



Working Paper

La gouvernance des entreprises publiques en situation de monopole

Pierre BAUBY

CIRIEC No. 2020/07

CIRIEC activities, publications and researches
are realised with the support of

Les activités, publications et recherches du CIRIEC
sont réalisées avec le soutien de



La gouvernance des entreprises publiques en situation de monopole

Pierre Bauby¹

Working paper CIRIEC No. 2020/07²

¹ Docteur de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Chercheur et enseignant en Science politique. Président de Reconstruire l'action publique (RAP), Directeur de l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès. Auteur en particulier de : *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2ème ed., 2016 ; Chapitre Europe de UCLG (ed.), *Basic Services for All in an Urbanizing World*, Routledge, 2014 ; *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Brussels, 2010 (Email: bauby.pierre@orange.fr).

² La version anglaise de ce working paper a été publiée sous le numéro CIRIEC No. 2019/31 dans la Collection des working papers du CIRIEC.

Résumé

Cette publication vise à traiter des enjeux spécifiques concernant la gouvernance des entreprises publiques opérant dans des situations de monopole, en particulier les liens entre régulation, évaluation, contrôle et modernisation de ces entreprises.

L'étude de la littérature révèle de nombreuses études sur ces sujets, mais très peu consacrées aux entreprises publiques.

Le document traite en particulier des asymétries d'information et d'expertise entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques ; le rôle stratégique de l'État dans le contexte de l'Union européenne, les droits et devoirs des autorités publiques ; comment minimiser les asymétries d'information entre les situations de monopole et les pouvoirs publics ; quel type d'organismes de régulation peut être mis en place ; comment mettre en œuvre l'évaluation à la fois de la régulation et de l'efficacité économique et sociale de chaque entreprise publique ; pourquoi et comment impliquer la participation des parties prenantes.

Mots clés : Situations de monopole ; Asymétries ; Etat stratège ; Régulation ; Evaluation ; Participation

JEL Codes : K2 ; L12 ; L43 ; L50

Abstract

This paper aims to treat specific issues about the governance of State-owned Enterprises (SOEs) operating under monopoly situations, in particular the link between regulation, evaluation, control and modernisation of such enterprises.

The survey of the literature reveals a lot of studies on some of these topics, but very few on the link between them and such SOEs.

The paper addresses in particular the asymmetries of information and expertise between public authorities and SOEs; the strategic role of the State in the EU context, rights and duties of public authorities; how to minimize asymmetries of information between monopoly situations and public authorities; what type of regulatory bodies can be set up; how to implement evaluation both of “regulation” and of the economic and social efficiency of each State-owned Enterprise (SOE); why and how to involve stakeholders’ participation.

Cette publication vise à traiter des enjeux spécifiques concernant la gouvernance des entreprises publiques opérant dans des situations de monopole, en particulier les liens entre régulation, évaluation, contrôle et modernisation de ces entreprises.

La régulation, l'évaluation, le contrôle, la modernisation des entreprises publiques opérant en situation de monopole recouvrent une série de problématiques que nous abordons sur la base à la fois de la littérature et des recherches et pratiques, notamment en Europe.

L'étude de la littérature révèle de nombreuses études sur ces sujets, mais très peu consacrées aux entreprises publiques.

1. Une littérature partielle

L'étude bibliographique révèle une multitude d'études sur certains des sujets traités, mais très peu sur le lien entre d'une part « réguler, financer, évaluer, contrôler, moderniser », et d'autre part les « entreprises publiques en situation de monopole ».

Depuis John Stuart Mill (1873) et Léon Walras (1875), les situations de « monopole naturel » ont fait l'objet d'une littérature économique conséquente, d'où émergent d'importantes controverses concernant la nature, la dimension et les difficultés du « monopole » (Allais, 1945).

On peut en dire autant des études sur les relations entre entreprises publiques et pouvoirs publics, notamment avec la « théorie de l'agence », le phénomène des asymétries d'information et de capacités, qui génère des situations de « capture » (de Jensen en 1976 à Laffont et Tirole en 2012, via Eisenhardt en 1989, etc.).

Au cours des dernières années, nous avons assisté à de nouvelles études sur les entreprises publiques, en particulier les travaux de la Banque mondiale (2008), de l'OCDE (2011, 2015), de la Commission européenne (2016), de Belloc (2014), ainsi que de plusieurs recherches du CIRIEC (Ciriec et Tepsa, 1995 ; Florio, 2013 ; Bernier, 2015 ; une série de documents de travail et d'études de cas sur les entreprises publiques publiés dans la Collection des Working Papers du CIRIEC).

Le développement des « agences de régulation » a également été largement documenté et étudié, notamment à l'occasion de l'ouverture à la concurrence

des services d'intérêt économique général en Europe, depuis le milieu des années 1980 (par exemple en France, Henry, 1999 ; Rodrigues, 2000 ; Commissariat général du Plan, 2003 ; Bauby, 2011) pour mettre en œuvre les objectifs recherchés (CIRIEC 2000) :

