



Yves BROUSSOLLE

Chargé d'enseignement à l'IPAG de Cergy-Pontoise et à l'IEP de Paris

L'actionnariat : une mission contre-nature pour l'État ?

Mots-clés : budget de l'État - gestion publique - État actionnaire - entreprises publiques - Caisse des dépôts - banque publique d'investissement - Cour des comptes

Plusieurs rapports récents décrivent les participations de l'État et recommandent un resserrement du périmètre de l'État actionnaire et un meilleur ciblage de ces interventions.

¹ La politique de dividendes de l'État actionnaire. Rapport d'information n° 335 (2016-2017) de M. Maurice Vincent, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 janvier 2017.

² Rapport sur l'État actionnaire, 25 janvier 2017.

³ L'impossible l'État actionnaire ?, janvier 2017. Institut Montaigne.

Les participations publiques de l'État représentent un ensemble de 1 800 entreprises détenues directement, à titre exclusif, majoritaire ou minoritaire. La France, marquée par une tradition colbertiste, est l'un des pays de l'OCDE dans lesquels la part des entreprises à participation publique est la plus importante. Celles-ci emploient 2,4 millions de salariés, soit 10 % de l'emploi

salarié total. Une personne sur dix est employée par une entreprise à participation publique. On peut remarquer que certains pays étrangers séparent strictement les activités des entreprises publiques de la sphère gouvernementale.

Par ailleurs, en 2015, les dividendes perçus par l'État actionnaire¹ s'élevaient à 3,9 milliards d'euros – dont 3 milliards d'euros en numéraire et 0,9 milliard d'euros en actions –, contre 0,9 milliard d'euros en 2003. Depuis la mise en place en place de l'Agence des participations de l'État (APE) en 2004, le montant des dividendes prélevés sur les entreprises du portefeuille a ainsi été multiplié par plus de quatre.

Dans leurs rapports respectifs qui viennent d'être publiés, la Cour des comptes² et l'Institut Montaigne³ dénoncent les missions contradictoires exercées par l'État actionnaire (I) ainsi que des

Tableau 1. Les effectifs des entreprises à participation publique

Actionnaires publics	Effectifs des entreprises à participation publique (2015)
APE	1 742 354
CDC	224 006
Bpifrance	299 541
BRGM, CEA, CNES et IFPEN	86 286
Total	2 352 187

Source Cour des comptes

modes de gestion inadaptés (II). Ils recommandent alors de reconsidérer l'actionariat de l'État (III).

1. Deux logiques contradictoires

La Cour des comptes et l'Institut Montaigne soulèvent la question de la légitimité de l'intervention l'État dans le secteur industriel et commercial. La Cour, notamment, part du constat d'une dégradation sensible de la situation financière globale des entreprises publiques situation qui, selon elle, pèsera fortement à l'avenir sur les finances publiques.

Un groupe public peut être défini comme étant au service de l'intérêt général et du développement économique du pays, groupe qui remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et qui peut exercer des activités concurrentielles.

Pour son étude, la Cour des comptes a pris en compte l'État actionnaire au sens large : l'Agence des participations de l'État (APE), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Bpifrance détenue à parité par l'État et la Caisse des dépôts.

La Cour considère que l'État exerce des missions contradictoires au détriment de l'intérêt patrimonial des entreprises contrôlées. En effet, garant de l'intérêt général, l'État est à la fois porteur de politiques publiques, prescripteur de missions de service public et gestionnaire d'entreprises aux finalités plus patrimoniales ou financières. Bien qu'il se veuille stratège, l'État peine à être un actionnaire.

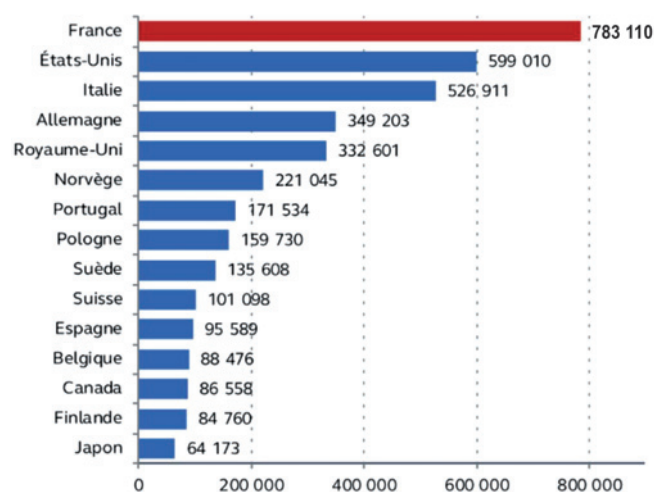
Cinquante ans après le rapport Nora, malgré des progrès tangibles, les mêmes faiblesses demeurent : un portefeuille de participations dispersé et peu mobile, des opérations trop souvent dictées par l'urgence.

