

L'Agence des participations de l'État - l'État actionnaire

Par Denis Samuel-Lajeunesse, Directeur général de l'Agence des participations de l'État, et Eric Preiss, Secrétaire général. Article paru dans La revue du Trésor - n° 7, juillet 2005

Traiter du thème de l'État actionnaire c'est faire un double bilan : celui de la récurrence des constats de carences et des voies d'amélioration proposées¹, celui de réformes conduites aux forceps sur les décombres de sinistres industriels et/ou financiers. La faible capacité à réformer l'État sur ce sujet apparemment technique a longtemps résulté de la faible conscience que l'État pouvait être un actionnaire au sens où on l'entend dans le secteur privé mais aussi d'enjeux institutionnels liés aux nombreux liens que les entreprises publiques entretiennent avec l'État. La réforme de l'État a aussi accompagné celle de la gouvernance des entreprises privées dont certaines ont enregistré elles aussi des défaillances sévères. Les solutions retenues dans les deux cas se recouvrent assez largement.

S'agissant des entreprises publiques, le constat de carence le plus récent a été formulé par le rapport qu'un groupe d'experts, présidé par M Barbier de la Serre, a remis en mars 2003, à sa demande, au ministre de l'économie Francis Mer. Il pointait notamment la confusion des rôles remplis par l'État à l'égard des entreprises publiques, la personnalisation insuffisante de la fonction d'actionnaire, l'insuffisante clarté des orientations données aux dirigeants d'entreprises et paradoxalement une présence souvent excessive de l'État dans leur gestion quotidienne.

Cette préoccupation n'est toutefois pas exclusivement nationale comme en témoignent les travaux du groupe d'experts de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques qui recense les bonnes pratiques en la matière² ; on pourra d'ailleurs observer que les réformes successives réalisées en France ces toutes dernières années et les résultats atteints nous placent désormais dans une situation comparative plutôt favorable qui permet de relativiser l'opinion commune d'une médiocre administration du patrimoine constitué par les participations financières. Par ailleurs, force est de constater que le poids dans l'économie française des plus grandes entreprises contrôlées majoritairement par l'État, demeure important et que plusieurs entreprises publiques sont devenues des acteurs majeurs et reconnus dans leur secteur d'activité.

C'est dans ce contexte que la création de l'Agence des participations de l'État traduit bien le changement de perception du rôle de l'État à l'égard des entreprises publiques : il est devenu un actionnaire ; il a par ailleurs pour objectif d'exercer de manière banalisée cette fonction d'actionnaire, même s'il conserve certaines spécificités.

I - L'État est devenu un actionnaire

A - Les facteurs déclenchants du changement

Trois grands facteurs déclenchants du changement, d'ailleurs assez largement interdépendants, ont été à l'œuvre au cours des dernières années et révèlent un environnement beaucoup plus complexe qu'il y a vingt ans. En premier lieu, les dérives de gestion des entreprises publiques ont été nombreuses, la Commission d'enquête parlementaire présidée par M Douste-Blazy sur la gestion des entreprises les a analysées en détail en 2003 en insistant plus particulièrement sur les diversifications non maîtrisées de

¹ Voir par exemple le rapport des sénateurs Arthuis, Belot, Marini de 1993 « les ambiguïtés de l'État actionnaire ».

² On pourra consulter avec profit le texte de ces principes directeurs sur le site de l'OCDE ainsi qu'une comparaison des modes d'organisation et des missions de l'État actionnaire dans plusieurs pays membres.

France Télécom et d'EDF. La dérégulation des anciens monopoles, qui est en marche depuis quinze ans, couvre désormais tous les secteurs (Télécom, électricité et plus largement énergie, secteurs postal et ferroviaire) et a rapidement révélé que la taille critique des marchés n'était plus nationale mais européenne, ce qui a entraîné de profondes évolutions des stratégies des entreprises publiques et de leur organisation. Enfin, les évolutions technologiques ont conduit ces entreprises à offrir des offres de service globales (téléphonie mobile et voix sur IP pour France Télécom) ou alternatives et ont aussi et surtout contribué à la fin des monopoles.

