

# ***ENTREPRISES***

## ***PUBLIQUES - Quoi de***

### ***nouveau?***

#### **Communiqué Du FIGEP**

- A. Résumé des travaux de la deuxième Table-ronde.
- B. Note introductive à la deuxième Table-ronde

**Deuxième Table-ronde:  
Résumé des travaux préparés par  
Naceur Bourenane, Secrétaire Général**

**Réunion du 27 Avril 2017 (PARIS)  
Organisée sous les auspices**

**De  
L'Association française des investisseurs institutionnels (AF2I)**



## **COMPTE-RENDU DE LA TABLE-RONDE DU FIGEP**

### **A. Résumé des travaux de la deuxième Table-ronde**

*TABLE-RONDE ORGANISÉE LE 27 AVRIL 2017*

*AU SIÈGE*

*DEL'ASSOCIATION FRANCAISE DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS (AF2I)*

La table-ronde, organisée à l'initiative du FIGEP, a porté sur les rôles et responsabilités des conseils d'administration et des assemblées générales d'actionnaires dans la gestion des défis stratégiques, qui menacent la pérennité des entreprises publiques (voir B. la note introductive à la table-ronde).

Dans ses remarques introductives, M. Jean-Aymon Massie, Président en exercice du Forum, a rappelé les principaux défis auxquels font face les entreprises publiques, le contexte dans lequel elles opèrent et l'objectif premier de la réunion : identifier les contraintes auxquelles font face les entreprises publiques et réfléchir ensemble sur les solutions à promouvoir, afin d'en améliorer la gouvernance, élément essentiel de toute démarche visant à en consolider le rôle et l'efficacité.

Dans son message aux participants, le Président-fondateur, M. Y.R.K, Reddy a rappelé l'objectif premier du Forum : servir de plateforme de discussions, d'échanges, de propositions et de formation au service de l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques. Il a également souligné l'importance du thème de la table-ronde dans le contexte international actuel.

Les échanges et discussions ont été structurés sous forme de deux panels. Le premier a porté sur les spécificités de l'entreprise publique et les défis auxquels elle fait face. Le second s'est centré sur les rôles et responsabilités du Conseil d'Administration ou de Surveillance et de l'Assemblée Générale des actionnaires face à ces défis.

**Panel I : Les spécificités de l'Entreprise Publique en France et les défis auxquels elle est confrontée.**

#### **Introduction: Jean-Alain Taupy**

Dans son introduction, Jean-Alain Taupy a rappelé que le statut juridique le plus fréquent de l'entreprise publique française est l'Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Il existe également d'autres formes, notamment les Etablissements Publics Administratifs exerçant une activité commerciale, les sociétés nationales et les sociétés d'économie mixte. Une partie de ces entreprises relève de l'autorité de l'Agence des Participations de l'Etat (APE) ; quelques-unes sont cotées en bourse.

L'analyse qu'il propose des textes juridiques et réglementaires français et européens<sup>1</sup> montre que les critères permettant de définir l'entreprise relevant de l'autorité publique demeurent relativement imprécis. Ils ouvrent la possibilité à l'Etat d'étendre le champ de son intervention au-delà de la propriété majoritaire du capital souscrit et de la majorité des voix (droit de vote). Même actionnaire minoritaire, l'Etat peut intervenir dans le cours des décisions stratégiques de l'entreprise, sur la base de règles spécifiques

Dans la discussion plusieurs exemples ont été évoqués, notamment celui d'Elf-Aquitaine et d'ENGIE. Bien que cela ne semble pas conforme aux règles de l'UE, ENGIE ne peut céder certains de ses actifs sans l'accord préalable de l'Etat. Le principe de la « Golden Share » continue de s'y appliquer. Il ne s'agit pas d'un droit de préemption de l'Etat mais d'un droit de « blocage » pouvant affecter le devenir de l'entreprise. Un autre exemple a été évoqué, celui du Groupe PSA concerné par le « Diesel Gate ». Une application des règles commerciales strictes aurait conduit à l'assignation en justice et au paiement de pénalités d'un montant conséquent. Cependant, étant sous « l'influence dominante » de l'Etat, le Groupe a pu s'y soustraire.

L'analyse conduite par Jean-Alain Taupy conclut au fait que les textes français sont quelque peu éloignés des dispositions prévues par l'OCDE en la matière. Ils articulent le champ d'intervention de l'Etat selon quatre axes :

- ✓ l'exercice ou la sauvegarde de la souveraineté nationale,
- ✓ le contrôle de la croissance économique,
- ✓ le sauvetage d'une entreprise en cas de risque systémique élevé et
- ✓ la prise en charge des besoins fondamentaux du pays dans le domaine des infrastructures.