Il y a quelques années, la Cour des comptes soulevait déjà le « risque pour l'État de privilégier un rendement à court terme de ses participations au détriment, potentiellement, des intérêts de long terme des entreprises et des siens ».

2. Des modes de gestion inadaptés

L'intervention de l'État se situe au croisement du droit public et du droit des sociétés, deux régimes juridiques dont les logiques sont aussi parfois contradictoires. Prenant l'exemple de la SNCF, la Cour remarque que son statut « entretient l'impression qu'il ne s'agit que d'un démembrement de l'État, au sein duquel celui-ci serait légitime à intervenir à tout moment au mépris de son autonomie de gestion ». D'une manière

Effectifs des entreprises publiques (à détention majoritaire par l'État) dans quinze pays de l'OCDE, à fin 2012



Source Cour des comptes

Tableau 2

Participations de l'État au capital en % (2016)	
EDF	85,63 %
ADP	50,63 %
Engie	32,76 %
Areva	28,83 %
Thalès	25,97 %
Eramet	25,66 %
Renault	19,74 %
Air France KLM	17,58 %
Safran	14,00 %
PSA	13,68 %
Orange	13,45 %
Airbus	10,94 %
Dexia	5,73 %
CNP	1,11 %

Source : Institut Montaigne

générale, pour la Cour, l'État est à la fois trop présent dans la gestion et trop peu vigilant comme actionnaire.

On peut aussi rappeler que le statut d'établissement public de certains groupes va à l'encontre des règles européennes de la concurrence. En outre, le droit européen des aides d'État est une contrainte interdisant à l'État d'être pleinement actionnaire.

L'Institut Montaigne dénonce également une gestion complexe sans compter que la tutelle n'a pas empêché certains défauts de surveillance lourds de conséquences (AREVA, DEXIA). En outre, alors que la transparence et la déontologie tendent à être promues par l'État lui-même, les processus de la décision publique restent souvent opaques et les modalités de nomination des dirigeants peu satisfaisantes.

Tableau 3. Évolution des dividendes perçus par l'État actionnaire depuis 2003 (en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dividendes en numéraire	0,9	1,2	1,4	2,9	4,8	5,6	3,3	4,3	4,4	3,2	4,2	4,1	3
Dividendes en actions	-	-	-	-	-	-	2,2	0,1	-	1,4	0,2	-	0,9
Total	0,9	1,2	1,4	2,9	4,8	5,6	5,5	4,4	4,4	4,6	4,4	4,1	3,9

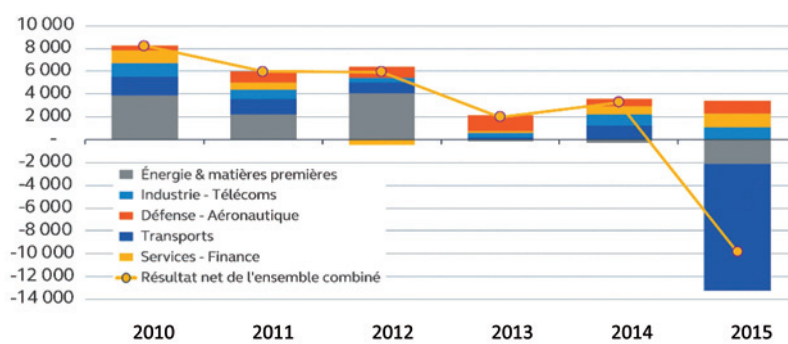
Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports relatifs à l'État actionnaire)

Tableau 4. Décomposition par entreprise des dividendes versés à l'État en 2015 (en %, en millions d'euros)

	% détenu par l'État	Montant versé à l'État sur l'exercice	Part du total
EDF	84,9 %	1 965	50,4 %
Engie	32,8 %	804	20,6 %
Orange	13,4 %	214	5,5 %
La Poste	73,7 %	126	3,2 %
ADP	50,6 %	122	3,1 %
Renault	19,7 %	111	2,8 %
Airbus Group	10,9 %	103	2,6 %
Safran	15,4 %	80	2,1 %
SNCF	Épic	63	1,6 %
Thales	26,0 %	62	1,6 %
Autres	-	250	6,4 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par l'APE)

Résultat net des entreprises du portefeuille de l'APE par secteur d'activité (en Md€)



Le cadre budgétaire lui-même qui, par exemple, distingue opérations en capital et dividendes, nuit à la conduite efficace d'une activité de gestion de participations financières.