B - Incarner et exercer la fonction d'actionnaire

L'État exerce vis-à-vis des entreprises publiques des responsabilités multiples et potentiellement conflictuelles ; il est leur actionnaire, il réglemente et régule leur secteur d'activité³, est parfois leur client et peut leur déléguer par contrat des missions de service public. Alors que les entreprises publiques évoluent dans un univers très largement ouvert à la concurrence, il est devenu indispensable de bien distinguer ces missions et de mieux identifier celle de l'actionnaire qui constitue une fonction à part entière, un métier en soi ; ces évolutions ont conduit à l'éclatement du concept daté et quelque peu péjoratif de tutelle qui décrivait traditionnellement les relations les relations entre l'État et les entreprises publiques et n'a plus aujourd'hui réellement de sens et de portée que pour les opérateurs de politiques publiques.

L'Agence des participations de l'État a été créée pour incarner la fonction d'actionnaire, dans le cadre des orientations fixées par le gouvernement. Sa création procède d'un travail d'experts (rapport Barbier de la Serre) et d'une validation parlementaire (commission Douste-Blazy). Pleinement opérationnelle depuis janvier 2004, son objectif central est de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État dans les conditions définies par le décret du 9 septembre 2004 qui l'a institué.

Ce mode d'organisation est d'ailleurs aujourd'hui explicitement recommandé par l'OCDE dans ses principes directeurs sur le gouvernement des entreprises publiques qui insistent sur l'importance d'une claire identification de la fonction d'actionnaire au sein de l'État et préconisent également que l'entité en charge de cette fonction actionnariale puisse bénéficier d'un certain degré d'autonomie et de responsabilité.

Le champ de compétence de l'APE est strictement défini en annexe du décret institutif. Il comprend à la fois des participations minoritaires et des entités d'un poids significatif qui sont contrôlées par l'État mais ne sont pas des opérations de politique publique et qui constituent le périmètre de combinaison des comptes des entreprises publiques. Au total environ 70 entités et participations composent ce portefeuille dont France Télécom, la SNCF, EDF, EADS ... Une liste d'entreprises a été préférée à une définition juridique du champ de compétence de l'APE qui aurait été très complexe et au final peu lisible. (cf. annexe 1)

L'Agence conduit son action en liaison avec les autres ministères dont six d'entre eux⁴ participent au comité de direction de l'État actionnaire qui détermine le cadre général de la stratégie de l'État dans ce domaine, ainsi que les principes de gouvernance et de contrôle dans lesquels s'inscrit l'action de l'APE.

C - Exercer l'intégralité des missions de l'État actionnaire

Agissant comme une « *task force* » à la disposition du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, l'APE qui est l'héritière du service des participations de la direction du Trésor, constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'économie s'agissant de la position de l'État actionnaire. Cette mission porte sur les actes majeurs de la vie des entreprises : leur stratégie, leurs principaux programmes d'investissement et de financement, leurs projets d'acquisition

³ Par le biais d'autorités de plus en plus indépendantes dans tous les secteurs d'activité (ART, CSA, CRE, AMF, CCAMIP ...) mais aussi par le biais d'une régulation horizontale (Conseil de la concurrence).

⁴ Budget, industrie, défense, équipement, transports et communication.

et de cession mais aussi leurs évolutions capitalistiques. Elle propose l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire, qu'elle met en œuvre dans le cadre des instructions du ministre de l'économie.

D - Améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire

Améliorer l'efficacité globale de l'État actionnaire suppose également d'accroître les moyens consacrés à cette mission. L'effectif total de l'Agence est d'une soixantaine de personnes dont plus des deux tiers de cadres⁵. L'Agence est organisée de façon matricielle : trois pôles d'expertise (audit-comptabilité, finances et juridique) apportent leur concours aux six entités chargées des relations avec les entreprises qui sont regroupées par grands secteurs d'activité (Transports, Energie, Services-Audiovisuel et Défense). Son fonctionnement collégial associe le directeur général, son adjoint et les trois directeurs de participations. Les principes d'organisation de l'APE, les méthodes de travail, ont fait l'objet d'un règlement intérieur et une charte de déontologie signée par tous les collaborateurs de l'Agence, quel que soit leur statut, insiste plus particulièrement sur la confidentialité des informations détenues et la prévention des délits d'initiés et des conflits d'intérêts. La création de l'APE a enfin été l'occasion d'assurer une mixité culturelle intéressante; plus d'une dizaine de collaborateurs contractuels issus de banques d'affaires ou des cabinets d'audit, dont certains ont eu préalablement une vie professionnelle dans la fonction publique, collaborent avec des fonctionnaires issus de grandes écoles et des attachés. (cf. annexe 2)