Des critères similaires sont en usage dans d'autres pays pour justifier de l'intervention de l'Etat et de l'élargissement de son champ d'influence. Malgré leur orientation libérale très affirmée, les USA et la Grande Bretagne ont eu recours aux mêmes critères pour agir. Il y a les exemples récents liés à la crise de 2008. Auparavant, en 2006, au nom de la sécurité nationale et de considérations stratégiques, le Sénat américain s'est opposé au rachat par Dubai DP World de l'entreprise britannique P&O. Celle-ci contrôlait 6 ports américains de la façade atlantique.

Ces exemples rendent subsidiaire la question de la propriété du capital ou de la détention majoritaire d'actions. Essentielle s'avère celle de la délimitation du champ d'intervention stratégique de l'Etat.

Les débats ont conclu qu'une telle approche est d'autant plus fondée qu'avec leurs fonds souverains, de nombreux Etats sont devenus un acteur international financier majeur. Ils ont le pouvoir d'infléchir les politiques d'investissement des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, nationales ou étrangères. Il suffit pour ce faire de détenir des actions dans ces entreprises. Ce n'est donc pas tant la question de la propriété qui devrait retenir l'attention que celle du champ d'intervention de l'autorité publique.

---

<sup>1</sup>Les textes de référence sont la Directive européenne de Juin 1980 relative à la transparence dans la gestion des entreprises publiques, un Arrêt de 2002 et l'Ordonnance du 20 août 2014.

Selon Michel Roux, il convient de changer le regard sur le rôle de l'Etat. Ce dernier doit cesser d'être considéré comme un Etat-stratège, donc susceptible d'être un investisseur. L'Etat doit être traité comme un agent au « au service du public ». Avec une telle approche, la réalisation de l'objectif d'un développement durable devient plus importante pour l'Etat que la détention du capital ou la gestion des actifs. Une telle orientation paraît d'autant plus pertinente que les espaces d'intervention du service du public tendent à s'élargir pour concerner les régions et les collectivités locales.

Sur cette base, deux questions sont à considérer :

- ✓ Faut-il se limiter à considérer la gouvernance d'entreprise pour les seules entités publiques détenues par l'Etat, soit en tant qu'actionnaire majoritaire, soit en tant qu'actionnaire minoritaire de 1<sup>er</sup> rang, ou bien faut-il élargir le champ à l'ensemble des entreprises relevant du « domaine de l'intervention publique ». Auquel cas, la GE des Entreprises publiques devrait également inclure les domaines où il existe un partenariat public-privé.
- ✓ Quel est dans ce cas le degré d'autonomie des entreprises publiques vis-à-vis des Etats, dans la définition de leurs politiques, dans leur relation à l'Etat. Deux cas de figure peuvent être envisagés.
  - Le premier recouvre la situation où une entreprise publique, du fait de son rôle, de son positionnement ainsi que de son poids économique et financier, dispose de capacités d'action et d'intervention qui dépassent celles de l'Etat.
  - Le second correspond à la situation où l'Etat impose une conduite et une politique particulière à l'entreprise, comme cela a été le cas pour EDF. Premier exemple le choix fait récemment par l'Etat français de faire remplacer par Enedis (filiale à 100% d'EDF), les compteurs électriques des ménages à travers l'ensemble du pays. Second exemple la décision d'investir dans des EPR en Grande Bretagne. Bien que les effets de tels choix concernent dans ce cas d'autres opérateurs économiques, des décisions de politique générale peuvent directement impacter les entreprises. C'est le cas de la loi de transition énergétique pour EDF, avec la réduction programmée de la production électronucléaire.

En 2017, le rôle des entreprises publiques et la contribution de la participation directe de l'Etat aux activités économiques a fait l'objet de trois rapports. Deux émanent de structures officielles, le Sénat et la Cour des Comptes. Le troisième de l'Institut Montaigne.

Le Rapport de la Cour des comptes souligne le manque d'efficacité des entreprises publiques et les surcoûts liés à leur mode de gestion. Il met en exergue le manque de clarté dans les objectifs assignés aux organes décisionnels. Le Rapport de l'Institut Montaigne s'interroge sur la pertinence d'une détention du capital des entreprises par l'Etat, en faisant ressortir à la fois certaines inefficacités dans la gestion, les conflits d'intérêt qui peuvent en résulter, y compris parfois le risque de délit d'initié et les distorsions que cela crée dans la compétition entre les entreprises d'un même secteur.

