l'EPFR et l'ERAP- qui ne figurent pas dans

¹ C'est-à-dire la caisse de la dette publique (CDP).

² Dont 879 milliards négociables d'euros pour la dette de l'Etat prévue au 31/12/2005 et 919,9 milliards d'euros au 31/12/2006 (Source : agence France Trésor).

les documents transmis¹. La carence d'information sur la gestion de ces entités (les cessions d'actifs réalisées, les coûts de fonctionnement, etc...) pourrait s'avérer particulièrement problématique si nous avons à nous prononcer sur un budget qui leur affecterait l'essentiel du produit des privatisations, comme c'était le cas depuis plusieurs années.

Si la limitation de la dette publique doit constituer une priorité, en revanche l'adage « qui paye ses dettes s'enrichit » ne se vérifie pas toujours. Encore faut-il en effet que cet effort ne soit pas fait au prix de cessions réalisées dans de mauvaises conditions. Sur ce point, la polémique traditionnelle sur le « bradage » du patrimoine public a trouvé un nouvel écho cette année au sujet des sociétés d'autoroutes.

(2) S'agissant des privatisations prévues

Il convient tout d'abord de rappeler qu'à l'instar des recettes fiscales, les recettes de privatisation ne sont qu'évaluatives et que, conformément à la logique du compte d'affectation spéciale, le niveau des dépenses dépend de celui des recettes².

L'écart entre les recettes prévues et réalisées peut résulter de deux choses :

– soit d'une modification de la politique du Gouvernement par rapport aux opérations annoncées dans le budget³. C'est ainsi que pour l'exercice 2005, les recettes s'élèveront sans doute à 5,9 milliards d'euros contre 4,57 inscrits en loi de finances, la différence tenant à l'ouverture du capital de Gaz de France ;

– soit de l'aléa inévitable lié à la détermination du prix que les acheteurs offriront effectivement au moment de la cession. Comme il est de coutume, les chiffres avancés dans le projet de loi de finances prennent l'hypothèse de ventes « aux meilleures conditions possibles ».

Or, c'est précisément sur ce point que le montant des recettes inscrites au budget pour 2006 a fait débat quant à une possible sous-évaluation des sociétés d'autoroutes.

En fait, les interrogations ont porté sur le taux d'actualisation retenu pour déterminer le montant qui équivaldrait aujourd'hui aux 35-40 milliards de revenus que l'Etat aurait vraisemblablement perçu sur les 28-32 ans⁴ à venir s'il avait conservé ses participations.

¹ Notamment pas dans le rapport sur l'Etat actionnaire, alors que l'EPFR et l'ERAP sont pourtant bien des entités détenues par l'Etat.

² Une intervention du budget général en cas de manque à gagner sur les recettes étant juridiquement possible mais politiquement peu probable.

³ Ces écarts sont soumis au Parlement par la loi de finances rectificative.

⁴ Durée de la concession restante selon les sociétés.

Or, il en ressort que **rien ne permet de mettre en doute la volonté de l'Etat d'optimiser la valorisation de son patrimoine.**

D'ailleurs, il convient de rappeler que le processus engagé par le Gouvernement est un appel d'offres, la mise en concurrence des candidats à la reprise des participations publiques devant conduire à un prix « de marché » représentatif de l'évaluation, par le secteur privé, de la valeur actuelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes. En tout état de cause, la commission des participations et des transferts déterminera un prix « plancher » en deçà l'opération serait contraire à l'intérêt patrimonial de l'Etat.

La polémique née autour du « bradage » des participations de l'Etat apparaît donc déplacée.

Quant à l'opération EDF qui vient en second dans les prévisions de recettes pour 2006, il convient de rappeler que l'objectif principal de l'ouverture du capital n'est pas le financement du budget de l'Etat, mais bien le développement de l'entreprise par le renforcement de ses fonds propres, 87,5 % des produits de l'ouverture du capital étant affectés à cette deuxième utilisation.

Cet exemple est très illustratif du fait que la bonne valorisation du patrimoine financier de l'Etat ne se réduit pas à la question du prix de ventes des actions lors des privatisations. Elle procède en fait d'une problématique économique plus large : la gestion et le développement des entreprises concernées.