Les agents de l'APE doivent également partager une culture de base suffisante et homogène afin d'exercer efficacement leurs responsabilités dans la gouvernance des entreprises publiques. Par ailleurs, les représentants de l'APE ont pour mission de s'assurer de la cohérence des positions des représentants de l'État aux conseils d'administration et l'APE souhaite être un acteur reconnu dans l'évolution actuelle des principes et pratiques de la gouvernance d'entreprise. L'Agence a donc relancé à une large échelle un cursus de formation de ces représentants afin que toutes et tous soient impliqués dans l'objectif d'une meilleure gouvernance des entreprises publiques⁶. Ces objectifs sont de préciser la responsabilité personnelle et fonctionnelle des représentants de l'État dans l'exercice de leurs mandats, de constituer un référentiel juridique, financier et comptable commun pour tous ces administrateurs et pour ceux qui les assistent dans leur travail, enfin, d'approfondir et maîtriser des thèmes particuliers (analyse stratégique, méthodes d'évaluation, normes IFRS, comptes combinés, aspects sociaux essentiels de la gestion des entreprises, environnement européen, ...).

E - Rendre l'action de l'État actionnaire transparente

L'Agence privilégie la transparence à l'égard des ministères concernés par son action et à l'égard du Parlement et des citoyens. Cette action est notamment matérialisée par la présentation des comptes combinés des principales entités, quelque soit leur statut juridique, contrôlées majoritairement par l'État et qui rentrent dans le champ de compétence de l'APE.

⁵ Soit un effectif double de celui du service des participations.

⁶ Cette formation est ouverte aux autres administrateurs représentant l'État issus des autres directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et des autres ministères.

II - L'État a pour objectif d'exercer de manière banalisée cette fonction d'actionnaire

A - Etre un actionnaire scrupuleux et actif : une première facette de l'exercice banalisé du métier d'actionnaire

Cela signifie notamment que l'État actionnaire doit veiller à la bonne gouvernance des entreprises et développer un dialogue stratégique avec leur management.

Des entreprises publiques performantes ont en effet besoin d'un actionnaire professionnel avec qui dialoguer. Au travers de la mise en place de l'APE qui constitue un interlocuteur privilégié et régulier des dirigeants d'entreprises, le gouvernement a poursuivi un triple objectif : assurer des relations transparentes et fluides avec les entreprises fondées sur un véritable dialogue stratégique, faire progresser leur gouvernance, développer la capacité d'anticipation et de proposition de l'État actionnaire.

C'est dans ce contexte que l'Agence a défini un ensemble de principes généraux ⁷ portant sur le bon fonctionnement des organes sociaux et sur les modalités des relations entre les entreprises de l'APE en liaison étroite avec les dirigeants de plusieurs grandes entreprises. Ces principes visent à établir un standard de qualité appliqué aux entreprises contrôlées par l'État et proposé par les représentants de l'État, en concertation avec les autres actionnaires, aux conseils d'administration ou de surveillance des entreprises du secteur privé à participation publique. Ils ne se substituent pas aux dispositions légales et réglementaires s'appliquant aux entreprises du secteur public, notamment à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et aux décrets des 9 août 1953 et 26 mai 1955 concernant notamment le contrôle de l'État sur les entreprises publiques lorsqu'elles s'appliquent.

Leur détail et les modalités de leur mise en œuvre doivent être déterminés au cas par cas, en prenant notamment en compte le statut de l'entreprise, le cas échéant la composition de son capital, ainsi que les dispositions législatives et réglementaires spécifiques. Il revient au Président et à la direction générale des entreprises de veiller à l'observation de ces principes, dans le respect de l'égalité de traitement des actionnaires.

Une implication accrue dans la gouvernance des entreprises est par ailleurs essentielle. La participation de l'encadrement de l'APE à une cinquantaine de conseil d'administration représentant avec la présence aux comités spécialisés (principalement les comités d'audit) plus de 400 séances par an et la participation systématique aux Assemblées générales, constituent les leviers privilégiés pour faire évoluer la gouvernance de ces entreprises et manifester l'implication de l'État actionnaire dans la validation de leur stratégie et la surveillance des risques pris. Les organes sociaux peuvent ainsi se substituer aux contrôles superposés, souvent inefficaces. Le renforcement des compétences des administrateurs membres des conseils d'administration et l'élargissement du « vivier » de recrutement des personnalités qualifiées vont dans le même sens.

