



## **La résurgence de l'entreprise publique : phénomène temporaire ou renouvelé durable ?**

**Philippe Bance**

**MCF HDR Université de Rouen et président du conseil scientifique  
international du Centre international de recherche et d'information en  
économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC)**

Après les années 1980, des privatisations massives se sont produites à travers le monde et la forme d'organisation qu'est l'entreprise publique semblait touchée d'un discrédit durable. Le processus de mondialisation libérale, les révolutions conservatrices britannique et américaine, le consensus de Washington en avaient largement impulsé la dynamique. L'Union européenne avait très largement contribué au processus mondial de privatisations : 45% des actifs privatisés à travers le monde de 1988 à 2008 l'ont été en Europe dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi ouest-européens ralliés aux arguments orthodoxes. (Privatization Barometer)

Pourtant, la crise de 2008 a apporté un cinglant démenti aux partisans de l'orthodoxie, particulièrement aux théoriciens des droits de propriété, qui voyaient dans la supériorité intrinsèque de l'organisation privée et dans un marché largement débarrassé de l'intervention et de l'entreprise publiques une... fin de l'Histoire. Des nationalisations ont joué un rôle d'amortisseur, d'indispensable remède pour atténuer les graves conséquences économiques et sociales de la crise. Cette inversion de tendance s'est produite dans des pays libéraux, notamment anglo-saxons et peu enclins à une intervention publique proactive, pour sauver des entreprises en difficulté, préserver l'outil de production face au risque de cessation d'activité. Il a pu s'agir également de doter les Etats de moyens et d'outils permettant de mener des politiques stratégiques. De plus, un phénomène de « remunicipalisation » s'est produit afin de redonner aux autorités locales une meilleure maîtrise des prestations de service public.

Cette résurgence du thème de l'entreprise publique, a suscité des recherches pour en analyser les caractéristiques et la portée. L'OCDE s'y est consacrée (2011) en cherchant à établir des normes de gouvernance pour les entreprises publiques. Le CIRIEC a conduit durant les quatre dernières années, des programmes de recherche par sa Commission scientifique internationale « Entreprises publiques – Services publics » et *via* la Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC France. Ces travaux ont débouché sur des publications diverses : quatre numéros spéciaux de revues, deux dans *Annals of Public and Cooperative economy*, consacrés au futur de l'entreprise publique (Florio et Fecher, 2011 ; Bance, Fecher et Obermann, 2015), un dans *International Review of Applied Economics* (2013), un

autre encore dans *Journal of Economic Policy Reform* (2014) et enfin deux ouvrages (Bernier, 2015 ; Bance 2015). Une conférence internationale, organisée au ministère français de l'économie et des finances en février 2015, a présenté les résultats de ces recherches et débattu des perspectives d'avenir pour les entreprises publiques<sup>1</sup>.

Cependant, selon les statistiques fournies dans les rapports Privatization Barometer, alors que durant les premières années de crise les actifs « nationalisés » sont à l'échelle mondiale nettement plus élevés que ceux qui sont « privatisés », la tendance est inversée depuis 2012 (cf. annexe 1). Le rapport 2013-2014 considère qu'un mouvement de privatisations s'est engagé de janvier 2012 à novembre 2014 qui pourrait prendre une très grande ampleur, notamment sous l'impulsion de pays comme la Chine, l'Australie, la Turquie, la Grèce, le Portugal et l'Italie.

Il convient dès lors de s'interroger sur la portée de cette résurgence de l'entreprise publique : le phénomène n'est-il que temporaire, comme on l'avait souvent affirmé lors de la mise en œuvre après 2008 des programmes de nationalisations ; ou peut-on au contraire considérer que l'entreprise publique restera largement présente dans l'économie mondiale de demain ?

Pour mener cette analyse, la présente contribution a un double objet analytique. Le premier est de préciser quelle place l'entreprise publique pourrait avoir dans l'économie de demain. Cette place dépendra des missions que pourront et que souhaiteront leur assigner leurs autorités de tutelle. On précisera dès lors en quoi le cadre institutionnel international sera déterminant quant au devenir de l'entreprise publique (I). On s'interrogera en second lieu sur de nouvelles formes de gouvernance des entreprises publiques qui permettraient de répondre aux aspirations citoyennes et légitimer les actions à venir. On cherchera à préciser à cet égard comment éviter que ne se reproduisent certains travers du passé, liés notamment à une excessive instrumentalisation ou au contraire autonomisation de ces organisations, ou encore au manque de démarche participative dans la mise en œuvre des actions menées (II).

## **I) Entreprise publique et cadre institutionnel international**

Les entreprises publiques sont des organisations hybrides, c'est-à-dire en mesure, d'une part d'exercer des missions, parfois très contraignantes, d'intérêt général, d'autre part de répondre à des exigences commerciales. Leur permanence suppose qu'elles ne soient pas soumises à un processus de banalisation permanente de leurs comportements (i.e. d'assimilation à ceux des entreprises privées) qui rendrait caduque leur hybridité. La capacité propre de remplir des missions publiques suffisamment étendues est en effet une condition première d'existence. Par-delà le mobile financier d'apporter des dividendes à l'actionnaire, pourquoi en effet les pouvoirs publics souhaiteraient-ils garder le contrôle d'organisations sous le feu de

---

<sup>1</sup> Ce renouveau de l'entreprise publique a également suscité l'intérêt des autorités européennes, qui financent par exemple, par le programme Jean Monnet, des recherches ayant trait à l'alternative publique vis-à-vis du privé dans la prestation de services publics, *via* le réseau « Services of general interest in the EU: a citizens' perspective on public versus private provision (EUsers) », piloté par l'université degli Studi de Milan, en partenariat avec le CIRIEC.

diverses critiques : difficulté de pilotage du fait d'une propension des entreprises à s'émanciper de leurs autorités de tutelle et d'un manque de capacité d'expertise de ces dernières ; insuffisance efficacité intrinsèque abusivement associée par les tenants de l'analyse orthodoxe à la moindre rentabilité, à des droits de propriétés dégradés ou à des inefficiences organisationnelles<sup>2</sup> ; capacités limitées d'alliances et d'expansion à international du fait du contrôle public national...

Face à ces mises en cause, une réelle capacité des entreprises publiques d'agir efficacement en tant d'instrument de politique économique paraît nécessaire pour leur conférer une légitimité porteuse d'avenir. La « capacité »<sup>3</sup> des pouvoirs publics à leur faire assumer des missions publiques étendues est cependant remise en question. Le cadre institutionnel international est à cet égard déterminant. Trois scénarios seront ici considérés : la libéralisation mondialisée ; la montée en puissance de régionalismes ; l'instauration d'un volontarisme multilatéral.

### **1) La dynamique des privatisations du scénario de la libéralisation mondialisée**

Un enchaînement processuel, libéralisation - dissipation des spécificités des entreprises publiques – dénationalisations, peut être mis en exergue dans ce scénario. L'expérience européenne des dernières décennies permet d'illustrer les caractéristiques de ce processus.