Les discussions ont rappelé l'aversion au risque et le manque d'agilité de l'Etat en tant qu'actionnaire<sup>2</sup>. Comparant leurs expériences, les participants ont noté que les entreprises

---

<sup>2</sup>Ils affectent la capacité des entreprises publiques à présenter la souplesse requise par la vie de l'entreprise

publiques sont le lieu où se matérialisent de multiples contradictions liées au rôle premier de l'Etat : la sauvegarde des équilibres sociaux, la défense de l'emploi et des intérêts des consommateurs. Ces trois finalités ne s'alignent pas toujours à celles de l'entreprise. Elles s'y opposent dans bon nombre de cas. Les premiers objectifs de l'objectif de l'entreprise, au-delà de sa survie dans un marché concurrentiel, demeurent la croissance et le profit (en premier lieu de ses actionnaires). Cela pose la question du « référentiel » dans la conduite des entreprises publiques, particulièrement face aux défis stratégiques rappelés par la note<sup>3</sup>.

L'approche proposée par Michel Roux peut servir de point d'ancrage à une revue du mode de gouvernance des entreprises publiques et des défis auxquels elles font face. Elles peuvent être guidées dans leurs relations avec l'Etat par le principe d'être au « service du public », sachant que l'Etat est supposé être « neutre » vis-à-vis des entreprises, qu'elles soient publiques, privées ou mixtes. Il s'agit d'une lecture qui gagne à être approfondie, notamment par l'examen des pratiques de certains fonds souverains (comme le Fonds Norvégien) et d'entreprises comme Orange (dans laquelle l'Etat français reste un actionnaire de référence).

J.P Quaranta propose de faire dépasser l'éthique « conséquencielle » qui sous-tend la gouvernance d'entreprise dans son acception traditionnelle, en particulier pour les entreprises publiques. Elle est fondée sur la conformité des entreprises à des règles contradictoires. Il propose de privilégier une gouvernance fondée sur « la conformité à une éthique responsable ».

Dans le contexte international présent, le besoin de conformité à une éthique responsable répond aux principes énoncés par le Global Reporting Initiative ou Reporting Intégré (qui ont élargi leur champ au-delà de la seule question environnementale). Il est à la base du principe « se conformer ou justifier » (Comply or Explain) en particulier dont l'usage tend à se généraliser. Ce principe pourrait servir de premier aiguillon dans l'élaboration de la culture d'entreprise qui tend à sous-tendre la bonne gouvernance d'entreprise. Celle-ci en retour devrait permettre de mieux l'asseoir. La culture d'entreprise est facteur de cohésion interne ; elle est aussi le déterminant premier dans la réussite des politiques des entreprises dans des domaines aussi variés que l'investissement, la protection sociale, l'environnement, les salaires, la distribution des dividendes, etc.

Selon les participants, la bonne gouvernance d'entreprise permet de faire face au risque de réputation pouvant affecter la rentabilité financière et le maintien dans la compétition de toute entreprise. Sous cet angle la gouvernance des entreprises publiques devrait accorder plus de valeur à la notation extra-financière de l'entreprise. Or cette approche demeure marginale. Elle ne vaut qu'en partie pour les plus grandes entreprises, y compris pour celles cotées en bourse, et ce malgré l'écho rencontré par le Global Reporting Initiative et la directive européenne de 2014/95/UE sur le reporting extra-financier (qui s'applique en particulier aux entreprises publiques de plus de 500 employés).

Autant de défis sur lesquels la sensibilisation et la réflexion devraient être poursuivies.

---

<sup>3</sup>Comment concilier la double fonction paradoxale de l'entreprise publique d'être à la fois « financièrement rentable », mais aussi conforme dans sa conduite au fait qu'elle est le prolongement de l'Etat régi par trois principes « indépendance, bienveillance et neutralité » ?

## **Panel II : Rôle et responsabilités du Conseil d'Administration ou de Surveillance et de l'Assemblée Générale des actionnaires**

### **Introduction : Patrick Viallanex**

Dans son introduction au second panel, Patrick Viallanex a rappelé le défi premier auquel font face les AG des actionnaires et les CA au regard du contexte concurrentiel dans lequel opèrent les entreprises et dans lequel les acteurs n'ont pas le même accès à l'information et n'ont pas les mêmes capacités pour réagir : Comment à la fois se conformer à la mission d'intérêt général de l'Etat et promouvoir l'intégrité (financière et économique) de l'entreprise publique?