B - En tant qu'actionnaire, l'État doit veiller à ce que les entreprises dans lesquelles il détient une participation soient créatrices de valeur

Pour atteindre cet objectif, l'État s'efforce de développer une culture managériale, une culture de la rentabilité financière qui suppose parfois une évolution profonde dans certaines entreprises marquée par une culture d'ingénieur privilégiant les performances technologiques, d'ailleurs souvent remarquables. L'accélération des évolutions statutaires des entreprises, qui sont des chantiers

⁷ Cette Charte est consultable sur le site Internet www.Minefi.gouv (vie publique - l'État actionnaire) ; elle a fait l'objet d'une communication en Conseil des Ministres le 21 juillet 2004.

complexes, constitue la deuxième voie d'action de l'actionnaire comme en témoigne les nombreuses transformations d'EPIC en société anonyme opérées récemment ou en cours (DCN, EDF, GDF, ADP, l'établissement de crédit postal -ECP-) et leur normalisation comptable (avec l'application des normes IFRS). C'est dans ce contexte qu'ont été traitées au fond des questions difficiles longtemps bien identifiées telles que la clarification du hors bilan et des charges implicites, les retraites des fonctionnaires ou agents à statut spéciaux employés par certaines entreprises, ou encore le provisionnement du coût de démantèlement des centrales nucléaires.

L'État actionnaire va également chercher à favoriser le développement des entreprises par le biais de partenariat fortement créateurs de valeur comme en témoignent le rapprochement d'Air France et de KLM, celui de Renault avec Nissan, la réintégration d'Orange et de Wanadoo au sein de France Télécom ou très récemment la fusion de Snecma et de Sagem dans le nouveau groupe Safran.

C - L'exercice banalisé par l'État de sa fonction d'actionnaire se traduit enfin par une politique efficace d'externalisation de leur valeur

Cette action d'externalisation de la valeur créée est facilitée par l'existence de procédures de privatisations et d'ouverture du capital des entreprises qui sont stables et transparentes. L'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la Loi la fixation des règles relatives au transfert de la propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. Ce régime a été fixé par les lois des 2 juillet 1986, 6 août 1986 et 19 juillet 1993 et par une jurisprudence désormais assez ancienne du Conseil constitutionnel.

C'est également un cadre pragmatique. D'une part les entreprises entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative ne peuvent en sortir que par la Loi (en vertu du principe de parallélisme des formes) alors que pour les autres entreprises, le niveau de l'autorisation pour opérer une cession est variable (de la loi à une totale liberté) selon le mode de détention de la participation de l'État (les cessions de participations directes sont plus fortement encadrées), la taille de l'entreprise cédée (l'encadrement est le plus fort pour les entreprises de plus de 100 salariés ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 150 M €) ou le degré du désengagement (le transfert de la majorité du capital au secteur privé est plus fortement encadré). Par ailleurs le législateur a prévu des modalités particulières de protection des intérêts nationaux afin qu'ils ne soient pas affectés par la cession au secteur privé de sociétés aux activités stratégiques que le droit européen encadre mais n'interdit pas.

C'est aussi un cadre transparent. En pratique le ministre chargé de l'économie assure la conduite opérationnelle de l'ouverture du capital d'une entreprise ou d'une privatisation en s'appuyant sur l'Agence des participations de l'État. Le Conseil Constitutionnel s'est opposé à ce que des biens ou des entreprises faisant partie du patrimoine public soient cédés à des personnes poursuivant des intérêts privés pour un prix inférieur à leur valeur ; c'est pourquoi une commission indépendante, la Commission des participations et des transferts (CPT), dont les membres sont soumis à des contraintes très fortes en terme d'incompatibilité et dont les avis sont publiés au Journal Officiel est chargée de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État et la transparence de la sélection des acquéreurs. (cf. annexe 3)

