

L'AVENIR DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

Rôle et gouvernance dans la mise en œuvre de politiques stratégiques innovantes et du développement économique

*Paris, le 25 février 2015
Centre Pierre Mendès France à Bercy*

**Les entreprises publiques aujourd'hui :
Internalisation des missions, performance et gouvernance**

Luc Bernier
ENAP, Canada

Dans un premier temps, nous avons étudié quinze entreprises publiques dans neuf pays qui oeuvrent dans des secteurs aussi diversifiés que l'eau, l'électricité, la finance, les infrastructures immobilières, la poste, le transport aérien, local ou maritime, les services d'ingénierie. Elles sont des organisations complexes qui remplissent une mission d'intérêt public tout en étant des opérateurs efficaces dégageant des performances financières assez robustes. Ces entreprises publiques fonctionnent dans des systèmes politiques aussi différents que ceux du Pérou, de la Suède, de la tradition d'origine britannique au Canada et en Irlande ou dans des systèmes continentaux européens en France, en Belgique ou en Italie. Elles fonctionnent dans des pays de grande taille comme l'Allemagne ou plus petits comme l'Autriche ou l'Irlande. Pendant longtemps, il s'est fait peu de recherche sur les entreprises publiques parce que les chercheurs concentraient leurs travaux sur les privatisations. Les derniers ouvrages importants sur le sujet datent des années 1980. Pourtant, les quinze cas réunis dans ce livre témoignent que des entreprises publiques ont toujours une place et que l'intérêt général peut être porté à travers diverses formules où contractualisation et propriété publique se mêlent.

Dans un deuxième temps, les cas du livre dirigé par Philippe Bance complètent cette étude en étendant l'analyse à d'autres secteurs de l'intervention de l'État et en considérant la logique du faire faire par le privé. Ce second livre plus centré sur la France offre aussi une présentation claire et mise à jour de la notion d'intérêt général et du lien entre politiques publiques et entreprises publiques avec des exemples intéressants.

Les entreprises publiques ont encore un rôle à jouer. L'État ne se retire plus pour laisser la place au secteur privé. La renationalisation ou la remunicipalisation de divers services publics se situe dans le même esprit. Si les nationalisations face à la crise de 2008 étaient faites sans stratégie et souvent temporaires, ce n'est pas le cas des entreprises analysées ici. L'histoire de la compagnie des eaux de Berlin remonte à 150 ans, celle de Milan à 1888. À Vienne, la première ligne de tramway tiré par un cheval date de 1865. D'autres entreprises présentées sont très récentes, comme Infrastructure Ontario par exemple, et témoignent de l'actualité de la formule.

1) La Mission de Service Public

Paradoxalement, circonscrire la définition de la mission de service public et l'énoncer a été difficile dans plusieurs études de cas même si une entreprise publique sans cette mission n'en est pas vraiment une. Contribuer à l'intérêt général en distribuant de l'eau potable à l'ensemble d'une population, assurer le ramassage des ordures, organiser un système de traitement des eaux usées,

distribuer de l'électricité, assurer un système de traversiers fiable, etc. sont des missions qui semblent aller de soi dans plusieurs pays et qui sont d'intérêt général. La protection de l'environnement et la responsabilité sociale sont une façon de définir l'intérêt général.

Au Pérou, la plus grande entreprise d'eau et d'épuration du pays *SEDAPAL* offre des tarifs très bas qui doivent être financés par l'État ; un des principes de sa tarification est en effet celui de l'équité sociale pour permettre à la majorité de la population de bénéficier du service. Paris offre également un système de solidarité pour ses citoyens aux revenus les plus faibles. Le transport en commun est quant à lui un service d'intérêt général réduisant la congestion automobile, la pollution, etc. À Bruxelles, les transports publics sont reconnus en tant que contributeur à la qualité de vie. Outre la livraison classique de lettres et de colis, la Poste française délivre les journaux et participe à l'aménagement du territoire. Si tout ceci était simple, on aurait pu confier ces services au privé mais c'est le public qui réussit à le faire.