Après l'Acte unique de 1986, l'Union européenne s'engage dans la perspective de constitution du marché unique dans une politique de libéralisation progressive de l'économie. Les entreprises publiques et leurs Etats propriétaires ne doivent pas dans cette optique « fausser la concurrence », adopter des comportements non conformes à la nouvelle conception communautaire concurrentielle et marchande de l'intérêt général. La Commission européenne, en gardienne de Traités, fait alors respecter, aux opérateurs publics comme aux Etats, une norme de comportement de « droit commun », celle dite de « l'investisseur avisé en économie de marché » (Pernin, 1996) : les comportements doivent être ceux d'opérateurs économiques de marché, donc d'entreprises privées qui opèrent dans les « conditions normales » d'une économie de marché. Les aides d'Etat (i.e. les subventions de tous types de collectivités publiques) aux entreprises sont en règle générale prohibées, hormis cas d'espèce autorisés : compensations d'obligations de service public, aides aux régions défavorisées, soutiens à l'économie en cas de perturbation économique grave ou encore mesures de préservation du patrimoine. Un renversement de la charge de la preuve est de plus institué en matière de contrôle par la commission européenne des aides d'Etat : les pouvoirs publics nationaux ou locaux doivent notifier et justifier en amont la conformité des aides octroyées, et prouver qu'elles ne suscitent pas de distorsions de concurrence. De par leur lien avec leur actionnaire,

---

<sup>2</sup> Voir les critiques faites par Mühlkamp "From State to Market Revisited: Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises" dans le numéro spécial de *Annals of public and cooperative economics* (Bance, Fecher et Obermann, 2015) vis-à-vis des travaux menés depuis les années 1990, et qui ont fait autorité, pour attester de la plus faible efficacité des entreprises publiques que des entreprises privées.

<sup>3</sup> Nous transposons ici, en l'appliquant aux Etats, le concept de Sen [2008] selon lequel la capacité est la possibilité effective d'un individu de choisir diverses combinaisons de fonctionnement, qui reflète donc la liberté dont il jouit pour mener tel type d'action ou un autre.

les entreprises publiques sont particulièrement visées par les contrôles. Un processus de privatisation (qu'on peut appeler banalisation) comportementale permanente des entreprises publiques en est résulté dès les années 1990. Comme le montrent les annexes 2 et 3 sur la base de l'indicateur du taux d'investissement<sup>4</sup>, les répercussions de cette politique sont radicales et structurelles, tant en France que dans les autres pays européens : antérieurement décalés et contra-cycliques sous l'effet des politiques nationales, les comportements des entreprises publiques se banalisent (et tendent ainsi à devenir pro-cycliques). Conjuguée à la conversion des PECO à l'économie de marché, une dynamique de dénationalisations massives se produit alors dans l'UE : comme le montre l'annexe 4, plus de la moitié de la valeur des actifs privatisés proviennent, dans les années 1990, de l'UE à 25 alors que la montant total de ces actifs est en très forte progression, notamment dans la seconde moitié de la décennie. La crise du début des années 2000 va cependant réduire globalement le volume des privatisations, mais la part de l'UE y reste prépondérante jusqu'en 2005. Les entreprises à privatiser en Europe tendent ensuite à se raréfier, ce qui limite l'ampleur du phénomène, sans que l'on change de paradigme. Les répercussions de la crise financière et des politiques de rigueur constituent cependant un puissant moteur supplémentaire de privatisations dans les pays de sud.

Cette dynamique de privatisations impulsée par la libéralisation a actuellement de fortes chances de s'étendre à l'échelle mondiale. Les accords de libre-échange bilatéraux ou multilatéraux impulsés par les institutions internationales et les dispositions adoptées avec l'OMC, poussent au contrôle des aides d'Etat pour ouvrir les marchés, lever des obstacles dits arbitraires au commerce, mettre en cause les aides d'Etat. Sont notamment visés les services publics, qui représentent une large part des actifs publics détenus par les Etats : dans les pays de l'OCDE, comme le montre l'annexe 5, ces services représentent la moitié des actifs des entreprises publiques d'Etat, près des trois-quarts si on y inclut la finance<sup>5</sup>. Les privatisations pourraient dès lors impacter fortement et rapidement les services publics en réseau des télécommunications, des postes, de l'électricité et des transports ferroviaires dans le cadre de dynamiques d'ouverture progressive à la concurrence. L'UE, en particulier la Commission européenne, pourrait avoir un rôle d'impulsion *via* les accords de libéralisation, dans le cadre de l'OMC, et récemment sur le commerce des services avec divers pays, d'autant qu'elle s'est préparée à l'exercice en la menant en interne. Car l'objectif est de faciliter le développement des investissements transnationaux dans les services et d'assurer l'expansion de groupes européens, notamment multiservices.

Mais, dans ce scénario, d'importantes vagues de nationalisations temporaires pourraient aussi se produire, car la libéralisation tend à amplifier les cycles économiques et susciter de profondes récessions. Ces dernières pousseraient alors de manière récurrente les Etats à jouer un rôle de sauvegarde dans l'attente de la reprise.

---

<sup>4</sup> Le taux d'investissement est bien sûr un indicateur parmi d'autres des spécificités comportementales des entreprises publiques de l'après-guerre aux années 1980. C'est un révélateur partiel de l'implication des entreprises publiques dans la mise en œuvre des politiques publiques par une action conjoncturelle (via, en cas de récession, une hausse des investissements ou une compression à la baisse de leur valeur ajoutée par compression tarifaire notamment). Cela n'épuise bien évidemment pas l'ensemble des modalités possibles de mise à contribution : politique d'endettement, contribution à la politique des changes, politique industrielle, politique salariale, etc.

<sup>5</sup> Voir également (CEEP, 2010 ; Bauby, 2011) sur le poids et le rôle des services publics européens

Pour autant, ce scénario peut se heurter à divers obstacles, qui retardent ou contrarient même la libéralisation. L'intérêt général national pousse parfois au maintien des protections réglementaires nationales, en particulier dans des secteurs mal préparés à une ouverture à la concurrence où l'attachement à la propriété publique. Des oppositions sociales suscitées par le processus de libéralisation peuvent également survenir de la part des salariés, des usagers ou de l'opinion publique, du fait de remises en cause de fonctions de régulation économique et sociale portées par la propriété et les services publics. La perception qu'en ont les populations vis-à-vis du fonctionnement antérieur des services et de la propriété publique est ici déterminante. Un autre obstacle tient à une extinction de la concurrence du fait de son caractère non soutenable ou faute d'investisseurs privés. L'apparition de monopoles privés pousserait les États à renouer avec la propriété publique à des fins d'intérêt général. Il en est de même de graves défaillances en termes de couverture des besoins sociaux fondamentaux (montée des inégalités dans l'accès aux services essentiels, insuffisante continuité dans la prestation de service...) du fait notamment de l'insuffisance des investissements sur le long terme. Le besoin de régulations et d'interventions publiques fortes et durables pourrait enfin ressurgir à l'occasion d'une très grave crise, pour se prémunir d'un effondrement économique ou de la crise environnementale. Cela pourrait initier des dynamiques différentes dans le cadre de la régionalisation ou du volontarisme multilatéral.

