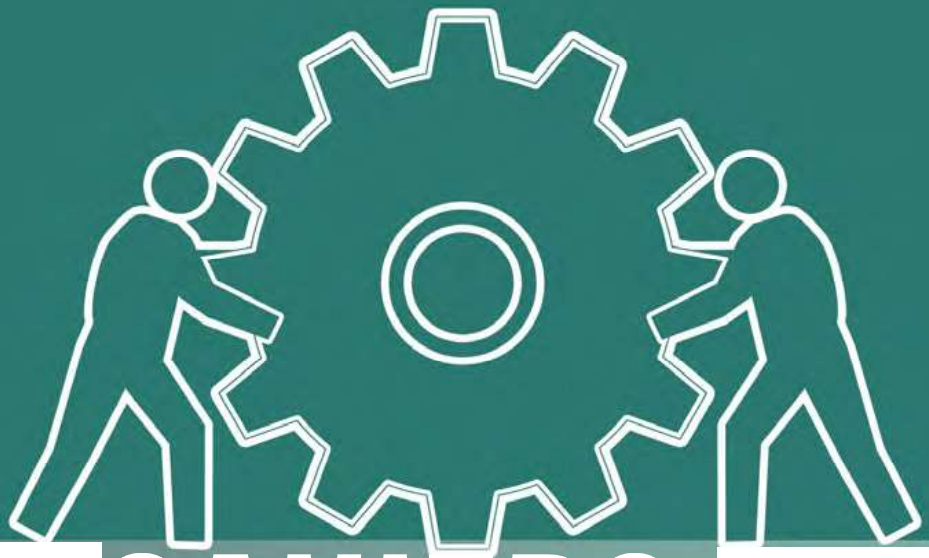


CAHIERS DU CIRIEC FRANCE 2

MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE ET DÉMOCRATIE : CAPITAL, NUMÉRIQUE, TERRITOIRES

PURH

Philippe Bance, Pierre Bauby et Nathalie Rey

L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET SA GOUVERNANCE

QUELLES PERSPECTIVES DE REFONDATION POUR L'ACTION COLLECTIVE ?

Du fait d'une longue et originale tradition, l'État français s'est doté d'outils importants pour intervenir dans l'économie, et les entreprises publiques ont été un moteur de développement économique. Elles continuent à le faire malgré des privatisations très importantes menées depuis le milieu des années 1980. En 2004, la création de l'Agence des participations de l'État (APE) a cependant visé à se concentrer sur le rôle de l'État en tant qu'actionnaire, et non sur ses autres leviers : action réglementaire, politique fiscale, marchés publics ou exportation assistance. L'APE a cherché à renouveler le cadre juridique de l'État actionnaire afin de lui donner une réelle influence notamment sur les actifs stratégiques nationaux, en maximisant son contrôle.

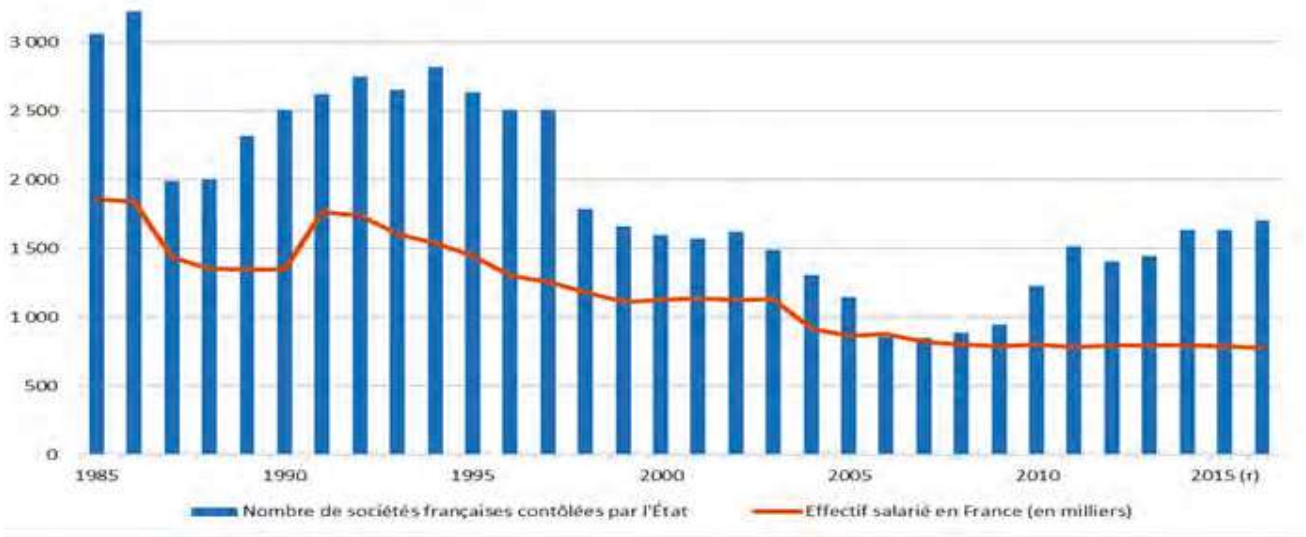
Les caractéristiques de la gestion du patrimoine de l'État à travers cette « agence de participations » font de la France un modèle original qui suscite l'intérêt. L'analyse à suivre a pour objectif de préciser ces caractéristiques et d'étudier les critiques récentes formulées en France contre ce modèle. Cela nous amènera à souligner les ambiguïtés d'un modèle et les récentes inflexions qui se produisent pour préciser en quoi on pourrait gagner à reconstruire sa gouvernance en prenant mieux en compte toutes les parties prenantes au service d'une plus grande capacité d'expertise de l'APE.

LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT

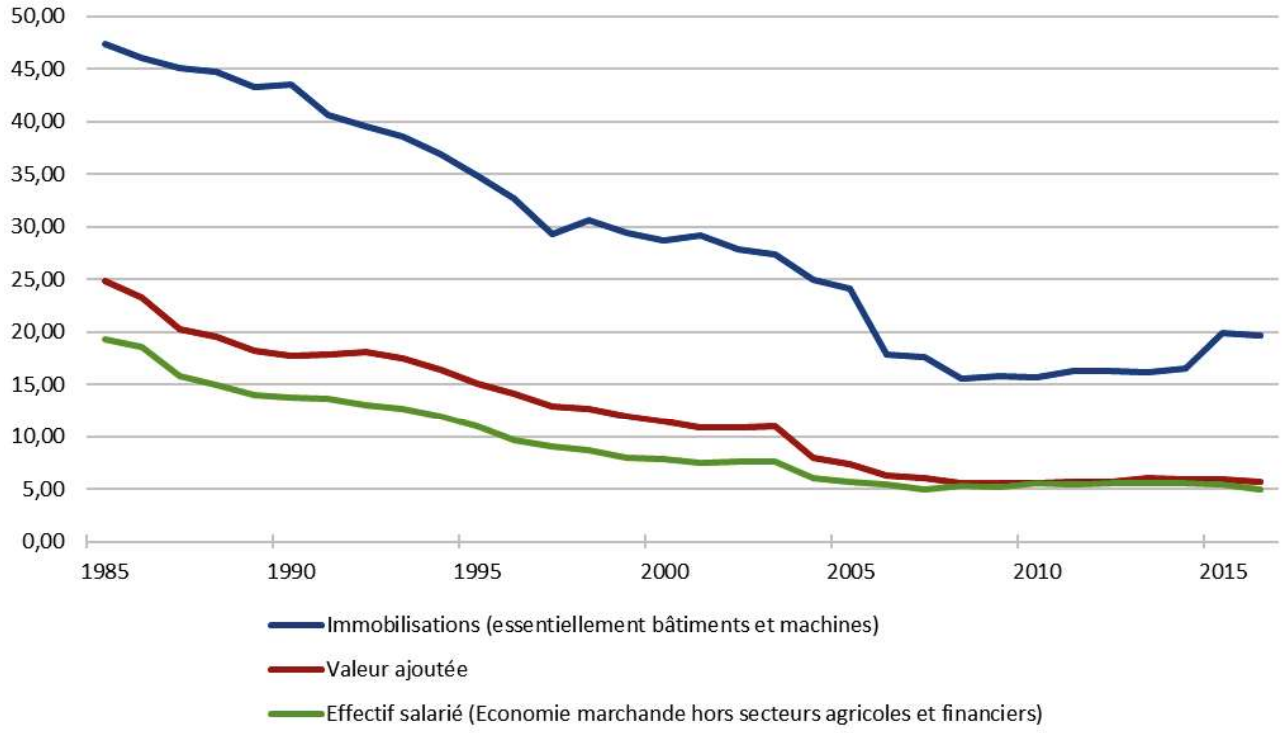
Après plusieurs vagues de privatisations, l'État actionnaire conserve ses spécificités (voir annexe 1). En 30 ans, le nombre d'entreprises et les effectifs du secteur public français ont baissé respectivement de 47 % et 57 % (fig. 1). Entre 1985 et 2016, le poids du secteur public dans l'économie française n'a cessé de se réduire. Tandis qu'en 1985, ce secteur représentait 25 % de la valeur ajoutée, 19 % de l'effectif salarié et 47 % des immobilisations, en 2016, il ne représente plus que 5,7 % de la valeur ajoutée, moins de 5% de l'effectif salarié et 19,6% des immobilisations (fig. 2). Il demeure cependant un acteur à part du système productif qui ne peut avoir qu'une simple approche patrimoniale et financière de ses participations dans des sociétés et des groupes français.

Dans ses positions d'actionnaire, l'État doit se donner des objectifs stratégiques en matière de politiques publiques, économiques, industrielles, financières, de valorisation des intérêts nationaux et européens. Le fait que le périmètre

▼ Fig. 1. Évolution des entreprises publiques françaises de 1985 à 2016. Source : INSEE.



▼ Fig. 2. Poids du secteur public français dans l'économie de 1985 à 2016 (en %). Source : INSEE.



des sociétés suivies par l'APE ne corresponde pas à l'ensemble des sociétés sous contrôle direct de l'État résulte de la dominance des objectifs patrimoniaux sur les actifs stratégiques : on ne retient dans le portefeuille de l'APE que les actifs à rendements espérés élevés, les autres sont exclus ou cédés. En 2016, d'après le répertoire (RECM)[1] établi par l'INSEE, l'État contrôle 1 702 sociétés françaises, qui emploient plus de 778 100 salariés. Parmi ces sociétés, l'État en contrôle directement 89, dites de premier rang, en détenant plus de la moitié de leur capital. Sur ces 89 sociétés, la SNCF, La Poste et EDF sont les trois principaux groupes publics de plus de 100 000 salariés et le groupe RATP emploie plus de 57 000 salariés, tandis que 80 sociétés publiques sont des sociétés à moins de 10 000 salariés.