- Contrôler la concurrence et son efficacité, par exemple dans le cas où une autorité publique a recours à un appel d'offres pour choisir l'opérateur d'un service, ou vérifier qu'un opérateur en position dominante n'abuse pas de sa situation : souvent il incombe aux autorités nationales et européennes de surveiller la concurrence (Conseil de la concurrence, Commission européenne) ; mais ces dernières se prononcent *ex-post*, ce qui peut entraver le fonctionnement d'un secteur ; en outre, le contrôle de la concurrence n'est qu'un des aspects d'un système de régulation.
- Introduire la concurrence dans un secteur ; la régulation est alors conçue comme étant « asymétrique », exerçant un contrôle strict sur l'ancien monopole et encourageant les « nouveaux entrants » ; une telle régulation est généralement définie comme provisoire, en attendant l'existence d'un marché réellement concurrentiel ; jusqu'à présent, cependant, la nécessité d'une régulation spécifique n'a pas disparu dans les secteurs ouverts à la concurrence depuis la fin des années 1980 (Henry, 1997 ; Bergougnoux, 2000).
- Veiller à ce que l'introduction de la concurrence n'entraîne pas d'effets pervers (absence d'incitation à investir, effets négatifs notamment à long terme, une « désorganisation » des structures intégrées, notamment en termes de « responsabilité globale » du fonctionnement d'un réseau et dans le domaine de l'investissement, multiplication des externalisations négatives, concentrations territoriales, etc. (Henaf, 2001).
- Assurer l'accès des différents opérateurs à des infrastructures caractérisées par l'existence d'un monopole naturel (réseaux de transport électrique, gazier et ferroviaire, réseaux d'eau et de déchets, etc.) ; cela conduit souvent à la mise en place d'une autorité de régulation nationale pour chaque secteur, indépendante dans ses relations avec les différents opérateurs et pouvoirs publics, notamment lorsque les pouvoirs publics restent l'actionnaire unique ou majoritaire de l'opérateur historique ou de l'opérateur du réseau ; dans un tel cas, l'autorité de régulation devrait statuer *ex ante* ou en continu, afin de permettre le bon fonctionnement du secteur ; c'est la fonction de base assignée à la plupart des agences de régulation créées dans les industries de réseau pour accompagner la libéralisation.

- Assurer un équilibre évolutif entre des objectifs comportant des aspects contradictoires, en particulier entre d'une part, la concurrence et d'autre part, les objectifs d'intérêt général ou les obligations de service public ; il incombe alors aux pouvoirs publics d'assurer leurs responsabilités de définition, d'arbitrage et de contrôle.

Ce qui précède montre que les objectifs et les fonctions de la régulation sont différents, selon les histoires, les institutions et les traditions nationales et les caractéristiques techniques, économiques, sociales et territoriales de chaque industrie. Ce qui précède ne constitue pas un « modèle » que l'on pourrait simplement mettre en œuvre partout.

Il convient également de rappeler les travaux sur les Public Utilities Commissions (PUC) aux États-Unis. Ces commissions ont été créées à la fin du XIXe siècle. Leurs tâches consistaient à contrôler les communications, l'énergie et les services publics de transport aux niveaux municipal, de chaque État et fédéral pour éviter les abus de situations de monopole. Les membres de ces commissions étaient nommés par les pouvoirs publics et dans certains cas élus. Rappelons qu'aux États-Unis, la plupart des services publics sont gérés par des entreprises privées, même si plus de 80 % des services d'eau, la majorité des transports publics et la poste fédérale sont publics.

Plus généralement, dans les années 1980, nous avons vu l'émergence des doctrines néolibérales développées sur la base des thèses de Hayek (1944, 1960, 1976), selon lequel toute intervention publique est par nature inefficace et perverse car elle entraverait l'action vertueuse des forces du marché.

Par conséquent, nous ne disposons que de références partielles pour répondre à la question « Comment réguler, évaluer, contrôler, moderniser les entreprises publiques opérant en situation de monopole ? ».

Mais au-delà des solutions en termes de privatisations ou d'ouverture à la concurrence, ou de la combinaison des deux, peu d'études ont été menées en Europe sur la régulation, le financement, l'évaluation, le contrôle et la modernisation des entreprises publiques en situation de monopole.

2. Les asymétries d'information et d'expertise entre les autorités publiques et les entreprises publiques

Nous nous concentrons ci-dessous sur les entreprises publiques en situation de monopole, qu'il s'agisse d'un monopole naturel ou d'un monopole légal ou de fait, d'un monopole territorial et/ou temporel.

De nombreuses entreprises publiques sont également soumises à des tâches, missions et activités de service public que les traités européens appellent « services d'intérêt économique général » (SIEG).

Un monopole naturel se caractérise par une forte intensité capitalistique, d'importantes économies d'échelle et des coûts sous-additifs, où « une seule entreprise peut fournir un bien ou un service à un marché entier à un coût inférieur à celui de deux ou plusieurs entreprises » (Mankiw, 1998 ; Gomez Ibanez, 2007). C'est particulièrement le cas des infrastructures des industries de réseau (réseaux électriques, réseaux de gaz, réseaux de transport ferroviaire, gestion de l'eau et des déchets, etc.)

Les Principes directeurs de l'OCDE montrent que « dans les pays de l'OCDE, les justifications de l'établissement ou du maintien de la propriété d'une entreprise d'État comprennent généralement un ou plusieurs des éléments suivants : (1) la fourniture de biens ou de services publics lorsque la propriété de l'État est jugée plus efficace ou plus fiable que la sous-traitance aux opérateurs privés ; (2) le fonctionnement de monopoles naturels lorsque la régulation du marché est jugée irréalisable ou inefficace ; et (3) le soutien à des objectifs économiques et stratégiques plus larges dans l'intérêt national, tels que le maintien ou le renforcement de certains secteurs sous contrôle national » (OCDE, 2015).