## **2) Le scénario non déterministe de la régionalisation**

Les dernières décennies ont été marquées par une multiplication des zones de libre-échange, en réponse notamment aux limites du multilatéralisme (Siroën, 2005). Ce processus s'inscrit *a priori* dans le scénario précédent de libéralisation mais peut aussi susciter des effets contraires par l'émergence d'institutions régionales dotées de fortes compétences de politique économique. La mise en place de restrictions commerciales, l'enclenchement de dynamiques de repli sur l'intra-zone, le développement de protectionnismes régionaux peuvent résulter de l'émergence d'espaces régionaux. Dans ces espaces, un intérêt général régional tend en tout cas à émerger selon des schémas qui peuvent cependant être opposés, procéder d'une logique de libéralisation étendue pour s'adapter à l'ordre mondial ou au contraire viser l'instauration de politiques propres pour se protéger d'effets non désirés de la mondialisation. Les compromis institutionnalisés entre États membres définissent la portée des renoncements nationaux consentis en matière de souveraineté.

Les processus de régionalisation pourraient dès lors présenter à l'avenir des caractéristiques très différentes selon les circonstances et les formes de compromis institutionnalisés adoptés. Il n'existe pas d'effets univoques sur les politiques économiques et sur la propriété publique, les compromis institutionnalisés pouvant tout aussi bien déboucher sur une libéralisation généralisée ou sur l'adoption de politiques communes proactives intégrées. On distinguera trois modes d'expression de ces processus selon le contenu des prérogatives régionales.

Dans un premier cas de figure, les politiques régionales sont peu intégrées, de portée restreinte, sans implication forte sur les comportements des États membres. La régionalisation laisse de très larges prérogatives aux États pour mener des politiques publiques nationales à l'appui de la propriété publique. Les États ou autorités locales restent maîtres du jeu et conservent de larges marges de manœuvre vis-à-vis des entreprises publiques. Les missions d'intérêt général ou de

service public des entreprises publiques continuent à s'exercer sans contraintes régionales, comme ce fut le cas durant les trente premières années de construction européenne. Les entreprises publiques ne sont dès lors que très peu impactées par la politique régionale.

Le second cas de figure procède de la démarche adoptée par l'UE après la signature de l'Acte unique de 1986 ou des zones de libre-échange. Une conception marchande de l'intérêt général, voire une téléologie de marché, fonde la politique d'intégration régionale. La libéralisation interne de l'espace régional s'accompagne d'un dépérissement des missions d'intérêt général<sup>6</sup> inspirées de préoccupations nationales qui peuvent limiter l'ouverture des marchés, sans qu'elles ne se réincarnent, du moins significativement, au niveau régional. Les effets sur les entreprises publiques sont dès lors analogues à ceux du scénario de la libéralisation mondialisée.

Dans le troisième cas de figure, de réels transferts de compétences de politique publique s'opèrent du niveau national vers les instances régionales. Pour ce faire, les Etats membres doivent être en capacité de s'accorder sur la nature des politiques publiques communes à mener et sur l'ampleur des pertes de souveraineté nationale consenties. Il convient de définir des objectifs communs, de spécifier des missions publiques à vocation régionale, de mettre en place des structures publiques d'appui de ces politiques. L'exercice est dès lors difficile, surtout si les pays ont des conceptions initialement éloignées les unes des autres et si les Etats membres ont, plutôt que des stratégies coopératives, des comportements opportunistes voire même de passer clandestin. La mise en place de coopérations renforcées infrarégionales peut cependant aider à dépasser certaines difficultés (Bance, 2012). Les entreprises publiques nationales et régionales peuvent dans ces conditions contribuer à la mise en œuvre des politiques communes. Il revient à l'espace régional de spécifier des missions d'intérêt général servant des interventions conjoncturelles ou structurelles. Les entreprises publiques régionales peuvent en particulier être un appui à des politiques sectorielles et de développement de technologies coûteuses, très risquées voire d'incertitude radicale (spatial, santé, énergies renouvelables...).

Ce dernier cas de figure pourrait par ailleurs être la phase initiale d'un scénario de régulation globale. Car si les dynamiques régionales s'exercent selon des options propres, elles interagissent à l'échelle mondiale. La constitution de zones de libre-échange pousse à la libéralisation mondiale en préparant une ouverture négociée réciproque. Mais des mesures de régulation forte et des politiques proactives, voire des replis protectionnistes, de certains espaces régionaux ont, s'ils se produisent, des effets d'entraînement dans la mise en œuvre de régulations globales et de missions étendues d'intérêt général dans lesquelles les entreprises publiques peuvent s'impliquer.

### **3) Le scénario du déploiement d'un volontarisme multilatéral mobilisant des entreprises publiques**

On se place ici dans la perspective d'une rupture radicale avec le consensus de Washington, par l'instauration de régulations planétaires proactives et d'une réelle coordination des politiques publiques nationales et régionales. Les changements

---

<sup>6</sup> Des missions de service public, formalisées et délimitées pour ne pas contrarier la concurrence, peuvent cependant subsister

seraient ainsi structurels, la rupture très prononcée vis-à-vis des politiques publiques adoptées durant les dernières décennies. Un nouvel ordre économique international émergerait avec la mise en œuvre de politiques publiques supranationales visant à corriger les déséquilibres économiques et sociaux mondiaux, à promouvoir le développement durable. Les conditions d'un tel changement sont exigeantes, car les divergences d'intérêts généraux nationaux ou régionaux et l'opportunisme des Etats sont sources d'inertie. Ces changements pourraient cependant avoir une double origine : économique et sociale d'une part, environnementale d'autre part.

L'avènement de crises de grande ampleur imputables aux politiques de libéralisation pourraient être à l'origine d'une refondation en profondeur des politiques publiques à l'échelle planétaire. Une crise systémique qui irait, contrairement à celle de 2008, jusqu'à un effondrement de l'économie mondiale, ne manquerait pas de bouleverser les politiques publiques nationales et régionales. Cela susciterait très probablement des replis protectionnistes mais aussi l'impulsion d'une réelle volonté de coordonner étroitement les politiques macroéconomiques sous l'égide des institutions internationales, anciennes mais probablement refondées. De même, de très fortes récessions des principales économies mondiales, plus encore si elles étaient récurrentes et rapprochées, pousseraient, par leurs effets dévastateurs sur la cohésion et la solidarité sociales nationales, au changement de paradigme. Une nouvelle architecture institutionnelle à l'échelle mondiale, fondatrice de politiques radicalement nouvelles pourrait ainsi émerger. Il s'agirait, pour remédier à des dynamiques sociales dévastatrices, de promouvoir une croissance pérenne et équilibrée, la production de biens publics mondiaux, la fourniture de services d'intérêt général, une répartition plus équilibrée des richesses (nord-sud, capital-travail...), et de lutter contre la pauvreté, la désertification et des flux migratoires incontrôlés. La production de biens publics mondiaux, la préservation contre les risques naturels et technologiques, seraient les pierres angulaires du changement, par une dynamique d'élaboration à l'échelle internationale d'un intérêt général global (Bance, 2011).