Le secteur public français se caractérise par une très forte concentration des effectifs. En effet, les dix premières sociétés en termes d'effectifs rassemblent 78 % de l'ensemble des salariés. Depuis ces dix dernières années, la répartition par grands secteurs d'activités des sociétés publiques est très stable. Le secteur tertiaire prédomine : il concentre 74 % des entreprises publiques et 78 % des effectifs de l'ensemble des entreprises publiques. La présence de l'État y est forte par l'intermédiaire de grands groupes dans les transports et l'entreposage, les activités scientifiques et techniques. Fin 2016, les entreprises contrôlées par l'État emploient 464 800 salariés dans le secteur des transports et de l'entreposage et parmi ces salariés, neuf sur dix sont salariés des groupes La Poste, la SNCF et dans une moindre mesure la RATP. Viennent ensuite les secteurs des activités scientifiques et techniques qui emploient 63 400 salariés dont près de la moitié au Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le secteur de l'informatique et de la communication et celui des activités financières et d'assurance représentent chacun 3,7 % des salariés des sociétés du tertiaire contrôlées par l'État.

Fin 2016, sur ces 89 sociétés publiques, 47 étaient suivies par l'APE. N'entrent pas dans le périmètre de l'APE des sociétés contrôlées par l'État telles que la Banque de France, la Caisse centrale de réassurance, le Commissariat à l'énergie atomique, Météo France, l'Office national des forêts et les sociétés du secteur des arts, spectacles et activités récréatives. À ces sociétés contrôlées directement par l'État, s'ajoutent au portefeuille de l'APE des sociétés avec une participation minoritaire de l'État. En 2017, excepté EDF, ce sont, parmi les six premières, les entreprises avec une participation minoritaire de l'État qui affichent les chiffres d'affaires et les résultats les plus élevés (fig. 3).

L'APE a pour mandat la gestion d'un portefeuille de sociétés détenues directement ou pas par l'État composé de 88 « actifs » dont 13 cotés en 2020 (6 de ces 13 entreprises font partie de l'indice CAC 40). Près de 70 % des sociétés qui constituent le portefeuille de l'APE sont des sociétés anonymes, les autres sociétés sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (Bpifrance, SNCF, RATP, la Monnaie de Paris) et des établissements publics avec principalement des ports maritimes et des aéroports de province (voir annexe 2).

Parmi les 13 entreprises cotées, les niveaux de participations de l'État sont très variables : avec un maximum de 82,5 % pour EDF (la loi fixe un seuil minimum de 70 % laissant à l'APE la possibilité de céder des actions d'EDF) et un minimum de 1,1% pour CNP assurances (les deux principaux actionnaires étant le groupe Caisse des dépôts et la Banque postale). Sur les deux dernières décennies, la stratégie de l'État actionnaire qui a consisté à réduire sa participation dans les entreprises en les privatisant, en cédant des actions, a eu pour résultat une « diversification » de son portefeuille coté. Fin 2005, les actions EDF, Engie et Orange

1. Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, mis en place en 1984, et mis à jour annuellement à partir d'une enquête spécifique et à l'enquête « Liaisons financières » (Lifi) de l'INSEE.

▼ Fig. 3. Principales entreprises à participation publique selon le chiffre d'affaires en 2017. Source : APE.

	% DÉTENU PAR L'ÉTAT*	CHIFFRE D'AFFAIRES EN M D'€*	RÉSULTAT NET EN M D'€*	EFFECTIFS EN EQTP EN MILLIERS
EDF	84	69 632	3 173	152,0
AIRBUS**	11	66 767	2 873	129,4
PS A***	7	65 210	1 929	ND
ENGIE****	24	65 029	1 423	151,7
RENAULT**	15	58 770	5 144	120,1
ORANGE*****	13	41 096	1 906	138,0
SNCF	100	33 515	1 331	271,1
AIR FRANCE-KLM	14	25 781	– 274	80,6
LA POSTE	74	18 463	851	253,2
SAFRAN	14	16 940	4 790	58,3
THALES**	26	15 795	822	64,9
RATP**	100	5 486	339	57,3
ORANO**	50	3 926	– 252	19,2
NAVAL GROUP (DCNS)**	62	3 698	142	12,8
AÉROPORT DE PARIS	51	3 617	571	24,2
ERAMET	26	3 528	203	12,6
FRANCE TÉLÉVISIONS****	100	3 089	7	9,8
FRANÇAISE DES JEUX****	72	1 762	181	2,2
STX-CHANTIERS DE L'ATLANTIQUE**	33	1 477	4	2,6
RADIO FRANCE****	100	656	– 5	4,5

* Au 31 décembre.
** Effectifs au 31 décembre.
*** Effectifs 2016.
**** Effectifs en moyenne annuelle.
***** Équivalents temps plein payés.

représentaient plus de 81 % de la valeur du portefeuille composé de 10 actifs (valeur totale de 117,5 milliards d'euros) et l'État était l'actionnaire majoritaire de ces sociétés avec 89 % du capital d'EDF, 80 % d'Engie et 32,5 % du capital d'Orange. En février 2020, 51 % des 87,03 milliards d'euros de la valeur totale du portefeuille provient de la valorisation de ces trois sociétés dont l'État détient respectivement 82, 24 et 13 % du capital (tableau 4). En privatisant la Française des jeux, la part du capital de la société détenue par l'État actionnaire est passée de 72 % en 2017 à 21,58 % en 2020 et cette cession aura rapporté à l'État plus de 2 milliards d'euros.

Le portefeuille de participations publiques cotées est très concentré sur le secteur de l'énergie, pas assez diversifié diront les gérants d'actifs, il expose donc l'État au risque d'une forte dévalorisation de son portefeuille en période de baisse des marchés. Se pose également le problème de la valorisation de son portefeuille puisque les sociétés cotées vont être valorisées à la valeur de marché tandis que la majorité des sociétés publiques le seront au coût historique. L'État a reçu de ces sociétés 2,4 milliards d'euros de dividendes pour l'année 2018, le plus bas niveau depuis dix ans. Sur les dividendes versés à l'État, 2 milliards ont été

versés par les entreprises cotées du portefeuille de l'APE (fig. 5). L'État se doit de veiller à maintenir un équilibre entre les besoins de liquidité des sociétés et son besoin de rémunération de ses investissements. Il est ainsi sur la période 2013-2018 moins exigeant que les actionnaires privés en matière de politique de distribution de dividendes.

GENÈSE ET OBJECTIFS DE L'APE

La loi du 15 mai 2001 du gouvernement de Lionel Jospin relative aux nouvelles régulations économiques comporte un article (142) instituant un Rapport annuel présenté au Parlement et au Haut Conseil du secteur public regroupant en un seul document l'ensemble des informations qui étaient portées annuellement à la connaissance des parlementaires concernant, d'une part, la situation économique et financière du secteur public, d'autre part, les opérations de transfert au secteur privé ou d'ouverture du capital d'entreprises publiques et de cessions de participations minoritaires de l'État.

Le 2 mars 2003, Francis Mer, alors ministre des Affaires économiques, des Finances et de l'Industrie du gouvernement Raffarin, a annoncé la création de l'APE « pour assumer toutes les fonctions d'actionnaires en relation avec les entreprises dans lesquelles l'État détient des actions et qui font partie de son périmètre » : « La modernisation de la gouvernance des entreprises publiques se fera parallèlement à l'adoption d'une charte sur les relations entre l'État actionnaire et les entreprises. »

Le rapport 2003, « L'État actionnaire », explicite les motivations de la création de l'APE. La façon dont l'État a organisé son contrôle et sa gestion a peu évolué depuis l'après-guerre : les principaux textes restent les décrets de 1953 et 1955, ainsi que la loi « Démocratisation du service public » (DSP) intervenue en 1983 dans le contexte particulier des nationalisations. À ce corpus fondateur s'est ajoutée une sédimentation de textes législatifs et réglementaires qui n'ont pas toujours contribué à identifier et clarifier la responsabilité de l'État actionnaire malgré les progrès importants réalisés notamment lors de la réorganisation de la direction du Trésor en 1998.

Dans le même temps, l'économie s'est profondément transformée. L'ouverture des marchés à la concurrence, leurs dimensions globales, le contrôle des modalités du financement public dans le cadre européen, la professionnalisation de la fonction d'actionnaire dans une économie de plus en plus financière ont transformé et technicisé les méthodes de gestion des entreprises. Le secteur public a évolué avec cet environnement, sans que celui que l'on appelait encore récemment son « tuteur », l'État, ne se réforme toujours au même rythme ; cette faiblesse a desservi la qualité du lien entre l'État et les entreprises publiques.

De surcroît, l'actualité récente a confirmé l'idée que le décalage de moyens, et parfois de vision stratégique, entre l'État actionnaire et ses entreprises devait cesser. L'endettement de France Télécom ou les dysfonctionnements observés dans les mécanismes de prise de décision lors d'opérations de croissance externe d'EDF ont été à l'origine de cette prise de conscience. Plus généralement, la dégradation globale de la situation financière des entreprises publiques était devenue préoccupante. Les fonds propres de l'ensemble du secteur public non financier représentent, en effet, 32 milliards d'euros pour une dette nette de 183 milliards d'euros. Il était ainsi apparu nécessaire de donner pleinement à l'État les moyens d'assurer son métier d'actionnaire afin de valoriser son patrimoine – qui est celui de tous les Français – et de favoriser le développement des entreprises publiques, pour remédier à la faiblesse des moyens dont dispose le service des participations de la direction du Trésor.

En 2004, la création de l'APE a cherché à se concentrer sur le rôle de l'État en tant qu'actionnaire, et non sur ses autres leviers : action réglementaire, politique fiscale, marchés publics

▼ Fig. 4. Évolution des participations de l'État et du portefeuille coté de l'État, 1997-2020. Source : Thomson Reuters.