II. L'ENJEU ÉCONOMIQUE : TRADUIRE LA BONNE GESTION EN OBJECTIFS ET INDICATEURS

Les participations financières de l'Etat n'ont de traduction dans la loi de finances qu'à l'occasion d'opérations bien précises, notamment de privatisation. Votre rapporteur pour avis estime dès lors qu'une approche strictement budgétaire du sujet n'offre qu'une vision très partielle, puisqu'elle ne considère que les entités qui donnent lieu à des recettes ou à des dépenses au compte d'affectation spéciale, sans s'intéresser à la valorisation plus générale de l'ensemble des participations financières de l'Etat.

D'ailleurs, l'objectif premier de la mission « Participations financières de l'Etat » est davantage économique que budgétaire : il s'agit de la bonne gestion des entreprises concernées (A). Pour atteindre cet objectif, l'Etat s'est doté d'une organisation lui permettant de mieux exercer sa mission d'Etat actionnaire (B) et les indicateurs de performance affichés dans le budget viennent illustrer et préciser cette politique (C).

A. L'OBJECTIF PREMIER DE LA MISSION : LA BONNE GESTION DES ENTREPRISES À PARTICIPATION D'ÉTAT

a) La bonne valorisation des participations de l'Etat est l'objectif prioritaire affiché par le budget

Le programme annuel de performance des « participations financières de l'Etat » affiche trois objectifs :

- veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat (objectif n° 1) ;
- assurer le succès des opérations de cessions des participations financières (objectif n° 2) ;
- contribuer au désendettement de l'Etat et des administrations publiques (objectif n° 3).

L'audition du responsable du programme menée par votre rapporteur pour avis¹ a fait clairement ressortir que l'énumération des objectifs dans cet ordre ne procède pas d'une simple commodité de présentation mais traduit une réelle hiérarchisation des finalités de la politique menée. L'objectif central de la gestion des participations financières de l'Etat est la meilleure valorisation possible du patrimoine constitué par ces dernières.

Cette priorité vaut pour toutes les entreprises concernées, que l'Etat y soit actionnaire majoritaire ou minoritaire et qu'elles aient vocation ou non à être privatisées, complètement ou partiellement. Il est d'ailleurs important de noter que les cessions de parts de l'Etat participent elles aussi directement de cette exigence de bonne gestion du patrimoine financier de l'Etat. En effet, les ventes de participations de l'Etat dont le produit est affecté au désendettement ne constituent pas une diminution de son patrimoine mais un transfert au sein de ce même patrimoine, de son actif (les participations qu'il détient) vers son passif (sa dette).

Votre commission estime que l'exigence de valorisation optimale des participations financières de l'Etat ne se justifie pas seulement par un objectif patrimonial mais aussi par les enjeux économiques que constitue la situation des entreprises concernées.

b) L'Etat actionnaire est responsable de près de 10 % de la production nationale

La quarantaine d'entités dans lesquelles l'Etat détient des participations (c'est-à-dire plus de 10 % du capital)² emploient directement

¹ Cf. annexe I du présent rapport.

² Cf. annexe III.

plus de 1.300.000 personnes et représentent 9 % de la production des sociétés non financières¹.

L'Etat se trouve donc en situation de peser sur l'économie de façon au moins aussi prononcée qu'il ne peut le faire au travers de sa politique macro-économique. Ceci semble d'autant plus vrai qu'il s'agit souvent d'entreprises en charge d'activités structurantes pour l'ensemble du développement économique. De telles entreprises disposent aussi généralement d'un fort potentiel d'exportation qui ne se limite pas aux cas particuliers d'EADS et des entreprises d'armement mais qui concerne aussi les entreprises concessionnaires de service public². La France dispose en effet d'un véritable savoir faire internationalement reconnu en matière de délégation des services d'intérêt général. Ceci vaut d'ailleurs aussi bien pour des entreprises publiques (transports urbains, énergie, gestion d'aéroports), que privées (eau, services urbains).

