

L'AVENIR DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

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

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

Entreprises publiques : quinze études de cas¹

Jacques Fournier
Président d'honneur du CIRIEC-France

Je reviens ici sur le livre du CIRIEC international, publié en 2015 sous la direction de Luc Bernier aux éditions Peter Lang à Bruxelles, dont il m'a été demandé d'écrire la préface.

Intitulé "Les entreprises publiques aujourd'hui : missions, performance, gouvernance", il comporte une introduction de Luc Bernier et Massimo Florio suivie de quinze études de cas et d'une conclusion de Luc Bernier.

Les études de cas sont présentées en trois parties, couvrant trois secteurs d'activité.

Eau et sanitaire : sont traités le processus de privatisation puis de remunicipalisation des eaux de Berlin, la gouvernance de VA SYD (water and sewage south) en Suède, le fonctionnement du service de l'eau et de l'hygiène publique à Milan, celui de SEDAPAL (servicio de agua potable y alcantarillado de Lima), au Pérou et la remunicipalisation du service des eaux à Paris.

Transport : les études portent sur les services de transport public local à Vienne et à Bruxelles, sur les transports par ferry de Colombie britannique au Canada et sur l'autorité de l'aéroport de Dublin en Irlande.

Autres services publics : sont évoquées l'agence de gestion des infrastructures en Ontario, Canada, La Poste française, les transformations intervenues dans le secteur énergétique en Italie, la caisse de dépôt et placement du Québec et la Stadtwerke de Cologne en Allemagne.

Je reproduis ci-dessous le texte de la préface qu'il m'a été demandé d'écrire pour cet ouvrage.

Préface

L'entreprise publique est-elle une espèce en voie de disparition ou une plante vivace porteuse d'avenir ?

Les quinze études de cas présentées dans cet ouvrage ne peuvent que conforter dans le choix de la seconde branche de l'alternative.

¹ Publié dans *Action publique*, blog de Jacques Fournier, *Journal Le Monde*, voir : <http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/?p=439>

Ce livre ne nous présente pas que des réussites. Il ne sous-estime pas les difficultés rencontrées. Il fait par là comprendre les évolutions en cours et permet d'éclairer l'avenir.

Les entreprises concernées opèrent dans neuf pays, en Europe ou sur le continent américain, elles ont des champs d'activité très divers – eau et assainissement, transport, services urbains, finances, énergie, communication -, leurs niveaux d'intervention, national, régional ou local, et leurs modes de gouvernance, plus proches, selon le cas, du droit public ou du droit privé, sont différents. Mais elles ont toutes en commun le service de l'intérêt général, elles sont toutes des organisations hybrides, *entreprises*, agissant sur le marché, mais entreprises *publiques*, contribuant à l'action publique.

L'intérêt de la recherche engagée sous l'égide du CIRIEC International est de montrer les problèmes qui se posent à elles en ce début du 21^{ème} siècle, dans le troisième temps de l'évolution qu'elles ont connue depuis la fin du dernier conflit mondial.

Le premier temps fut celui de leur affirmation comme acteur essentiel d'un développement économique fortement encadré par les pouvoirs publics, à un moment où l'intervention de l'Etat dans l'économie paraissait naturelle. Les entreprises publiques sont alors, à côté des administrations, l'un des fleurons dans la panoplie des acteurs publics. Grands services publics de réseau, établissements de crédits et entreprises industrielles constituent un vaste ensemble, tantôt plus centralisé comme en France et au Royaume Uni, tantôt plus proches de l'échelon local comme en Allemagne ou en Autriche et leur rôle aura été déterminant, d'abord dans la période de reconstruction de l'après guerre, puis pour mettre en place, au cours des « trente glorieuses », les bases du développement.

Est venu ensuite un second temps, celui de la remise en cause, au nom d'un néolibéralisme qui a progressivement envahi la pensée économique. L'entreprise publique est dans le collimateur de la vision dominante. Elle subit les coups de boutoir qui lui sont assés au nom du consensus de Washington et du New Public Management. La supériorité intrinsèque de la gestion privée est érigée en dogme. En Europe la présence de l'entreprise publique reste tolérée mais on lui fait obligation de se banaliser – c'est la doctrine absurde de l'investisseur privé avisé sur le comportement duquel l'Etat actionnaire devrait calquer son action – et on entretient autour d'elle une suspicion permanente de violation des règles de concurrence. En découlent des programmes massifs de privatisation, parfois voulus, ailleurs imposés, dans les Etats de l'Union.