	% DU CAPITAL DÉTENU PAR L'ÉTAT				% DANS LE PORTEFEUILLE			
NOM/1RE COTATION	02/2020	31/12/2010	31/12/2005	31/12/1997	02/2020	31/12/2010	31/12/2005	31/12/1997
ÉLECTRICITÉ DE FRANCE SA 18/11/2005	82,55	84,48	89,22		39,42	55,21	47,53	
AIRBUS SE 10/07/2000	11,03	0,06	0,06		13,93	0,01	0,01	
ENGIE SA 18/11/2005	23,64	36,01	80,20		9,99	25,05	17,79	
AÉROPORTS DE PARIS SA 15/06/2006	50,63	52,13			9,81	3,51		
SAFRAN SA 01/01/1973	11,73	30,20	30,84		6,64	3,84	2,37	
ORANGE SA 17/10/1997	13,39	13,47	32,48	58,84	6,62	6,41	16,15	84,15
THALES SA 01/01/1973	25,71	27,01	31,30		6,50	1,62	1,85	
RENAULT SA 17/11/1994	15,01	15,01	15,33	45,88	3,18	2,22	2,75	11,91
FRANÇAISE DES JEUX SA 21/11/2019	21,58				1,46			
ERAMET SA 27/09/94	25,57				1,03			
AIR FRANCE KLM SA 01/01/1973	14,29	15,70	18,60		0,87	0,74	0,83	
CNP ASSURANCES SA 05/10/1998	1,11	1,09	1,17		0,16	0,10	0,10	
MCPHY ENERGY SAS 25/03/2014	21,47				0,02			
ALSTOM SA 19/06/1905			21,00				1,06	
ARCELORMITTAL SA 18/02/2002				4,10				0,29
DASSAULT AVIATION SA 07/01/1985				10,75				0,89
VALEUR TOTALE DU PORTEFEUILLE COTÉ (M€)					**87 031**	**114 919**	**117 532**	**24 979**

▼ Fig. 5. Dividendes en numéraire et en actions (MD€). Source : APE.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
PAR LES ENTREPRISES COTÉES ET NON COTÉES DE L'ÉTAT	5,6	5,5	4,4	4,4	4,6	4,4	4,1	3,9	3,5	2,8	2,4	45,6
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		– 1,8	– 20	0	4,5	– 4,3	– 6,8	– 4,9	– 10,3	– 20,0%	– 14,3%	
PAR LES EN-TREPRISES DE L'APE	5,0	4,9	3,9	3,7	3,9	3,8	3,6	3,4	3,2	2,5	2,0	39,9
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		– 2,0	– 20,4	– 5,1	5,4	– 2,6	– 5,3	– 5,6	– 5,9	– 21,9	– 20,0	
PAR LES EN-TREPRISES DU CAC 40	43,0	35,3	36,9	38,9	36,3	38,8	45,8	37,6	46,1	44,4	46,8	449,9
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		– 17,9%	4,5	5,4	– 6,7	6,9	18	– 17,9	22,6	– 3,7	5,4	

ou aide à l'exportation. Avec l'APE, on a cherché à renouveler le cadre juridique de l'État actionnaire afin de lui donner une réelle influence notamment sur les actifs stratégiques nationaux, en maximisant son contrôle en tant qu'actionnaire privé ou plus spécifiquement. L'APE a été constituée à partir du service des participations de la direction du Trésor. Rattachée administrativement au directeur du Trésor, elle a la forme d'un service à compétence nationale (SCN) à l'image d'une quinzaine de structures comme l'Agence France Trésor, chargée de la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État, ou la Direction des grandes entreprises de la Direction générale des impôts (DGI). Ce statut vise alors à permettre à l'agence un fonctionnement plus souple.

La mission centrale de l'agence est de « veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État ». L'État doit pouvoir exercer de manière claire ses différentes responsabilités : il est à la fois actionnaire, régulateur (responsable des conditions techniques et juridiques d'exercice d'une activité) et client ou concédant. La recherche du meilleur exercice de ces différentes missions passe notamment par l'identification de la mission d'actionnaire comme une fonction et un métier à part entière.

L'AGENCE SE VOIT FIXER TROIS OBJECTIFS PRIORITAIRES : EFFICACITÉ, CLARIFICATION, TRANSPARENCE

En matière d'efficacité de la politique de l'État actionnaire, l'APE a pour objectif d'incarner la politique de l'État actionnaire fixée par le gouvernement. Agissant à la façon d'une *task force* à la disposition du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, elle a pour objet

de conduire le dialogue stratégique avec les entreprises afin d'appuyer leur développement, contrôler de façon régulière et méthodique leur gestion et la réalisation des objectifs définis, évaluer les risques, préparer et accompagner les évolutions du secteur public, notamment pour ce qui concerne les opérations en capital.

L'agence doit identifier clairement les responsabilités. Au travers d'un dialogue régulier avec les entreprises et de moyens d'expertise renforcés, elle doit être en mesure d'instruire les décisions qui relèvent de l'actionnaire et de veiller à leur application. Des procédures claires et formalisées sont établies au travers d'une charte de gouvernance des entreprises publiques qui définit contractuellement le cadre des relations entre l'État actionnaire et les entreprises publiques. Les relations entre l'État et les entreprises publiques relèvent de plusieurs approches (fonction d'actionnaire, missions de service public, relations financières entre l'État et les entreprises publiques, régulation, contrats, etc.) qui ne se limitent pas à la fonction d'actionnaire ordinaire. L'agence participe au travail interministériel nécessaire à chacune de ces missions, en y apportant la compétence d'actionnaire. Elle veille à la concertation entre administrateurs représentant l'État au sein des organes sociaux des entreprises.

Avec le souci très fort de répondre aux critiques formulées jusqu'alors, l'agence doit privilégier la transparence à l'égard des ministres concernés, du Parlement et des citoyens. Au-delà du rapport annuel au Parlement figurant en annexe à la loi de finances, elle communiquer régulièrement sur son activité et ses opérations dans le cadre de la politique définie par le gouvernement.

L'AGENCE EXERCE SON ACTIVITÉ SOUS QUATRE FORMES PRINCIPALES

Elle 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 et de cession mais aussi leurs évolutions capitalistiques. L'agence met en œuvre les décisions du ministre.

Elle participe directement aux organes sociaux des entreprises et assure à ce titre la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres ; elle représente l'État aux assemblées d'actionnaires.

Elle propose l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire, qu'elle met en œuvre dans le cadre des instructions du ministre chargé de l'économie.

Elle dispose de moyens de contrôle des entreprises, en liaison avec les services de l'Inspection générale des Finances et du contrôle d'État et évalue la gestion mise en œuvre par leurs dirigeants.

L'agence conduit son action en liaison avec les autres ministères qui participent au comité de direction de l'État actionnaire qui détermine le cadre général de la stratégie de l'État dans ce domaine.

DES RÈGLES DE GOUVERNANCE

Une charte organise les relations des entreprises à participation publique avec l'État actionnaire, afin de préciser les principes de gouvernance (voir annexe 3). Elle vise notamment : au renforcement des pouvoirs des organes sociaux, à la diversification de leur composition afin d'y faire entrer davantage d'administrateurs indépendants, d'éliminer autant que possible les éventuelles situations de conflits d'intérêts et d'améliorer la qualité des débats ; à la création de comités spécialisés au sein des organes sociaux (comités d'audit, comité des rémunérations, comité de la stratégie) ; à l'amélioration de la qualité de l'information financière (IFRS-International Financial Reporting Standards, directive transparence, etc.).

Les équipes de l'APE suivent par ailleurs attentivement la situation des entreprises du périmètre, par un dialogue permanent avec leurs dirigeants et par une veille quotidienne sur l'évolution de leur secteur d'activité.

LA VISION INDUSTRIELLE EST PRÉCISÉE EN 2010

La nomination, le 15 septembre 2010, d'un commissaire aux participations de l'État rattaché directement au ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi s'inscrit dans une évolution majeure du rôle que doit jouer l'État actionnaire et de ses modes d'intervention afin d'améliorer son efficacité et sa pertinence économique et industrielle. Le rapport 2010 précise que « la démarche conduit l'État à mettre *désormais* au premier plan la vision industrielle du pilotage de ses participations et à affirmer ainsi, pour les entreprises concernées, une stratégie de développement industriel et économique claire à long terme, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux et de l'objet social de chacune de ses participations. »

Pour chaque entreprise où l'État est actionnaire, une réunion entre le ministre de l'Économie, les autres ministres intéressés (Défense, Transports, Industrie, Énergie ou Communication selon le cas) et les dirigeants de l'entreprise doit être *désormais* organisée afin de faire un point stratégique régulier. Un administrateur représentant l'État et compétent en matière industrielle est nommé systématiquement à côté de l'administrateur représentant le ministère de l'Économie au titre des intérêts patrimoniaux.

Les processus de nomination, de renouvellement et de succession des dirigeants doivent être mieux anticipés en demandant, avant la fin du deuxième mandat, à l'organe compétent du conseil d'administration, de les préparer.

Des revues régulières sur la répartition par pays ou grandes zones des investissements, de l'emploi, de la valeur ajoutée et des achats/sous-traitances sont *demandées* à l'ensemble des entreprises où l'État est actionnaire, afin d'évaluer la contribution de chaque entreprise au développement industriel de la France.

Un compte rendu périodique sur la politique de gestion des personnels et la manière dont chaque entreprise s'efforce de donner une meilleure visibilité à ses collaborateurs, ainsi que sur l'existence d'éventuels dispositifs de détection et de prévention des situations de détresse ou de fragilité, est également demandé à l'ensemble des entreprises concernées.

Ainsi, l'État doit pouvoir jouer davantage son rôle d'actionnaire industriel pour amener ces entreprises à converger vers trois priorités : contribuer à la compétitivité de long terme de notre industrie et de l'économie, créer de la valeur et fournir aux salariés concernés des perspectives d'emploi et de développement de leur projet professionnel.

UN COMPORTEMENT D'INVESTISSEUR AVISÉ

Une logique d'investisseur avisé est mise en avant. Elle s'inscrit dans le corps de doctrine européen qui s'est forgé dans les années 1990 pour contribuer à la mise en place du marché unique en évitant que des organisations marchandes ne bénéficient d'aides d'État qui créent des distorsions de concurrence, normant ainsi les comportements de l'État et des entreprises pouvant bénéficier d'une aide[2]. Cette normalisation marchande a conduit à des contrôles rigoureux de la Commission européenne sur les États et notamment sur les aides qu'ils peuvent octroyer aux entreprises publiques, tout particulièrement suspectées du fait des liens particulier qu'elles entretiennent avec l'État[3].

2. Voir à cet égard la note de présentation réalisée en 2017 : https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/Fiche_investisseur%20avis%C3%A9%20en%20%C3%A9conomie%20de%20march%C3%A9%20VF.pdf.

3. La jurisprudence européenne sur les aides d'État s'est développée sous l'égide de la Cour de justice européenne (CJE) à partir de la seconde moitié des années 1990 (arrêts *Corbeau*, *Commune d'Almelo*, *Altmark Trans*). L'arrêt de la CJE du 5 juin 2012,

C'est dans le cadre réglementaire européen, qu'en 2013 le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a engagé une nouvelle phase de modernisation de l'actionnariat public, visant tout à la fois à exercer l'intégralité de la fonction d'actionnaire, et à veiller aux intérêts de l'État dans une logique patrimoniale de long terme.

