

n° 2003-0173-01

décembre 2003

Les relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance de ces entreprises



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0173-01

Les relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance de ces entreprises

établi par

Claude GRESSIER,
ingénieur général des ponts et chaussées,
président de la 4^{ème} section du CGPC

Destinataires

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
Le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer

Monsieur le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer

La Défense, le 17 DEC. 2003

Référence : 2003-0173-01

Par lettre du 1^{er} juillet 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission sur le rôle du ministère de l'équipement dans le cadre d'une réforme du gouvernement des entreprises publiques.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **M. Claude GRESSIER**, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 4^{ème} section du CGPC.

Sauf objection de votre part, ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, relative à l'accès aux documents administratifs.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0173-01

- le directeur du Cabinet du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le directeur du Cabinet du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	1 ex
- le directeur général de l'aviation civile	2 ex
- le directeur des transports terrestres	2 ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	2 ex
- le directeur des routes	2 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation	2 ex
- le directeur des affaires financières et de l'administration générale	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- le coordonnateur du collège « transports terrestres-défense-sécurité civile »	2 ex
- le coordonnateur de la sous-section « transports »	1 ex
- le secrétaire général du CGPC	1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	10 ex
- archives CGPC	1 ex

Les relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance de ces entreprises

Les rapports élaborés d'une part par le groupe de travail animé par M. René Barbier de La Serre missionné par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, d'autre part par la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Philippe Douste-Blazy traitent pour l'essentiel de l'exercice par l'Etat de son rôle d'actionnaire à l'égard de grandes entreprises publiques dont l'activité s'exerce principalement dans le secteur concurrentiel.

Leurs recommandations paraissent devoir être précisées, adaptées et complétées dans les domaines suivants sur lesquels ils n'ont pas ou peu fait porter leur réflexion :

- les responsabilités de l'Etat à l'égard des entreprises publiques, qui ne relèvent pas de la fonction d'Etat actionnaire ;
- le cas des entreprises ou établissements dont l'activité est entièrement ou essentiellement monopolistique, ce qui est le cas des entreprises gestionnaires de réseaux d'infrastructures ;
- le rôle et les moyens du ministère chargé de la tutelle technique.

C'est le sens de la mission qui a été demandée le 1^{er} juillet dernier au CGPC par MM. Gilles de ROBIEN et Dominique BUSSEureau et qui nous a été confiée pour « définir le rôle et les missions qui devraient à l'avenir être ceux du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et de ses services dans le cadre d'une réforme du gouvernement des entreprises publiques ».

La présente note procède à un examen des suites à donner, pour lesquelles il est apparu utile de distinguer deux parties :

- une première partie traite des relations Etat / entreprise, pour lesquelles des décisions sont susceptibles d'intervenir très rapidement (fin septembre ou début octobre), ne serait-ce que sous forme d'annonces du gouvernement au Parlement, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 (qui comporte une présentation du rapport sur l'Etat actionnaire annexé au PLF) : il nous a semblé utile de formuler dès maintenant des propositions relativement précises bien que globales ; celles-ci seront complétées ultérieurement par des recommandations plus détaillées, entreprise par entreprise ou au moins par catégories d'entreprises (sociétés d'autoroutes, gestionnaires de réseaux ferrés ou de voies navigables, aéroports, ports maritimes, etc.) ;
- dans une deuxième partie, plus courte, nous nous bornerons à évoquer un certain nombre de questions concernant d'une part l'amélioration du gouvernement d'entreprise et du fonctionnement de leurs organes sociaux, et,

d'autre part, l'organisation et les moyens des services du ministère chargé des transports. Même si elle suggère d'ores et déjà des orientations sur certains des points évoqués, cette deuxième partie constitue pour ce qui est du rôle et des moyens des services plutôt une présentation de notre programme de travail pour les prochains mois.

Les développements qui suivent partent de la situation actuelle des entreprises de transport, tant statutaire (EPIC, société anonyme) que capitalistique (Etat actionnaire unique, majoritaire ou minoritaire) en ne prenant en compte que des évolutions déjà décidées. Cette note n'a pas pour objet de proposer des évolutions en termes statutaires ou de structure du capital.