Pour produire des biens publics mondiaux et faciliter l'accès aux biens essentiels (PNUD ; Kaul, 2006), les entreprises et autres organisations publiques nationales voire supranationales pourraient être activement impliquées. Leur mobilisation faciliterait l'accès universel aux services de l'eau, de l'éducation, des soins primaires mais aussi à l'ensemble des services d'intérêt général, logement et services bancaires inclus. Par des investissements importants dans le secteur de l'eau, les organisations publiques lutteraient contre la désertification, la paupérisation des populations du sud et les exodes forcés. Dans le secteur de la finance, des missions de service public assignées à des organisations publiques régionales et supranationales pourraient compléter la panoplie des règles macro-prudentielles et des dispositifs de politique économique mobilisés pour éviter la résurgence de crises majeures et réduire l'amplitude des cycles économiques.

Une crise environnementale majeure due à une forte amplification à moyen terme du dérèglement climatique pourrait avoir des effets analogues : fort réchauffement, multiplication des cyclones, très fortes tempêtes et autres catastrophes naturelles majeures contraindraient la communauté internationale à la réactivité. L'urgence et le caractère impératif d'une action publique concertée à l'échelle planétaire pousserait à l'adoption de politiques communes d'une toute autre ampleur que la seule action par des marchés des droits à polluer dont on mesurerait alors pleinement la très insuffisante efficacité.

La mise en place de dispositifs réglementaires et d'interventions publiques proactives pourrait jouer un rôle de premier plan pour se préserver des risques naturels et technologiques. Des structures d'intervention permettant de faire face au rapide réchauffement climatique par des innovations technologiques radicales apparaîtraient indispensables, s'agissant d'éviter d'atteindre le seuil d'irréversibilité dont font état les études du GIEC. Les entreprises publiques pourraient alors être mobilisées pour développer les investissements dans des technologies de rupture, pour lesquelles l'incertitude radicale est très dissuasive pour les opérateurs privés car sans prévisibilité sur le retour rapide sur investissement. Les pouvoirs publics se trouvent en effet face à une contrainte de participation d'entreprises privées rétives. Il pourrait s'avérer de plus très difficile de faire assumer des investissements massifs à des entreprises privées dans des activités à fortes contraintes d'intérêt général. Les capitaux publics et les entreprises publiques pourraient jouer dès lors un rôle d'impulsion majeur pour développer les investissements d'avenir dans l'incertain et susciter le développement de technologies à très fort impact environnemental (Bance, 2015 b).

Dans la lutte contre l'effet de serre, certains secteurs sont très concernés pour leur impact environnemental, en particulier l'énergie (plus précisément de production électrique et se substituant aux combustibles fossiles), les transports (collectifs et à de train à grande vitesse). Des entreprises publiques peuvent y être des outils de promotion de la R&D pour diminuer drastiquement les coûts de production des énergies « propres » et développer les nouvelles technologies à faibles émissions de gaz à effet de serre. Des missions contraignantes d'intérêt général pourraient leur être imposées à ces fins. La mise en place d'entreprises transnationales publiques ou régies par des missions d'intérêt général global pourrait également, dans un contexte de difficultés financières croissantes des États, réduire les coûts du développement de ces technologies nouvelles et développer des projets malgré les échecs à craindre de l'incertitude radicale en matière de recherche scientifique et des difficultés de l'innovation radicale.

Cependant, dans cette optique, il conviendrait que les entreprises publiques assument efficacement les missions qui leur sont assignées, ce qui pose la question de formes de gouvernance adaptées à l'action.

## **II) De nouvelles gouvernances, source de (re)légitimation de l'action des entreprises publiques ?**

L'existence d'un cadre institutionnel international adapté est une condition nécessaire mais pas suffisante pour que les entreprises publiques puissent justifier d'un rôle actif et durable dans les économies de demain. Leurs spécificités comportementales, notamment leur moindre exigence de rémunération et leur lien direct avec les autorités, en font bien des instruments potentiellement utiles de politiques publiques, de régulations économiques nationales, régionales ou globales et de lutte contre l'effet de serre. Mais, ces potentialités ne garantissent nullement l'effectivité et l'efficacité de leurs actions. L'analyse rétrospective des résultats obtenus par les entreprises publiques est jalonnée de brillantes réussites mais aussi de graves échecs dans la mise en œuvre des missions qui leur étaient assignées et vis-à-vis des attentes de la société civile. La critique a fréquemment porté sur l'efficacité de ces organisations eu égard aux entreprises privées, sous l'impulsion de la théorie des droits de propriété ou de la relation principal-agent. L'efficacité de



l'internalisation des missions d'intérêt général par les entreprises publiques est bien une question essentielle pour juger de la portée de leur action et finalement de l'intérêt des autorités publiques à y recourir. La critique des entreprises publiques focalise souvent sur leurs formes de gouvernance. Il est donc nécessaire de s'interroger sur ces formes pour en tirer des enseignements utiles pour l'avenir. On va donc procéder à une analyse critique des modalités d'internalisation des missions d'intérêt général par les entreprises publiques (1) pour chercher à préciser quels changements permettraient d'exercer à l'avenir des missions étendues d'intérêt général répondant mieux aux attentes de leurs propriétaires mais plus largement de la société civile (2).

### **1) L'internalisation des missions d'intérêt général par les entreprises publiques : une rétrospective critique**

La propension des entreprises publiques à s'émanciper de leur propriétaire et des missions d'intérêt général est un phénomène très largement mis en avant par les critiques. Les néolibéraux mettent en exergue un phénomène dit de capture du régulateur, du fait des asymétries d'information et de la faible capacité d'expertise de l'Etat vis-à-vis des entreprises. Certains auteurs voient également parfois les entreprises publiques comme des Etats dans l'Etat. Ce phénomène d'émancipation vis-à-vis de l'autorité publique ne leur est cependant pas propre : entreprises privées, associations, mutuelles ou coopératives y sont également sujettes lorsqu'elles sont délégataires de missions de service public. On peut d'ailleurs considérer que la propension de l'entreprise privée à s'émanciper est la plus forte ; car, d'une part, les missions publiques obèrent la rentabilité des firmes, et d'autre part, n'existe pas de lien hiérarchique avec la puissance publique. La théorie de l'agence étudie cependant comment rapprocher par des contrats incitatifs le comportement des firmes aux objectifs du principal, mais sans distinguer les répercussions du mode de gestion, donc en toute négligence des spécificités des organisations publiques.