Enfin, l'État a désormais recours à des techniques de cession sur le marché financier très diversifiées. La première et probablement la mieux connue est l'introduction en bourse qui consiste en une cession de titres d'une entreprise sur le marché en recherchant des investisseurs institutionnels (via un placement global garanti par un syndicat bancaire) ou des investisseurs particuliers (via une offre à prix ferme ou à prix ouvert). D'autres techniques sont utilisées comme le placement réservé aux investisseurs institutionnels de titres d'entreprises déjà cotés sur le marché⁸ qui permet d'éviter une trop forte baisse des cours et au vendeur (donc à l'État) de bénéficier d'un prix minimum garanti, ou les enchères qui ont été utilisées pour la cession de la participation minoritaire de l'État au capital du Crédit Lyonnais. Enfin les offres publiques d'échanges sont une autre modalité de cession dans le

⁸ Il s'agit de la technique de la construction accélérée du livre d'ordres (acronyme anglais : ABB).

cadre de partenariats industriels qui débouchent sur une fusion des entités (Air France – KLM, Sagem-Snecma par exemple). (cf. annexe 4)

Lorsque le gouvernement l'a décidé, l'APE est l'opérateur chargé de réaliser les ouvertures de capital ou les privatisations d'entreprises ainsi que toute les opérations qui se traduisent par une cession par l'État de ses immobilisations financières. Pour conduire ces opérations, l'État s'entoure de banques conseil d'origines diversifiées, la recherche de la concurrence permettant à l'État de maximiser ces coûts de cessions associés et d'éviter les conflits d'intérêt. Ces conseils sont à la fois des banques françaises et étrangères choisies en fonction l'intérêt de leur vision stratégique concernant une entreprise ou un secteur d'activité mais aussi, lorsque le type d'opération le requiert, de leur capacité de placement sur le marché⁹.

III - L'État est un actionnaire qui conserve des spécificités

Cette spécificité tient en premier lieu à la taille et aux caractéristiques de son portefeuille d'actifs financiers mis en lumière par les comptes combinés ¹⁰ des principales entreprises contrôlées majoritairement par l'État qui ont été élaborés pour la première année en 2004. La taille du bilan (530 Md€) parle d'elle-même ; au 31 décembre 2003 seules sept sociétés industrielles du CAC 40 avaient un bilan supérieur à 50 Md€ et le total du bilan des 33 sociétés industrielles du CAC s'élevait pour le même exercice à 946 Md€ ; en avril 2005 le portefeuille de titres d'entreprises cotées détenu par l'État avait une valeur de marché de 45 Md€ avec une dizaine de lignes supérieures à 1 Md€. Cette spécificité tient également à la relative hétérogénéité de ce portefeuille au sein duquel voisinent sociétés cotées, sociétés non cotées et EPIC mais aussi au caractère atypique de sa structure financière : sa sous-capitalisation tout d'abord (pour des fonds propres de 49 M€, les dettes nettes s'établissaient à 159 Md€ ¹¹) et sa faible rentabilité (le résultat net part du groupe de l'ensemble s'établissait à 4 Md€ pour un chiffre d'affaires de 199 Md€. (cf. annexe 5)

Cette spécificité tient également au fait que l'État demeure un désinvestisseur durable. La tendance est clairement à un désengagement du capital des entreprises pour leur permettre de faire face à la concurrence, de se développer à l'international, d'augmenter leur flexibilité stratégique (par exemple en payant en titres leurs acquisitions ou en nouant des partenariats stratégiques). En pratique, le retrait de l'État accompagne progressivement la maturation de ces entreprises et facilite leur accession au rang de leader européen et mondial. Un fort mouvement en ce sens a été opéré ces deux dernières années, avec plus de 11 Md€ de produits de cession et le désengagement total de l'État du capital de Thomson et de Dassault Systèmes, les privatisations ¹² d'Air France, de France Télécom et de la SNET ; l'État demeure un acteur important du marché des actions. A contrario, les nouvelles participations (comme Alstom en 2003-2004) sont exceptionnelles, l'État ne devant et d'ailleurs ne pouvant être perçu comme un actionnaire aux poches profondes, investisseur en dernier ressort.

Enfin l'État actionnaire intervient dans un environnement très contraint marqué en premier lieu par la contrainte européenne. Son intervention est par essence suspecte et la charge de la preuve lui incombé en fait entièrement puisqu'il doit faire la démonstration qu'il intervient comme un investisseur avisé en économie de marché. Cette suspicion se rencontre à la Commission européenne

⁹ Les syndicats de garanties de placements sont largement constitués de banques étrangères.