Au sein de l'État, où les responsabilités sont multiples, l'APE se concentre sur la fonction d'actionnaire, rôle qui se distingue des autres leviers mis en œuvre par l'État, qu'il s'agisse de l'action régulatrice, de la politique fiscale, de la commande publique ou de l'aide à l'export. L'APE porte la voix de l'État lors des assemblées d'actionnaires et se prononce notamment sur la composition des conseils. Elle participe activement aux organes sociaux des entreprises et assure la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres. Après analyse de la situation économique et financière des entreprises à participations publiques, l'agence doit proposer aux ministres, en sollicitant si nécessaire les compétences des administrations intéressées, la position de l'État actionnaire.

Sur le plan financier, l'État assume pleinement ses responsabilités d'actionnaire. Lorsque cela est nécessaire, il procède au renforcement des fonds propres des entreprises de son périmètre. L'APE met en œuvre l'ensemble des opérations de l'État liées à la gestion de ses participations financières et qui ont une nature patrimoniale (achat et souscription de titres, dotation en fonds propres, augmentation de capital, avance d'actionnaires, cession, réduction de capital, etc.).

Investisseur de long terme, l'État actionnaire ne saurait privilégier un rendement immédiat au détriment d'une logique industrielle et sociale visant à assurer le développement de l'entreprise à moyen et long terme. Au-delà des effets de la conjoncture économique, « l'APE doit veiller à ce que le patrimoine actionnarial de l'État s'accroisse pour les générations futures ». À cette fin, l'APE construit un dialogue stratégique avec les entreprises et conseille les ministres sur la position de l'État actionnaire. En sa qualité d'actionnaire, l'État s'attache à promouvoir une stratégie industrielle globale, anticipant les enjeux stratégiques des entreprises et menant une réflexion sectorielle au sein des filières. L'APE se montre particulièrement vigilante sur les questions de ressources humaines des entreprises de son périmètre, qui font l'objet de débats spécifiques au sein des conseils d'administration : rémunération des dirigeants, égalité hommes-femmes, gestion des personnels, qualité de vie au travail, développement des contrats en alternance, etc.

Pour autant, il n'appartient pas à l'APE de se substituer aux administrations en charge, par exemple, de définir et mettre en œuvre des politiques publiques à destination de l'ensemble des entreprises ou de la régulation sectorielle. Celles-ci sont en général représentées par des commissaires du gouvernement.

LES LIGNES DIRECTRICES ET L'ORDONNANCE DE 2014

Présentées le 15 janvier 2014, les lignes directrices pour l'État actionnaire ont été élaborées en étroite collaboration par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre du Redressement productif, ainsi qu'en relation avec les commissions des finances des deux assemblées. Elles visent à définir « une doctrine de gestion active de ses participations, clarifier sa présence directe au capital d'entreprises et adapter cette dernière à ses objectifs ».

Elles précisent quatre objectifs :

- s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté ;

« Commission européenne contre Électricité de France (EDF) », en est une illustration récente des plus significatives sur l'application de la doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché dans le cadre institutionnel européen : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0124.

- s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays ;
- accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ;
- intervenir ponctuellement, dans le respect des règles européennes, dans des opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques.

Faisant le constat de l'empilement, des incohérences, de l'inutile complexité ou des lacunes des règles applicables à l'État actionnaire, mais aussi des critiques récurrentes sur sa faiblesse, l'article 10 de la loi n° 2014-01 du 2 janvier 2014 a autorisé le gouvernement à adapter, simplifier, rapprocher du droit commun des sociétés par ordonnance le cadre législatif applicable à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

L'ordonnance adoptée par le conseil des ministres le 20 août 2014, « Gouvernance et opérations sur le capital des sociétés à participation publique », comprend deux volets : un premier relatif aux règles de gouvernance des sociétés à participation publique et un second concernant les opérations sur capital. Elle vise à « rénover le cadre juridique d'action de l'État actionnaire, pour mettre fin au paradoxe qui conduisait l'État à disposer d'une moindre influence en tant qu'actionnaire dans les sociétés à participation publique qu'un actionnaire privé, et à lui donner une capacité d'influence réelle, au moins égale à celle d'un actionnaire privé. Cette ordonnance prend en compte l'évolution, depuis trente ans, de bonnes pratiques de gouvernance en rapprochant celles des entreprises à participation publique du droit commun des sociétés. Elle préserve aussi certaines spécificités des entreprises à participation publique, notamment pour garantir une plus grande représentation des salariés dans les organes de gouvernance, ou pour assurer la protection des intérêts stratégiques de l'État, comme dans le domaine de la défense nationale ».

Le second volet de l'ordonnance, relatif aux opérations sur le capital, instaure un cadre juridique pour les intérêts patrimoniaux de l'État et lui donne la capacité d'agir en actionnaire dynamique. Il crée un cadre pour les opérations d'acquisition de participation et organise un contrôle des opérations de cession lorsqu'elles ont une portée significative y compris lorsqu'elles n'emportent pas de privatisation de la société concernée.

UN CORPS DE DOCTRINE AMBIVALENT, PORTEUR DE TENSIONS ET DE CONTRADICTIONS ENTRE LOGIQUES DE POLITIQUES PUBLIQUES ET DE VALORISATION PATRIMONIALE

Les règles de fonctionnement dont est dotée l'APE, et qui ont été formalisées plus précisément en 2010 puis en 2014, font aujourd'hui corps de doctrine dans la gestion du patrimoine des activités économiques détenues par l'État français. Cette doctrine entend jeter les bases d'un mode de gestion plus actif des participations de l'État vis-à-vis de ses entreprises en le fondant sur un double principe : de valorisation à long terme des actifs d'une part et de mobilisation du patrimoine pour conduire des politiques publiques d'autre part.

UN INVESTISSEUR AVISÉ EN ÉCONOMIE DE MARCHÉ ?

L'objectif de l'APE de valoriser les actifs publics se veut en conformité avec la doctrine européenne dite de « l'investisseur avisé en économie de marché », en vigueur en matière de contrôle des « aides d'État ». Les traités et le droit

dérivé considèrent en effet que les aides d'État (les subventions de tous types des collectivités publiques) aux entreprises qui affectent les échanges intra-communautaires, doivent être interdites, car elles peuvent fausser la concurrence dans le marché intérieur, sauf celles qui sont autorisées par les traités ou le droit dérivé en matière d'entreprises ou de secteurs, de territoires ou de personnes en difficulté, ainsi que de compensations d'obligations de service public[4]. C'est pourquoi, l'APE affiche l'objectif de veiller à la soutenabilité financière de la stratégie des entreprises publiques : assurer leur développement sur le long terme sans avoir à recourir à des aides d'État. L'État entend de surcroît pouvoir retirer de sa participation une rétribution lui permettant d'abonder son budget tout en affichant un comportement responsable à l'égard des entreprises. Dans un contexte de très forte contrainte budgétaire qui pousse à ramener, du fait des engagements européens, le déficit public à 3 % du PIB, les dividendes versés par les entreprises à participations publiques à leur actionnaire intéressent bien évidemment fortement l'État actionnaire.

Ceci étant, la contrainte des textes et des normes de l'UE n'empêche pas l'APE de mettre en œuvre des objectifs publics spécifiques, qui diffèrent de ceux fixés par les détenteurs des grandes entreprises privées : il ne s'agit pas seulement de viser la maximisation de la valeur actionnariale ou un rapide retour sur investissement. L'État actionnaire se propose de contribuer à la création de valeur sur le long terme, à inscrire son action dans la durée. L'ordonnance de 2014 donne à cet égard les orientations pour que s'exerce un contrôle sur les stratégies d'entreprises qui semblent traduire l'expression d'une réelle volonté politique. C'est le cas en particulier du contrôle qu'on entend exercer sur les entreprises stratégiques des secteurs sensibles en matière de souveraineté ou encore dans l'accompagnement du développement, de la consolidation d'entreprises nationales dans des secteurs et des filières stratégiquement déterminantes pour la croissance économique.

RENFORCER L'INFLUENCE ET LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Pour atteindre ces objectifs, l'APE peut mobiliser notamment, dans la tradition française héritée des années 1960 au milieu des années 1980[5], des dispositifs permettant de conforter la stabilité de l'actionnariat à participation publique et à renforcer le pouvoir d'influence ou de contrôle de l'État actionnaire. Ces dispositifs sont divers : pour garantir le contrôle des pouvoirs publics, la loi fixe dans les entreprises publiques stratégiques des seuils minima de détention publique du capital : 100 % pour RTE, 70 % pour EDF, 50 % pour ADP et un tiers pour GDF Suez. L'État réunit également dans de nombreuses autres entreprises des minorités de blocage. Au-delà de ces dispositifs, l'État peut coordonner l'action de divers détenteurs publics de titres de propriété pour exercer un pouvoir de contrôle. Des accords ou conventions avec les directions d'entreprises ou groupes d'actionnaires sont aussi parfois réalisés pour atteindre un seuil minimal dans les conseils d'administration ou de surveillance permettant de faire valoir les orientations stratégiques de la puissance publique.

La volonté de garantir le contrôle de l'État actionnaire tout en facilitant l'augmentation du capital des entreprises s'est encore exercée en jouant sur l'exercice du droit de vote des actionnaires. Cela a conduit à la création en 1983, après l'utilisation depuis 1957 de tels titres de propriété dans le secteur pétrolier, de certificats d'investissement qui s'assimilent à des actions sans droit de vote. La possibilité pour les entreprises de recourir à l'émission d'actions sans droit de

4. La jurisprudence de la CJE a été amenée à préciser que, lorsqu'une mesure accordée par l'État à une entreprise peut être considérée comme effectuée dans des conditions qui auraient été acceptées par un investisseur privé agissant dans les conditions normales d'une économie de marché, elle ne peut être constitutive d'une aide d'État (C-124/10 P du 5 juin 2012).