Dans le cas de situations de « monopole naturel », l'État peut choisir de les gérer par le biais des entreprises publiques : « Les monopoles naturels sont des secteurs où il est plus efficace que la production soit assurée par une seule entreprise. Dans de tels cas, l'État peut juger plus rentable de posséder directement ces entreprises plutôt que de réglementer les monopoles privés. Pour clarifier les justifications politiques respectives qui sous-tendent leur maintien dans la propriété de l'État, il peut parfois être utile de classer ces entreprises publiques dans des catégories distinctes et de définir leurs justifications en conséquence. Tous les éléments de la chaîne d'agents impliqués dans la gouvernance des entreprises publiques doivent être informés de l'engagement du gouvernement envers les présentes lignes directrices » (OCDE, 2015).

Même après l'ouverture des marchés à la concurrence, une partie des infrastructures continue de s'inscrire dans le cadre d'un « monopole naturel » dans la plupart des secteurs, auquel les différents acteurs (opérateurs de services, consommateurs éligibles) ont accès.

Dans tous les cas, l'opérateur possède une meilleure information sur le système, ce qui crée une asymétrie d'information, de compétence, d'expertise, etc. par rapport aux autres acteurs (Kuisel, 1984), qui amène les conditions d'un éventuel abus de sa situation de monopole (qu'il soit public ou privé). Il est donc nécessaire de protéger les consommateurs contre le pouvoir des fournisseurs monopolistiques ou oligopolistiques.

Plus généralement, pour l'OCDE, « tout objectif de politique publique assigné à des entreprises publiques individuelles ou des groupes d'entreprises publiques doit être clairement établi par les autorités compétentes et publié ». Les lignes directrices prévoient que « les entreprises publiques sont parfois censées assumer des responsabilités et des obligations spéciales à des fins de politique sociale et publique. Dans certains pays, cela comprend une réglementation des prix auxquels les entreprises publiques doivent vendre leurs produits et services. Ces responsabilités et obligations spéciales devraient être clairement définies et motivées par des lois et règlements. Elles pourraient également être intégrées dans les statuts de la société. Le marché et le grand public devraient être clairement informés de la nature et de l'étendue de ces obligations, ainsi que de leur impact global sur les ressources et les performances économiques des entreprises publiques » (OCDE, 2015).

Le « modèle type » d'une telle situation en Europe a été Electricité de France (EDF), l'entreprise publique française qui avait eu le quasi-monopole de la production, du transport, de la commercialisation, de l'exportation et de l'importation d'électricité pendant 50 ans en France (Bauby, 2015).

Le « modèle EDF » (Wiéviorka, 1989) se caractérise en effet par un quasi-monopole de l'expertise technique et économique détenue par les dirigeants d'EDF, ainsi que par la fétichisation de l'optimum technico-économique — « il n'y a qu'une seule solution » — défini de haut en bas par des « experts » et qui a dépassé les capacités de contrôle des autorités politiques et administratives, permettant ainsi d'avoir une influence décisive sur la prise de décision publique, à tel point qu'on a pu qualifier EDF d'« État dans l'État ». Aussi, soit du fait des défaillances de l'État français, soit de la volonté des acteurs, les dirigeants d'EDF avaient conservé le pouvoir de définir le contenu d'intérêt général, de ses limites et des contraintes du service public.

En parallèle et en contrepoint, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'État, nous avons vu se développer des démarches gouvernementales et administratives pointilleuses de contrôle des budgets, des investissements, des tarifs, des marchés, etc. Tout en continuant globalement à remplir ses missions, EDF, comme de nombreuses autres entreprises de service public, ont été considérées par les pouvoirs publics politiques et administratifs comme des instruments de politiques industrielles et économiques et, trop souvent, de politiques conjoncturelles sans rapport avec les objectifs des services publics.

Ainsi, un jeu d'acteurs déséquilibré et asymétrique a été mis en œuvre. Les dirigeants d'EDF savaient utiliser tous les moyens dont ils disposaient pour inverser la relation « principal-agent » avec les pouvoirs publics. Plus largement, il n'est pas exagéré de dire que c'est EDF qui a défini la politique énergétique française (choix des modèles de production - du « tout pétrole » au « tout nucléaire »), planification des investissements, définition des obligations de service public, politique commerciale et fixation des tarifs, etc.).

Dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence du secteur de l'électricité, parallèlement à la création d'une agence de régulation, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le statut juridique d'EDF a été modifié par une loi de 2004. Jusque-là, EDF était organisé en EPIC (Etablissement public industriel et commercial). La loi de 2004 a prévu la transformation de son statut juridique et EDF est devenue une société par action, mais dont l'État français devait conserver au moins 70 % des actions. On pourrait penser que ces changements institutionnels contribueraient à limiter les pouvoirs de « l'opérateur historique », notamment dans ses relations avec l'État et les pouvoirs publics.

Dans les faits, la situation est restée marquée par d'importantes asymétries. Par exemple, EDF a prouvé sa capacité à résister à la volonté du Président français François Hollande de fermer la plus ancienne centrale nucléaire (Fessenheim) avant la fin de son mandat présidentiel en 2017, ainsi qu'à la mise en œuvre de la loi sur la transition énergétique adoptée par le Parlement français en 2015, qui prévoyait la réduction de 50 % de la part de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique d'ici 2025 ; puis d'obtenir qu'aucune autre centrale nucléaire ne serait fermée avant 2019, reportant l'objectif de 50 % à 2035 ou 2040 dans un contexte marqué par une diminution de la consommation d'électricité en France.