I - La nécessaire réorganisation des relations entre l'Etat et les entreprises publiques du secteur des transports doit être déclinée de façon différenciée selon leur statut juridique, la nature de leur mission, leur position sur leur marché et la composition de leur actionnariat.

1. 1. Le diagnostic des faiblesses du pilotage des entreprises publiques.

Les faiblesses du dispositif de pilotage par l'Etat de ses entreprises nationales fait l'objet, depuis 20 ans voire davantage, de diagnostics et de recommandations assez convergents, mais inégalement suivis d'effet.

Les facteurs de faiblesse, auquel n'échappe pas, bien au contraire, le secteur des transports, sont bien connus. Ils affectent l'ensemble du secteur mais bien entendu à des degrés divers selon les entreprises.

- Une coordination insuffisante entre ministère de tutelle (Transports) et ministère des Finances, et, au sein de ce dernier, entre différentes directions (Trésor, Budget, DGCCRF).

Cet état de fait peut, à la limite, se traduire par une incohérence des objectifs fixés au président, ou pire, par une absence de position claire après un constat de désaccord entre expressions différentes de la « tutelle » ; ainsi, les présidents des entreprises ne reçoivent pas de la part des pouvoirs publics une expression claire de leurs objectifs.

- Une vision stratégique partagée assortie d'objectifs clairs difficile à définir.
- Les préoccupations à court terme axées sur les résultats financiers et les dividendes de l'année ou sur une perspective de mise sur le marché à des fins budgétaires (Trésor, budget), entrent souvent en conflit avec une instrumentalisation au bénéfice de politiques publiques d'investissement, d'emploi, d'aménagement du territoire, parfois changeantes et incertaines, cette dernière, interférant par ailleurs avec l'exécution inégale des contrats ou conventions passés antérieurement entre l'Etat et l'entreprise.
- Une certaine confusion entre les différentes fonctions de l'Etat (autorité organisatrice d'un service public, régulateur de la concurrence, promoteur

d'une politique intermodale et durable des transports, d'un aménagement du territoire plus équilibré ou de l'emploi, Etat actionnaire).

Cette confusion est source de conflits d'intérêts mal pris en compte, ces conflits d'intérêts ne donnant pas toujours lieu à des arbitrages explicites, pris en temps utile et au niveau approprié.

- Les dirigeants d'entreprises publiques sont ainsi tentés de jouer de cette confusion pour conduire leur propre stratégie sans contrôle réel par leurs tutelles multiples, ni d'ailleurs par leur conseil d'administration.
- Une mauvaise appréciation des risques consolidés des groupes, notamment des prises de participation dans de nouvelles activités (diversifications sectorielles ou géographiques) et des engagements pris par leurs filiales notamment à l'étranger ;
- Une asymétrie de l'information et de la capacité d'expertise technique, juridique et financière entre l'entreprise et ses autorités de tutelle, d'autant plus forte que l'entreprise est plus grande et plus complexe ;
- L'insuffisance de moyens des services chargés de la tutelle en nombre mais surtout en niveau de professionnalisme (notamment dans les domaines juridiques, comptables, fiscaux et financiers) aggravée par un turnover excessif. Cette insuffisance affecte la qualité du dialogue avec l'exécutif des entreprises (ce qui rejoint la constatation précédente).

Dans ce qui suit, sont présentées les conséquences à tirer de la principale suite concrète donnée à ce jour aux rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy, à savoir la « personnalisation » de l'Etat actionnaire par l'Agence des participations de l'Etat (APE), sur l'équilibre entre les différents organes représentant l'Etat auprès de l'entreprise publique.

1. 2. Le champ d'intervention de l'APE, incarnation de l'Etat actionnaire.

L'APE, dont le décret de création est en voie de finalisation au MINEFI, sera constituée sous la forme d'un service à compétence nationale, rattaché au ministre chargé de l'économie et des finances ; elle reprendra, mais avec des moyens humains et des attributions accrus, celles dévolues antérieurement au service des participations de la direction du Trésor.

Elle bénéficiera d'une certaine autorité sur les entreprises du fait d'une insertion plus formalisée dans les procédures de nomination des dirigeants et d'évaluation de leurs résultats, du fait également qu'elle sera à la fois le point de convergence de l'ensemble des circuits de reporting, des entreprises, l'interlocuteur privilégié des dirigeants, notamment pour la préparation des conseils d'administration, et l'autorité de coordination des administrateurs représentant l'Etat.