La question sous-jacente concerne l'indépendance des organes de gestion stratégique vis-à-vis de l'Etat. Elle revêt d'autant plus d'importance que l'analyse historique révèle que la privatisation des entreprises publiques présentées comme LA SOLUTION peut ne pas être pérenne et que le partenariat public-privé a encore une chance de durer et de se développer. Elle prend encore plus d'importance au regard des défis examinés précédemment par le premier panel.

Patrick Viallanex a rappelé qu'un examen de l'évolution historique des dispositions juridiques et réglementaires régissant la relation de l'Etat avec les organes de direction stratégique des entreprises publiques révélerait une évolution indéniable vers plus d'autonomie de ces structures<sup>4</sup>.

Les administrateurs appelés à représenter l'Etat au sein des AG et des CA ont vu leur indépendance s'accroître et leur rôle renforcé dans les comités spécialisés des CA et des AG. Il en est résulté une meilleure communication et une plus grande transparence dans la relation entre l'Etat et les organes de décision stratégiques des entreprises publiques. Patrick Viallanex rappelle que ces dernières années ont été marquées par une séparation plus systématique entre les fonctions de Président du CA et de DG, par la mise en place et le meilleur fonctionnement de Comités spécialisés et par l'introduction de « Conventions réglementées » visant à éviter les conflits d'intérêt latents.

Le rôle joué par l'Autorité des Marchés Financier (AMF) dans cette évolution a été souligné.

---

<sup>4</sup>Les éléments qui ont fondé l'évolution du cadre réglementaire se trouvent consignés dans le Rapport de Simon Nora de 1967 sur la gestion des entreprises publiques, dans celui de René Barbier de la Serre de 2003 ayant trait à l'amélioration du gouvernement des entreprises publiques par l'Etat-actionnaire, dans les lignes directrices de l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, dans les « lignes directrices pour l'Etat actionnaire » de 2014 et dans l'annexe au projet de la loi de finances 2016 portant sur l'APE (Agence des Participations de l'Etat). Avec la loi de finances de 2016, une autonomie plus grande vis-à-vis du Trésor Public est accordée à l'APE. Il convient de noter que l'ordonnance n° 2014-948 ne s'applique pas à toutes les entreprises publiques sous tutelle de l'APE (les établissements publics n'y sont pas soumis et les sociétés audiovisuelles ne le sont que partiellement).

Depuis 2006, l'AMF traite régulièrement de divers sujets intéressant la gouvernance des entreprises, en particulier publiques. Le rapport de mars 2016 fournit un comparatif des codes de gouvernance de dix pays européens. Il met en évidence les fortes disparités entre les pays, notamment en matière d'indépendance, de séparation de pouvoirs et de rémunération des dirigeants. Il a contribué à une meilleure prise de conscience des enjeux que recouvre la question de la gouvernance des entreprises publiques.

Patrick Viallanex rappelle trois limites dans l'exercice de la gouvernance :

- ✓ La confusion persistante entre le rôle de tutelle exercé par l'Etat et son statut d'actionnaire d'une entreprise juridiquement et financièrement indépendante,
- ✓ L'opacité dans le mode de nomination (par décret) des dirigeants et des représentants de l'Etat au conseil d'administration,
- ✓ L'absence d'un Comité de sélection et de nomination des administrateurs.

Le manque de clarté dans les rôles respectifs de l'Agence des Participations de l'Etat (APE), de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et la Banque Publique d'Investissement (BPI France) vis-à-vis des entreprises publiques compliquent davantage la situation pour les représentants des administrateurs agissant pour le compte de l'Etat. Les doctrines d'actionnaires / investisseurs, bien qu'existantes pour la CDC et BPI France, gagneraient se conformer davantage aux bonnes pratiques du marché en matière d'investissement responsable.

Des débats, il ressort cinq questions à considérer pour aboutir à une bonne gouvernance des entreprises publiques:

Le mode de sélection et de désignation des administrateurs ainsi que leur rôle au sein des AG. L'opacité et l'absence de critères préétablis dans leur sélection peuvent affecter durablement l'entreprise. Leur qualification inadéquate et la relation d'allégeance potentielle à leur autorité de tutelle constituent un handicap sérieux pour les entreprises publiques. Leur rôle au sein des AG voire dans les CA est également à clarifier : Ont-ils pour fonction de défendre les intérêts et les points de vue de l'Etat ou ceux de l'entreprise dans laquelle ils sont engagés ? Doivent-ils ou non informer leur tutelle de décisions stratégiques dont la divulgation pourrait affecter l'avenir de l'entreprise ?