¹⁰ Les comptes combinés (et non consolidés) concernent des entreprises ou entités qui constituent un ensemble dont la cohésion ne résulte pas de liens capitalistiques ou de contrôle mais de liens économiques ou organisationnels.

¹¹ Ce ratio s'était sensiblement amélioré par rapport à 2002, exercice au cours duquel les fonds propres s'établissaient à 35 Md € pou une dette nette de 180 Md € en liaison avec la diminution massive des capitaux propres de France Télécom.

¹² Ce qui signifie que l'État détient moins de 50% du capital de ces entreprises à l'issue de l'opération.

mais aussi dans certains pays membres de l'union Européenne ; les investisseurs privés doivent également faire face à ce type de contraintes (droit des concentrations et de la concurrence par exemple) mais dans un environnement moins exacerbé. Force est de constater que cette contrainte a dans certains cas été un puissant facteur d'évolution des entreprises et a conduit à traiter au fond des questions dont le règlement était sans cesse repoussé.

La seconde contrainte qui pèse sur l'État est de nature budgétaire et financière, l'essentiel des ressources tirées des cessions servant à apurer des passifs anciens et à recapitaliser certaines entreprises¹³. Les contraintes sont aussi de nature interne car il faut convaincre l'opinion publique que les missions de service public pourront continuer à être exercées par des entreprises privatisées, ce qui suppose une correcte compensation de ces charges par le biais de contrats précis (concessions, définition des obligations de service public) et la capacité de l'État à faire respecter ces contrats, à les respecter lui-même et, le cas échéant, à les faire évoluer.

Corrélativement il est indispensable de s'assurer de l'acceptation politique des évolutions proposées, ce qui constitue le jeu démocratique normal ; le rôle de l'actionnaire étant de sensibiliser le pouvoir politique sur les enjeux à moyen et long termes de l'absence d'évolution des entreprises publiques. Enfin l'acceptabilité sociale des réformes au sein des entreprises publiques constitue un paramètre essentiel qui passe notamment par une meilleure responsabilisation des représentants élus des salariés au sein des conseils d'administration qui ne doivent pas se transformer en avatars de comités d'entreprise.

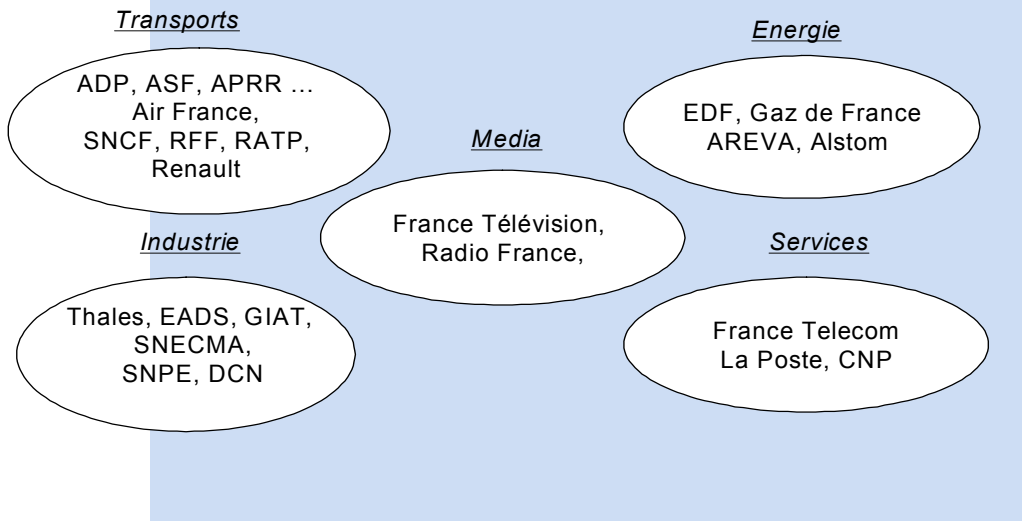
En conclusion ... l'État actionnaire est-il soluble dans le marché ?