Eu égard à ces enjeux, le rôle d'actionnaire de l'Etat mérite donc d'être assumé de façon pleinement responsable et transparente. C'est à cette fin que la gestion des participations publiques a été profondément réformée depuis deux ans.

B. UN MOYEN : LA PROFESSIONNALISATION DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Ce processus a été engagé suite au rapport dit Barbier de La Serre remis au ministre de l'économie des finances et de l'industrie début 2003³.

Ce rapport soulignait que l'Etat exerce vis-à-vis des entreprises publiques des responsabilités multiples et potentiellement conflictuelles, puisqu'il est leur actionnaire et parfois leur client, qu'il réglemente ou régule leur secteur d'activité et qu'il peut leur déléguer par contrat des missions de service public. Aussi afin de tenir compte du fait que ces entreprises évoluent dans un univers très largement ouvert à la concurrence, la rapport préconisait de bien distinguer ces missions et de mieux identifier ce qui, au sein de l'Etat, relève du rôle d'actionnaire.

a) L'APE, cheville ouvrière de l'Etat actionnaire...

La principale concrétisation du rapport a été la création de l'Agence des participations de l'Etat (APE) qui est pleinement opérationnelle depuis

¹ Il s'agit même là d'une évaluation a minima puisqu'elle n'intègre pas les filiales minoritaires de ces entreprises (sources : compte 3103 des comptes de la Nation établis par l'INSEE).

² Sociétés d'autoroute, de transport public, d'énergie.

³ Rapport sur l'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques remis le 23 février 2003 à M. Francis Mer, ministre de l'économie des finances et de l'industrie par un groupe présidé par M. René Barbier de La Serre.

début 2004¹. Avec soixante personnes rattachées à la direction générale du Trésor et de la politique économique, l'agence exerce les missions de l'Etat vis-à-vis d'un peu plus de 70 entités qui vont de l'Imprimerie nationale à Renault².

Au sein de l'administration, l'APE constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'économie et elle anime le comité de direction de l'Etat actionnaire chargé de déterminer le cadre général de la stratégie pour chacune des entreprises avec les ministères concernés.

Vis-à-vis des entreprises, l'Agence représente l'Etat aux assemblées d'actionnaires et elle participe aux organes sociaux où elle assure la cohérence des positions des autres représentants de la puissance publique. Elle dispose en outre de moyens de contrôle des entreprises, en liaison avec les services de l'inspection générale des finances et du contrôle général économique et financier.

b) L'amélioration de l'intervention publique

Parmi les changements significatifs apportés par la création de l'agence, on peut citer en premier lieu la promotion de la collégialité. En effet, le directeur général de l'agence et son adjoint, épaulés par trois sous-directeurs, entretiennent une relation directe avec le ministre, alors qu'avant la création de l'agence le directeur du Trésor, manquait de temps pour examiner tous les dossiers qui lui étaient soumis. En outre, le travail en commun entre des gestionnaires issus du secteur public et du secteur privé permet une meilleure appréhension des problèmes.

En deuxième lieu, l'Agence se veut, au quotidien, plus proche des entreprises, en jouant pleinement son rôle d'actionnaire pour discuter la stratégie de chacune d'entre elles. Cette proximité permet de réduire l'asymétrie d'information dans les dossiers complexes, par exemple en prenant le temps nécessaire pour examiner la stratégie internationale d'EDF ou l'adaptation de cette entreprise aux normes comptables. Enfin, dans le cadre de relations parfois délicates avec la Commission européenne, l'Agence dispose de plus de temps et de moyens pour préparer les dossiers et prévenir les critiques possibles sur le fondement du droit communautaire. Tel a notamment été le cas du dossier du fret ferroviaire, ou plus récemment de l'entrée de l'Etat dans le capital d'Alstom.

Un des apports de l'Agence est aussi sa contribution à une meilleure gouvernance des entreprises.

¹ Il convient toutefois de noter que ses modalités d'actions ont été précisées par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004.