La question de l'émancipation est en tout cas capitale concernant les entreprises publiques dans la perspective d'une bonne internalisation de missions étendues d'intérêt général, car il s'agit de la principale raison d'être de ce type d'organisation. L'analyse développée par Hafsi (2001) met à cet égard en exergue un « cycle de l'entreprise publique ». Sa première phase qui se déroule après la création de l'entreprise publique, est marquée par une coopération étroite avec l'Etat sur la base d'objectifs initiaux partagés. Durant la seconde phase, après que les objectifs initiaux aient été atteints, l'entreprise développe une culture propre et tente de s'émanciper de la tutelle. Afin d'éviter de subir les contraintes informelles que la tutelle entend lui imposer et ne pas susciter de conflits avec elle, l'entreprise cherche à institutionnaliser les relations qu'elle entretient avec la tutelle. C'est ainsi que, dans une troisième phase, l'entreprise s'autonomise en développant notamment sa capacité propre d'expertise. L'autonomie s'étend également du fait que l'autorité de tutelle ne sait pas nécessairement à tout moment ce qu'il convient de faire de l'entreprise publique et n'a pas forcément la capacité d'expertise suffisante pour en faire le meilleur usage. L'autorité peut ainsi laisser une large autonomie à la firme ou la privatiser pour retirer des ressources permettant de desserrer sa propre contrainte budgétaire. On considérera que ce processus se déploie tout particulièrement lorsque les pouvoirs publics sont faiblement en capacité de faire évoluer leur fonction-objectif vis-à-vis des entreprises publiques et manquent notamment de

l'expertise nécessaire pour savoir comment ajuster leurs missions d'intérêt général eu égard aux évolutions de l'environnement. Cette autonomisation éloigne fréquemment les organisations d'une culture d'intérêt général ou de service public, des aspirations citoyennes et, poussée à l'extrême, débouche sur une utilisation privative des ressources des entreprises en total décalage avec leur objet même.

Pour intéressant qu'il soit, car éclairant sur les dérives autonomistes d'entreprises publiques, ce séquençage ne rend cependant pas compte d'une autre dynamique aux effets très différents et qui résulte au contraire d'une excessive instrumentalisation des entreprises publiques par la puissance publique. Ce type de situation peut se produire, comme on l'a vu en première partie, si le cadre institutionnel permet aux autorités publiques actionnaires de poser des exigences fortes de régulation économique et sociale. Il renvoie au cycle présenté dans la première partie de cette contribution qu'illustre la cinétique des comportements des entreprises publiques dans un contexte de fortes sollicitations des Etats, en Europe de l'après-guerre aux années 1980. On parlera ici de « cycle de vie de l'entreprise publique dans la régulation » (Bance et Monnier, 2000), caractérisé cette fois par la succession de phases d'instrumentalisation (voire d'hyper-instrumentalisation) et de relâchement des exigences de l'autorité de tutelle.

En faisant de l'entreprise publique un instrument proactif de politique économique, la tutelle soumet tout d'abord l'organisation à des missions contraignantes d'intérêt général. La phase du cycle est alors celle de la « publicisation » des comportements de l'entreprise, qui sont alors décalés (parfois très fortement) de ceux des entreprises privées. Les missions assignées à l'entreprise publique sont alors potentiellement diverses (de politiques industrielle, contra-cycliques, d'investissement, d'emploi, des changes...). Une importante dégradation des comptes des entreprises résultant d'une hyper-instrumentalisation des entreprises publiques n'est cependant pas soutenable dans la durée<sup>7</sup>. La seconde phase du cycle impose de mettre en latence les missions publiques contraignantes et coûteuses afin de permettre aux entreprises de récupérer de l'effort consenti. Cette phase est celle de la privatisation comportementale (de la banalisation), du rapprochement des comportements de ceux de l'entreprise privée. L'autonomie permet de redresser la situation financière des entreprises publiques. Au terme de cette phase de privatisation comportementale, l'entreprise publique retrouve sa capacité contributive à la régulation... ou est prête à quitter le secteur public puisqu'elle devient ainsi aisément vendable de par l'assainissement de sa situation financière.

Les effets pervers de l'hyper-instrumentalisation des entreprises publiques sont cependant manifestes : forte dégradation de comptes, lourd endettement, critiques portées sur l'efficacité des entreprises au regard de leur rentabilité et des éventuelles subventions octroyées, déstabilisations possibles des stratégies d'entreprise qui remettent en cause le développement de long terme de l'entreprise, dégradation de l'image de l'organisation...

Mais d'autres effets pervers de l'hyper-instrumentalisation sont également à associer à la relation bilatérale, au jeu à deux acteurs, autorité-entreprise publique, qui se noue souvent en phase de publicisation comportementale intense : cette relation tend à négliger l'expression de besoins émanant de la société civile. S'agissant par exemple de répondre à des besoins de régulation macroéconomique, les autorités

---

<sup>7</sup> La soutenabilité est cependant plus forte si secteur monopolistique que concurrentiel comme ce fut le cas des Grandes entreprises nationales françaises que pour des entreprises concurrentielles.

qui ne savent souvent par elles-mêmes comment solliciter les entreprises s'avèrent preneuses de projets d'entreprises, « solutions clef en main » susceptibles de répondre à leurs attentes. Les entreprises publiques cherchent quant à elles à se prémunir d'exigences de l'autorité publique par des missions astreignantes très fortement en décalage avec leur stratégie propre. Elles tendent alors à devancer la demande de l'autorité en jouant de leur capacité d'expertise pour présenter des dispositifs répondant à leurs propres objectifs. Par cette dialectique, et s'agissant en cas de crise d'agir vite pour déboucher sur des dispositifs proactifs de politique économique, les positions de la société civile sont alors faiblement considérées, même si cela engage sur des choix de société pour le très long terme<sup>8</sup>.

Il convient donc de se pencher sur un renouveau des formes de gouvernance, qui ne réduise pas l'intérêt général à une relation de type principal-agent, telle que considérée dans la théorie des incitations et des contrats, mais prenne plus largement en considération l'expression des choix collectifs dans l'implication des entreprises publiques dans la politique économique.

## **2) De nouvelles gouvernances *via* des Conseils de pilotage stratégique des entreprises publiques ?**

L'analyse rétrospective a mis en exergue trois types de travers associés au mode de gouvernance des entreprises publiques : l'excès d'autonomie ; la déstabilisation des stratégies d'entreprises associée à des missions trop astreignantes et mal calibrées ; la distanciation et le manque de prise en compte des aspirations de la société civile. Les contingences institutionnelles, historiques, régionales ou nationales pèsent cependant fortement sur les formes de gouvernance, les modalités d'internalisation des missions d'intérêt général et sur l'efficacité de l'action des entreprises publiques. Cela explique que certaines entreprises soient des références de par leur gestion alors que d'autres soient jugées très défaillantes dans l'exercice de leur missions, que certains secteurs publics nationaux apparaissent beaucoup plus performants que d'autres. Par ailleurs, les formes de gouvernance sont différentes (et ne manqueraient pas d'être plus encore à l'avenir), suivant que l'on mobilise les entreprises publiques dans un cadre national, régional ou plus largement supranational, ou pour des missions émanant de niveaux de compétences géographiques divers. Cependant, par-delà la diversité des situations concrètes, des règles communes pourraient s'appliquer pour éviter les travers du passé. De nouvelles gouvernances pourraient être mises en place, notamment dans un contexte où les entreprises publiques assument des missions étendues d'intérêt général, pour se prémunir d'une hyper-instrumentalisation par trop déstabilisante pour leurs stratégies, et les mobiliser efficacement dans un cadre d'action qui soit en phase avec les aspirations citoyennes.