On peut esquisser une double réponse à cette question dans un contexte où le Traité de l'UE n'exclut pas la propriété publique de certaines entreprises : une réponse probablement négative s'agissant des monopoles naturels (RFF, RTE ...) et une réponse éventuelle ; l'État pourrait demeurer un actionnaire minoritaire si sa présence au capital avait un rôle « stabilisant » permettant de favoriser le maintien de centres de décisions sur le territoire national mais il est clair que dans cette hypothèse l'État actionnaire devrait poursuivre également une logique strictement patrimoniale.

¹³ Les exemples récents sont nombreux (Giat-Industrie, activité fret de la SNCF ...).

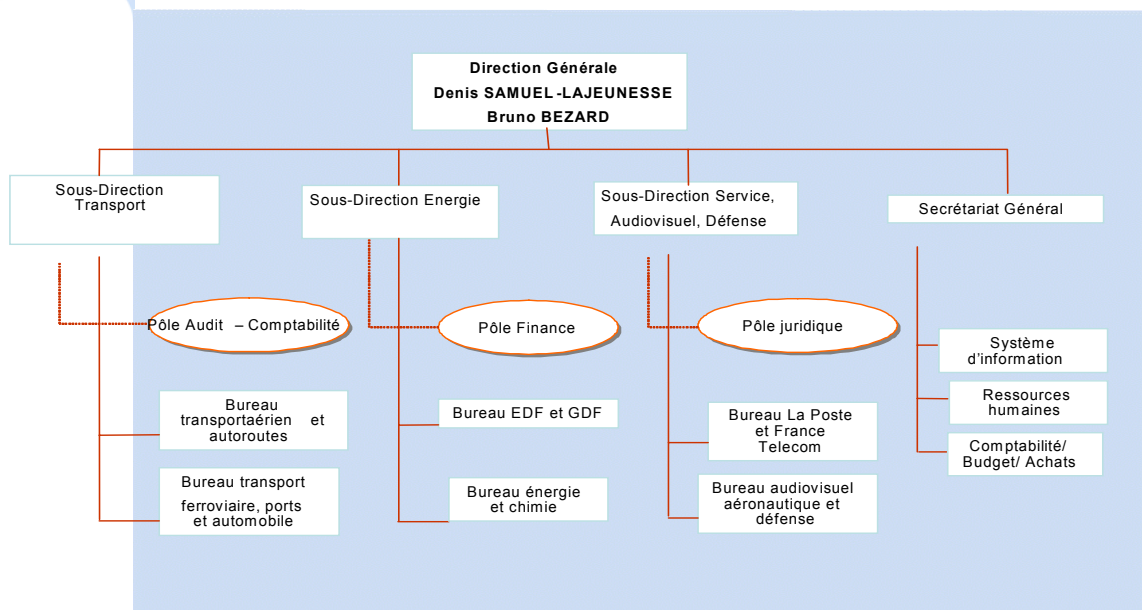
Annexe n° 1

Le portefeuille de l'APE comporte environ 70 entreprises



Annexe n° 2

L'organisation matricielle de l'APE repose sur des bureaux sectoriels et des pôles transversaux



Annexe n° 3

La Commission des participations et des transferts (CPT)

La loi n° 86-912 du 6 août 1986 a créé une Commission de la privatisation chargée de procéder à l'évaluation des entreprises privatisées. Sans en changer la composition ni les attributions, le décret n° 88-1054 du 22 novembre 1988 l'a intitulée Commission d'évaluation des entreprises publiques. La loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 est revenue à la dénomination initiale et a renforcé les pouvoirs de la Commission, tant pour ce qui est de l'évaluation des actifs transférés au secteur privé que pour la détermination des modalités de cession. Le décret n° 98-315 du 27 avril 1998 a changé le nom en Commission des participations et des transferts.

S'agissant de l'évaluation des actifs transférés, la Commission intervient pour la détermination de la valeur des entreprises privatisables inscrites sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993, des prises de participation du secteur privé, dans le capital d'une entreprise dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social, et des entreprises faisant l'objet d'une opération de "respiration" dans les cas les plus importants (cessions d'entreprises dont l'effectif dépasse 2 500 personnes ou le chiffre d'affaires 375 M€). En outre, dans l'hypothèse où le paiement des actifs transférés est effectué par échange de titres ou par apport en nature, la Commission intervient dans les mêmes conditions pour la détermination de la parité ou du rapport d'échange.

Le prix d'offre ou de cession arrêté par le ministre de l'économie, des finances ne peut être inférieur à l'évaluation faite par la Commission qui est valable un mois. La Commission peut également être consultée pour les autres opérations de respiration où sa consultation n'est pas obligatoire.