5. Voir, à cet égard, Morin, 1984 et Bance, 1988.

vote s'est ensuite généralisée avec l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 afin de préserver le contrôle des actionnaires historiques. Avec la loi du 29 mars 2014 « visant à reconquérir l'économie réelle », dite Florange, une étape supplémentaire a été franchie en généralisant à l'ensemble des entreprises un dispositif déjà existant dans diverses entreprises : les actions à droits de vote double. Il s'agit de stabiliser l'actionnariat en récompensant les actionnaires qui conservent leurs actifs par un doublement de leur droit de vote[6]. En favorisant l'actionnariat de long-terme, on entend s'opposer aux comportements opportunistes et spéculatifs des *hedge funds* ou à des prises de contrôle hostiles suscitant les fermetures de sites industriels. Mais ces mesures apparaissent également comme tout particulièrement utiles à l'État actionnaire : lui permettre de maintenir voire de renforcer son pouvoir de contrôle dans les entreprises tout en vendant ses titres de propriété pour réduire son déficit[7]. Sa mise en œuvre n'a pas manqué de susciter des oppositions, comme celles de la direction de Renault, dénonçant en 2015 un renforcement du pouvoir de contrôle de l'État qui, grâce à ce dispositif et par l'acquisition de titres de propriété supplémentaires, obtient une minorité de blocage.

Ces dispositifs de renforcement du pouvoir de contrôle ou d'influence de l'État procèdent également de la volonté affichée de maximiser le « rendement stratégique » des entreprises à participation publique, Cependant, l'APE ne précise pas vraiment ce que signifie performance stratégique : elle ne donne aucune définition précise, ni méthodologie, ni ne fixe d'indicateurs qui mesurent les facteurs et les résultats en termes quantitatifs. Ce manque de contenu sur des données tangibles et transparentes sur les indicateurs de décision publique pour atteindre un objectif de performance pose la question de la conformité des mesures mises en œuvre vis-à-vis des objectifs affichés.

ASYMÉTRIES D'INFORMATION ET D'EXPERTISES

Des questions peuvent alors être posées sur les capacités d'expertise de l'APE : avec moins de cinquante personnes (et avec un roulement de personnel assez élevé), comment développer et mettre en œuvre la stratégie de l'État face à un grand nombre d'entreprises bénéficiant d'un haut niveau d'expertise, de multiples sources d'information et une grande connaissance de leurs propres activités. Il existe donc des asymétries structurelles d'information et de compétences. L'opérateur possède une meilleure information sur son activité et son environnement ce qui crée des asymétries d'information, de compétences, d'expertises, etc., et il peut abuser de sa situation de monopole. Une telle situation est typiquement le cas d'EDF, l'entreprise publique française qui avait le quasi-monopole de la production, du transport, de la commercialisation, de l'exportation et de l'importation d'électricité pendant cinquante ans en France (Bauby, 2015).

Le « modèle EDF » (Wieviorka et Trinh, 1989) se caractérise en effet par un quasi-monopole de l'expertise technique et économique détenue par les dirigeants d'EDF. Ils ont pu définir le contenu d'intérêt général, ses limites et le périmètre des contraintes de service public. Dans ce cas, les prérogatives des parties prenantes étaient déséquilibrées et asymétriques. Les dirigeants d'EDF ont su utiliser tous les moyens à leur disposition pour inverser la relation « principal-agent » avec les pouvoirs publics. Plus largement, il n'est pas exagéré de dire qu'EDF a fait la politique énergétique française (choix des modèles de production, du « tout pétrole »

6. Ce doublement intervient dans les sociétés cotées après une détention des actions de deux à quatre ans. On peut s'y opposer par une majorité des deux tiers des votants en assemblée générale.

7. Une étude d'Exane BNP Paribas de mars 2015 citée par *Les Échos* (http://business.lesechos.fr/directions-financieres/02118843479-l-etat-voit-double-110913.php) montre que l'État pourrait engranger plus de 16 Md€ sans perdre de son pouvoir de décision, en réduisant notamment de 10 % son capital chez EDF, de 11,7 % chez GDF Suez et de 10,7 % chez Orange.

au « tout nucléaire »), planification des investissements, définition des obligations de service public, politique commerciale et fixation des tarifs, etc.).

Plus généralement, le rapport de la Cour des comptes sur le budget 2014 de l'APE précise qu'elle « ne dispose pas encore d'un dispositif de contrôle interne documenté et structuré de son périmètre de gestion » (Cour des comptes, 2014). Il met également en évidence la faiblesse de certains outils d'analyse de l'APE.

LES RÈGLES DE GOUVERNANCE

Par ailleurs, les règles de gouvernance posées par la loi du 2 janvier 2014, que l'on peut également rattacher à la volonté d'obtenir le meilleur rendement stratégique possible des entreprises publiques, questionnent sur la mise en œuvre de missions et de politiques publiques. On entend en effet faire adopter à l'État actionnaire les règles applicables au droit commun des sociétés pour donner plus de souplesse, réduire les lourdeurs de gestion des entreprises publiques. Se référant à la nécessaire « modernisation », il s'agit de redonner aux sociétés dans lesquelles l'État est majoritaire plus de flexibilité pour adopter la meilleure gouvernance possible. Sont ainsi supprimées les tailles impératives des conseils afin de mieux prendre en compte la réalité et les besoins des entreprises. Et il devient possible pour l'État de désigner des administrateurs issus d'autres horizons que celui des agents publics pour renforcer la professionnalisation de l'État par la création d'un comité des nominations de l'État actionnaire. On se place ici aussi plus largement dans une perspective de normalisation des instances de gouvernance et de la gestion du patrimoine de l'État qui d'inscrit dans la continuité d'orientations de long cours, dans la ligne du rapport Nora de 1967[8].

Si le besoin actuel de professionnalisation, d'améliorer la qualité de l'expertise, la souplesse de gestion et plus encore de transparence dans la gestion du patrimoine public ne peut être contesté, on peut aussi se demander s'il ne s'agit pas d'une étape supplémentaire dans la banalisation des comportements publics et s'interroger sur le contenu des missions publiques assignées aux entreprises. Pour reprendre la phraséologie de l'APE, cela peut-il contribuer à prendre en compte la réalité et les besoins… mais cette fois de l'action publique ? S'il n'est bien sûr pas possible de formaliser précisément les missions afin de coller aux réalités des besoins d'action publique et de leurs évolutions, la logique de politique publique, économique, industrielle, sociale, environnementale et/ou territoriale, de l'actionnariat public peut s'en trouver édulcorée[9].

Les récents déboires de la filière électronucléaire française illustrent cependant, par-delà les problèmes liés aux remises en cause de son activité après l'accident nucléaire de Fukushima, les difficultés de coordonner efficacement avec la doctrine actuelle, la gouvernance de plusieurs entreprises publiques comme Areva et EDF pour remplir une mission d'intérêt général. On peut aussi y voir les effets pervers d'une culture de l'entre soi, et le besoin de dépasser les pratiques courtisanes dans l'attribution des fonctions de direction. C'est ainsi que l'APE n'est aujourd'hui pas une véritable « agence », disposant d'une autonomie de gestion, de moyens autonomes d'investigation, mais un service du ministère de l'Économie, dépendant directement du ministre. Elle n'est en charge que de la fonction « actionnaire » de l'État, sans relations explicites avec les fonctions de réglementation, de régulation, d'orientation stratégique. Si elle a en charge les relations avec les entreprises publiques et leur management, il ne semble pas exister d'interfaces organisées avec les autres instances publiques concernées – telles que le Commissariat général à la stratégie et à la

8. Rapport sur les entreprises publiques du Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques, avril 1967.

9. Il serait au contraire très utile de renforcer l'action des entreprises publiques notamment dans le cadre de politiques environnementales, comme il est montré dans Bance, 2015b.

prospective ou le Commissariat général à l'égalité des territoires –, et plus largement avec l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

LES RÉCENTES POLÉMIQUES

En 2017, deux publications interrogent la qualité intrinsèque de l'État en tant que gestionnaire d'actifs.

« L'IMPOSSIBLE ÉTAT ACTIONNAIRE »

La note portant ce titre a été rédigée par David Azéma en janvier 2017 et diffusée par l'Institut Montaigne[10]. Après 15 ans au sein du groupe SNCF, dont 4 ans au sein de son comité exécutif, et une expérience du secteur privé, en France et à l'étranger, David Azéma a été pendant 2 ans à la tête de l'APE. Il y déclare :

> J'avais accepté cette mission, convaincu qu'elle pouvait conduire à une profonde modernisation de l'État français, en accompagnant les entreprises de son portefeuille et, de plus, au bénéfice de l'économie nationale. J'étais certainement conscient de la tension existante entre les notions d'État et d'actionnaire, appelant cela un « oxymore ». Néanmoins, je pensais que cette tension pouvait être minimisée par des moyens techniques et juridiques, ainsi qu'avec des équipes plus professionnelles […] J'ai réfléchi à cette expérience et suis arrivé à la conclusion que j'avais fait une erreur, que les notions d'État et d'actionnaire sont intrinsèquement incompatibles.

Il continue :

> lorsque l'on considère l'État comme actionnaire, nous devons aborder la question à deux niveaux. Avant d'examiner la performance des actionnaires stratégiques et financiers de l'État, il convient d'abord de s'interroger sur la pertinence de l'implication du secteur public dans le capital des sociétés commerciales. Les deux questions ne sont cependant pas sans rapport. En effet, la capacité ou l'incapacité inhérente de l'État à agir en tant qu'actionnaire stratégique ou financier doit être prise en compte si nous voulons évaluer de manière pragmatique si l'État devrait se voir confier ce rôle. Il y a bien sûr des questions de principe qui pourraient nous amener à nous demander si l'État ne devrait jamais détenir des actions dans des sociétés commerciales. Par exemple, est-il raisonnable que les entités publiques qui prélèvent des impôts puissent également effectuer des investissements financiers sur la base de ressources fiscales sans frais pour elles-mêmes et avec une capacité d'endettement pratiquement illimitée ? Mais au-delà de ces questions, le principal obstacle à la propriété publique dans une économie capitaliste et libérale réside dans la contradiction inconciliable entre les objectifs et les règles de l'action publique et ceux du secteur privé. Comme le pétrole et l'eau, ces principes et règles ne peuvent être combinés qu'à force d'un effort constant, sans lequel ils retrouvent rapidement leur état d'origine, incompatible. Au cœur même de cette contradiction irréconciliable se trouve le fait qu'à long terme, les entreprises publiques déclinent face à la concurrence mondiale et, finalement, les fondations financières et surtout industrielles de notre pays sont également affectées.

Et David Azéma recommande de restreindre la propriété publique directe des actions des sociétés commerciales à un nombre très restreint de situations et d'objectifs, de réduire massivement les actions cotées de l'État et de créer ou d'appliquer des mesures autres que des participations pour atteindre des objectifs stratégiques aux niveaux national et européen.