Suivant les propositions du groupe de travail de Barbier de La Serre, suivies sur ce point par la commission Douste-Blazy, l'administrateur représentant l'APE (suivant les entreprises, le directeur général lui-même ou un administrateur senior) sera le chef de file des administrateurs représentant l'Etat. La question de savoir si la direction du Trésor conservera un administrateur indépendamment de l'APE ne semble pas tranchée.

La création de l'APE soulève au moins trois questions majeures :

- celle du reporting, qui ne doit pas être exclusif, même en matière financière, au détriment des ministères chargés des Transports ;
- celle du « chef de filat », d'une part vis à vis des administrateurs de l'Etat, d'autre part, vis à vis des présidents, revendiquée par les rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy au bénéfice de l'APE ;
- celle de son champ de compétence, en fonction du statut, de la situation de monopole ou de concurrence et de la place de l'Etat dans le capital.

Les deux premières questions sont abordées plus loin (« Une clarification nécessaire des rôles »). Quant au champ de compétence, sa délimitation pourrait s'inspirer des principes suivants :

- la présence de l'APE va de soi pour les sociétés au capital desquelles l'Etat est présent, le degré de responsabilité de l'APE étant fonction de la quotité de capital détenu par l'Etat (actionnaire unique, majoritaire, minoritaire) et de l'existence ou non d'une cotation en bourse ; son rôle s'éteint avec la cession du dernier bloc de participation de l'Etat ;
- cette présence est justifiée pour les établissements publics dont la transformation en S. A. est prévue à court terme (cas d'ADP) ou situés pour l'essentiel de leur activité dans le champ concurrentiel, même si la perspective de leur transformation statutaire est lointaine (SNCF, dans la concurrence hors SNCF banlieue et TER) ; elle peut également être envisagée pour la RATP, dont les options sont ouvertes en termes de scénarios d'évolution (entreprise régionalisée centrée sur l'Ile de France parallèlement à la régionalisation du STIF, ou évolution « à la Connex », vers un rôle de prestataire d'ingénierie et de services de transports urbains en province ou à l'étranger) ;
- cette présence ne paraît pas opportune pour des EPIC opérateurs d'une mission de service public, en situation de monopole (RFF, VNF) et n'ayant pas vocation, à échéance visible, à subir une évolution de statut ou de position de marché.

1. 3. Le commissaire du gouvernement, représentant de l'Etat, porteur de l'intérêt général ; le renforcement nécessaire du professionnalisme rattaché à cette fonction.

Si les propositions des deux rapports traitent pour l'essentiel de l'exercice par l'Etat de sa fonction d'actionnaire, incarnée par l'APE, cette fonction ne doit pas pour autant éclipser celle, non moins légitime, de représentant de toutes les facettes de la politique des transports incluant non limitativement le rôle d'autorité organisatrice, d'autorité concédante de services publics, qui est celle des ministres des Transports.

La mission Douste Blazy a suivi le rapport Barbier de La Serre qui recommande la suppression du commissaire du gouvernement, au motif que toutes les responsabilités de l'Etat autres que celle d'actionnaire, c'est à dire les préoccupations d'intérêt général, pourraient être traitées soit par voie réglementaire, soit par voie contractuelle entre l'Etat et l'entreprise (contrats de concession, contrats pluriannuels de service public)

indépendamment du statut de l'entreprise ou par lettres de mission aux présidents nouvellement nommés. Les contrats pluriannuels et les lettres de missions fourniraient l'occasion au ministre de tutelle, de faire passer périodiquement ses messages au président de l'entreprise. Parallèlement l'agence serait « l'interlocuteur naturel et régulier des présidents dont elle approuverait les projets essentiels à soumettre à leur conseil (stratégie, croissance externe, budgets et comptes) ».