Ces aspects sont souvent considérés comme des arguments pour mettre en avant certaines caractéristiques perverses de l'action publique et des entreprises publiques. Même s'il ne fait pas l'objet de cet article, il faut

souligner que le deuxième modèle de référence de l'organisation des services publics - la gestion déléguée aux entreprises privées - a fait l'objet de critiques similaires en ce qui concerne l'asymétrie d'information et la « capture » (Bauby, 1998).

3. Le rôle stratégique de l'État dans le contexte de l'Union européenne. Les droits et devoirs des autorités publiques à l'égard des entreprises publiques

Un rôle stratégique de l'État et plus généralement de toutes les autorités publiques est nécessaire (Bauby, 1991 ; Bance, 2016). En fait, ce sont les seuls organes de la communauté publique en charge de définir, décider et mettre en œuvre une stratégie globale visant à assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'organisation de la communauté, sa cohésion, son contrôle et son développement.

Qu'il s'agisse de décider qu'une activité est un « service d'intérêt économique général (SIEG) », ou de décider de sa mise en œuvre à travers une entreprise publique, la responsabilité des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux est essentielle (Lévêque, 2004). Ces responsabilités décisionnelles nécessitent le respect d'un certain nombre d'obligations. Les droits et devoirs vont de pair, y compris ceux établis par le droit de l'UE, même si les entreprises publiques européennes sont sous l'autorité de chaque État membre de l'UE.

Ainsi :

- Le principe de neutralité de l'UE, qui implique le libre choix de la propriété des entreprises (nationalisation ou privatisation) (art. 345 TFUE) ainsi que les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement impliquent que le statut de l'entreprise ne lui confère pas un avantage par rapport à ses concurrents sur le marché intérieur, selon l'organisation respective du marché dans chaque cas considéré.
- En même temps, les principes de transparence et de liberté de définition des SIEG requièrent une définition claire par les pouvoirs publics de « leurs missions » (art. 14 TFUE) et « tâches particulières » (art. 106 TFUE), prévoyant des obligations de fournir le service et les obligations de service public (OSP) ou les obligations de service universel (OSU).
- Le libre choix du mode d'organisation des missions et missions des SIEG (monopole naturel ou légal, territorial et/ou temporel ; ouverture sur le

marché) doit respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire être approprié aux missions et objectifs et respecter le cadre de règles européennes qui ont été progressivement définies et mises à jour par les institutions européennes, tout en tenant compte des spécificités de chaque secteur ou fixées pour tous les SIEG.

- La définition du mode de gestion, la prestation directe, la gestion interne des services, ou l'externalisation, est du ressort des autorités publiques nationales, régionales ou locales, dans le respect des objectifs européens de « haut niveau de qualité, de sécurité et d'accessibilité, égalité de traitement, promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (Protocole 26).
- La définition du mode de financement de chaque service, soit par le budget public, soit par les utilisateurs, soit avec la participation d'autres fonds privés ou publics ou une combinaison de toutes ces formes, par exemple avec la mise en œuvre de systèmes de péréquation tarifaire sociale ou géographique, ou encore entre activités, etc., ainsi que les modes de compensation des coûts nets générés par les obligations de service public (OSP) ou de service universel (OSU), impliquent le respect des règles européennes en matière d'aides d'État.
- La mise en place d'organes de régulation, ainsi que l'évaluation et le contrôle des entreprises publiques et des SIEG, mais aussi la participation des parties prenantes, devraient se faire conformément aux principes de non-discrimination et d'indépendance des opérateurs.

L'Union européenne n'est pas un « État » au sens conventionnel du concept, avec des normes uniques et impératives, mais une Union d'États-nations fondée à la fois sur des règles communes et sur d'importants pouvoirs de définition, d'adaptation et d'initiative, un « large pouvoir discrétionnaire » (protocole 26) des États membres.

Qu'il s'agisse des SIEG, des entreprises publiques ou de celles en charge de SIEG, comme pour la plupart des entreprises publiques, l'enjeu principal pour tous les acteurs concernés est de réussir à combiner de manière efficace les règles communes européennes et les marges de manœuvre des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, afin de définir un meilleur équilibre entre d'éventuels aspects contradictoires.

De telles responsabilités supposent que les pouvoirs publics possèdent ou développent de réelles capacités de pilotage, de contrôle et d'évaluation des entreprises publiques (Rentsch et Finger, 2015). Leur rôle est essentiel pour définir et mettre en œuvre des stratégies de modernisation et d'évaluation des

entreprises publiques, pour utiliser pleinement leur rôle d'« autorités organisatrices », qui définissent les missions publiques et sont responsables de leur mise en œuvre. Le concept d'« autorité organisatrice » a d'abord été employé dans le secteur des transports avant d'être largement utilisé dans tous les domaines où la responsabilité des pouvoirs publics doit être clairement définie, exercée et responsable.

Une « autorité organisatrice » est une autorité publique qui a la responsabilité finale de l'organisation et du fonctionnement d'un système socio-économique, qui la pilote en décidant du modèle d'organisation et de financement, qui arbitre les attentes différentes ou contradictoires des parties prenantes. Une autorité publique peut agir de manière autoritaire ou hiérarchique, mais le concept d'autorité organisatrice fait plutôt référence à une gouvernance associant différentes parties prenantes, qui encourage leur participation à tous les niveaux, qui met en débat les principaux choix et arbitrages avant d'adopter des décisions, qui donc doit rendre compte de ses actions.

