



المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي  
National Economic and Social Council

حوكمة المؤسسات العمومية : دور مجالس الادارة

Gouvernance des sociétés d'état et le rôle des conseils d'administration  
Algiers : 12 July 2021

# La gouvernance des entreprises publiques en situation de monopole Place, rôle et fonctions des Conseils d'administration

Pierre Bauby



[www.actionpublique.eu](http://www.actionpublique.eu)

# Gouvernance

## La gouvernance est un concept pluri-disciplinaire

- \* Le concept reflète la complexité des enjeux, approches et acteurs
  - \* territorial (local/regional/national/Européen/global)
  - \* économique (public/privé/mixte/associatif/social/cooperative)
  - \* sociétal (l'expression des usagers, leur participation)
  - \* politique (individu-citoyen/société)

Un **monopole naturel** se caractérise par une forte intensité capitalistique, d'importantes économies d'échelle et des coûts sous-additifs, où « une seule entreprise peut fournir un bien ou un service à un marché entier à un coût inférieur à celui de deux ou plusieurs entreprises ».

C'est particulièrement le cas des infrastructures des industries de réseau (réseaux électriques, réseaux de gaz, réseaux de transport ferroviaire, gestion de l'eau et des déchets, etc.)

# L'exemple-type d'EDF

**Quel place, rôle, fonction du Conseil d'administration dans la gouvernance des entreprises publiques en situation de monopole ?**

- \* Je voudrais l'aborder à partir du cas français avec comme fil conducteur l'exemple-type de l'électricité et d'EDF, qui est resté une entreprise publique pendant 50 ans, avec un monopole national de production, transport et distribution de l'électricité.**
- \* Par delà ses spécificités, les caractéristiques ont été proches dans les autres « grandes entreprises publiques nationales ».**

# Un siècle de centralisation progressive

- \* XIX<sup>e</sup> siècle : l'électricité se développe comme une **source d'énergie décentralisée, privée et concurrentielle**
- \* Puis **premiers réseaux** de distribution
- \* Du début du XX<sup>e</sup> siècle aux années 1920 : des **systèmes** production-transport-distribution se développent. **Service public local**, dont la régulation implique un suivi de l'Etat
- \* Des années 1920 à la guerre : émergence du **système production-transport-distribution intégré**
  - \* Les compagnies d'électricité se concentrent : **oligopole**
  - \* La problématique du **Service public** s'applique à l'électricité, qui est perçue comme un “bien commun”, un service collectif, dont tout le monde a besoinL'oligopole des **compagnies d'électricité privées est accusé** de pratiquer des tarifs trop élevés, de ne pas suffisamment investir, de ne pas desservir les zones peu denses
- \* **L'État** intervient de plus en plus pour réguler cette concurrence oligopolistique

# Le « modèle EDF »

- \* **1946** : la nationalisation des entreprises privées crée EDF, à la fois comme résultante d'un processus historique et comme convergence entre caractéristiques technico-économiques, besoins de reconstruction et orientations politiques
- \* La nationalisation est à la fois un aboutissement et une rupture
- \* Elle fonde un “**modèle EDF**” en prise sur la société française, stable 50 ans

- 
- \* **France**
  - \* **Monopole**
  - \* **Entreprise publique**
  - \* **Service public**
  - \* **Centralisé**
  - \* **Universel**
  - \* **Intégré**
  - \* **Jeu à 3 acteurs**
  - \* **Stable 50 ans**

# Les fondations

- \* La **propriété publique** est apparue d'autant plus justifiée qu'il y avait à engager des investissements lourds et à longue durée de vie, qu'il s'agit d'une industrie très capitalistique, qu'il y a nécessité d'une programmation à long terme.
- \* **Entreprise 100% publique** (EPIC), avec Conseil d'Administration tripartite (un tiers représentant l'Etat, un tiers les salariés, un troisième tiers les « utilisateurs »)...
- \* Les principes traditionnels du **service public** (égalité, continuité, adaptabilité) se sont traduits en obligation et continuité de fourniture sur l'ensemble du territoire, égalité de traitement des usagers et péréquation nationale des tarifs, éléments d'appréciation et critères de choix (recherche du moindre coût).
- \* Les années postérieures à la Libération seront marquées par l'élaboration d'une **doctrine intégrée, rigoureuse, mathématisée, associant rationalité économique et justice sociale** (l'optimum est d'avoir un monopole du réseau, taux d'actualisation permettant le choix et la planification des investissements à long terme, tarification au coût marginal de développement).

# Une double perversion

- \* En même temps que la logique de service public, la nationalisation de 1946, fondant un établissement public à caractère industriel et commercial, énonçait une **autre logique**, celle d'entreprise devant assurer son développement. La contradiction entre ces deux logiques est à l'époque intégrée dans une vision fondée l'identification entre l'intérêt d'EDF et l'intérêt général de la collectivité nationale.
- \* Mais, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'Etat, on a vite assisté à la prolifération d'une **tutelle gouvernementale et administrative** tâtilonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Tout en continuant globalement à remplir ses missions, EDF a été vue par les pouvoirs publics politiques et administratifs comme instrument d'une politique industrielle, d'une politique économique et d'une politique conjoncturelle.
- \* Parallèlement, et en contrepoint, les dirigeants d'EDF se sont dotés d'un **pouvoir d'expertise technico-économique et d'une fétichisation de l'optimum économique** (« il n'y a qu'une solution ») qui a pris le pas sur les capacités de la tutelle politique et administrative et leur a permis d'influer de manière décisive sur les décisions publiques, comme pour le programme nucléaire, au point qu'on a pu parler à propos d'EDF d'« Etat dans l'Etat ».