Sur les modalités de cession, au pouvoir initial d'avis concernant les procédures de mise sur le marché, la loi du 19 juillet 1993 a ajouté l'obligation pour le ministre de l'économie d'obtenir un avis conforme de la Commission sur le choix du ou des acquéreurs pour les opérations réalisées en dehors du marché financier, ainsi que sur les conditions de la cession. Dans sa rédaction initiale, la loi de 1986 ne prévoyait qu'un avis simple de la Commission qui ne liait pas la décision du ministre.

La Commission des participations et des transferts est composée de sept membres nommés par décret pour cinq ans et choisis en fonction de leur compétence en matière économique, financière ou juridique. Ses membres sont astreints au secret professionnel. L'analyse « multicritères » de la valeur d'une entreprise est effectuée sur la base du rapport des banques conseils de l'État et de l'entreprise et d'une note d'avis établie par l'Agence des participations de l'État.

Annexe n° 4

L'État : un acteur important en matière de privatisations

- Une politique active de cessions : 60 Md€ depuis 1993 dont 21 opérations d'un montant unitaire égal ou supérieur à 1 Md€... et depuis cette date :
 - 14 IPO (27,5 Md€) portant sur des entités aussi différentes que des entreprises industrielles (22 %), banques (32%), Télécom (18%), sociétés de services ...
 - 15 offres secondaires (18 Md€) dont plusieurs ont porté sur une même entreprise (Renault, TMM, France Télécom) ;
 - plusieurs opérations de gré à gré.

- S'y ajoutent les opérations réalisées par les entreprises publiques sous le contrôle de l'État actionnaire :
 - depuis 1993 environ 500 cessions de participations indirectes : « respirations » ;
 - des ouvertures du capital par augmentation de capital (APRR, SANEF).

- Un acteur majeur au plan européen
 - le pourcentage des cessions au cours des dix dernières années a représenté plus de 5 % du PIB (10 % en Italie, 4 % au Royaume-Uni, 1 % en Allemagne) ;
 - 23 % du volume des cessions d'actifs réalisées en Europe depuis 1993 (22 % pour l'Italie, 14 % pour l'Allemagne, 8 % pour la Suède) ;
 - en 2004 le plus gros ABB réalisé a été celui de France Télécom : (5,2 Md€).

Annexe n° 5

Lecture fonctionnelle du bilan de l'exercice 2003 (530 Md€)

Actifs immobilisés (382 Md€) (dont 2 Md€ d'impôts différés actif)	Incorporels (57 Md€)	Fonds propres (49 Md€)
	Corporels (268 Md€)	Autres Fonds propres (36 Md€)
		Provisions pour risques et charges (85 Md€)
	Financiers (55 Md€)	Dettes nettes (159 Md€)
		Besoin en fond de roulement (53 Md€)

Evolution de la structure du bilan entre 2002 et 2003

ACTIF		PASSIF	
2002	2003	2002	2003
Incorporels (62 Md€)	Incorporels (57 Mds)	Fonds propres (35 Md€)	Fonds propres (49 Md€)
		Autres Fonds propres (31 Md€)	Autres Fonds propres (36 Md€)
Corporels (267 Md€)	Corporels (268 Md€)	Provision pour R&C (99 Md€)	Provision pour R&C (85 Md€)
		Dettes nettes (180 Md€)	Dettes nettes (159 Md€)
Financiers (56 Md€)	Financiers (55Md€)	BFR (40 Md€)	BFR (53 Md€)

Eléments bibliographiques

- Rapports annuels de l'État actionnaire en ligne sur le site Minefi.gouv.fr
- Rapport Barbier de la Serre en ligne sur le site Minefi.gouv.fr
- Rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par M Douste-Blazy.
- Principes directeurs de l'OCDE en matière de gouvernement des entreprises publiques (2005) et Privatising State-owned enterprises (2003) ; documents accessibles sur son site <http://www.oecd.org>
- Stéphane Albert, Claudie Buisson Entreprises publiques. La documentation française collection les Etudes (2002)
- André Delion Le droit des entreprises et participations publiques LGDJ 2003
- L'État actionnaire et le secteur public in « la politique économique et ses instruments ». La documentation française, collection Les notices (2004)