2) Opérations et Performance

Avoir une mission publique n'empêche pas de bien fonctionner. À Milan, l'entreprise publique réussit mieux que la moyenne des services de distribution d'eau d'Italie. La préoccupation pour la clientèle, soulignée dans l'étude sur les transports en commun à Vienne est une dimension récente et importante. Les usagers sont des clients qui méritent un bon service. À Cologne, le groupe *SWK* réalise des surplus depuis 1996. En pratique, pour remplir leur mission publique et asseoir leur légitimité, les entreprises publiques d'aujourd'hui sont efficaces et rentables. À Berlin, les *BWB* ne perdent que 2 % de l'eau transportée, ce qui est bien moindre que les chiffres habituels dans son industrie. La qualité du service offert par les *Wiener Linien* est en progression depuis vingt ans malgré des pertes opérationnelles couvertes par la ville de Vienne. La *STIB* à Bruxelles fait face à une augmentation impressionnante de sa clientèle avec un certain succès, et ce, dans la limite de ses moyens.

Les entreprises publiques sont des entreprises aux tâches parfois complémentaires et nombreuses. Par exemple, *Infrastructure Ontario* a étendu sa mission par la tenue d'un registre du diabète pour compenser les lacunes d'une autre agence gouvernementale. Cette entreprise publique participe par ailleurs à un projet de centrale nucléaire. De la même manière, *DAA* exporte son expertise en gestion aéroportuaire et commerciale dans divers aéroports autour du monde. L'aéroport de Dublin est une entreprise de développement économique désormais en concurrence avec les autres aéroports irlandais, ce qui permettra de juger ses résultats par comparaison. Il serait également intéressant de comparer comment ce service d'une entreprise publique est compétitif avec le secteur privé. Dans le cas de *BC Ferries* comme dans d'autres, l'entreprise publique a remplacé des entreprises privées peu efficaces. Par ses besoins en équipement, elle contribue au maintien de l'industrie de la construction navale sur la côte ouest canadienne. *La Poste* a réussi à développer avec des résultats intéressants son secteur bancaire. Elle est même l'institution préférée des Français.

Les études de cas présentées ici témoignent dans l'ensemble d'une bonne performance des entreprises publiques. *VA Syd* illustre aussi les gains systémiques d'efficacité qui ont été obtenus dans le sud de la Suède. À Paris, après la remunicipalisation, les tarifs pour l'eau ont baissé de 8 %. La qualité des services offerts par les transports en commun viennois a été soulignée dans plusieurs classements internationaux. Bref, les entreprises publiques peuvent être rentables et efficaces.

3) La Gouvernance et la Régulation

Une dimension qui mériterait plus de recherche est le degré de gouvernance politique. Est-ce que, par exemple dans les services d'eau, les élus locaux doivent être au conseil d'administration ? Les réponses mises en exergue dans les études de cas varient selon les traditions. La renationalisation des eaux de Berlin vient d'un mouvement populaire sans l'appui d'aucun parti politique après des débats

sur les tarifs qui étaient jugés trop élevés. Pour la population, il semble normal que ce soit une entreprise publique qui s'occupe de tels services. À Cologne, en vertu de la législation allemande, les employés sont nombreux au Conseil de supervision. Au Canada, on a créé des entreprises publiques pour éloigner leur gestion du politique mais ce n'est pas vrai partout. Dans le cas de l'eau à Paris, la trop grande proximité du politique ne laisse pas assez de marge de manoeuvre à l'entreprise. Pour le transport public local à Bruxelles, la question du lien avec les partis politiques se pose également, les membres du conseil d'administration de la *STIB* ayant un lien avec les partis au pouvoir. Certaines des décisions les plus controversées dans le cas de *BC Ferries* en Colombie Britannique étaient celles prises par le Conseil des ministres de la province dans le passé. On y a adopté depuis un modèle plus moderne : une régie indépendante, une entreprise commerciale pour gérer les traversiers avec un conseil d'administration autonome, un régulateur indépendant et un contrat de service.

Le cas de la remunicipalisation de l'eau à Paris est intéressant sous l'angle de la gouvernance d'une autre manière. Dans la tradition française, il y a de grands opérateurs privés qui sont devenus des entreprises multinationales. Elles ont forcément les ressources et le savoir-faire pour convaincre les gouvernements de leur accorder la gestion de systèmes d'aqueducs. Si elles ont renoncé à combattre la remunicipalisation, faut-il y voir une estimation de leur part qu'il s'agit désormais d'un secteur peu rentable pour les entreprises privées ?

Les entreprises publiques contemporaines ont des structures de gouvernance qui sont souvent celles popularisées par l'OCDE en particulier avec des administrateurs indépendants. Cette normalisation fait que par exemple dans le cas d'*ENEL* en Italie, le changement de propriétaire n'a pas entraîné de changement fondamental de structure de propriété de l'ancienne entreprise publique. De telles entreprises publiques ont des conseils d'administration avec toutefois un principal qui n'est pas un actionariat dispersé. On est plus proche du modèle des investisseurs institutionnels.