Mais il reconnaît :

> il sera probablement difficile de mettre en œuvre rapidement de telles recommandations dans un pays marqué par trois siècles de politiques économiques inspirées de Colbert, et dans lequel les administrations – et ceux qui y travaillent – sont sans aucun doute soucieux de maintenir le statu quo [...] L'État ne peut pas devenir un actionnaire direct pertinent et efficace à long terme. Par conséquent, à moins

10. https://www.institutmontaigne.org/publications/limpossible-etat-actionnaire

> qu'il n'y ait une lacune dans le secteur privé, ou au moins que le coût de la dépendance à l'égard de ce secteur soit prohibitif pour les autorités publiques, la propriété publique devrait être réduite au minimum. Les fonds correspondants devraient être consacrés à des mesures permettant à l'État de développer une stratégie industrielle sans jouer le rôle de chef d'entreprise, rôle secondaire dans lequel il n'excelle pas.

LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Le rapport de la Cour des comptes, *L'État actionnaire, rapport 2017* (Cour des comptes, 2017), va dans le même sens. Dans sa conclusion générale, la Cour, sur la base d'une analyse des années 2010 à 2016, appelle à une évaluation critique de la capacité de l'État à être un bon actionnaire :

> Cinquante ans après le rapport Nora, et malgré des progrès indéniables, notamment en termes de gouvernance et de professionnalisation, les mêmes faiblesses chroniques subsistent : un portefeuille de participations publiques dispersées et peu mobiles, des opérations aux motivations peu claires et trop souvent dictées par l'urgence, un vice de contraintes contradictoires qui se traduit par d'autres objectifs de politique publique souvent financiers, parfois au détriment des intérêts des entreprises.

La question centrale posée par le rapport est celle de l'efficacité de l'outil actionnarial pour atteindre les objectifs de politique publique, par rapport aux autres instruments d'intervention. Le rapport dispose que la propriété publique est rarement le remède le plus approprié, en profondeur et dans le temps, pour remédier à la perte de compétitivité et à la désindustrialisation du système productif national. Il souligne que la situation globale des entreprises publiques se détériore. La Cour ajoute :

> Bien que l'État veuille être stratège, il peine à être un actionnaire de long terme, soucieux de soutenir les changements nécessaires dans les entreprises. Il lui faut impérativement rompre avec une vision inappropriée de son rôle d'actionnaire et avec son penchant d'intervenir sous la pression du moment, de peur de paraître passif ou impuissant, alors qu'il ne peut qu'affaiblir les entreprises dont il est actionnaire et finalement s'affaiblit lui-même.

Et la Cour remet en cause le domaine de pertinence des participations publiques, et donc la taille du portefeuille de participations publiques. Pour la limiter aux interventions strictement nécessaires, il faut recourir davantage à des solutions alternatives, mais il faut aussi redimensionner le périmètre des participations publiques. À cet égard, deux options sont possibles : une première option est d'ajuster le périmètre, avec le même pouvoir d'influence de l'actionnaire public ; une deuxième option va au-delà et vise à restreindre sensiblement ce périmètre.

Si les publications d'Azéma et de la Cour posent de bonnes questions, notamment sur les asymétries structurelles entre l'État et les entreprises publiques, la privatisation des entreprises publiques ou le resserrement du périmètre des biens publics ne résoudront pas par eux-mêmes les problèmes, si ce n'est d'apporter un financement public immédiat. De plus, une transformation du statut juridique de l'entreprise publique en société anonyme n'aide pas à répondre aux enjeux de l'action publique. Par exemple, le statut juridique d'EDF a été modifié par une loi de 2004 sur les actions publiques (le niveau inférieur devenant 70 %). EDF a cependant prouvé sa capacité à résister en retardant la mise en œuvre de la volonté politique de fermer la plus ancienne centrale nucléaire (Fessenheim) avant la fin du mandat présidentiel Hollande en 2017, ou encore de la loi sur la transition énergétique adoptée par le Parlement français en 2015, qui a prévu la réduction de 50 % de la part de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique jusqu'en 2025.

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

De nouvelles orientations gouvernementales se sont dessinées à l'été 2017 avec l'élection

à la présidence de la République d'Emmanuel Macron. Cela débouche sur une inflexion de la doctrine de l'État actionnaire autour de trois axes :

- L'État investit ou reste au capital des entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire civil et militaire), des entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local pour lesquelles la régulation n'est pas suffisante pour préserver les intérêts publics, de grandes entreprises en difficulté lorsqu'il y a un risque systémique.
- Sont programmées la cession des participations publiques qui ne s'inscrivent dans cette première catégorie. C'est ainsi que la loi PACTE relative à la croissance et la transformation des entreprises, promulguée le 22 mai 2019, prévoit la cession du groupe ADP et de la Française des jeux ; par ailleurs, la loi supprime la contrainte de détention du capital d'Engie (ex GDF-Suez) par l'État.
- Les cessions servent selon cette même loi à « abonder le Fonds pour l'innovation et l'industrie », à investir ainsi dans l'innovation de rupture avec pour objectif de le doter de 10 milliards d'euros. Une première enveloppe sera consacrée, via Bpifrance, au financement de start-ups *deep tech*, portant sur des technologies de pointe. Une seconde enveloppe soutiendra le financement de grands défis thématiques (intelligence artificielle, nanoélectronique). Par ailleurs, le fruit de ces cessions contribuera au désendettement de l'État.

Cette nouvelle phase de privatisation d'actifs qui avaient antérieurement été écartés de la vente du fait de leur caractère jugé stratégique (tout particulièrement ADP, dont la ministre d'alors Élisabeth Borne en réaffirmait ce trait avant la présentation au parlement de la loi PACTE[11]), a suscité de vives réactions politiques et de la société civile. L'opposition s'est en particulier exercée par voie parlementaire : les critiques ont fusé d'élus de tendances politiques diverses quant à l'argumentaire gouvernemental qui justifiait la privatisation des Aéroports de Paris et de la Française des jeux. Les sénateurs ont alors voté contre les privatisations d'ADP et de la FDJ. Pour la première fois en France, une proposition de loi pour la tenue d'un référendum d'initiative partagée (RIP) est adoptée par signature de près de 250 députés et sénateurs, « visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris[12] » et empêcher la privatisation d'ADP. L'appel à signatures citoyennes, qui court de juin 2019 à mars 2020, a dépassé le million de soutiens au début de l'année 2020, loin cependant du niveau extrêmement élevé fixé par les textes d'au moins 10 % du corps électoral, soit plus de 4,7 millions de personnes.

Le contrôle public sur les actifs stratégiques reste de manière tangible une ligne de clivage au sein de la société française, qui ne facilite pas la levée des ambivalences de la doctrine étatique.

LE DÉPASSEMENT DES AMBIVALENCES ET INCERTITUDES ANTÉRIEURES ?

On peut voir dans les dispositions récemment adoptées par les autorités publiques une source de clarification face aux ambivalences antérieures[13] : celle d'une doctrine d'un État actionnaire français oscillant entre, d'une part des logiques assignant à des actifs dits stratégiques régis par des droits de vote double de l'État un rôle de politique publique et, d'autre part

11. Agence Reuter, https://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKBN1GG0N9-OFRTP.
12. http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion1867.pdf.
13. François Morin (2010) montre les racines de ces ambivalences en décrivant dans le détail le processus des nationalisations conduit par le gouvernement d'union de la gauche de Pierre Mauroy en 1981-1982 qu'il a vécu de près.

une stratégie de valorisation patrimoniale. Ces dispositions récentes paraissent s'inscrire dans un corps de doctrine qui s'inspire foncièrement de plusieurs courants de pensée néolibéraux qui remettent radicalement en cause la pertinence d'objectifs et de missions spécifiques assignés au patrimoine de l'État. La cession d'actifs jugés stratégiques et de surcroît sources de revenus potentiels pérennes voire sûrs à l'avenir, relève en effet d'une conception orthodoxe qui considère, dans la perspective de la théorie des droits de propriété, que l'État est un très mauvais actionnaire, qu'il existe une suprématie intrinsèque de la gestion privée et que, dans la perspective cette fois de l'économie de l'offre, qu'il est pertinent de mobiliser les ressources publiques (et donc ici en cédant le patrimoine public) pour aider au développement d'une offre privée compétitive. On peut également y voir la marque d'une autre courant néolibéral, celui dit des choix publics, pour lequel les comportements publics s'inscrivent dans une logique fondée sur le cycle électoral : les cessions d'actifs publics sont alors l'occasion pour les politiques au pouvoir de bénéficier d'une manne budgétaire qui peut contribuer à leur réélection.

Par-delà les privatisations, les actifs qui restent dans la sphère publique doivent dans la perspective économique orthodoxe, être gérés par un État « actionnaire privé avisé ». En d'autres termes l'attitude de l'État doit être celle d'un opérateur privé en économie de marché. L'État doit valoriser au mieux son capital, s'inspirant même des *hedge funds*, afin de répondre aux besoins de financement public de court et/ou de long terme. De quoi permettre d'abonder le budget public, mais aussi de disposer d'un patrimoine dont la rentabilité le rend à l'avenir disponible pour de nouvelles vagues de privatisation. Si ces logiques semblent aujourd'hui prégnantes dans les processus de gestion d'actifs publics, elles ne sont pas pour autant pleinement assumées dans le discours politique : on n'y fait pas foncièrement référence, probablement pour ne pas susciter une hostilité déjà très palpable dans l'opinion ou dans la classe politique.

La banalisation à l'œuvre des comportements de l'État fait en tout cas renoncer à des instruments d'action publique et d'ancrage territorial. On peut y voir également une perte de capacité à lutter contre les aléas conjoncturels qui amplifie la cyclicité de l'économie nationale. Cela incite à une réflexion sur ce que serait un État actionnaire plus efficace et mieux en adéquation que par le passé avec les besoins de mise en œuvre des objectifs stratégiques de développement et de cohésion économique, sociale, environnementale et/ou territoriale.

Cela nous amène à des préconisations pour repenser le corps de doctrine de l'État en le corrigeant des travers d'une action publique à la française très imprégnée de la culture hiérarchique, de l'entre soi des et de pratiques courtisanes. La mise en place de nouvelles gouvernances pourrait dès lors continuer à prendre appui sur la tradition de la gestion tripartite initiée dans l'après-guerre et de la loi de démocratisation du secteur public de 1983, en développant une plus grande participation de tous les acteurs concernés.

Mais il conviendrait d'abord d'être plus transparent sur les objectifs, les orientations et la stratégie de l'État dans son rôle d'actionnaire. Cela supposerait de clarifier la doctrine en la mettant en cohérence avec une logique proactive, de développer à cet égard une méthodologie, des outils d'analyse clairement affichés permettant de mesurer ce que l'on pourrait définir comme « le rendement social du patrimoine de l'État », et à ces effets de développer la capacité d'expertise de l'APE sur la base d'informations étayant la stratégie adoptée.