² Soit la liste des entreprises qui figurent en annexe III du présent rapport ainsi que leurs filiales majoritaires.

c) Les conditions d'une meilleure gouvernance des entreprises

L'Agence à tout d'abord mis en oeuvre à une large échelle un programme de formation de ses représentants afin que tous disposent d'un référentiel juridique, financier et comptable commun pour exercer efficacement leurs responsabilités et s'impliquer dans l'objectif d'une meilleure gouvernance des entreprises dont ils assurent le suivi.

S'agissant plus spécifiquement des entreprises publiques¹, l'agence a élaboré et mis en œuvre une charte qui décline, pour chacune d'entre elles, des obligations en matière de bon fonctionnement des organes sociaux², les relations de l'entreprise avec l'agence³ ainsi que les procédures applicables aux situations exceptionnelles⁴.

Cette charte met en application plusieurs recommandations de la commission d'enquête constituée à l'Assemblée nationale afin de tirer les enseignements des défaillances de l'Etat actionnaire constatées dans certaines affaires retentissantes de ces dernières années⁵. D'ailleurs, votre rapporteur pour avis constate que les dispositifs et procédures mis en place intègrent une large part des recommandations internationales basées sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance des entreprises publiques⁶.

Votre rapporteur pour avis se félicite que l'Etat se soit doté des moyens d'exercer son rôle d'actionnaire de façon bien distincte de ses autres missions⁷.

Ceci est d'ailleurs indispensable pour que l'Etat actionnaire puisse poursuivre des objectifs propres mesurables par des indicateurs de performance spécifiques.

¹ C'est-à-dire les entités dont l'Etat détient plus de la moitié du capital.

² Conseil d'administration, comités du conseil, comité d'audit et comité de stratégie.

³ Reporting mensuel, organisation de réunions régulières de bilan et de préparation des échéances importantes.

⁴ Différents types d'opérations en capital (en particulier les augmentations de capital et les cessions) et missions d'audit.

⁵ Rapport de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision déposé le 3 juillet 2003 par M. Philippe Douste-Blazy, président.

⁶ Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, OCDE, 28 avril 2005.

⁷ Pour prendre un exemple d'actualité, il serait souhaitable que cette distinction opère dans le cas où l'Etat-législateur déciderait de créer la taxe sur les billets d'avions annoncée pour financer la lutte contre les pandémies internationales. Il n'y aurait aucune contradiction à ce que l'Etat-actionnaire, détenteur de 18,7 % du groupe Air France-KLM, estime quant à lui que cette nouvelle taxe appliquée dans quelques pays seulement crée un désavantage concurrentiel pour la compagnie et qu'il propose dès lors une stratégie d'adaptation de la compagnie à ce contexte, passant éventuellement par un renforcement du soutien financier des actionnaires.

C. LES INDICATEURS DU BUDGET 2006 : PERFORMANCE, TRANSPARENCE ET SURTOUT PRUDENCE

Au-delà de la seule mise en place de l'APE, la gestion des participations financières a incontestablement progressé en termes de transparence, au travers du rapport annuel au Parlement sur l'Etat actionnaire détaillant la situation des principales entités et présentant depuis 2003 une forme de comptes consolidés des entreprises à participation d'Etat¹. Ce progrès constitue un réel motif de satisfaction qui n'exclut pas une lecture critique des indicateurs de performance proposés dans le cadre du budget.

a) Les indicateurs de bonne gestion des entreprises : un effort de transparence qui pourrait être prolongé

Quatre indicateurs, traditionnellement utilisés par les investisseurs privés, ont été retenus pour mesurer la performance économique des participations de l'Etat, qui constitue l'élément fondamental de leur valorisation.

– Le premier mesure **la rentabilité opérationnelle** des capitaux employés. A cette fin, il rapproche le résultat net des entités rentrant dans les combinés des participations de l'Etat des capitaux employés. Cet indicateur permet de mesurer la capacité des entreprises concernées à créer de la valeur par rapport aux moyens qu'elles engagent, avant imputation des résultats financiers.

L'objectif retenu pour 2006 est un ratio résultat d'exploitation/capitaux employés supérieur à 11,1 %, soit l'équivalent de ce qui est prévu pour 2005, et davantage que le résultat constaté en 2004 (9,3 %).