Une autre dimension à retenir est la création de conglomérats publics. C'est le cas de *SEDAPAL* qui est dans un groupe d'entreprises de l'État péruvien. Si l'entreprise a une mission relativement claire, le plan stratégique de l'ensemble est encore à préciser. À Vienne, les transports en commun sont incorporés dans la *Wiener Stadtwerke Holding AG*. *Infrastructure Ontario* remplace trois anciennes entreprises publiques. *A2A* et le groupe *SWK* sont des illustrations de groupes multi-activités, même si pour *A2A* la diversification est surtout géographique. Le groupe *A2A* est le plus grand groupe italien multi-activités: énergie, eau et déchets. L'entreprise publique de Cologne est active dans le gaz, l'électricité, le transport en commun, les services logistiques (portuaires et autres), les bains publics, le logement, la collecte des ordures, les télécommunications ainsi que le recyclage, le planning urbain, etc. Il existe une littérature scientifique importante sur les holdings privés mais que savons-nous des holdings dans le secteur public ? Il s'agit d'un sujet de recherche à poursuivre.

Dans le cas des entreprises publiques établies en Europe, la régulation est faite à la fois par des organismes nationaux mais aussi par des instances européennes. En fait, la régulation des entreprises de réseaux est devenue un domaine de recherche à part entière comme leur gouvernance. Régulation et gouvernance corporative doivent aller de pair mais exigent que tous soient capables de jouer leur rôle respectif.

4) Autres enjeux

Ce qui ressort également des études de cas rassemblées dans ces livres est la sophistication des arrangements institutionnels tant au niveau de la gestion et des opérations que pour la gouvernance de ces entreprises. Par exemple, la création de la *VA SYD* dans le Sud de la Suède avait été précédée par quatre études dans les villes concernées et des discussions dans les conseils municipaux. En d'autres mots, les connaissances pour une bonne gouvernance et un fonctionnement optimal existent et sont utilisées. Les décisions sur la tarification relèvent aussi de calculs qui bénéficient d'une longue expérience acquise. La gouvernance est une question relativement bien étudiée et résolue et

c'est sans doute plus sur l'entrepreneuriat des dirigeants de ces entreprises qu'il faut à présent pousser la recherche.

L'absence de débat autour de la municipalisation de l'eau à Paris ou le manque de questionnement sur l'arrangement institutionnel actuel à Vienne pour le transport en commun peuvent être des indications de la légitimité de ces entreprises publiques. Le cas de l'entreprise de Cologne est représentatif de la légitimité que peuvent avoir ces entreprises pour lesquelles il n'y a pas de velléité de privatisation ni au conseil municipal ni dans la population.

Si les programmes de privatisation n'ont pas été faits pour des motifs d'intérêt général, bien au contraire, les entreprises publiques actuelles se situent sur une très fine ligne de démarcation entre le privé et le public. On constate en effet que le mouvement dans une direction ou l'autre n'est pas irréversible. Si la nationalisation peut être temporaire comme ce fut le cas pour les banques suédoises dans les années 1990 ou les banques et entreprises automobiles dans la crise de 2008, on peut aussi renationaliser, privatiser temporairement et revenir ensuite au public. On peut aussi ne privatiser que partiellement et conserver à l'État une portion suffisante du capital pour garder le contrôle.

Une autre dimension est celle de la commercialisation des entreprises publiques. Celles-ci sont parfois devenues des entreprises internationales importantes dont le rôle dans l'économie mondiale ou dans le contexte européen en particulier doit être mieux compris.

5) Pour la Suite

Les entreprises publiques sont des organisations hybrides, aux logiques complexes qui doivent internaliser les missions d'intérêt général qui leur sont confiées et ont démontré qu'elles en sont capables. On peut combiner efficacité et mission d'intérêt général. L'internalisation des missions d'intérêt général est une question centrale pour évaluer ces entreprises qui ont été forcées de s'adapter dans un contexte mouvant. Les entreprises publiques ont su se renouveler dans un contexte changeant. C'est ce que continuent à faire les entreprises publiques aujourd'hui et il est possible qu'elles soient un modèle pour demain que le CIRIEC va continuer d'étudier.