Et cela supposerait également de disposer de réelles marges de manœuvre en œuvrant au plan européen pour dépasser la doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché et la suspicion à l'égard des aides d'État pour relégitimer l'action publique et refonder les entreprises publiques en tant qu'outils nécessaires de l'action publique pour le XXIe siècle.

Si la création de l'APE permet à l'État de disposer de meilleurs moyens de pilotage et de

contrôle, de nombreuses incertitudes, ambivalences et tensions apparaissent pour le moment entre les deux objectifs de l'État actionnaire français : la logique de mise en œuvre des politiques publiques et celle de la valorisation de ses actifs (Bance, Bauby et Rey, 2016).

Il n'est pas possible d'éliminer toutes les asymétries d'informations entre les opérateurs – publics ou privés, en situation de monopole ou en concurrence –, les régulateurs et les pouvoirs publics ; cependant, il est possible de les limiter et de réduire leurs effets. Il faut changer un jeu entre « deux joueurs », entre régulateur et opérateur(s), pour passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Pour cela, il faut intégrer, d'une part, les travailleurs et leurs syndicats et, d'autre part, les particuliers et les industriels, petits et grands utilisateurs, à chaque niveau territorial, à commencer par le niveau local. En raison de leurs expériences diverses, tous ont beaucoup d'informations à partager, qui manquent aux pouvoirs publics, et ils pourraient ainsi exprimer des souhaits et des demandes en fonction de la diversité de leurs besoins. L'association de tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la gouvernance des services publics et des entreprises publiques.

La mise en place d'une participation démocratique des acteurs concernés (direction et salariés des entreprises publiques, syndicats, usagers et citoyens, communes et leurs élus) alliée à la recherche d'une régulation par les acteurs et d'une évaluation multicritère et multiniveau, permettent de nouvelles formes de régulation et de stratégies de modernisation et de développement.

Le recentrage de la réglementation sur la participation des parties prenantes et la délibération publique est une forme élargie de ce que l'on appelle la « régulation sous les rayons du soleil » (Henry, 1997). Cette régulation consiste à expliquer la performance publique par un débat public et un examen minutieux (ce qui est le cas, par exemple, du système d'eau néerlandais) (De Witte et Saal, 2010).

Ainsi, si le grand public considère les pratiques de monopoles ou d'entreprises publiques comme abusives ou illégitimes, les opérateurs sont poussés à modifier volontairement leurs pratiques, sans avoir à les contraindre formellement. Mettre les problèmes sous le contrôle du public et sortir des relations de « face à face » sont des moyens qui pourraient prévenir et limiter les risques de corruption, de fraude, de clientélisme et de politisation.

Les objectifs des réformes, des initiatives de modernisation et de réglementation sont de fournir des services de meilleure qualité aux prix les plus bas pour la communauté et ses utilisateurs. Faire des parties prenantes des éléments clés des systèmes et de sa régulation est un moyen d'encourager les entreprises publiques à améliorer leur efficacité et la qualité du service qu'elles rendent.

RÉFÉRENCES

Azéma, David, 2017. *The State, an impossible shareholder?*, Paris, Institut Montaigne, http://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/the-state-an-impossible-shareholder.pdf.

Bance, Philippe, 1988a. Sur l'approche matricielle des rapports de propriété et la théorie du contrôle, *Revue économique*, nº 2, mars.

—, 1988b. Sur la construction d'indicateurs de séparation propriété-contrôle, *Revue économique,* vol. 39, nº 6, novembre.

—, 2015a. (dir.). *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, PURH.

—, 2015b. Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues, *Annals of Public and Cooperative Economics*, special issue, nº 4, vol. 86.

—, Bauby, Pierre et Rey, Nathalie, 2016. L'agence des participations de l'État et le groupe Caisse des dépôts : vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques ?, dans P. Bance (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France*, Rouen, PURH.

Bauby, Pierre, 2015. Remettre à l'endroit… le « rapport principal-agent », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, PURH.

Cour des comptes, 2015. *Le budget de l'État en 2014. Résultats et gestion*, mai https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150527-rapport-budget-de-l-Etat-2014-resultats-gestion.pdf.

—, 2017. *L'État actionnaire, rapport 2017*, La Documentation française http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000061-l-etat-actionnaire-rapport-2017.

De Witte, Kristof et Saal, David S, 2010. Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector. *Journal of Regulatory Economics*, nº 37, p. 219-242.

Henry, Claude, 1997. *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF.

INSEE, Institut national des statistiques et études économiques, *Tableaux de l'économie française. Entreprises publiques*, édition 2019, www.insee.fr/fr/statistiques/3676804?sommaire=3696937

Morin, François, 1984. *Théorie économique du patrimoine*, Paris, Ellipses.

—, 2010. *Quand la gauche essayait encore. Le récit des nationalisations de 1981 et quelques leçons que l'on peut en tirer*, Montréal, Lux.

Nora, Simon. 1967. *Rapport sur les entreprises publiques du Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques*, avril

Rapport relatif à l'État actionnaire, 2020. Annexe au projet de loi de finance pour 2020, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_Etat_actionnaire.pdf.

Wieviorka, Michel et Trinh, Sylvaine. 1989. *Le modèle EDF. Essai de sociologie des organisations*, Paris, La Découverte.

ANNEXES

LISTE DES PRINCIPALES PRIVATISATIONS DEPUIS 1986

Sources : *Journaux officiels*, *Les notes bleues* de Bercy

LES PRIVATISATIONS DEPUIS LA LOI DE 1986	
1986	C^IE SAINT-GOBAIN
1987	C^IE GÉNÉRALE D'ÉLECTRICITÉ C^IE GÉNÉRALE DE CONSTRUCTIONS TÉLÉPHONIQUES AGENCE HAVAS MUTUELLE GÉNÉRALE FRANÇAISE-ACCIDENTS MUTUELLE GÉNÉRALE FRANÇAISE-VIE BANQUE DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS BANQUE INDUSTRIELLE ET IMMOBILIÈRE PRIVÉE SOCIÉTÉ GÉNÉRALE C^IE FINANCIÈRE DU CRÉDIT COMMERCIAL DE FRANCE C^IE FINANCIÈRE DE PARIBAS C^IE FINANCIÈRE DE SUEZ
1988	SOCIÉTÉ MATRA

LES PRIVATISATIONS DEPUIS LA LOI DE 1993	
1993	RHÔNE-POULENC BNP
1994	ELF UAP
1995	SEITA USINOR-SACILOR PÉCHINEY
1996	BFCE AGF CGM C^{IE} FRANÇAISE DE NAVIGATION RHÉNANE RENAULT BANQUE LAYDERNIER
1997	BULL
1998	CIC THOMSON CSF GAN CNP ASSURANCES SOCIÉTÉ MARSEILLAISE DE CRÉDIT (SMC)
1999	CRÉDIT LYONNAIS ERAMET AÉROSPATIALE-MATRA
2000	THOMSON MULTIMÉDIA
2001	BANQUE HERVET SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PRODUCTION ET DE CRÉATION AUDIOVISUELLES
2004	AIR FRANCE FRANCE TÉLÉCOM SOCIÉTÉ NATIONALE IMMOBILIÈRE
2005	SNECMA
2006	AUTOROUTE DU SUD DE LA FRANCE (ASF) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS RHIN RHÔNE (SAPRR) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE (SANEF) SOCIÉTÉ NATIONALE MARITIME CORSE-MÉDITERRANÉE (SNCM) SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DU PÉRIPHÉRIQUE DE LYON (EPERLY)
2007	SEMMARIS
2008	GAZ DE FRANCE DAGRIS
2016	AÉROPORT DE LYON AÉROPORT DE LA CÔTE D'AZUR
2018	NOUVELLE SOCIÉTÉ DE RÉALISATION DE DÉFAISANCE (NSRD)
2019	LA FRANÇAISE DES JEUX (FDJ)

PRIVATISATION PRÉVUE PAR LA LOI DE 1993 NON RÉALISÉE
CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE

LES 88 SOCIÉTÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'APE, FIN 2018

ÉNERGIE	INDUSTRIE	TRANSPORTS	SERVICES ET FINANCE
AREVA ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF) ENGIE ERAMET LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES (LFB) ORANO	CHANTIERS DE L'ATLANTIQUE CIVIPOL CONSEIL DÉFENSE CONSEIL INTERNATIONAL (DCI) GIAT INDUSTRIES KNDS NV LA MONNAIE DE PARIS NAVAL GROUP RENAULT SA SAFRAN ODAS SOGEPA SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'EXPORTATION DE SYSTÈMES AVANCÉS (SOFRESA) SOCIÉTÉ TECHNIQUE POUR L'ÉNERGIE ATOMIQUE SOFEMA THALES	AÉROPORT DE BORDEAUX-MÉRIGNAC AÉROPORT DE LA RÉUNION-ROLAND-GARROS AÉROPORT DE MARSEILLE-PROVENCE AÉROPORT DE MONTPELLIER-MÉDITERRANÉE AÉROPORT DE STRASBOURG-ENTZHEIM AÉROPORT DE TOULOUSE-BLAGNAC AÉROPORT MARTINIQUE-AIMÉ-CÉSAIRE AÉROPORTS DE PARIS (ADP) AIRBUS GROUP SE AIR FRANCE-KLM CAISSE NATIONALE DES AUTOROUTES COMPAGNIE GÉNÉRALE MARITIME ET FINANCIÈRE (CGMF) FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS DANS LE MASSIF ALPIN GRAND PORT MARITIME DE BORDEAUX GRAND PORT MARITIME DE DUNKERQUE GRAND PORT MARITIME DE LA GUADELOUPE GRAND PORT MARITIME DE LA GUYANE GRAND PORT MARITIME DE LA MARTINIQUE GRAND PORT MARITIME DE LA RÉUNION GRAND PORT MARITIME DE LA ROCHELLE GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE GRAND PORT MARITIME DE NANTES-SAINT-NAZAIRE GRAND PORT MARITIME DE ROUEN GRAND PORT MARITIME DU HAVRE FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS DANS LE MASSIF ALPIN (FDPITMA) PORT AUTONOME DE PARIS RATP SNCF SNCF RÉSEAU SNCF MOBILITÉS SNPE SOCIÉTÉ AÉROPORTUAIRE DE GUADELOUPE-PÔLE-CARAÏBES SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE FRANÇAISE POUR LA CONSTRUCTION ET L'EXPLOITATION DU TUNNEL ROUTIER SOUS LE MONT-BLANC (ATMB-AUTOROUTES ET TUNNEL DU MONT-BLANC) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES RHÔNE-ALPES (AREA) SOCIÉTÉ DES CHEMINS DE FER LUXEMBOURGEOIS SOCIÉTÉ FRANÇAISE DU TUNNEL ROUTIER DU FRÉJUS (SFTRF) SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	ARTE FRANCE BPIFRANCE EPIC CASINO D'AIX-LES-BAINS CNP-ASSURANCES CONSORTIUM DE RÉALISATION (CDR) DEXIA FRANCE MÉDIAS MONDE FRANCE TÉLÉVISIONS FSI EQUATION IN GROUPE LA FRANÇAISE DES JEUX LA POSTE ORANGE RADIO FRANCE SEMMARIS SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL (SFIL) SOCIÉTÉ DE PRISE DE PARTICIPATION DE L'ÉTAT (SPPE) SOCIÉTÉ DE VALORISATION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE (SOVAFIM) SOCIÉTÉ POUR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE (SLI)

N.B. : Entités dans lesquelles l'État détient une seule action : Adit, Airbus Defence and Space Holding France SAS, Airbus DS Geo, ArianeGroup SAS, Bpifrance SA, Dassault Aviation, GEAST, Nexter Systems, Safran Ceramics, Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM), Solinter holding, TSA.