Comme on le verra au 1-6, cette vision centrée sur la contractualisation des obligations de service public paraît bien trop théorique et très éloignée de la réalité. Qu'on le veuille ou non, un grand nombre de décisions gouvernementales, à caractère général ou ponctuel (émergence imprévisible de nouvelles préoccupations notamment en matière de service rendu aux usagers, de sécurité ou de qualité environnementale, de développement du réseau, ou encore d'aménagement du territoire), interfèrent avec les contrats antérieurs à supposer que ceux-ci existent. L'expérience a en outre montré la difficulté de contracter sur une base pluriannuelle les engagements réciproques de l'Etat et de l'entreprise publique (cf point 1-6). De plus l'intérêt public ne se résume pas à celui de l'Etat actionnaire, il peut même lui être antagoniste en matière d'investissement de développement ou de niveaux de service. Il y a enfin tout intérêt à ce que la parole de l'Etat soit portée par un représentant ne prenant pas part aux votes du CA et qui n'incarne pas les intérêts d'un des actionnaires, fut-il l'Etat.

La suppression du commissaire du gouvernement conjuguée avec la représentation de l'Etat incarnée par la seule APE conduirait inévitablement à ce que la synthèse de l'ensemble des responsabilités de l'Etat, actionnariales et autres, soit réalisée par l'APE de sorte que les ministères chargés des Transports se verraient largement privés en pratique de moyens d'intervention (en matière de décision, d'information, d'évaluation, etc.) et de toute fonction de synthèse mis à part leur rôle dans l'élaboration aléatoire des contrats de service public. A la limite coupés de la vie quotidienne de l'entreprise, ils perdraient progressivement la capacité de proposer au Gouvernement des décisions pertinentes et de veiller à leur mise en oeuvre.

Il est à noter au demeurant qu'aucun des interlocuteurs que nous avons rencontrés jusqu'ici, y compris au cabinet du MINEFI, ne juge souhaitable la suppression des commissaires du gouvernement.

La fonction de commissaire du gouvernement nous paraît donc devoir être maintenue, plus que jamais, après constitution de l'APE, dès lors que l'entreprise est un établissement public industriel et commercial ou une société commerciale contrôlée majoritairement par l'Etat et/ou que la majeure partie de l'activité de celle-ci relève de missions d'intérêt général.

Son rôle apparaît dans ce cas largement complémentaire de celui du représentant de l'APE, dans la mesure où il devrait continuer à assurer, comme il le fait aujourd'hui, l'unicité de la représentation de l'Etat, hors la fonction d'Etat actionnaire précisément.

En particulier, le fait que le commissaire du gouvernement ne soit pas un administrateur lié à l'entreprise par l'affectio societatis lui donne, contrairement aux administrateurs représentant l'Etat, une totale latitude pour exprimer au conseil la position de l'Etat.

En revanche, dès lors que à la fois l'Etat perd le contrôle majoritaire de l'entreprise et que celle-ci exerce son activité dans le secteur concurrentiel (cas d'Air France), la présence d'un commissaire du gouvernement n'est plus justifiée.

Dans nos ministères, le commissaire du gouvernement des entreprises publiques (EPIC ou S. A.) se trouve être également le directeur d'administration centrale assurant la tutelle de ces entreprises. Cette pratique n'est pas universelle, mais ne paraît pas poser de problèmes : au contraire, elle paraît à l'usage plus satisfaisante que la dissociation des deux fonctions parfois pratiquée dans d'autres ministères.

Afin d'être en mesure de faire valoir ses points de vue avec efficacité, notamment auprès des directions générales des entreprises et de l'APE, le commissaire du gouvernement devra pouvoir s'appuyer sur des collaborateurs d'un professionnalisme renforcé (tant en termes de compétences juridiques financières fiscales et en gestion d'entreprise qu'en termes de connaissance du secteur) et occupant leur fonction sur une plus longue durée.

1. 4. Le contrôleur d'Etat (mission de contrôle économique et financier).

Selon les dispositions du décret du 26 mai 1995 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat, les contrôleurs d'Etat sont présents dans les EPIC, les sociétés où l'Etat est majoritaire et en vertu de textes particuliers, les autres sociétés bénéficiaires de son aide (sociétés concessionnaires d'autoroutes notamment).

Les deux rapports pré-cités proposent sa suppression, au prétexte qu'il constituerait un écran entre l'entreprise et les décideurs publics (ministère des Finances, ministère de tutelle technique), en termes de reporting financier, et que ses interventions dans des actes de gestion (visas ou avis préalable) déresponsabiliseraient inutilement le management.