À cette fin, une autorité organisatrice dispose de moyens divers, même si elle est confrontée à une série de difficultés.

4. Quel type de régulation est nécessaire ? Comment minimiser les asymétries d'information entre les situations de monopole et les autorités publiques ? Quel type d'organe de régulation mettre en œuvre ?

Le concept de « régulation » est souvent utilisé de différentes manières avec des sens différents.

La « régulation » d'un système renvoie à son adaptation, selon des règles ou des normes, à une diversité d'actions et de leurs effets. Il embrasse donc la « réglementation » au sens de l'adoption des normes et de la conclusion des contrats, leur « contrôle », c'est-à-dire le contrôle de leur mise en œuvre, ainsi que les adaptations nécessaires. La « régulation » existe parce que les normes ne peuvent pas prévoir toutes les circonstances, doivent être interprétées et sont remises en question — en adaptation continue — en fonction des situations et des objectifs.

La régulation implique de rompre avec les conceptions interventionnistes, centralisatrices, uniformes, bureaucratiques et autoritaires de l'action publique pour mettre l'accent sur la définition et la mise en œuvre du développement à

moyen et long terme des systèmes sociaux en prenant en compte différents aspects de la réalité sociale (Thatcher, 2002).

La régulation repose sur des arbitrages entre des intérêts et des forces souvent contradictoires. Mais l'expression préliminaire de toutes les propositions et questions devrait être assurée afin de parvenir à un arbitrage relativement stable et efficace. Tout obstacle à l'expression d'une partie de la communauté sociale entrave toute la communauté. Reconnaître l'existence d'intérêts opposés, de contradictions dans le système social est même la condition de son existence et de sa continuité.

La régulation d'un monopole apparaît d'autant plus nécessaire que l'opérateur possède une meilleure information sur le système, ce qui crée une asymétrie d'information par rapport aux autres acteurs, et donc les conditions d'un éventuel abus de sa situation de monopole (qu'il soit public ou privé).

Dès lors, comment l'autorité organisatrice peut-elle exercer ses fonctions ? Plusieurs chemins ont été proposés. Pour certains, laisser faire le libre jeu du marché et de la concurrence seraient le meilleur moyen de trouver l'optimum pour une autorité publique ; les entreprises publiques devraient être privatisées et les services d'intérêt général devraient être déréglementés. Mais cela rendrait impossible les péréquations économiques, sociales, territoriales et temporelles et conduirait au démantèlement des missions de service public, contribuant à son tour à un démantèlement social.

Une autre voie serait le renforcement des contrôles étatiques et bureaucratiques. Mais cela sous-estime le rôle des utilisateurs et le rôle de partenariat des autorités publiques territoriales. Une telle voie perpétue également la direction financière de l'État. Cela a souvent facilité les progrès, mais avec des effets limités : subsistent en effet les déséquilibres structurels d'information entre les opérateurs et l'autorité organisatrice, qui ont conduit au phénomène de la « capture du régulateur par l'opérateur ».

La création d'agences de régulation « indépendantes » a été encouragée dans le cadre du processus d'eupéanisation des « services d'intérêt économique général », intervenu depuis trente ans. Ce processus a reposé sur la mise en œuvre de trois types de séparation : entre les fonctions d'exploitation et de régulation ; entre le rôle d'actionnaire et les fonctions réglementaires de l'autorité publique ; entre les infrastructures, qui restent souvent des monopoles naturels, et les services. Cette dynamique se retrouve dans la plupart des pays de l'UE. Le droit dérivé de l'UE prévoit la création d'autorités de régulation sectorielles « indépendantes » dans chaque État membre, avec une coordination au niveau de l'UE. Elles sont chargées d'assurer une

concurrence effective, le fonctionnement efficace du marché, un accès non discriminatoire et l'égalité de traitement des opérateurs.

Ainsi, au cours des dernières années, des agences de régulation des services d'intérêt économique général ont été mises en place dans tous les pays de l'UE, en relation avec l'ouverture à la concurrence et/ou la privatisation d'un nombre croissant d'activités de communication (télécommunications et services postaux) ; les transports - en particulier pour le chemin de fer ; l'énergie - l'électricité et le gaz ; la radiodiffusion ; les services locaux tels que l'eau, le chauffage urbain, etc. Le processus de libéralisation oblige les pouvoirs publics à veiller à ce que les opérateurs respectent les règles de concurrence ainsi que les obligations de service public.

Par ailleurs, des autorités de concurrence sont en place dans tous les pays européens, qui interviennent également dans les différents domaines des SIEG, notamment pour mettre en œuvre les règles communes de concurrence de l'UE, conformément à la compétence « exclusive » conférée en la matière par les traités. Il existe également des autorités spécifiques chargées de la protection des consommateurs.

Les agences nationales de régulation peuvent avoir différentes fonctions et statuts juridiques, différents schémas d'organisation, compétences et pouvoirs, selon les traditions nationales et les particularités sectorielles.

Elles peuvent être chargées de :

- contrôler la concurrence et son efficacité ;
- œuvrer pour l'introduction de la concurrence dans un certain domaine, ce qui conduit à une régulation « asymétrique » favorisant les concurrents au détriment de l'« opérateur historique » ;
- organiser l'introduction de la concurrence pour éviter les effets pervers (absence d'incitations aux investissements, multiplication des externalités négatives, concentrations territoriales, etc.) ;
- se concentrer sur l'accès des différents opérateurs aux infrastructures de monopole naturel (réseaux d'électricité et de gaz, réseaux ferroviaires, réseaux d'eau et d'assainissement, etc.) ;
- assurer un équilibre évolutif entre des objectifs contradictoires, en particulier entre la concurrence et les obligations de service public.