Enfin, des conflits d'intérêts sont toujours possibles. Ainsi, par exemple, dans l'aéronautique, l'État est à la fois « actionnaire majoritaire d'Aéroport de Paris (ADP), actionnaire de référence du groupe Air-France KLM » (principal client d'ADP), actionnaire minoritaire d'Airbus, régulateur du trafic aérien et responsable de la fixation des redevances aéroportuaires. Il s'ensuit une série de contradictions dont l'État peut difficilement s'extraire » (Cour des comptes).

3. Des recommandations variées

La Cour recommande quinze mesures, regroupées en trois priorités d'action.

Pour la Cour, l'État actionnaire doit se fixer des objectifs plus clairs et appliquer des stratégies d'intervention coordonnées entre les trois principaux actionnaires publics (APE, Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance).

Pour garantir l'autonomie des entreprises, la Cour conseille, dans certains cas, d'adapter leur statut juridique. Il s'agirait, par exemple, de transformer les établissements publics ferroviaires en sociétés anonymes. La Cour préconise aussi de faire évoluer l'APE vers un statut d'agence autonome afin d'améliorer la gouvernance des entreprises qu'il détient.

La Cour recommande aussi l'élaboration et la publication d'un code de gouvernance des entreprises à participation publique, définissant les règles applicables au fonctionnement des organes sociaux et aux relations avec l'actionnaire public.

En outre, la Cour estime que l'actionnariat public n'est pas le moyen le plus adapté pour lutter, à terme, contre la perte de compétitivité et la désindustrialisation de l'économie française. Selon elle, l'État dispose d'autres outils alternatifs qui pourraient être davantage utilisés, car souvent au moins aussi efficaces (incitations fiscales, soutiens à la recherche et au développement ou à l'exportation, promotion des pôles de compétitivité notamment).

L'Institut Montaigne, quant à lui, considère que la présence de l'État dans certaines entreprises n'est légitime que pour des activités de service public *stricto sensu* et non pour celles qui ont un objectif capitalistique. Pour le think tank, seules ces entreprises de service public « par nature » devraient être entièrement contrôlés par l'État (la SNCF, la RATP, l'audiovisuel public notamment).

À cet égard, on peut rappeler que, pour M. Hauriou, ne devaient être des services publics que les

activités organisées par l'État en vue d'accomplir un acte normal de sa fonction, c'est à dire ceux « qui « sont de nature, de l'essence même de l'État ». Certes aujourd'hui, la notion de service public a évolué. Mais il serait peut être possible de circonscrire l'intervention de l'État à un noyau dur d'activités gérées par une agence indépendante.

Une telle réforme impliquerait donc que l'État cède ses participations dans les entreprises ne relevant pas de cette catégorie. Toutefois, Matignon a fait savoir que « le désengagement massif de l'État du capital à participation publique serait une négation du rôle déterminant joué par l'État actionnaire ».

La Cour des comptes propose aussi de maintenir la présence de l'État pour des motifs de détention

Tableau 5. Le portefeuille des participations publiques dans les entreprises au 31 décembre 2015 (Cour des comptes)

Actionnaires	Nombre de participants	Valeur nette comptable	%
APE	91	80 190 M€	
APE (hors Bpifrance)	90	69 612 M€	70,4
Caisse des dépôts	922	22058 M€	
CDC (hors Bpifrance)	921	11 567 M€	11,7
Bpifrance	707	15 982 M€	16,1
BRGM, CEA, CNES et IFPEN	32	1 764 M€	1,8
Total	1 750	98 925 M€	100

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par l'APE)

précis, comme le sauvetage d'entreprises dont la défaillance emporterait des risques systémiques, ou la protection d'entreprises présentant des intérêts essentiels pour la sécurité nationale. ■