Afin de se préserver du tropisme de l'instrumentalisation, tout en mobilisant les entreprises publiques autour de missions concertées d'intérêt général, on pourrait en effet doter les entreprises publiques de conseils de pilotage stratégique (Bance, 2015b). Y seraient représentées les différentes parties prenantes de la société : tutelle(s), directions d'entreprises, personnels, usagers, financeurs. Une mission importante de ces conseils serait de procéder, à l'appui d'expertises indépendantes,

---

<sup>8</sup> L'exemple type est l'adoption du programme électronucléaire français avec l'avènement de la crise de 1973 : en décidant dans l'urgence et sans consultation de la société civile, l'Etat a validé la stratégie d'EDF pour relancer la croissance économique nationale par des investissements massifs.

à des évaluations participatives pour analyser les caractéristiques de la stratégie adoptée par l'entreprise et leur adéquation aux missions assignées. Ces conseils veilleraient également à ce que ces missions soient mises en œuvre de manière souple et non déstabilisante pour les entreprises. On chercherait ainsi à faciliter la prise en compte des besoins évolutifs de régulation et à suggérer des pistes pour une meilleure mise en adéquation de la stratégie d'entreprise avec les missions publiques. Les expertises réalisées sous l'égide de ces conseils seraient à la fois techniques et participatives pour éclairer les alternatives stratégiques mais aussi impliquer avec la meilleure efficacité possible l'action de l'organisation autour des missions d'intérêt général. Les évaluations, dans leur dimension participative, pourraient se placer dans une perspective d'apprentissage et de dynamisation des acteurs autour des objectifs stratégiques. Il s'agirait notamment de mobiliser et de stimuler la culture de l'entreprise, et en l'occurrence la culture de service public ou d'intérêt général, à des fins d'efficacité dans l'exercice des missions. Il s'agirait encore pour des organisations soumises à des tutelles multiples, notamment dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux impliquant des pouvoirs publics situés à diverses échelles de compétence territoriale, de veiller à la compatibilité des différentes missions assignées.

Le rôle de tels conseils pourrait aller au-delà d'une simple action de surveillance, de mobilisation des acteurs et d'optimisation dans l'implémentation des missions. Ils seraient également en capacité d'émettre des avis sur l'adéquation des dispositifs de politique économique avec les potentialités de l'entreprise publique pour faire valoir le positionnement des parties prenantes de la société civile<sup>9</sup>. Ces conseils pourraient en effet proposer périodiquement, à partir d'un bilan de l'exécution des missions d'intérêt général par l'entreprise publique, des perspectives d'évolution à moyen terme de la stratégie des autorités publiques vis-à-vis de l'entreprise et de nouvelles spécifications des missions assignées. De quoi renforcer le diagnostic stratégique pour permettre régulièrement de repenser efficacement la stratégie des autorités publiques, de réajuster les missions de certaines entreprises. En conférant à ces conseils de réelles compétences et opérationnalité, on ne manquerait pas de relégitimer l'action des entreprises publiques (Bernier et Hafsi 2005) en les mettant plus étroitement au service d'une économie dans laquelle des missions étendues d'intérêt général trouvent réellement place et soient mieux étayées sur les aspirations de la société civile.

## **Conclusion**

Pour que les entreprises publiques pèsent durablement dans l'économie de demain et soient en réelle capacité de s'impliquer dans des politiques économiques proactives, un changement de paradigme économique apparaît nécessaire. Les conditions d'émergence de ce nouveau paradigme qui permettrait de nouvelles régulations publiques sont exigeantes. Ce n'est pas pour autant à exclure. Une double dynamique pourrait en effet contribuer à l'émergence de politiques publiques qui s'appuieraient activement sur l'entreprise publique et iraient très au-delà de missions de service public faiblement consistantes : des politiques régionales

---

<sup>9</sup> On irait dans cette perspective bien au-delà des logiques de la défunte gestion tripartite instaurée en France dans l'après-guerre, ou de la loi de nationalisation du 26 juillet 1983 qui fait participer à la gestion des entreprises publiques les représentants de l'Etat, des salariés et des personnes qualifiées, et associe également des représentants d'usagers.

intégrées ou des régulations publiques supranationales proactives. L'émergence de telles politiques publiques semble ne pouvoir résulter que de crises de grande ampleur aux effets très déstabilisateurs voire destructeurs, notamment aux plans économique et social ou encore environnemental.

Si de telles conditions étaient réunies, il conviendrait de repenser la gouvernance des entreprises publiques pour pleinement prendre appui sur l'hybridité et les spécificités comportementales de ces organisations afin d'y faciliter la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agirait de chercher à se prémunir de dérives comportementales, qui nuisent aux résultats que l'on est en droit d'attendre des entreprises publiques, et qui résultent de l'autonomisme, de l'hyper-instrumentalisation et de la distanciation de ces organisations vis-à-vis des aspirations de la société civile. Des conseils de pilotage stratégique pourraient dans cette perspective refonder la gouvernance en contribuant à faire évoluer le contenu des missions publiques pour les implémenter dans les entreprises publiques selon une démarche évaluative souple, pragmatique, fondée sur des expertises impliquant étroitement les parties prenantes et la société civile.

## Bibliographie

Bance P., 2015a, Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalising public missions in relation to climate issues, in Bance P., Obermann G and Fecher F. (dir.), *Serving the general interest with public enterprises. New forms of governance and trends in ownership*, *Annals of public and cooperative economics*, vol. 86, special issue 4, December

Bance P. 2015b, Entreprises publiques et politique économique. Une combinatoire d'avenir ?, dans Bance P. (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Commission scientifique du CIRIEC France, PUHR

Bance P., 2013, Les nouvelles frontières des services et de la propriété publics, dans Mazier J., Petit P. et Plihon D., *L'Économie mondiale en 2030 - Ruptures et continuités*, Économica

Bance P., 2012, La coordination des politiques budgétaires européennes : pour une coopération renforcée géométrisée proactive, dans Bance P., *L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe ?*, PURH

Bance P., 2011, L'intérêt général dans la crise : vers une globalisation de l'intérêt général ?, in CIRIEC, Bance P. et Bernier L., *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action, Toward the Emergence of a New Form of Regulation ?*, Peter Lang

Bance P. et Monnier L., 2000, Entreprises publiques et construction communautaire. Rupture d'un mode de régulation, dans *Politiques économiques et construction communautaire. Le choc européen*, sous la direction de P-J. Lehmann et L. Monnier, L'harmattan

Bauby P., *Service public, services publics*, La documentation française, 2011.

