

...le projet de loi de finances pour 2021

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 21

1. UN COMPTE FORTEMENT MOBILISÉ POUR RÉPONDRE AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE

A. UN COMPTE DONT LA PRÉVISION REFLÈTE L'OUVERTURE EXCEPTIONNELLE DE 20 MILLIARDS D'EUROS POUR RENFORCER LES CAPACITÉS D'INTERVENTION EN CAPITAL DE L'ÉTAT

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » présente **une particularité : la programmation proposée en loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est fixée de façon conventionnelle.**

Cette spécificité, qui vise à préserver la confidentialité des opérations de cessions que l'État est susceptible de mener, **obère néanmoins les capacités de contrôle du Parlement.**

À cette caractéristique traditionnelle s'ajoute **une complexité supplémentaire, puisque le compte ne porte pas l'intégralité des crédits dédiés aux participations financières de l'État.** En effet, les 20 milliards d'euros de crédits exceptionnels ouverts par la deuxième loi de finances rectificative sur le programme 358 de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » n'ont pas fait l'objet d'un versement intégral sur le compte. Un abondement échelonné, au fil des besoins constatés, est prévu.

Pour 2021, le compte est présenté en déficit de 515 millions d'euros, ce qui reflète la forte activité attendue sur le compte pour intervenir en capital au sein d'entreprises en difficulté. Néanmoins, les dépenses prévues seront, pour l'essentiel, neutres pour le solde du compte, puisqu'elles seront financées par un versement du budget général. Si un tel abondement s'impose pour répondre aux besoins de financement identifiés, il relègue le compte à un véhicule budgétaire contingent.

B. UN PORTEFEUILLE FRAGILISÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

Plusieurs entreprises du portefeuille de l'État actionnaire ont été fortement affectées par la crise sanitaire. De façon agrégée, **la valorisation du portefeuille coté géré par l'Agence des participations de l'État a brutalement chuté** depuis le mois de mars, avec un **décrochage marqué de dix points** par rapport aux indices parisiens de référence. Cette situation soulève des questions, dans la mesure où elle intervient après une année 2019 à rebours de l'évolution exceptionnelle des marchés actions et où **le seul facteur sectoriel ne suffit pas à l'expliquer.** En effet, **la plupart des entreprises cotées sous-performent par rapport au parangonnage sectoriel.**

Dans l'immédiat, la crise sanitaire affaiblit la situation financière de plusieurs entreprises du portefeuille, dont les coûts de financement par le marché se sont nettement dégradés depuis le mois de mars. Outre la mobilisation d'outils immédiats de trésorerie, **c'est bien la question de la solvabilité** de certaines entreprises qui se pose.

2. UNE DOCTRINE INFLÉCHIE, MAIS UN ÉTAT ACTIONNAIRE QUI DOIT ENCORE PRÉCISER SES INTENTIONS

A. UN « INFLÉCHISSEMENT » DE LA DOCTRINE SUJET À CAUTION

En réponse, le **Gouvernement a décidé d' « infléchir » sa doctrine d'intervention, revenant de facto à celle qui prévalait jusqu'en 2017**. L'intervention en capital, dont les modalités ont été assouplies par le cadre temporaire des aides d'État adopté par la Commission européenne, est désormais **envisagée pour deux types d'entreprises** : des entreprises du portefeuille affaiblies, mais également des entreprises jugées stratégiques sur leur secteur.

Pour cela, **l'Agence des participations de l'État a conduit une revue stratégique**, l'ayant conduite à **établir une liste d'une vingtaine d'entreprises** susceptibles de nécessiter rapidement un soutien en fonds propres par l'État. Cette liste, définie au printemps et actualisée à l'été après la publication des résultats semestriels, doit désormais être **ajustée pour tenir compte du rebond épidémique** et de l'inscription de la crise dans une perspective de moyen terme.

De fait, à ce jour, **seulement 4 milliards d'euros sur les 20 milliards d'euros autorisés par le Parlement ont été réellement engagés** : **3 milliards d'euros** au titre de l'avance d'actionnaire consentie par l'État à **Air France-KLM**, dont les premiers décaissements sont attendus d'ici à la fin de l'exercice, et **1 milliard d'euros** pour la souscription à l'émission d'obligations convertibles ou échangeables en actions nouvelles ou existantes (OCEANE) par **EDF** en septembre dernier. À très court terme, **l'Agence des participations de l'État anticipe un décaissement complémentaire de plus de 4 milliards d'euros pour recapitaliser SNCF**, sans qu'aucune précision ne soit toutefois apportée à ce stade sur la forme et les conditions de l'opération.

Compte tenu de l'effort massif consenti par la puissance publique, il importe que **ce soutien soit assorti d'exigences**. En fixant des conditionnalités aux aides qu'il fournit, l'État répond précisément à sa fonction de prêteur en dernier ressort et de « maître des horloges ». À ce propos, l'ouverture de crédits exceptionnels s'est accompagnée de mécanismes, certes timides, d'engagements de la part des entreprises faisant l'objet d'une prise de participation par l'État et de suivi. **Il reviendra au Parlement d'en effectuer un contrôle approfondi pour en assurer la pleine effectivité**.

B. VEOLIA – SUEZ : LE SILENCE COUPABLE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE ?

Le projet d'acquisition de Suez par Veolia, qui concentre l'attention depuis la rentrée, **a mis en valeur la faiblesse de l'État actionnaire**. Ce dernier, directement concerné par sa participation au capital d'Engie, a en effet été **mis en minorité au conseil d'administration** de la société lors du vote de la résolution autorisant la cession à Veolia de 29,9 % du capital de Suez détenu par Engie.

La stratégie attentiste retenue par l'État actionnaire surprend : alors que deux acteurs sur les trois avaient tout intérêt à aller vite, elle était en effet vouée à l'échec. Dès lors, **le Gouvernement doit rapidement faire toute la lumière sur les raisons de son choix**.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat, après l'adoption d'un amendement de crédits, de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».



Victorin Lurel

Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste,
Écologique et
Républicain) de la
Guadeloupe

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28