Les agences de régulation relèvent une série de défis essentiels en matière de services d'intérêt général, notamment :

- la distinction entre réglementation (adoption de normes) et systèmes de régulation de systèmes complexes ;
- la définition nécessaire des objectifs et des finalités de la régulation ;
- la nécessité de limiter ou de remédier aux asymétries de connaissances, de savoir-faire, etc., entre opérateurs et régulateur ;
- la question de « l'indépendance », par rapport à qui et quoi (État et pouvoirs publics, opérateurs, lobbys, ...?), et comment, avec quelles garanties ;
- les missions des agences, leur composition, leur fonctionnement, leurs moyens ;
- le type de régulation : économique, administrative, quasi-contenue ;
- les relations entre régulation et évaluation ;
- les niveaux de régulation (du niveau local au niveau de l'UE) et les relations entre plusieurs niveaux ;
- la participation démocratique et la régulation multi-acteurs...

Il n'est pas possible d'éliminer complètement les asymétries d'informations et autres entre les opérateurs, les régulateurs et les autorités publiques ; mais il est possible de les limiter et de réduire leurs effets. Il faut passer d'un jeu des « deux joueurs », entre régulateur et opérateur(s), d'une régulation par « experts » à une régulation d'« acteurs », intégrant d'une part, les travailleurs et leurs syndicats, d'autre part, les utilisateurs — petits et grands, particuliers et industriels — à chaque niveau territorial, à commencer par le niveau local. En raison de leurs expériences diverses, tous ont beaucoup d'informations et de connaissances à partager, dont les autorités publiques « manquent » et ils peuvent 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 SIEG et des entreprises publiques.

5. Comment mettre en œuvre à la fois la « régulation » et l'efficacité économique et sociale de chaque entreprise publique ?

L'évaluation des entreprises publiques est essentielle pour leur évolution dans le temps et dans l'espace, afin de mieux répondre aux besoins changeants des consommateurs, des citoyens, de la communauté et de la société.

D'une part, l'évaluation se concentre sur la pertinence des décisions concernant l'organisation et le financement des services, sachant qu'il n'y a pas

de « modèle » unique pour tous : les spécificités de chaque secteur et l'héritage historique de chaque pays doivent être pris en compte, ainsi que les évolutions techniques, économiques et sociales. Un meilleur équilibre entre monopole et concurrence doit être respecté, ainsi qu'entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux, entre la variété des territoires concernés, entre les différents modes de financement possibles, etc. Seules les expériences pratiques et les ajustements permettent l'adaptation progressive de règles communes et de leur mise en œuvre.

D'autre part, l'évaluation se concentre aussi sur l'efficacité économique et sociale de chaque opérateur de service, sur son effectivité et sa performance à répondre aux besoins.

Cependant, l'évaluation des services publics ou des services d'intérêt général reste exceptionnelle. Une série d'arguments ont été avancés pour justifier l'inertie ou les obstructions (Bauby, 2016) :

- Les élus sont souvent considérés comme les seuls capables de définir l'intérêt général et donc les services publics ; développer des procédures d'évaluation autonomes équivaldrait à les soupçonner de ne pas être en mesure d'assumer leurs responsabilités.
- Les agents publics et les managers d'entreprises fournissant le service affirment qu'ils sont les seuls capables de gérer la complexité, les contraintes et les possibilités d'action existantes ; ils soulignent souvent qu'ils ne peuvent être évalués que par des pairs.
- Les employés des entreprises publiques et des prestataires de SIEG considèrent également souvent les utilisateurs ou la société civile comme moins aptes à mesurer les services qui leur sont fournis et à pouvoir évaluer leurs besoins réels/effectifs.
- Tous soulignent la complexité de l'évaluation des performances, qui doit prendre en compte non seulement le prix mais aussi la qualité, l'accessibilité et les relations de service, toutes les externalités négatives et positives.

Dès lors, l'évaluation doit être :

- multicritères, en définissant des indicateurs qui couvrent tous les objectifs et missions, en les combinant (par exemple, le prix et la qualité, les externalités positives et négatives, le long terme et le court terme, etc.), en tenant compte des objectifs multiples et parfois contradictoires, en définissant des ratios mixtes intégrant les différents aspects à mesurer ;

- multi-acteurs, pour prendre en compte les attentes et aspirations de toutes les parties prenantes concernées ;
- multi-niveaux, à chaque niveau d'organisation territoriale de la communauté.

De telles évaluations permettent également la comparaison entre différents types de services, qui peuvent être partagés avec les citoyens/utilisateurs pour garantir la transparence, soutenir le dialogue et la modernisation « partagée » des entreprises publiques (Tönurist et Karo, 2016).

Les six objectifs communs prévus dans le protocole 26 annexé aux traités de l'UE pourraient servir de base à de véritables évaluations des entreprises publiques en charge des SIEG (Bauby et Similie, 2014).