Le poids de l'Etat-actionnaire dans l'entreprise publique. L'Etat, même en étant un actionnaire minoritaire peut « s'accaparer » et « contrôler » le pouvoir de décision, la logique de tutelle pouvant l'emporter sur celle de l'actionnariat. De nombreux exemples ont été évoqués : EDF, AREVA, ENGIE (vente du domaine minier de GDF), AF-KLM et RENAULT. Quelles sont les limites à l'intervention de l'Etat ?

Le poids de l'actionnariat salarié. Il est toujours de second rang. Le collectif salarié étant porteur de parts et non d'actions cessibles, il demeure minoritaire et ne peut peser sur les décisions stratégiques. Est-ce qu'une telle situation est compatible avec les objectifs recherchés par l'actionnariat salarié ?

L'approche des questions stratégiques par l'actionnaire est largement édictée par l'évolution prévisible du marché. Porteur des intérêts des propriétaires de l'entreprise, et à l'exception de l'actionnaire dit familial, l'actionnaire tend à s'inscrire dans une vision de court et tout au plus de moyen terme. Au contraire, mu par le souci de respecter l'intérêt général, l'Etat se projette davantage dans une vision de long terme. Ces deux logiques ne sont pas toujours compatibles. Laquelle doit prévaloir et dans quelles limites ?

Le mode de fonctionnement des organes de gestion stratégique de l'entreprise. Souvent, les décisions sont prises au sein des Conseils de Direction et avalisées par les CA avant d'être endossées par les AG des actionnaires. Ce modus operandi est contraire aux principes d'un fonctionnement démocratique tels que visés par la promotion de l'actionnariat salarié. Bien qu'il ne soit pas propre aux entreprises publiques, il y est moins tolérable. Quelles dispositions inclure dans les textes qui régissent la gouvernance des entreprises publiques ?

Lors de débats, notamment sur la base de la longue et riche expérience de M. Dubois, l'importance du travail mené par les Comités spécialisés et la participation en leur sein des actionnaires minoritaires (en particulier des salariés) est apparue essentielle. Le Comité d'audit a un rôle clef dans la validation des états financiers et dans l'élaboration de la communication financière de l'entreprise. Le Comité des rémunérations est important dans le maintien d'une certaine cohérence dans l'échelle des salaires, y compris dans la définition des bases de la rémunération du Président.

Dans le fonctionnement des CA, il est important d'assurer l'indépendance des Présidents des Comités spécialisés et leur protection contre toutes les formes de pression dont ils peuvent faire l'objet. Bien qu'il n'y ait pas de différence essentielle à établir entre les entreprises publiques et privées, les administrateurs des entreprises publiques peuvent apparaître davantage exposés.

De ce point de vue, il est important de veiller à la cohérence des indicateurs de performance avec les risques encourus et les objectifs de l'entreprise, en particulier en matière de Responsabilité Sociale des Entreprises. Le cas particulier des Fonds souverains a été évoqué, notamment sur la base des principes de Santiago, et du rôle croissant de « Sustainability » dans la notation des Grandes entreprises et des Fonds d'investissement.

Les participants ont considéré que la question de partage et de contrôle du pouvoir ainsi que celle d'affectation et de distribution des revenus générés par l'entreprise demeurent importantes. L'équilibre des pouvoirs entre les organes dirigeants est essentiel. Le renforcement du rôle des Comités d'audit et de rémunération, en rendant leurs décisions contraignantes est déterminant.

Au-delà de la mise en œuvre des correctifs pouvant être apportés, la question de l'éventuelle transposition du modèle de gouvernance des entreprises privées aux entreprises publiques a été abordée par les participants: est-ce que le modèle de gouvernance des entreprises privées est celui qui doit prévaloir au sein des entreprises privées.

Se fondant sur la comparaison du pouvoir des actionnaires minoritaires dans les grandes entreprises publiques et dans les entreprises privées, les participants ont conclu au fait que ces dernières ne pouvaient servir de référence en matière de bonnes pratiques. En effet, les stratégies de contrôle mises en œuvre par des actionnaires minoritaires dans le secteur privé



montrent que malgré leur pouvoir formel limité, ils peuvent imposer leur vision et leur stratégie de développement aux groupes dans lesquels ils investissent. On retrouve ainsi dans le privé (à l'instar de l'exemple de Bolloré) des pratiques qui ne sont pas très différentes de celles observées dans les entreprises publiques ; la différence porte sur les choix que l'Etat veut imposer. Ils ont souvent un caractère moins affirmé pour ce qui a trait à la rentabilité strictement financière. Ils répondent plus à des préoccupations relevant de l'intérêt national et géostratégique.