Il ne nous appartient pas de prendre position sur une question relevant au premier chef de l'organisation interne du MINEFI dans ses relations avec les entreprises publiques. Il y a toutefois lieu d'indiquer que nos interlocuteurs (pour l'essentiel des DAC et des présidents d'entreprises) n'ont formulé que des appréciations favorables sur les contrôleurs d'Etat, tant pour leur esprit constructif dans les discussions que pour leur qualité de source précieuse d'informations sur la situation économique et financière des entreprises de leur secteur.

Il convient au demeurant de bien distinguer deux fonctions :

- celles interférant avec la gestion (visas ou avis obligatoire) qui ne font que déresponsabiliser les dirigeants et alourdir les circuits et devraient être supprimées,
- celles de recueil et de traitement de l'information pertinente, y compris dans les filiales, qui sont fort utiles.

Il semble, dans les projets de réforme actuels, que la fonction de contrôle économique et financier de l'Etat devrait en définitive être maintenue, y compris pour les entreprises publiques du secteur concurrentiel, mais serait orientée sur ces dernières fonctions ainsi que vers le suivi a posteriori de certaines décisions de la direction de l'entreprise.

Dans cette hypothèse, **il serait souhaitable que la fonction de recueil et de traitement de l'information, qui s'exerce actuellement exclusivement, au bénéfice**

des grandes directions du MINEFI (Trésor, budget), bénéficie désormais sur un pied d'égalité à l'APE et au commissaire du gouvernement.

1. 5. Une clarification et une coordination des rôles respectifs de l'APE et du commissaire du gouvernement sont nécessaires.

Le principe de séparation de la fonction d'actionnaire, incarnée par l'APE, des autres fonctions de l'Etat (missions d'intérêt général), incarnées par le commissaire du gouvernement, soulève dans la pratique de nombreuses questions qu'il faudra trancher. Nous en voyons deux principales : la question de l'organisation du reporting et de la remontée des audits ou expertises sur les entreprises publiques, la préparation des conseils d'administration tant vis à vis des présidents que vis à vis des administrateurs représentant l'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, il convient d'éviter la survenance d'une asymétrie de l'information et des responsabilités, au bénéfice du représentant de l'APE et au détriment du commissaire du gouvernement.

1. 5. 1. Le problème du reporting et des audits.

Comme le préconisent les rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy, **il convient d'instituer un reporting obligatoire, formalisé et systématique des entreprises vers leurs autorités de tutelle** (comme c'est déjà le cas, mais selon des modalités variables dans le cadre des contrats de concession).

Le contenu (en termes d'indicateurs de suivi physiques, économiques et financiers) et la périodicité doivent être définis par voie réglementaire ou contractuelle. Il faut prévoir au minimum un reporting mensuel disponible rapidement (J+8), sous une forme allégée, complété par un reporting plus complet, selon un rythme trimestriel ou au moins semestriel et une mise en perspective pluriannuelle.

La suppression du CIES, procédure qui permettait jusqu'à ce jour un examen concerté des programmes d'investissements stratégiques des entreprises, de leurs tarifs et de l'évolution de leur endettement, rend d'autant plus nécessaire une réorganisation des circuits de reporting de ces entreprises vers les pouvoirs publics.

Les deux rapports précités proposent de donner à l'APE un rôle central en matière de reporting des entreprises et de commande d'audits et d'expertises diverses, au-delà de sa seule compétence d'émanation de l'Etat actionnaire. Les dispositifs actuellement envisagés au ministère des Finances vont dans ce sens, à charge pour l'APE de répercuter, en tant que de besoin, sur les ministères compétents les informations qui les concernent.

Un tel dispositif apparaît extrêmement dangereux : il est en effet parfaitement prévisible qu'à défaut d'une procédure prévoyant une remontée d'information directe, symétrique et simultanée de toutes les informations (qu'elles soient d'ordre financier ou autre) vers le directeur général de l'APE et vers le commissaire du gouvernement, ce dernier se verrait progressivement coupé des informations et des moyens d'expertise lui permettant de peser sur les décisions.

Il nous semble donc indispensable d'exiger que les circuits de reporting vers l'APE et vers le commissaire du gouvernement, lorsqu'il existe, soient parfaitement symétriques. De même, le commissaire du gouvernement doit pouvoir participer,

au côté de l’APE, à toute commande d’audits ou d’expertises externes sur l’entreprise et à l’exploitation des rapports.