Nous sommes entrés maintenant dans un troisième temps, celui de la résilience. L'entreprise publique a résisté. Même si son champ s'est restreint, elle est toujours là. L'intérêt général continue à pointer son nez, au travers de l'enchevêtrement mondialisé des échanges marchands. La crise et la menace d'effondrement des systèmes bancaires ont entraîné un regain momentané de nationalisation. Mais le mouvement est plus profond et il est bien mis en valeur dans les deux volets du projet de recherche du CIRIEC piloté par Philippe Bance, Luc Bernier, Massimo Florio et Gabriel Obermann. Les études de cas recensées dans ce livre doivent en effet être rapprochées des analyses transversales qui ont été menées parallèlement et qui feront l'objet de publications dans plusieurs revues scientifiques. On voit ainsi se dessiner un tableau complexe et instructif.

Les études de cas nous montrent que l'entreprise publique est un instrument malléable, capable d'évoluer, de s'adapter, de se moderniser, qu'elle est susceptible de répondre à des attentes très diverses et qu'elle peut associer dans sa gouvernance les intérêts de multiples parties prenantes. Loin de constituer pour elle un handicap, son hybridité est une force. La tension qu'elle génère est féconde si elle est bien gérée. La culture que l'entreprise publique a de l'intérêt général, l'engagement de ses

personnels, le rapport qu'elle est en mesure d'entretenir avec la société civile, sont des atouts valorisables.

Les analyses transversales, de leur côté, révèlent qu'il n'y a pas aujourd'hui dans le monde un mouvement à sens unique de restriction du secteur public. Vues à l'échelle de la planète, privatisations et publicisations se balancent dans un équilibre relatif, variable selon les activités et les pays concernés. On voit la poussée des participations publiques réapparaître là même où l'on s'y attendait le moins, comme aujourd'hui en France dans le domaine de la politique industrielle. Et il est clair que l'entreprise publique reste un recours possible face à de nouvelles crises, qu'il s'agisse d'une crise économique de l'ordre de celle que l'on a connue en 2008 ou de la survenance de dérèglements climatiques majeurs qui rendraient nécessaire le déploiement au niveau mondial de moyens d'intervention nouveaux à rentabilité aléatoire.

L'avenir de l'entreprise publique dépend désormais de sa capacité à maintenir sa spécificité, son originalité. Il lui faut, entre pressions libérales et exigences citoyennes, tenir fermement les deux bouts de la chaîne, savoir faire face aux réalités du marché tout en restant fidèle à sa mission d'intérêt général.

Secteur public et secteur privé ne sont pas deux mondes différents. Ils sont étroitement imbriqués et peuvent s'influencer l'un l'autre. Le public peut trouver des exemples utiles dans les méthodes de gestion du privé. Le privé gagne à reconnaître sa responsabilité sociale. L'un comme l'autre ont aujourd'hui une vision internationale de leur développement. Ils peuvent coopérer, comme le montrent plusieurs des études présentées dans ce livre. L'entreprise publique n'est pas un oiseau rare isolé dans sa cage. Elle vit sur le marché. Elle en connaît les pratiques et doit savoir les mettre en œuvre à bon escient.

Mais, ce faisant, elle ne peut perdre un instant de vue la mission dont elle est investie. Sa vocation, même si l'exigence d'un équilibre dynamique s'impose à elle comme à toute autre entreprise, n'est pas d'enrichir ses actionnaires. Elle a une mission publique, elle fournit des services collectifs, elle est un acteur de l'économie des besoins. A ce titre, et indépendamment des objectifs sectoriels qui lui sont assignés, elle doit toujours être, d'une manière ou d'une autre, en quête de plus d'égalité dans le bénéfice de ses prestations, d'une meilleure qualité des services qu'elle rend aux diverses catégories de la population, d'une plus grande convivialité avec toutes les parties prenantes du monde politique économique et social et de la société civile.

Aucune des entreprises publiques présentées dans cet ouvrage ne réussit sans doute à satisfaire toutes ces exigences. Mais il n'est pas une d'entre elles qui ne s'y essaye d'une manière ou d'une autre, avec des succès bien sûr inégaux. Le panorama ainsi dressé n'est pas exhaustif. Des différenciations peuvent se faire jour. De nouvelles variétés peuvent apparaître. Mais ce qui caractérise l'entreprise publique, association d'une mission d'intérêt général et d'une action sur le marché, est bien une nécessité durable.

La plante reste vivace et continuera sans nul doute à diversifier et enrichir le jardin de l'économie.