Les débats ont fait ressortir la diversité des situations en matière de gouvernance des entreprises publiques. Elle est irréductible. Elle rend pertinente une approche moins globale. Une typologie des modes de gouvernance sera utile. Elle pourrait résulter d'une analyse sectorielle plus poussée. Une telle approche permettrait d'identifier les bonnes pratiques et les incohérences dans la relation entre l'Etat et ses représentants, de faire des recommandations appropriées et pratiques.

Une telle démarche est d'autant plus importante que les performances des entreprises ne sont plus mesurées à l'aune du retour immédiat sur investissement mais sur la base de la satisfaction, dans la durée, du client/usager, premier critère d'appréciation d'une croissance durable de l'entreprise.

Une piste de travail à explorer consisterait à mener une comparaison avec les pratiques d'autres pays, notamment dans la désignation des administrateurs et dans les rapports de ces derniers avec l'autorité de tutelle ou le gouvernement

Les débats ont été riches grâce aux éclairages des participants, en particulier René Dubois, Bernard Butori, Patrice Leclerc, Eugène Wope et Michel Cojean, qui ont partagé leur expérience professionnelle, notamment dans des groupes publics aujourd'hui privatisés, comme ELF (privatisé 1986) devenu Total, Société Générale (privatisé 1987), Airbus groupe, Dexia banque franco-belge. Stéphane Rosenwald a apporté son éclairage de consultant spécialisé en Intelligence Economique et Conformité.

Au terme de leurs échanges, les participants sont convenus d'approfondir les débats ainsi engagés, en se focalisant sur quelques-unes des questions soulevées. Elles seront précisées dans une note future.

Nous remercions de leur participation tous les intervenants, ainsi que le Président de l'Af2i, association représentée par Melle Emilie Balard, pour son accueil et les facilités mises à notre disposition.

La prochaine réunion devrait se tenir au courant du second semestre de l'année en cours,

## **B.Note introductive à la deuxième Table-ronde**

Les entreprises publiques, en particulier celles opérant dans les secteurs de production et de services, font face aux mêmes défis stratégiques que les entreprises privées pour demeurer compétitives et préserver leur pérennité.

Ces défis sont au nombre de sept:

1° Le passage à l'économie numérique en cours et ses effets. Ils se manifestent jusque dans l'organisation interne du travail et les relations entre les diverses composantes socioprofessionnelles de l'entreprise<sup>5</sup>. L'économie numérique impacte l'organisation sociale et l'emploi et génère de nouveaux risques.

2° La transition énergétique, les recommandations de la COP 21&22 et l'Agenda des Nations-Unies accentuent la responsabilité sociétale des entreprises<sup>6</sup> (citée sous les sigles RSE, ESG).

3° Le développement des nanotechnologies, des biotechnologies, de la robotique et les applications scientifiques des neurosciences accroissent les risques technologiques. Elles sont difficiles à gérer par les seules entreprises.

4° Les dispositions légales et réglementaires nationales et internationales qui tendent à accompagner la mondialisation des activités et leurs effets en termes d'accès aux marchés et de coûts additionnels auxquels il convient de faire face. Leur régulation s'en trouve renforcée. En outre, la supervision plus stricte des institutions financières qui les financent, représente pour les entreprises des coûts additionnels difficiles à planifier.

5° La croissance fulgurante des réseaux sociaux et des lanceurs d'alerte. Ils influencent de manière croissante les médias. Ils ont un impact direct sur le niveau de mobilisation des parties prenantes de l'entreprise au niveau local, des collectivités et des ONG, tant sur les lieux de production qu'au stade de la distribution. Cela affecte la réputation de l'entreprise, sa culture, parfois sa pérennité.

6° Le poids politique et économique grandissant des investisseurs institutionnels (fonds souverains, fonds mutuels, fonds de pension) dérivé de leur leadership sur les marchés financiers régulés et non régulés (OTC). Pratiquant la gestion indicielle, ils sont devenus l'actionnaire de référence de toutes les sociétés cotées au niveau mondial. En même temps ils sont tenus de donner l'exemple en matière de responsabilité fiduciaire (cf. le renforcement de la régulation financière internationale dans le prolongement de la crise des subprimes).

7° L'exigence de résultats à la fois financiers, économiques et sociétaux, rendus incontournables par la mondialisation et les difficultés économiques observées depuis la crise de 2007.