=> **Asymétries structurelles**

# Les apories du monopole

- \* Conséquence de ces jeux d'acteurs et des idées dominantes de l'époque, le système institutionnel d'EDF, comme des autres grands services publics nationaux, s'est trouvé fortement **centralisé et hiérarchisé**, avec une place et un rôle souvent hégémoniques de quelques grands corps de fonctionnaires (les polytechniciens, X-Mines ou X-Ponts, en particulier). Les usagers ont été relégués au rang d'objets et les collectivités locales, généralement détentrices du pouvoir concédant, souvent marginalisées. De leur côté, les personnels, qui mettent en œuvre au quotidien le service public, ont vu leur expression mise en cause de manière croissante dans le fonctionnement et plus généralement l'aspect « modèle social » que devaient avoir les services publics s'est trouvé minimisé.
- \* De manière plus générale, tout monopole, privé comme public, est en position de force et peut imposer ses prix, notamment si le marché n'est pas contestable, c'est-à-dire s'il est protégé par des barrières à l'entrée qui empêchent l'arrivée de concurrents. Il peut introduire une marge entre son coût de production et son prix. Il dispose donc d'une **rente de monopole**, qui peut être utilisée de différentes manières : au bénéfice des actionnaires qui se partagent des surprofits, des consommateurs par une répercussion de la rente en baisse des prix, des employés disposant de rémunérations salariales ou de conditions d'emploi ou de travail supérieures à la moyenne, du management s'octroyant des revenus exorbitants, voire des générations futures si l'entreprise utilise sa rente pour investir.

# Quel pilotage public ?

## Pourquoi des entreprises publiques ?

- \* La motivation peut être défensive (faire face aux crises, risques de faillites, ...) ou offensive (innovation, réalisation de politiques publiques, ...)
- \* Elle peut être économique, sociale, sociétale, stratégique, ...

## La responsabilité des autorités publiques

- \* Elles doivent définir clairement les objectifs, missions des entreprises publiques.
- \* Elles doivent avoir et développer de réelles capacités de pilotage, de contrôle et d'évaluation.

**Le concept d'« autorité organisatrice »** semble ici pertinent.

- \* Une « autorité organisatrice » est une autorité publique qui a la **responsabilité** de l'organisation et du fonctionnement d'un système socio-économique, qui pilote en décidant du modèle d'organisation et de financement, qui arbitre entre les attentes différentes ou contradictoires des parties prenantes.
- \* Une autorité publique peut agir de manière autoritaire ou hiérarchique, mais le concept d'autorité organisatrice fait plutôt référence à une **gouvernance associant différentes parties prenantes**, qui encourage leur participation à tous les niveaux, qui met en débat les principaux choix et arbitrages avant d'adopter des décisions, qui donc doit rendre compte de ses actions.

# L'Agence des participations de l'Etat

Créée en 2004 pour permettre à l'État d'assumer son rôle d'actionnaire, de « **veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État** ».

- \* Elle vise notamment au renforcement des pouvoirs des organes sociaux, à la diversification de leur composition, à éliminer les situations de conflits d'intérêts, à améliorer la qualité des débats et de l'information financière .
- \* L'APE permet à l'État de disposer de meilleurs **moyens de pilotage et de contrôle**
- \* Mais de nombreuses incertitudes apparaissent entre les **deux objectifs de l'État actionnaire français** : la logique de mise en œuvre des politiques publiques et celle de la valorisation de ses actifs.
- \* Il n'est pas possible d'éliminer toutes les **asymétries d'informations** entre les opérateurs et les régulateurs et les pouvoirs publics ; cependant, il est possible de les limiter et de réduire leurs effets.
- \* On peut changer le jeu entre « deux joueurs » - régulateur et opérateur(s) - **passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs »**.
- \* Pour cela, on peut faire participer à la gouvernance, d'une part, les travailleurs et leurs syndicats, d'autre part, les particuliers et les industriels, petits et grands utilisateurs, à chaque niveau territorial, à commencer par le niveau local et les collectivités territoriales
- \* L'association de **tous les acteurs concernés** est un moyen de renforcer la gouvernance des entreprises publiques.

# Conseil d'administration ou... ?

## Quelle gouvernance ? Un champ d'enjeux et de questions...

- \* L'expérience du Conseil d'administration tripartite avec Président et Directeur général ou PDG unique... « Lettre de mission » ?  
Quelles réponses à l'évolution des enjeux et des besoins ?
- \* Représentants des utilisateurs ou « personnalités qualifiées ? »
- \* Pilotage ou chambre d'enregistrement ?
- \* Devoir de réserve ?
- \* Centralisation ou décentralisation ? Concentration ou déconcentration ?
- \* Un pilotage « vertueux » ?
- \* Quelle évaluation ? Quel(s) contrôle(s) ? Quelles responsabilités ?
- \* Inventer un modèle hybride à la manière de la dissociation entre « directoire » (exécutif) et « conseil de surveillance » pluraliste (contrôle permanent) ?