RÈGLES DE GOUVERNANCE RÉGISSANT LES RELATIONS DE L'APE ET DES ENTREPRISES À PARTICIPATION DE L'ÉTAT

LE BON FONCTIONNEMENT DES ORGANES SOCIAUX DE L'ENTREPRISE

Le conseil d'administration a pour mission de définir les orientations de l'activité de l'entreprise et de veiller à leur mise en œuvre; sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées générales et dans la limite de l'objet social, il peut se saisir de toutes questions intéressant la bonne marche de l'entreprise et régler les affaires qui la concernent. La mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise et sa gestion quotidienne relèvent de la direction générale.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

- Le conseil valide la stratégie de l'entreprise et veille à sa mise en œuvre. L'entreprise lui soumet un plan stratégique pluriannuel, actualisé chaque année, comportant notamment une analyse du positionnement par rapport à ses principaux concurrents, une projection des investissements nets, ainsi qu'un plan d'affaires argumenté, comportant, le cas échéant, un tableau prévisionnel des commandes. La présentation du plan stratégique doit être menée en deux temps. Un premier débat d'orientation arrête les grands choix stratégiques de l'entreprise sur la base d'éléments précis transmis préalablement au conseil par la direction générale de l'entreprise ; un conseil ultérieur valide le plan stratégique détaillé de l'entreprise.
- L'entreprise présente régulièrement au conseil une analyse de la mise en oeuvre de la stratégie.
- L'entreprise soumet au conseil de fin d'année un projet de budget pour l'année suivante, en le plaçant dans la perspective des projections pluriannuelles du plan stratégique. Ce projet est fondé sur des hypothèses explicites d'évolution des grandes masses budgétaires pertinentes de l'entreprise. L'entreprise doit présenter régulièrement le suivi du budget et justifier précisément les éventuels écarts.
- Le fonctionnement du conseil d'administration doit être régi par un règlement intérieur. Ce règlement doit notamment préciser les caractéristiques des opérations qui doivent recueillir l'approbation préalable du conseil (opérations extérieures d'acquisition et de cession, opérations significatives hors plan stratégique, opérations de croissance interne et de restructuration) et préciser les éléments qui doivent faire l'objet d'un *reporting* régulier au conseil (situation financière, situation de trésorerie, engagements de la société, suivi des opérations stratégiques). Le règlement intérieur précise également les conditions dans lesquelles le conseil est informé de la vie des filiales (stratégie, budget, opérations principales).

LES COMITÉS DU CONSEIL

PRINCIPES GÉNÉRAUX

- Les comités préparent, par un travail technique approfondi, les décisions du conseil. Ils n'ont pas de pouvoir de décision propre.
- Le président d'un comité rapporte les travaux du comité à la séance du conseil qui suit. Tous les sujets abordés par les comités font l'objet d'un débat en conseil.
- Les comités se réunissent au moins trois jours ouvrables avant le conseil qui suit.

- Les comités doivent être composés d'administrateurs compétents dans le domaine du comité. Ils doivent être composés pour une part significative d'administrateurs « indépendants » (Un administrateur est indépendant lorsqu'il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec l'entreprise, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre sa liberté de jugement.)

LE COMITÉ D'AUDIT

- Un comité d'audit est institué dans les entreprises à participation publique.

  1) Il est obligatoirement saisi de l'examen des comptes et de leur annexe, ainsi que des rapports de gestion afin d'éclairer le conseil d'administration sur la fiabilité et la qualité des informations qui lui sont transmises. Le comité prête une attention particulière au périmètre et aux méthodes de consolidation. Lors de l'examen des comptes, un échange avec les commissaires aux comptes, en l'absence de l'entreprise, doit être organisé.

  2) L'entreprise présente ses méthodes comptables, son plan et son bilan d'audit interne, sa politique de communication financière.

  3) Le comité examine les engagements hors bilan significatifs. Il entend le responsable de l'audit interne, en l'absence de la direction générale, et donne son avis sur l'organisation de son service. Le comité est informé du programme de contrôle de l'audit interne et il est destinataire des rapports d'audit interne ou d'une synthèse périodique de ces rapports.

- Le comité d'audit organise la procédure de choix des commissaires aux comptes qui sont systématiquement mis en concurrence et émet une recommandation au conseil sur le choix des commissaires aux comptes. Il veille au respect du principe de séparation des activités de conseil et de commissariat aux comptes; à cette fin, il dispose à échéance régulière du recensement des activités de conseil engagées dans l'entreprise et ses filiales.

- Il se réunit au moins trois fois par an dont une fois indépendamment de l'examen des comptes annuels et semestriels.

AUTRES COMITÉS

- Un comité stratégique doit préparer la discussion au conseil du plan stratégique pluriannuel. Il délibère des modalités de réalisation des opérations stratégiques de l'entreprise et de ses filiales, telles qu'identifiées dans son règlement intérieur.

- Un comité des rémunérations peut être créé. Il délibère notamment sur toutes les formes de rémunération des dirigeants, en recherchant la plus grande adéquation entre la part variable de la rémunération et les objectifs de l'entreprise.

- Le président peut proposer l'institution de tout autre comité spécialisé qu'il estime utile à la bonne marche de l'entreprise.

RÈGLES COMMUNES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ET DES COMITÉS

1) Toute séance du conseil ou d'un comité donne lieu à la rédaction et l'approbation d'un procès-verbal ou d'un compte rendu.

2) Il est systématiquement rédigé un règlement intérieur du conseil et de chacun des comités qui définit notamment les domaines de compétence de ces organes et précise l'engagement de confidentialité de leurs membres.

3) Ces règlements fixent à au moins 5 jours

ouvrables le délai de transmission des documents préparatoires aux administrateurs; en dehors des situations exceptionnelles, si ce délai n'est pas respecté et concerne un point soumis au conseil pour décision, les administrateurs représentant l'État pourront demander son report.

4) Les administrateurs doivent s'engager formellement à respecter le règlement intérieur du conseil d'administration et des comités dont ils sont membres.

5) Dans des conditions précisées dans le règlement intérieur, les comités peuvent recourir à des expertises externes, dont le coût éventuel est pris en charge par l'entreprise.

6) Au plus tard, lors du dernier conseil de l'année calendaire, les administrateurs disposent d'un calendrier prévisionnel des réunions du conseil et des comités pour l'année suivante.

LES RELATIONS DE L'ENTREPRISE AVEC L'APE

Interlocutrice des entreprises en ce qui concerne leurs relations avec l'État actionnaire, l'APE veillera notamment aux aspects suivants :

LA MISE EN PLACE D'UN *REPORTING* MENSUEL

Les entreprises transmettent mensuellement aux administrateurs issus de l'APE un tableau de bord contenant les principaux indicateurs financiers et le cas échéant des indicateurs qualitatifs représentatifs de l'activité et de la vie de l'entreprise, inspiré du *reporting* interne destiné au comité exécutif. Le choix des indicateurs est adapté à chaque entreprise et révisé régulièrement.

L'ORGANISATION DE RÉUNIONS RÉGULIÈRES DE BILAN ET DE PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES IMPORTANTES

1) À échéance régulière et au minimum une fois par an, la direction générale de l'entreprise rencontre l'APE afin de lui présenter les principales évolutions de l'entreprise et ses perspectives stratégiques. Ces rencontres sont également l'occasion d'évoquer les relations entre l'APE et l'entreprise et notamment d'évaluer le respect des règles de gouvernance énoncées par le présent document.

2) Au cours des travaux d'élaboration des budgets annuels au sein des entreprises publiques, des points d'étape organisés entre les administrations concernées et l'entreprise permettent une concertation approfondie en vue d'éventuels arbitrages.

3) Les investissements exceptionnels et les opérations de croissance externe font l'objet d'une présentation approfondie suffisamment en amont de la procédure de validation.

4) En amont de la présentation des comptes au conseil d'administration, une concertation sur le choix des méthodes comptables est organisée.

LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE CONNAISSANCE OPÉRATIONNELLE DE L'ENTREPRISE

1) La direction générale de l'entreprise désigne des correspondants chargés d'être les principaux points de contacts réguliers des différents interlocuteurs de l'APE.

2) Elle propose aux interlocuteurs de l'APE un programme régulier de rencontres avec des responsables d es branches d'activité et de visites de site.

UNE ORGANISATION ADAPTÉE AUX SITUATIONS EXCEPTIONNELLES

LES OPÉRATIONS EN CAPITAL

1) Les opérations sur le capital de l'entreprise relèvent de la responsabilité de l'État actionnaire.

2) Lorsque l'opération en capital concerne une filiale de l'entreprise, des réunions régulières d'information sont organisées selon des modalités fixées par l'APE, entre l'APE, l'entreprise et le cas échéant leurs conseils, dans les limites prévues par la loi.

3) La communication sur les opérations en capital doit respecter le partage des rôles entre l'actionnaire et l'entreprise. La communication sur l'opportunité de l'opération et ses principales modalités relève de l'actionnaire – dans le cas de l'État, en règle générale du Ministre ; les modalités de communication sur la conduite de l'opération sont à arrêter au cas par cas selon la nature de l'opération (primaire, secondaire, OPE, etc.).

LES MISSIONS D'AUDIT

Conformément à la réglementation en vigueur, l'État actionnaire peut diligenter une mission d'audit sur un sujet concernant la gestion ou la stratégie d'une entreprise publique ou de ses filiales. Les membres de cette mission ont accès à toutes les informations et tous les interlocuteurs pertinents au sein de l'entreprise.