

Table ronde

Des entreprises publiques, des entreprises privées, même combat

Université d'été du Medef, mercredi 28 août 2018, de 9h30 à 11h

Intervention de Philippe Bance

**Administrateur du CRÉAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation),
Université de Rouen)**

**Président du conseil scientifique international du CIRIEC (Centre de recherche en économie publique
sociale et coopérative)**

Les différences entre entreprises publiques et privées dans une perspective historique

Un peu d'histoire économique est utile pour analyser le rôle des entreprises publiques (plus particulièrement des grandes entreprises publiques sous contrôle de l'État) et leurs spécificités vis-à-vis de celle du secteur privé. Les entreprises publiques se sont déployées dans le passé, et en particulier après la seconde guerre mondiale en France, sous l'impulsion de pouvoirs publics soucieux de leur faire adopter des comportements spécifiques dans le cadre de missions dites d'intérêt général. Il s'est agi de répondre à un besoin d'action publique dans la conduite de politiques publiques d'inspiration keynésienne. Dit autrement, on leur a demandé d'internaliser des missions publiques et de devenir des instruments d'intervention directe de l'État. Par-delà les nationalisations sanctions, les spécificités des entreprises publiques et leur renoncement à la recherche du profit, les ont conduites à relancer l'accumulation matérielle par des taux d'investissement public très élevés, notamment dans les secteurs de base de l'économie. Leur taux d'investissement (FBCF/VA) des entreprises publiques des secteurs de base (monopoles des GEN) a ainsi pu être quatre fois supérieur à la moyenne des entreprises. Après le redécollage économique d'après-guerre le poids relatif des entreprises publiques dans l'économie s'est cependant réduit dans la VA ou dans l'investissement d'autant que la présence des entreprises était largement centrée sur les secteurs de base de l'économie. Les entreprises publiques répondaient aux attentes des pouvoirs publics puis étaient amenées périodiquement à des comportements plus proches d'entreprises privées. Elle se sont banalisées mais n'en ont pas moins été instrumentalisées périodiquement par l'État (pour ce qui est des grandes entreprises publiques nationales) dans le cadre de mission de relance de l'activité, de politique industrielle ou de lutte contre l'inflation. On a pu mettre ainsi en évidence l'existence en France d'un cycle de vie des entreprises publiques dans ce type de régulation. Par exemple en 1973, une relance massive par les entreprises publiques (la SNCF, EDF et dans les télécoms par les PTT) s'opère sous l'égide d'entreprises publiques, après qu'elles aient, suite au rapport Nora de 1967, récupéré d'efforts antérieurs demandés au milieu des années 1960 avec le plan Giscard

d'Estaing. Ces GEN se trouveront cependant exsangue à la fin des années 1980 sous l'effet d'investissements massifs et des compressions tarifaires.

L'existence de spécificités des entreprises publiques était d'ailleurs à l'époque pleinement reconnues par la théorie économique dominante d'inspiration néoclassique : le prix Nobel d'économie français Maurice Allais a ainsi obtenu cette distinction pour ces travaux justifiant l'existence d'entreprises publiques en déficit dans les secteurs à rendements croissants afin d'assurer l'optimum économique et social. La mise en complémentarité sectorielle d'entreprises publiques et d'entreprises privées vise dans ce cadre théorique d'assurer l'intérêt collectif. Cette représentation du rôle de l'entreprise publique change profondément dans les années 1980 avec le déploiement d'un nouveau paradigme d'action publique.

Le changement de paradigme et la banalisation structurelle des entreprises publiques depuis les années 1980

En Europe et en particulier en France, se produit à partir de la fin des années 1980 une banalisation structurelle des entreprises publiques principalement sous l'effet d'une double logique : le renoncement d'une part de l'État à la conception keynésienne de la politique économique et la relance d'autre part de la construction européenne. Il s'agit d'une caractéristique du changement de paradigme qui s'opère en matière d'action publique

L'abandon des politiques keynésiennes est la conséquence de leur échec pour remédier à la crise économique et de limites des instruments d'intervention traditionnels de l'État dans un contexte d'économie de plus en plus ouverte. L'État renonce dès lors largement à faire jouer aux entreprises publiques leur rôle antérieur d'instrument de politique publique, et notamment de relance économique. L'État cherche alors à faire en sorte que les entreprises publiques puisse abonder son budget, et se donner des marges de manœuvre supplémentaires dans un contexte de tensions budgétaires croissantes. Les entreprises publiques ont d'ailleurs pu y contribuer d'une double manière : par la privatisation des actifs publics ou par la réalisation de bénéfices (ce qui pouvait d'ailleurs préparer ou faciliter des privatisation ultérieures). Une nouvelle gouvernance publique s'est ainsi déployée en s'inspirant des critères de gestion et de performance des entreprises privées pour préparer la privatisation ou apporter des ressources pérennes à l'État. Une logique fondée sur la recherche de l'efficacité marchande se déploie ainsi tant en France d'ailleurs qu'à l'étranger.