Bernier L. (dir.), 2015, *L'entreprise publique aujourd'hui : missions, performance, gouvernance. Leçons de quinze études de cas*, Peter Lang

Bernier, L. et Hafsi T., 2005, De l'usage fait des données sur la privatisation : entre les statistiques et l'idéologie », sous la direction de F. Lacasse et P-É. Verrier, *30 ans de réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Management public, Paris, Dunod

CEEP, *Mapping of the public services, Public services in the European Union & in the 27 member states*, may 2010, [http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP\\_mapping%20experts%20report.pdf](http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping%20experts%20report.pdf)

Florio M. (dir.), 2013, Rethinking on public enterprise, *International Review of Applied Economics*, vol. 27, special issue 2,

Florio M. (dir.), 2013, Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance, *Journal of Economic Policy Reform*,

Florio M. et Fecher F. (dir.), 2011, *Annals of public and cooperative economics*, The future of public enterprises: contribution to a new discourse, vol. 82, special issue, 4.

Fournier J., *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob, 2013

Hafsi T., 2001, Fundamental Dynamics in Complex Organizational Change : A Longitudinal Inquiry into Hydro-Quebec's Management », *Long Range Planning*, vol. 34

*International Review of Applied Economics*, 2013, Volume 27, Issue 2

*Journal of Economic Policy Reform*, 2014, Volume 17, Issue 3

Kaul I., 2006, Une analyse positive des biens publics, dans Touffut J-P., *L'avancée des biens publics*, Politique de l'intérêt général et mondialisation, Albin Michel,

OCDE, 2011, The size and composition of the SOE sector in OECD countries, *OECD Corporate Governance Working Papers, No.5*, by H. Christiansen, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-composition-of-the-soe-sector-in-oecd-countries\\_5kg54cwps0s3-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-composition-of-the-soe-sector-in-oecd-countries_5kg54cwps0s3-en)

Pernin A., 1996, Des dysfonctionnements de la raison communautaire : une analyse à partir du contrôle des transferts État – entreprises, dans Critique de la raison communautaire, sous la direction de Cartelier L., Fournier J. et Monnier, Economica

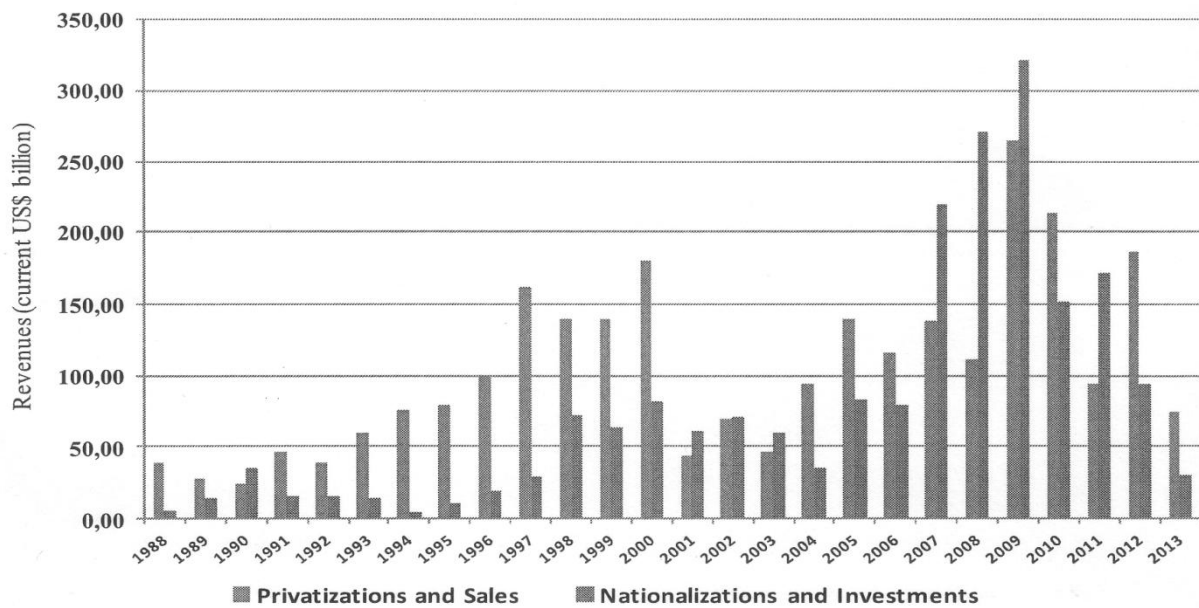
PNUD, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/toc.html>

Privatization Barometer, rapports, 1988-2014 [www.privatizationbarometer.net](http://www.privatizationbarometer.net)

Sen A., Ethique et économie, PUF, 2009.

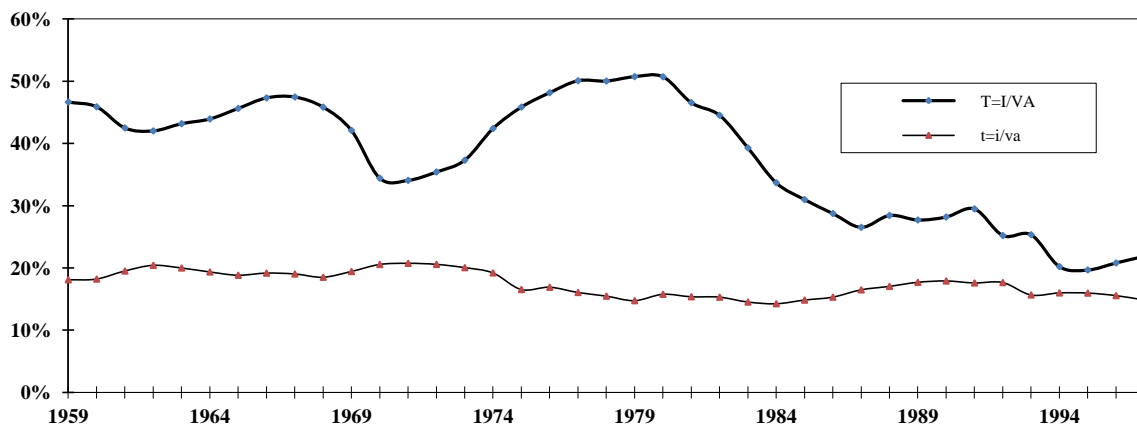
Siroën J.M., 2004, *La régionalisation de l'économie mondiale*, La découverte.

