

## Haro sur l'État actionnaire !

Deux rapports, dont un de la Cour des comptes, dissèquent les raisons pour lesquelles l'État est loin d'être un actionnaire exemplaire.



« L'État est-il un bon actionnaire ? » Telle est la question posée par la Cour des comptes dans un rapport publié mercredi, le lendemain de celui de l'Institut Montaigne, très critique, rédigé par David Azéma, qui fut patron de l'Agence des participations de l'État (APE), de 2012 à 2014.

Pour y répondre, la Cour des comptes s'est penchée, une fois n'est pas coutume, non seulement sur le portefeuille géré directement par l'APE, mais aussi sur celui géré par son bras armé financier, la Caisse des dépôts, ainsi que leur coentreprise, détenue à 50-50, à savoir la Banque publique d'investissement (Bpifrance). Et le constat n'est pas vraiment flatteur. « L'État peine à être un bon actionnaire », résume le communiqué de presse à la suite de l'épais travail de plus de 270 pages.

### Un portefeuille dicté par l'histoire

Il faut dire qu'au fil de « l'histoire politique et sociale », la puissance publique a accumulé des participations très hétéroclites dans quelque 1 800 entreprises, qu'elles soient majoritaires ou minoritaires, sans stratégie prédéfinie. Au final, près d'un salarié de secteur privé sur six est employé par une entreprise à participation publique ! Fin 2012, les seules entreprises détenues majoritairement par l'État employaient le plus grand nombre de salariés dans l'OCDE (près de 800 000), devant les États-Unis.

Parfois, cet État très présent a joué un rôle positif. Cela a par exemple été le cas avec Orange et La Poste. Les deux anciens monopoles publics ont bénéficié d'une réforme de leur statut dès 1991, et de la mise en extinction du statut de fonctionnaires pour leur personnel. « L'État a, dans les cas considérés, apporté la preuve de son aptitude à accompagner la transformation des entreprises dont il est actionnaire », résume la Cour dans la synthèse de son rapport.

### La SNCF, insolvable ?

Reste que la situation financière des entreprises à participation publique « se révèle de plus en plus préoccupante, ce qui ne sera pas sans conséquence sur les comptes publics », a averti Didier Migaud, le premier président de l'institution, en présentant le rapport à la presse. Un constat surtout valable pour le portefeuille géré par l'APE et déjà dressé par le conseiller maître à la Cour des comptes en disponibilité, François Ecalle, dans une note révélée par Le Point.fr mi-novembre.

La situation est très contrastée selon les secteurs économiques concernés. L'intervention de l'État dans PSA (Peugeot, Citroën) « a permis de stabiliser la situation du constructeur automobile, et d'un point de vue patrimonial, la valeur de la participation de l'État a plus que doublé depuis qu'il l'a acquise en 2014 », souligne Didier Migaud.

À l'inverse, la situation financière des entreprises du secteur de l'énergie (Areva, EDF), des transports (la SNCF) ou de l'audiovisuel « est très tendue ». « Si la SNCF était une société anonyme, elle aurait besoin d'une recapitalisation », a ainsi expliqué Marc Swartz, rapporteur général du rapport. En clair, comme l'expliquait François Ecalte au Point.fr, « la SNCF est insolvable : ses dettes sont supérieures de 7,4 milliards à la valeur de ses actifs. L'État devra donc tôt ou tard restaurer ses fonds propres. Si elle n'a pas déposé son bilan, comme l'aurait fait une entreprise privée, c'est seulement parce que c'est un établissement public et que ce statut lui permet de bénéficier d'une garantie implicite de l'État qui convainc ses créanciers de continuer à lui prêter ».

### Un État actionnaire empêtré dans ses contradictions

La puissance publique a incontestablement une part de responsabilité dans cette situation dégradée. Par exemple à la SNCF. « L'État porte des demandes nombreuses et contradictoires, entre la création de ligne à grande vitesse dont l'exploitation sera déficitaire, la commande de nouvelles rames à l'utilité incertaine pour soutenir l'industrie ferroviaire ou la maîtrise de la dette du groupe qui ne cesse de croître », a illustré Didier Migaud dans une référence claire [au sauvetage de l'usine d'Alstom de Belfort](#). Et de dénoncer une « incapacité chronique à respecter pleinement l'autonomie de gestion des entreprises publiques ».

Dans l'énergie, les besoins financiers sont pressants. Ils atteignent 7 milliards d'euros en 2017 rien que pour EDF et Areva, alors que l'État n'a pas su voir que la stratégie menée par la seconde était catastrophique, avec, notamment, le rachat d'Uramin. « Pour faire face à cette situation, il sera nécessaire d'amplifier fortement le programme de cessions – comme l'illustre la cession récente d'environ 4 % d'Engie – ou de mettre à contribution le budget général de l'État et donc in fine d'augmenter la dépense et la dette publique », regrette Didier Migaud. Pour EDF, la facture s'élève à 3 milliards d'euros minimum alors que les dividendes versés à l'État de 2010 à 2015 ont atteint 11,3 milliards, ce qui a forcé l'entreprise à s'endetter pour les payer et a affecté sa capacité d'investissement.

### Transformer la SNCF en société anonyme

La conduite de l'État actionnaire est en fait biaisée par ses objectifs contradictoires. En tant que porteur de politiques publiques, il est parfois obligé de prendre des décisions contraires à l'intérêt des entreprises considérées, pour préserver la paix sociale. [L'État a ainsi tordu le bras à Guillaume Pepy, le patron de la SNCF, pour qu'il ne touche pas au statut des cheminots à la mi-2016](#). Et dans le dossier de la fusion envisagée entre Orange et Bouygues dans la téléphonie, le deal a échoué en partie à cause « de la réticence de l'État à voir sa participation diluée et son influence réduite », a souligné Didier Migaud.

La Cour des comptes recommande donc à l'État de changer le statut de certains des établissements publics ferroviaires, comme la SNCF. Elle préconise de transformer l'établissement public en société anonyme. « Même si le statut de société anonyme ne donnerait pas une protection absolue à l'entreprise contre des décisions néfastes économiquement, il renforcerait les moyens à sa disposition pour s'y opposer. Il contribuerait à créer les conditions d'une véritable autonomie de gestion, nécessaire à l'amélioration de la productivité et au redressement de la situation financière. Il inciterait l'État à mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle à l'égard du groupe public, qui fait aujourd'hui défaut », écrivent les magistrats dans leur rapport.

### Donner de l'autonomie à l'Agence des participations de l'État