6. Pourquoi et comment développer la participation des parties prenantes ?

L'implication des parties prenantes suppose de renverser l'approche traditionnelle selon laquelle les objectifs et les moyens sont définis en haut puis souvent imposés en bas. Il s'agit de partir des besoins et de leur évolution en organisant leur expression de multiples façons. Les parties prenantes disposent de nombreuses informations, capacités et attentes permettant à la fois la régulation et la modernisation des entreprises publiques et des SIEG.

Plutôt que de compter sur un nombre croissant d'« experts » ou de consultants, on pourrait organiser l'expression systématique des besoins individuels et collectifs et de leurs évolutions. À cette fin, plusieurs moyens sont disponibles aujourd'hui. Premièrement, les utilisateurs peuvent directement exprimer leurs commentaires, opinions ou propositions lorsqu'ils sont en contact avec des SIEG ou des entreprises publiques. Deuxièmement, ils pourraient utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, ce qui leur permettrait non seulement de présenter leurs attentes, leurs besoins, leurs opinions et leurs revendications, mais également de développer des interactions entre les entreprises et les utilisateurs. Troisièmement, on pourrait encourager toutes les autres formes de communication orale et écrite, telles que les panels de citoyens, etc.

Sur cette base, les demandes sociales pourraient être agrégées, avant d'être soumises à plusieurs expertises, car il n'y a jamais une seule réponse à une question ou un problème mais plusieurs solutions possibles. Des choix et des

arbitrages doivent donc être faits. Ainsi, les associations d'utilisateurs ou de consommateurs pourraient se voir octroyer des « droits de tirage » afin de promouvoir une expertise différente de celle des experts « officiels ».

La synthèse de l'état des demandes sociales et des solutions possibles faciliterait le développement d'un débat public, de délibérations collectives. Celles-ci seraient différentes des « concertations » ou « consultations » qui sont parfois organisées et qui n'ont souvent aucun impact sur le processus décisionnel. Il ne s'agit pas de remettre en cause les responsabilités des pouvoirs publics et leurs pouvoirs de décision et d'arbitrage. En fait, c'est tout le contraire, car les choix des pouvoirs publics seraient d'autant plus pertinents, acceptés, efficaces dans leur mise en œuvre qu'ils reposeraient sur la participation *ex ante* de toutes les parties prenantes.

Bien sûr, la participation des parties prenantes prend du temps, mais le temps consacré à l'information, au dialogue et à la délibération collective est largement compensé par une mise en œuvre plus efficace des décisions.

Les entreprises publiques et les SIEG n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre à l'évolution des besoins de chaque habitant, communauté, territoire et société.

La mise en œuvre de la participation démocratique des acteurs concernés (direction et employés des entreprises publiques, syndicats, usagers et citoyens, municipalités et leurs élus) combinée à la recherche d'une régulation par les acteurs et d'une évaluation multicritères et multiniveaux doivent permettre de développer un nouveau type de régulation et de développer des stratégies de modernisation.

Centrer la régulation sur la participation des parties prenantes et la délibération publique est une variante de la « régulation sous les rayons du soleil » (Henry 1997 ; De Witte et Saal, 2008). Cette forme spécifique de régulation — dite “sunshine regulation” — a été créée au XIXe siècle aux États-Unis et consiste en l'exposition publique de la performance en vue du débat public et de l'expression pluraliste.

Si le public considérait les pratiques de monopoles ou d'entreprises publiques comme abusives ou illégitimes, les opérateurs seraient amenés à modifier volontairement leurs pratiques sans y avoir été contraints formellement.

Mettre les problèmes sous le contrôle du public et sortir des relations « face à face » sont des moyens qui pourraient prévenir et limiter les risques de corruption, de fraude, de clientélisme et de politisation.

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

Références

- ALLAIS, M. (1945), *Economie pure et rendement social*, Sirey.
- BANCE, P. (dir.) (2016), *Quel modèle d'Etat stratège en France ?*, PUHR.
- BANCE, P. (dir.) (2015), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, PURH.
- BAUBY, P. (2016), *Service public, services publics*, 2ème éd., La Documentation française.
- BAUBY, P. (2015), « Remettre à l'endroit... le 'rapport principal-agent' », dans Bance, P., 2015, PURH.
- BAUBY, P. (2011), *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences Po.
- BAUBY P. (1998), *Reconstruire l'action publique*, Syros.
- BAUBY, P. (1991), *L'Etat stratège*, Editions ouvrières.
- BAUBY, P. and SIMILIE M., M. (2014), « Europe » chapter, in UCLG (ed.), *Basic Services for All in an Urbanizing World*, Routledge.
- BELLOC, F. (2014), Innovation in State-Owned Enterprises: Reconsidering the Conventional Wisdom, *Journal of Economic Issues*, 48(3).
- BERGOUIGNOUX, J. (2000), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Documentation française.
- BERNIER, L. (Ed.) (2015), *Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance, Learning from Fifteen Cases*, Peter Lang.
- CIRIEC (2000), *Services of General Economic Interest in Europe, Regulation, Financing, Evaluation, Good practices*, ed. by CIRIEC and CEEP, Liège.
- CIRIEC and TEPSA (1995), *Les entreprises publiques dans l'Union européenne : entre concurrence et intérêt général*, Pédone.
- CIRIEC Working Papers on case studies of public enterprises (2013-2015), <http://www.ciriec.uliege.be/publications/wp/>
- Commissariat général du Plan (2003), *Réguler les services publics en réseaux : l'expérience européenne*, La Documentation française.
- DE WITTE, K., and David S. SAAL (2008), 'Is a Little Sunshine All We Need? On the Impact of Sunshine Regulation on Profits, Productivity and Prices in the Dutch Drinking Water Sector'. Open Access publications from Katholieke Universiteit Leuven urn: hdl:123456789/200140. Katholieke Universiteit Leuven. <http://ideas.repec.org/p/ner/leuven/urnhdl123456789-200140.html>
- EISENHARDT, K. M. (1989), Agency theory: An assessment and review, *Academy of Management Review*.
- European Commission (2016), *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, Institutional Paper 31.