**Annexe 1 Les recettes des privatisations et les dépenses d'acquisition d'actifs publics à travers le monde (1988 – 2013) (1<sup>er</sup> semestre uniquement pour 2013)**



Source : Privatization Barometer, Rapport 2012, [www.privatizationbarometer.net](http://www.privatizationbarometer.net)

**Annexe 2 Comparaison des taux d'investissement des GEN (T) et des ASQS (t)**

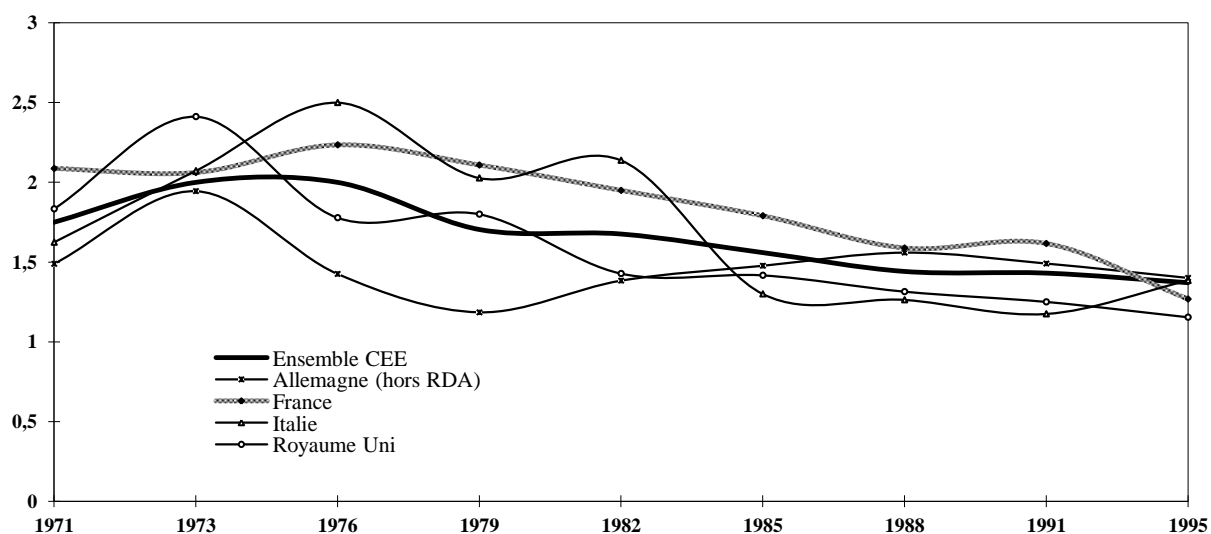


Source : Bance et Monnier, 2000

**Les GEN** sont les Grandes entreprises nationales de la comptabilité nationale française de l'époque : Charbonnages de France, d'ÉDF et de GDF, de la SNCF, de la RATP, d'Air France et Air Inter, de France Télécom et de la Poste (qui formaient les PTT avant 1991), donc les entreprises nationales des secteurs de l'extraction charbonnière, de l'électricité et du gaz, des transports ferroviaires et du métro parisien, du transport aérien, de la poste et des télécommunications

**Les ASQS** (Autres sociétés et quasi sociétés), regroupent les autres entreprises, dont des entreprises publiques aux comportements pouvant également être décalés (mais bien moins que les GEN d'alors) vis-à-vis des entreprises privées.

### Annexe 3 Les spécificités comportementales des secteurs publics européens (rapports du taux d'investissement des secteurs publics à ceux de l'économie non financière non agricole)



Source : Bance et Monnier, 2000

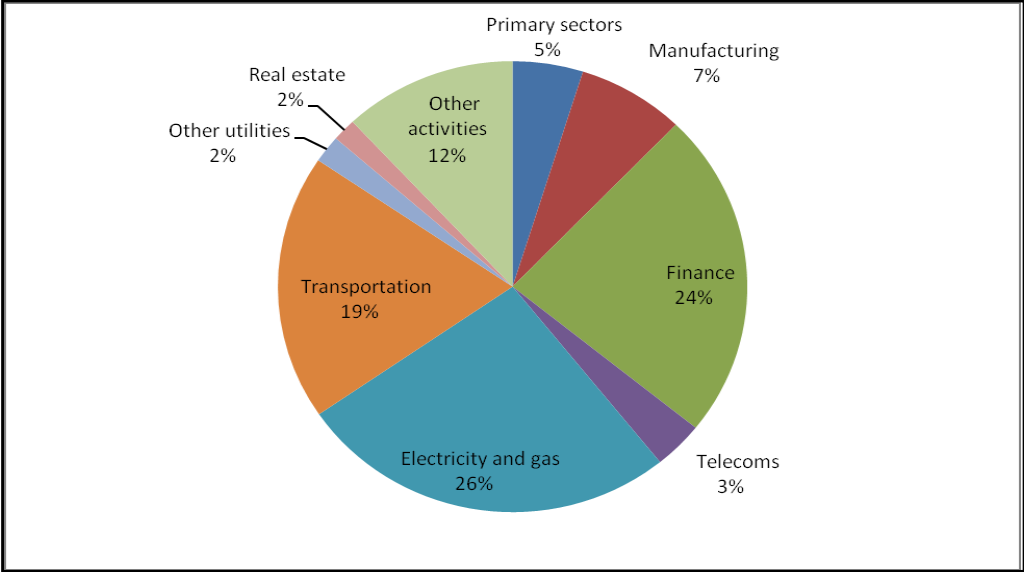
### Annexe 4 Les recettes des privatisations, Monde et Union européenne (en milliards de dollars US, 1988 - 1<sup>er</sup> trimestre 2013)

Year	World	EU25	% World (ex EU25)	% EU25
1988	39.00	7.82	79.9%	20.1%
1989	28.00	14.21	49.2%	50.8%
1990	24.00	12.58	47.6%	52.4%
1991	46.00	28.02	39.1%	60.9%
1992	39.00	12.68	67.5%	32.5%
1993	60.00	27.11	54.8%	45.2%
1994	76.00	39.60	47.9%	52.1%
1995	80.00	43.80	45.2%	54.8%
1996	100.00	51.40	48.6%	51.4%
1997	162.00	63.46	60.8%	39.2%
1998	140.00	66.12	52.8%	47.2%
1999	140.00	75.10	46.4%	53.6%
2000	180.00	70.87	60.6%	39.4%
2001	43.80	27.07	38.2%	61.8%
2002	69.20	22.53	67.4%	32.6%
2003	46.60	29.40	36.9%	63.1%
2004	94.00	68.14	27.5%	72.5%
2005	140.00	84.52	39.6%	60.4%
2006	116.00	51.45	55.6%	44.4%
2007	138.00	54.48	60.5%	39.5%
2008	110.88	75.64	31.8%	68.2%
2009	265.17	55.88	78.9%	21.1%
2010	213.64	46.83	78.1%	21.9%
2011	94.40	26.37	72.1%	27.9%
2012	189.37	37.63	80.1%	19.9%
TOT	2,635.06	1,092.72	58.5%	41.5%

Source : Privatization Barometer 2012



**ANNEXE 5 Répartition sectorielle des SOE, par valeur des entreprises (total OECD)**



Source: H. Christianson (2011), The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries, OECD corporate governance working papers, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-composition-of-the-soe-sector-in-oecd-countries\\_5kg5](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-composition-of-the-soe-sector-in-oecd-countries_5kg5)