

L'AVENIR DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

*Place, rôle et gouvernance de l'entreprise publique
dans la mise en œuvre des politiques stratégiques d'innovation et de développement économique*

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

Un renouveau d'intérêt à propos des entreprises publiques : les raisons

Massimo Florio
Università degli Studi di Milano

Après plusieurs années de désintérêt, les entreprises publiques reviennent en tant qu'important sujet de recherche. Pourquoi après plus de deux décennies de négligence un regain d'intérêt pour ce sujet ? Il y a au moins cinq raisons.

- 1) Malgré des privatisations massives depuis les années 80, les gouvernements sont encore actionnaires et dirigent de grandes entreprises dans de nombreux pays. Et ces entreprises se portent bien.***

A titre d'exemple, sur les 2000 premières entreprises cotées du monde (classement Forbes Global 2000), plus de 10% sont en fait contrôlées par les gouvernements. Ces géants parmi les entreprises publiques détiennent plus de 20% des actifs de cette liste, ont une valeur marchande et une rentabilité qui dépassent largement les 15%. En termes financiers, la rentabilité moyenne de leurs ventes est supérieure à celle des entreprises du secteur privé, tandis que le rendement des capitaux propres et des actifs est semblable. Les entreprises publiques du peloton de tête se trouvent dans des pays aussi variés que le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les BRIC) mais aussi dans des pays économiquement développés tels la France, l'Italie, la Norvège et la Suisse. Parmi les secteurs industriels dans lesquels les entreprises d'Etat sont particulièrement performantes, on peut citer l'électricité, le gaz, le pétrole mais aussi les transports et les télécommunications. De nombreux gouvernements semblent actuellement plus intéressés par la gestion de ces entreprises que par leur privatisation.

- 2) Depuis la grande récession de 2008, les nationalisations ou d'autres formes de prise de contrôle par l'Etat ont été la réponse de plusieurs gouvernements à l'effondrement des banques et d'entreprises stratégiques.***

Les principales banques du Royaume-Uni, les plus grandes entreprises automobiles aux Etats-Unis et nombre d'autres entreprises ont dû faire l'objet d'un sauvetage par les gouvernements, y compris dans des pays où la pensée dominante néolibérale était hostile aux entreprises d'Etat. Le simple fait que ces gouvernements ainsi que d'autres aient pu envisager et procéder à ces nationalisations, même en admettant leur caractère exceptionnel et d'urgence temporaire, rappelle les événements de la Grande Dépression des années 1930, qui avait vu la création de nombreuses entreprises d'Etat pour des raisons semblables. Que des dirigeants nommés par des gouvernements et des capitaux fournis par l'Etat aient permis de procéder au sauvetage d'entreprises privées, a attiré l'attention des gouvernements sur leur responsabilités et leur capacités de répondre à un effondrement éventuel d'organisations d'importance économique systémique. Le consensus antérieur, selon lequel il n'était pas souhaitable que les gouvernements contrôlent les entreprises, s'en est donc trouvé modifié.

- 3) *De nombreux pays sont confrontés à une vague de “renationalisation” d’entreprises offrant des services d’intérêt général qui avaient été autrefois privatisées, ou de “remunicipalisation” de services publics locaux donnés en concession à des entreprises privées.*

Après avoir fait l’expérience des concessions ou d’autres types de participation de capitaux privés dans le service des eaux ou d’autres services locaux, les autorités municipales en particulier ont eu la preuve de ce que ces dispositifs n’œuvraient pas dans le sens de l’intérêt du citoyen. Elles sont revenues à la gestion directe des services publics. Pour ce qui est de l’eau, on trouve des exemples de retour à une gestion municipale en Allemagne, en France, aux Etats-Unis et en Amérique Latine. La raison principale vient des difficultés des entreprises privées à investir suffisamment, à assurer une maintenance convenable des réseaux, ou à offrir des tarifs accessibles aux résidents ; certaines municipalités ont simplement conclu que reprendre eux-mêmes la gestion de ces services leur serait moins coûteux.

- 4) *Dans le secteur industriel des réseaux, notamment l’énergie et les télécommunications au sein de l’Union Européenne où les marchés avaient été ouverts à la concurrence, de grandes entreprises publiques offrent des tarifs raisonnables aux consommateurs et affichent une bonne santé financière.*

Au sein de l’Union Européenne, le gouvernement est ainsi le principal actionnaire de certains acteurs clés en Allemagne, en France, dans les pays scandinaves, etc. De récentes recherches de l’Université de Milan¹ montrent que les consommateurs bénéficient fréquemment de tarifs inférieurs et d’un taux de satisfaction plus élevé dans les pays où les entreprises publiques sont présentes sur le marché. Celles-ci sont en outre bénéficiaires et rentables. Dans ces secteurs industriels, les entreprises publiques semblent avoir souvent survécu aux privatisations et se sont bien adaptées aux défis de la concurrence.

- 5) *Dans un marché de contrôle intégral des entreprises, les entreprises publiques ne sont plus uniquement des cibles de privatisation potentielle : elles se portent acquéreurs à la fois d’entreprises privées et d’entreprises publiques. Dans l’ensemble ces transactions se font dans le respect des critères d’efficacité managériale, puisque les acquéreurs sont des entreprises qui performant mieux que les entreprises cibles.*

Le résultat de recherches menées au sein de l’Université de Milan et en partenariat avec le CIRIEC (www.publicenterprise.unimi.it) et celles de l’OCDE (<http://www.oecd.org/daf/ca/soeworkingparty.htm>) ont permis de relever un nouvel activisme d’acquisition de la part des entreprises d’Etat. L’un des résultats² importants de ce nouvel axe de recherche est qu’en tant qu’acquéreurs, ces entreprises publiques ne violent pas l’Hypothèse de Gestion Inefficace. Parmi un vaste échantillon de transactions effectuées dans le monde entre 2004 et 2012, les acquéreurs publics étaient plus grands (en termes d’actifs, de nombre d’emplois et de chiffre d’affaires) et se caractérisaient par de meilleurs indicateurs de performance financière que leurs cibles des secteurs privés et publics. Dans cette perspective, en tant qu’acquéreurs, les entreprises publiques contribuent à l’efficacité des marchés d’acquisition, selon la théorie standard.

¹ Florio M. (2013), *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that reshuffled European Utilities*, Oxford University Press, Oxford and New York.

² Clo’ S., Fiorio C., Florio M. (2014), ‘Ownership and Performance in the Market for Corporate Control: The Role of State-Owned Enterprises’, Working Paper n. 2014-17, Department of Economics, Management and Quantitative Methods at Università degli Studi di Milano.