- FLORIO, M. (2013), *Network Industries and Social Welfare. The experiment that reshuffled European Utilities*, Oxford University Press.
- GOMEZ-IBANEZ, J. A. (2007), *Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s*, World Bank Policy Research Working Paper.
- HAYEK, F. von (1944), *The road to Serfdom*, Routledge Press.
- HAYEK, F. von (1960), *The Constitution of Liberty*, London and Henley-Routledge and Kegan Paul.
- HAYEK, F. von (1976), *Law, Legislation and Liberty*, Vol II, *The Mirage of Social Justice*, Routledge and Kegan Paul.
- HENAF, G. (dir) (2001), *Concurrence et services publics : enjeux et perspectives*, Rennes, PUR.
- HENRY, C. (1997), *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, PUF.
- KUISEL RICHARD, F. (1984), *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Gallimard.
- LAFFONT, J-J. et TIROLE, J. (1993), *Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LÉVÊQUE, F. (2004), *Economie de la réglementation*, La Découverte.
- MANKIW, G. N. (1998), *Principles of Economics*, Dryden Press.
- MILL, J. S., 1873, *Principes d'économie politique*, Lib. Guillaumin.
- OECD (2011), *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, Paris, OECD.
- OECD (2015), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD.
- RENTSCH, C. and FINGER, M. (2015), Yes, No, Maybe: The Ambiguous Relationships between State-Owned Enterprises and the State, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 86, Issue 4.
- RODRIGUES, S. (2000), *La nouvelle régulation des services publics en Europe*, TEC&DOC.
- THATCHER, M. (2002), Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *West European Politics*
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/995b4a43-0efc-4fbc-b7eb-b2d026f4c04e.pdf>
- TÖNURIST, P. and KARO, E. (2016), State Owned Enterprises as Instruments of Innovation Policy, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 87, Issue 4.
- VAGLIASINDI, M. (2008), *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, Policy Research Working Paper, Washington DC, World Bank.

WALRAS, L. (1875), « L'État et les chemins de fer », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1897.

WIEVIORKA, M., TRINH, S. (1989), *Le modèle EDF*, La Découverte.

This yearly series of working papers (WP) aims to publish works resulting from the scientific network of CIRIEC. The WPs are subject to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of CIRIEC's international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s') one.

The submissions are to be sent to CIRIEC (ciriec@uliege.be).

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir des travaux issus du réseau scientifique du CIRIEC. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et du rédacteur de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer au CIRIEC (ciriec@uliege.be).

This working paper is indexed and available in RePEc
Ce working paper est indexé et disponible dans RePEc

ISSN 2070-8289

ISBN 978-2-931051-37-5

EAN 9782931051375

<http://doi.org/10.25518/ciriec.wp202007>

D/2020/1406/07-d

WP Collection 2020

- 2020/01 Building Sustainable Local Food Solutions: How Canadian Indigenous Communities are Using the Social and Solidarity Economy to Implement Zero Hunger
Jennifer SUMNER, M. Derya TARHAN & John Justin McMURTRY
- 2020/02 L'Economie solidaire en Turquie et son écosystème : un avenir encore incertain
Olivier GAJAC & Selin PELEK
- 2020/03 Le recouvrement des coûts : un défi pour une gestion durable des déchets ménagers en Algérie. Cas de la Commune d'Annaba
Tahar TOLBA, Aurore MORONCINI & Youcef KEHILA
- 2020/04 Agricultural production cooperatives and agricultural development: Is there a niche after all? Findings from an exploratory survey in China
Axel WOLZ, Shemei ZHANG & Ya DING
- 2020/05 Long Way to Universal Health Coverage (UHC): Are Policy Dialogue Processes Appropriate to Negotiate Trade-Offs in Africa? The Cases of Benin and Senegal
Elisabeth PAUL, Fabienne FECHER, Céline DEVILLE, Youssoupha NDIAYE, Farba Lamine SALL, N'koué Emmanuel SAMBIÉNI, Remo MELONI & Denis PORIGNON
- 2020/06 In the Quest for Semi-Industrialized Economy: Strategies for Agricultural-Based Industrialization through Co-operatives in Tanzania
Paulo ANANIA & Paschal NADE
- 2020/07 La gouvernance des entreprises publiques en situation de monopole
Pierre BAUBY



© CIRIEC
No part of this publication may be reproduced.
Toute reproduction même partielle
de cette publication est strictement interdite.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization.

Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations; etc.).

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses objectifs sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; « l'économie sociale » : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



INTERNATIONAL CENTRE OF RESEARCH AND INFORMATION
ON THE PUBLIC, SOCIAL AND COOPERATIVE ECONOMY - AISBL

CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - AISBL

Université de Liège | Quartier Agora | Place des Orateurs 1 | Bâtiment B33 -
boîte 6 | BE-4000 Liège (Belgium) | T +32 (0)4 366 27 46 | F +32 (0)4 366 29 58
ciriec@ulg.ac.be | www.ciriec.ulg.ac.be