– Le second indicateur, plus large, mesure **la rentabilité financière des participations** en rapportant le résultat net (qui agrège le résultat d'exploitation, le résultat financier et le résultat exceptionnel) aux capitaux propres. C'est l'indicateur le plus traditionnel, mais aussi le plus robuste, car il met en évidence la réelle création de richesse des entreprises en prenant en compte l'ensemble des éléments de leurs gestions.

L'objectif retenu pour 2006 est un ratio résultat net/capitaux propres supérieur à 16,3 %, à l'identique du niveau prévu pour 2005. Le fait que ce chiffre puisse paraître paradoxalement élevé par rapport au secteur privé² s'explique par la relative faiblesse des capitaux propres des entités concernées et en particulier des entreprises publiques.

¹ Il s'agit plus exactement de comptes combinés, c'est à dire résultant de la consolidation des comptes des seules entreprises, sans que les comptes de leur actionnaire commun (l'Etat) y soit intégré.

² L'objectif de 15 % de rentabilité financière des capitaux propres étant parfois stigmatisé comme représentatif des exigences excessives des investisseurs privés.

– Le troisième indicateur est la traditionnelle **marge opérationnelle** (résultat d'exploitation sur chiffre d'affaires), qui devrait dépasser en 2006 le niveau atteint en 2005, à savoir 12,8 %.

– Enfin, le quatrième indicateur est **la soutenabilité de l'endettement**, mesurée par le rapport entre la trésorerie dégagée par l'exploitation (l'EBITDA) et les dettes nettes des entités. Il permet de mesurer la capacité des entreprises à honorer leurs dettes, voire à se désendetter.

L'objectif retenu pour 2006 est la poursuite du redressement de la trésorerie des entreprises publiques, avec un ratio EBITDA/dette nette supérieur à 32,6 %, chiffre qui avait été atteint en 2005.

La grande prudence affichée dans les objectifs du budget 2006 (qui se contentent très largement de reprendre les résultats de 2005) peut conduire à une réflexion sur l'intérêt de l'exercice. Il est en effet clair que l'Etat ne saurait se fixer des objectifs strictement financiers, dans la mesure où la plupart de ses participations sont « captives » (entreprises de service public) et qu'il n'est pas dans sa mission de gérer son portefeuille dans l'unique but d'atteindre un niveau de rentabilité fixé en début d'année. **Il pourrait donc s'avérer utile de compléter ou de remplacer certains indicateurs de rentabilité par des indicateurs complémentaires plus adaptés au secteur non concurrentiel.** Ceci éviterait que les indicateurs présentés ne s'apparentent en fait à une prévision prudente des comptes combinés des différentes entités¹.

D'ailleurs, le suivi de la gestion des participations financières de l'Etat ne saurait se résumer à des indicateurs chiffrés et mérite d'être complété par des informations relatives à chacun des entreprises ou à chaque secteurs d'activité, comme c'est déjà le cas dans le rapport au Parlement relatif à l'Etat actionnaire annexé au projet de loi de finances. A ce titre, votre rapporteur pour avis note le très fort décalage entre d'une part, l'effort réel accompli pour informer le Parlement dans le cadre de la LOLF et d'autre part, le rôle trop modeste joué par le Haut conseil du secteur public². Cette structure pourrait en effet constituer le cadre naturel de dialogue entre l'Etat actionnaire et les parlementaires, dialogue que ne peuvent malheureusement remplacer ni l'information annuelle sur les entreprises, ni l'affichage d'indicateurs synthétiques de leur gestion.

¹ *Même si ces comptes constituent par ailleurs un élément irremplaçable d'appréciation de l'évolution du patrimoine financier de l'Etat dans son hétérogénéité.*

² *Le décret n° 82-466 du 3 juin 1982 modifié et réformé par le décret n° 99-255 du 2 avril 1999 relatif au Haut Conseil du secteur public.*

b) Les indicateurs de succès des opérations de cessions : un excès de prudence

Pour rendre plus objectives les appréciations portées sur les décisions de privatisations et sur les recettes nettes qui en sont tirées, le Gouvernement a retenu deux indicateurs.