Le second facteur ayant contribué au changement de paradigme est, en Europe, la dynamique de construction du marché unique qui a été initiée avec l'Acte unique de 1986. Dans ce cadre, les entreprises publiques d'État sont alors particulièrement sur la sellette du fait de leurs liens particuliers avec l'État actionnaire. Elles sont suspectées par l'Union de chercher à privilégier systématiquement des intérêts nationaux, ce qui est contraire à la logique européenne de construction du marché unique par ouverture à la

concurrence. C'est en fait une nouvelle conception de l'intérêt général qui émerge, celle d'un intérêt général européen supérieur à celui des États nations, inscrit dans un droit de la concurrence que la commission européenne entend faire respecter en garante des traités. Un contrôle étroit sur les aides d'État s'instaure dès lors sur les entreprises nationales et publiques en particulier. Les entreprises publiques mais aussi l'État lui-même doivent se comporter en « investisseur avisé en économie de marché », c'est-à-dire en bon gestionnaire de leur patrimoine. La banalisation des comportements des entreprises publiques tend ainsi à devenir structurelle en étant gravée dans les textes européens.

Les missions de service public ou d'intérêt général sont cependant admises de manière dérogatoire, si elles sont parfaitement formalisées par les autorités publiques et sujettes à des compensations transparentes et couvrant les obligations de service public à hauteur de leur coût effectif. En cas contraire, les aides conduisent à des sanctions pour distorsion de concurrence. Ces nouvelles règles valent pour toutes les entreprises, qu'elles soient publiques et privées. Et ici encore, la logique rapproche les entreprises publiques et privées.

Quelles place, rôle et gouvernance des entreprises publiques dans l'économie du 21^{ème} siècle ?

Malgré la forte contraction des spécificités des entreprises publiques et des privatisations de grande ampleur réalisées depuis la fin des années 1980, ces entreprises conservent un poids conséquent dans l'économie. Pour la France, la contraction a cependant été assez forte puisqu'on est passé les concernant de près de 25% de la VA en 1985 à de l'ordre de 5 à 5,5% depuis 2010. La baisse est cependant moins marquée dans de nombreux autres pays. On a pu estimer ainsi qu'elles représentent aujourd'hui près de 10% du PIB mondial. Ce poids s'est d'ailleurs accru depuis la crise de 2008 dans divers pays, pourtant traditionnellement peu interventionnistes tels les USA, qui ont pratiqué des nationalisations (voulues temporaires) pour éviter les faillites d'entreprises. Les entreprises publiques ont un poids important dans les pays en développement et très important dans les pays comme le Brésil, l'Inde, la Russie et plus encore en Chine. La plupart des très grandes entreprises publiques du monde sont s'ailleurs chinoises. Les entreprises publiques produisent près de 30% du PIB de la Chine ; elles contrôlent l'économie nationale et dominent les industries stratégiques. Le poids des entreprises publiques parmi l'ensemble de celles recensées par Fortune Global 500 est même passé de 9% en 2005 à 23% en 2014 sous l'effet principal de la montée en puissance des entreprises chinoises. Plus largement, on a également estimé à près de 20% le poids des entreprises publiques dans la capitalisation boursière mondiale. Tout ceci montre qu'il existe aujourd'hui à travers le monde une variété de capitalismes d'État et que les entreprises publiques y jouent un rôle qui peut rester parfois de très grande ampleur.

En France, les entreprises publiques y jouent un rôle relativement modéré malgré l'importance qu'elles ont eu par le passé, probablement parce qu'au-delà des contraintes européennes, une crise de confiance a touché les entreprises publiques. Je l'expliquerais principalement par un double problème rencontré par le passé :

- 1. La capture de l'État par certaines entreprises a altéré leur image. Cette capture provient notamment des asymétries d'informations et de la capacité d'expertise des entreprises qui leur ont parfois permis de se détourner des missions d'intérêt général ou des attentes sociétales (ce fut le cas par exemple dans le secteur bancaire dans les années 1980).
- 2. Une excessive instrumentalisation périodique et captation cette fois par l'État de ces organisations produisant des effets déstabilisateurs sur les stratégies d'entreprise et ceci sans prise en compte suffisante des aspirations citoyennes.

Éviter ces travers est une nécessité pour l'avenir du secteur des entreprises publiques tout comme l'est le déploiement de stratégies d'entreprises permettant de :

- 1. Développer l'innovation, de manière incrémentale et radicale pour répondre aux besoins de création d'activités nouvelles dans les activités d'avenir ou de fort enjeu sociétal.
- 2. Mieux répondre aux aspirations des citoyens et de la société civile, par de nouvelles formes de gouvernance impliquant les diverses parties prenantes de la société.

Il conviendrait probablement de réfléchir plus avant dans cette perspective au déploiement d'une gouvernance plurielle, à la mise en place d'organes de pilotage stratégique chargés de veiller à l'adéquation entre les stratégies d'entreprise, des missions publiques impliquant parfois plusieurs niveaux de gouvernement et les aspirations citoyennes.

Pour conclure

L'avenir des entreprises publiques dépend de leur aptitude à

1. internaliser efficacement des missions publiques,
2. s'inscrire dans le paradigme d'action publique voulu par les autorités et
3. répondre aux attentes de la société civile.

Mais cette dernière exigence n'est-elle pas également une condition de pérennité des entreprises privées amenées de plus en plus à s'inscrire dans une logique de développement durable ?

Références :

Entreprises publiques et politique économique, in Bance P. L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, PURH, 2015 http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/11/etat_strategie_open.pdf

Bance P. (dir.), Quel modèle d'État stratège en France ? PURH, 2016 <http://www.ciriec.ulg.ac.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/linternalisation-des-missions-dinteret-general-par-les-organisations-publiques/>

Privatizationbarometer <http://www.privatizationbarometer.com/>