Ces défis génèrent des opportunités de marché, d'innovation, de création de valeur. Ils sont également sources de nouveaux risques que toutes les entreprises doivent intégrer dans leur

---

<sup>5</sup>Il s'agit là de l'aspect le plus visible d'une révolution technologique et scientifique bien plus large dont les effets sur l'entreprise seront très importants. Elle est entraînée de toucher progressivement et profondément les déterminants essentiels de la vie et de l'organisation sociale, notamment à travers les progrès enregistrés en matière d'éducation, de santé et d'alimentation avec entre autres pour résultats le rallongement significatif de l'espérance de vie de la population mondiale (avec son impact sur la croissance démographique et sur le mode d'exploitation des richesses naturelles).

<sup>6</sup> Les mouvements sociaux qui s'opposent à l'exploitation du gaz de schiste dans différents pays du monde en sont l'une des expressions les plus récentes et les plus significatives, rendant inéluctable la « transition énergétique ».

stratégie pour assurer leur pérennité, quelle que soit leur taille et le périmètre de leurs activités.

Cependant, les entreprises publiques, sous tutelle partielle ou totale de l'Etat, doivent intégrer d'autres contraintes dans la définition de leur stratégie. En effet, elles sont obligées de ne pas tenir compte uniquement des critères de rentabilité imposés par le marché, ou des défis évoqués précédemment et ayant un impact sur leur business. L'entreprise publique répond souvent à une mission régaliennne de l'Etat au service d'intérêts nationaux. De ce fait, sa politique nationale et internationale (y compris en matière d'investissement, de salaire ou de recrutement) s'en trouve affectée. Selon leur domaine d'intervention, les entreprises publiques ont d'autres obligations découlant de leur mission d'intérêt général:

- a) Du fait de leur cœur de métier, certaines ont l'obligation d'assurer un service public<sup>7</sup>;
- b) D'autres sont appelées par leur actionnaire principal, l'Etat, à jouer le rôle de pionnier ou de leader dans des activités encore considérées hautement risquées ou peu rentables par les entreprises privées, d'exécuter parfois des projets à la rentabilité financière et économique incertaine, voire des investissements, qui ne se justifient que d'un point de vue géopolitique et stratégique national (qui est parfois leur raison d'être) ;
- c) Toutes les entreprises publiques sont également tenues d'exercer pleinement leur responsabilité sociale vis-à-vis des collectifs de travail les composant (garantie du lien social) et de s'acquitter d'autres obligations à caractère sociétal, comme celles envers les parties prenantes de la région où est exercée l'activité<sup>8</sup>.
- d) Les entreprises publiques doivent également constamment apporter la preuve qu'elles ne sont pas source de distorsion du fonctionnement des marchés dans lesquels elles opèrent.

Cela pose le problème du mode de gouvernance (marqué dans certains domaines du sceau de la confidentialité<sup>9</sup>) de l'entreprise publique qui ne peut s'aligner sur celui d'une entreprise équivalente de statut privé.

La privatisation des entreprises publiques a montré ses limites et son caractère non pérenne, tout comme l'externalisation de certaines des fonctions et missions qui lui sont assignées. Toutefois, malgré les résultats mitigés des processus de privatisation ou d'ouverture du capital, y recourir à nouveau demeure encore fortement ancrée dans les esprits des décideurs, du fait de la prééminence d'une idéologie fondée sur le primat du « du laisser faire de la main invisible du marché ». Il est probable que la mise en œuvre d'une telle option ne contribuera pas plus que par le passé, ni à asseoir les objectifs d'une relance durable de la croissance ni à conforter les segments des économies nationales aujourd'hui menacés. Il y a une complémentarité et des synergies à rechercher entre les entreprises publiques et les privées<sup>10</sup>. Mais, à la suite des transformations économiques, technologiques

---

<sup>7</sup>Des mouvements locaux, nationaux et internationaux en expansion tentent de définir et de s'approprier ce qu'ils considèrent comme devant être le « bien commun » de la collectivité, sur lequel les citoyens organisés ou à travers l'Etat devraient exercer un droit de regard et en tirer avantage. Les entreprises publiques en font partie.

<sup>8</sup>L'entreprise publique a ainsi pour mission indirecte de contribuer au renforcement du lien social et de la citoyenneté.

<sup>9</sup> Comme ce fut le cas par exemple dans la gestion de situations de crise ou de traitement de questions sensibles comme celle liée à la libération d'otages et de paiement de rançons.

<sup>10</sup>On peut par exemple chercher à atteindre ensemble les objectifs fixés par la COP21 en matière de réchauffement climatique et de réduction des gaz à effet de serre.

et sociales en cours, ni le statu quo ni la conduite des entreprises publiques selon les modes actuels ne sont viables. Cela rend indispensable une révision critique et une réévaluation du mode actuel d'organisation des entreprises publiques, face aux défis et enjeux présents. Le partenariat pourrait par exemple prendre la forme de financements conjoints d'innovations technologiques et déboucher sur un transfert partiel et progressif des missions de service public, à travers des mécanismes incitatifs spécifiques<sup>11</sup>. Mais dans tous les cas, qu'on privilégie ce type d'approche ou que l'on mette l'accent sur le renforcement des capacités des entreprises publiques, cela suppose une évolution de la gouvernance des entreprises publiques.