– Le premier mesure **l'écart entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèques ou boursières des participations cédées** en recourant à deux sous-indicateurs.

Le premier sous-indicateur concerne les cessions d'entreprises pour lesquels un avis de la Commission des participations et des transferts (CPT) est requis¹.

Il mesure l'écart entre les recettes de cessions effectivement perçues et leur valeur fixée par la CPT.

Les estimations de la CPT sont traditionnellement conservatrices (ce qui est naturel dans la mesure où la Commission détermine un prix « plancher »). Aussi l'écart entre les recettes perçues et la valorisation de la CPT atteignant 6,1 % en 2003 et 3,6 % en 2004, votre rapporteur pour avis regrette que l'objectif pour 2006 se limite simplement à ce que cet écart soit positif.

L'autre sous-indicateur, qui ne s'applique par définition qu'aux sociétés cotées, mesure l'écart entre les recettes de cessions perçues et la valeur boursière moyenne des participations cédées sur les trente jours de bourse précédents chaque opération. Il faut noter ici que cet indicateur est étroitement dépendant, d'une part, de l'évolution globale des marchés financiers et, d'autre part, de l'ampleur des cessions opérées par l'Etat. L'objectif retenu pour 2006 consiste en un écart nul. Votre rapporteur pour avis s'interroge toutefois sur la solidité de cet indicateur eu égard à sa variabilité (+218,8 millions d'euros en 2003 et -73 millions en 2004) et se demande s'il n'y aurait pas lieu, en conséquence, d'allonger la période de référence de 30 jours.

Le second indicateur est plus spécifique : il mesure les taux de commissions versées par l'Etat à ses conseils distingués selon trois grands types de placement dont les degrés de complexité et de mobilisation des réseaux bancaires sont très différents :

¹ La CTP détermine un prix « plancher » de transfert, auquel le prix finalement décidé par arrêté du ministre chargé de l'économie ne peut être inférieur. Cette procédure s'applique aux entreprises privatisables inscrites sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993, aux prises de participations du secteur privé dans le capital d'une entreprise dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital, et aux entreprises faisant l'objet d'opérations de « respiration » dont les effectifs dépassent 2.500 personnes ou le chiffre d'affaires 375 millions d'euros. La CPT peut en outre être consultée par le ministre chargé de l'économie pour toute autre opération.

– les opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre dont le taux moyen de commission est modéré (0,9 % en 2003 et 0,7 % en 2004, objectif de moins de 1 % pour 2006) ;

– les opérations traditionnelles de placement auprès des investisseurs institutionnels, dont le taux de commission est logiquement plus important (2,3 % en 2003, 1,8 % en 2004 et objectif de moins de 1,8 % pour 2006) ;

– les opérations de placement auprès des particuliers, plus complexes, dont le taux de commission, qui s'est établi à 3,7 % en 2004, devrait se situer au-dessous 3,5 % en 2006 selon l'objectif fixé.

Votre rapporteur pour avis réitère ses précédentes remarques quant à la grande prudence des indicateurs, en particulier s'agissant de l'écart entre les recettes des cessions et la valeur des participations cédées. Ce dernier devrait en effet constituer un critère essentiel de la performance de l'Etat actionnaire.

c) Les indicateurs de désendettement public : un lien indirect avec la performance

L'objectif d'affectation prioritaire des dépenses du compte d'affectation spéciale des participations au désendettement public est traduit par deux indicateurs.

– Le premier rassemble les apports diminuant la dette des organismes divers d'administration centrale

Il s'agit en fait des « remboursements » des dettes contractées par les structures d'apurement : l'EPFR (pour le sauvetage du Crédit lyonnais), l'ERAP (pour la participation de l'Etat à l'augmentation du capital de France Télécom au printemps 2003) et les Charbonnages de France.

Un sous-indicateur mesure la diminution, en valeur absolue, de la dette nette résultant de ces dotations. Celle-ci se situe traditionnellement chaque année entre 2 et 2,5 milliards d'euros, l'objectif retenu pour 2006 s'établissant à 2 milliards d'euros.

Un autre sous-indicateur met en évidence la diminution de la charge d'intérêt nette annuelle résultant des dotations. Celle-ci, étroitement liée, il est vrai, au facteur exogène qu'est l'évolution du taux d'intérêt global, s'est établie entre 50 et 60 millions d'euros en 2003 et 2004. L'objectif pour 2006 est de 71 millions d'euros.

– Un deuxième indicateur porte sur l'allègement des charges d'intérêt de l'Etat du fait de son désendettement, calculé en moyenne annuelle sur les cinq années suivantes. L'affectation de 10 milliards d'euros au désendettement de l'Etat prévu pour 2006 devrait ainsi permettre de réduire de 366 millions d'euros par an les charges d'intérêt supportées par l'Etat.

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement l'idée qu'une gestion responsable des participations de l'Etat implique l'affectation prioritaire du produit de leurs cessions à la réduction de la dette publique. Il s'interroge en revanche sur la *performance* mesurée par les deux indicateurs affichés. Ceux-ci traduisent davantage les conséquences des décisions – le montant des cessions attendues et leur affectation- qu'une réelle performance dans leur mise en oeuvre.

A la lumière du débat qui a entouré les privatisations de sociétés d'autoroutes, il pourrait être utile que **les indicateurs de désendettement et de diminution de la charge d'intérêt soient rapportés de la valeur annuelle actualisée des dividendes correspondant aux participations ainsi cédées.** Ceci serait de nature à constituer un nouvel indicateur réellement significatif de la « performance économique » des cessions réalisées.

ANNEXE I -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Denis SAMUEL-LAJEUNESSE, directeur général de l'Agence des participations de l'Etat ;

M. Bruno BEZARD, directeur général adjoint de l'Agence des participations de l'Etat ;

M. Eric PREISS, secrétaire général de l'Agence des participations de l'Etat.

ANNEXE II -
LES RECETTES DE CESSIION DE TITRES
ET DE PRIVATISATION

En milliards d'euros (€)	Recette annuelle
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 (hors ERAP à fin août)	5,6
2005 (hors ERAP à fin août)	5,6
TOTAL (hors ERAP)	77,3
TOTAL (avec ERAP 2004 et 2005)	82,7

Source : Rapport relatif à l'Etat actionnaire.

Annexe au projet de loi de finances pour 2006.

ANNEXE III -

**LISTE DES PRINCIPALES ENTREPRISES
À PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT**

Alstom.

Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).

Aéroport de Bâle-Mulhouse.

Aéroports de Paris (ADP).

Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'Etat.

Air France-KLM.

Arte France.

Autoroutes de France.

Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR).

Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF).

Autoroutes du Sud de la France (ASF).

Bull.

Caisse nationale des autoroutes.

Casino d'Aix-les-Bains.

Charbonnages de France (CDF).

Civi.pol conseil.

CNP-Assurances.

Compagnie générale maritime et financière (CGMF).

Développement des agro-industries du Sud (DAGRIS).

DCN.

Défense conseil international groupe DCI.

Électricité de France (EDF).

ERAP.

Établissement public de financement et de restructuration (EPFR).

Établissement public de réalisation de défaisance (EPRD).

France Télécom.

France Télévision.

Gaz de France (GDF).

GIAT Industries.

La Française des jeux.

La Poste.

Ports autonomes.

Radio France.

Radio France international (RFI).

Radio France Outre-Mer (RFO).

Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Renault SA.

Réseau ferré de France (RFF).

SEMMARIS.

Société du tunnel du Mont-blanc.

Société de gestion de garanties et de participations (SGGP).

Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA).

Société des chemins de fer luxembourgeois.

Société des participations du CEA (AREVA).

Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD).

Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA).

Société française d'études et réalisations équipements aéronautiques.

Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

Société Imprimerie nationale.

Société internationale de la Moselle.

Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

SNECMA.

Société nationale des poudres et explosifs (SNPE).

Société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL.

Thomson SA.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques et du plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « participations financières de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2006, lors de sa réunion du 23 novembre 2005.