L'Assemblée générale des actionnaires (AG) et le Conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise publique (CA) sont les deux organes stratégiques de l'entreprise publique. Ce dernier a vu ses pouvoirs et responsabilités renforcés ces dix dernières années. En relation avec l'AG, il définit la stratégie et les objectifs fixés aux Directions opérationnelles.

La capacité des entreprises publiques à faire face aux défis stratégiques énoncés, à adopter les mesures appropriées dépend pour une grande part de cinq éléments :

- a) le profil technique et social des administrateurs et des représentants de l'Etat au sein de l'AG,
- b) leur statut (administrateur indépendant ou non, degré d'indépendance vis-à-vis des autorités auxquels ils sont appelés à rendre compte),
- c) leur contribution respective au fonctionnement de l'organe auquel ils appartiennent,
- d) le rôle des comités spécialisés et l'étendue de leur pouvoir,
- e) la nature de la relation entre l'AG et le CA,
- f) la relation entre le CA et le Comité Exécutif de l'entreprise

Autant d'aspects qu'il convient de revoir. Cela recouvre notamment le flux d'information ainsi que son traitement, depuis les niveaux opérationnels et en leur direction (ne faut-il pas interroger la pertinence des rapports et autres outils d'aides à la décision usuellement préparés par les Directions générales au regard du contexte actuel et futur). Il porte aussi sur les structures internes à promouvoir (faut-il se suffire des comités traditionnels composant les conseils d'administration, faut-il en redéfinir les termes de référence ou faut-il en créer de nouveaux pour prendre en charge en particulier la fonction de veille stratégique et d'intelligence économique) et sur les formes d'organisation à mettre en place (relation entre ces comités/structures et les organes de gestion et le personnel de l'entreprise, etc).

**Eléments de réponse :** Le Forum International des Entreprises Publiques se propose d'organiser une table-ronde autour de ces questions. L'objectif est de réfléchir ensemble sur les décisions à prendre en vue d'une meilleure gouvernance des entreprises publiques et du renforcement de leurs capacités à relever les défis auxquels elles font face.

**Format :** Les discussions seront structurées en deux panels. Le premier consistera à faire le point sur les défis et les enjeux stratégiques auxquels font face les entreprises à capitaux publics dans le contexte présent. **Quels sont-ils et comment y faire face ?** Le second reviendra sur le rôle que doivent jouer les organes de décision et de contrôle stratégique, l'AG et le CA. **Quelles sont les solutions à promouvoir ?**

**Les débats dans chaque panel seront introduits par quatre orateurs.** Les discussions devraient permettre de préciser les contours des solutions à engager et d'identifier les chemins à explorer, notamment en termes de renforcement des capacités des organes

---

stratégiques et de clarification de la relation entre l'entreprise publique et ses parties prenantes.

Cet exercice pourrait constituer un premier jalon dans une réflexion plus spécifique qui intégrera le profil particulier des entreprises publiques selon les secteurs et segments dans lesquels elles opèrent (énergie, transport, agro-alimentaire, télécommunication, finances, etc.) et du contexte spécifique dans lequel elles interviennent.

**Participants :** La table-ronde est ouverte aux cadres d'entreprise publiques françaises et étrangères, actifs et retraités, aux membres des conseils d'administration, aux représentants de l'Etat et décideurs publics (Trésor, APE AFD et PROPARCO, etc.). Les cabinets conseils intervenant en appui aux entreprises publiques en matière de conseil financier, d'organisation ou dans le domaine juridique et réglementaire sont invités à y prendre également...). Les débats seront introduits par des orateurs appartenant aux entreprises publiques ou à des institutions en relation directe avec celles-ci. Ils se fonderont sur leur expérience et leur vécu pour aborder la question des défis et de la gouvernance des entreprises publiques. La liste des panélistes sera communiquée ultérieurement aux participants ayant fait leur réservation.

**Animation:** Les remarques introductives seront formulées par M. Jean-Aymon Massie, Président en exercice du Forum. Les débats seront animés par MM. Patrick Viallanex et Jean-Alain Taupy, membres du Conseil scientifique du Forum, la synthèse des débats sera présentée par M. Naceur Bourenane, Secrétaire Général du Forum.