1.5. 2. La préparation des conseils, la notion de chef de file et le traitement des conflits d’intérêt.

L’existence des « pré-conseils » ne résulte pas de textes législatifs ou réglementaires. Une circulaire du Premier Ministre du 29 mai 1997 en a toutefois prévu la généralisation. La pratique en est assez répandue, mais pas systématique. En outre, lorsqu’ils existent, leur configuration comme leur présidence est variable. Le plus souvent, dans le secteur des transports, le commissaire du gouvernement les préside.

A l’expérience la pratique des pré-conseils rassemblant à la fois les services de tutelle, le management de l’entreprise et les administrateurs représentant de l’Etat nous paraît une mauvaise réponse à trois bonnes préoccupations qu’il convient de bien distinguer :

- éviter une transmission tardive de l’ordre du jour et des dossiers du conseil,
- éviter des discordances entre le management de la société et les services de l’Etat,
- éviter toute dissonance parmi les administrateurs représentant l’Etat.

La tenue de pré-conseils constitue une contrainte procédurière lourde, de nature à déresponsabiliser les présidents et leur conseil.

Le respect des délais de transmission est (ou devrait être lors qu’il n’est pas encore respecté) de l’ordre de l’élémentaire bonne gouvernance.

La cohésion des représentants de l’Etat doit être assurée mais en respectant aussi la responsabilité d’administrateurs appelés à s’exprimer en réunion du conseil. Toutefois les modalités doivent en rester souples et appropriées aux enjeux de chaque séance.

Enfin, il y a lieu de rappeler que le président est maître de l’ordre du jour et du contenu des dossiers. Ils doit toutefois informer sur les points essentiels ou litigieux le commissaire du Gouvernement et le représentant de l’APE suffisamment tôt de façon à permettre à ces derniers de provoquer les prises de positions qui leur paraîtraient indispensables, le cas échéant, après arbitrage interministériel.

Cette manière de procéder rendrait inutile, voire sans objet, la désignation d’un « chef de file » parmi les représentants de l’Etat, au contraire de ce que proposent les rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy. Le représentant de l’APE et le commissaire du gouvernement pourront s’exprimer librement sans se contredire, chacun dans son domaine de compétence (en exprimant respectivement le point de vue de l’Etat actionnaire et celui de l’Etat garant de l’intérêt général). On peut en outre estimer, à bon droit nous semble-t-il, que la notion de chef de file est en contradiction avec le principe de la responsabilité des administrateurs.

1. 6. La contractualisation des relations entre l'Etat et l'entreprise : le contrat (en plus du règlement à portée générale) peut-il à lui seul régler les rapports entre l'Etat porteur des politiques publiques et le entreprise publiques ?

La contractualisation des relations entre l'Etat et les entreprises publiques prend des formes différentes, portant sur des durées variables :

- Le cahier des charges qui accompagne le contrat de concession de service public (l'Etat peut aussi concéder à une société privée, par exemple dans le domaine autoroutier : Cofiroute, ALIS, Millau...) ou qui constitue un complément au statut de l'EPIC (SNCF).
- Le contrat d'entreprise pluriannuel.
- S'y ajoute la lettre de mission au président de l'entreprise (décision unilatérale de l'Etat, et non de nature contractuelle).

Les deux dernières procédures, spécifiques aux entreprises publiques, ont tendance à tomber en désuétude, soit du fait d'échecs d'expériences antérieures (cas de la SNCF), soit du fait de l'incapacité des différents ministères de tutelle de s'accorder sur des objectifs, soit du fait de la difficulté pour l'Etat de prendre des engagements contractuels pluriannuels, soit du fait du risque social d'explicitier dans un document public des objectifs à moyen terme (par ex. en matière de réduction d'effectifs ou de sites d'implantation)¹.

Dans le passé, on a aussi souvent assisté à une multiplication d'objectifs difficilement compatibles entre eux, avec un suivi des écarts insuffisant voire inexistant. Les dirigeants des entreprises ne se sentaient pas liés par de tels engagements.

La contractualisation pluriannuelle doit demeurer un objectif.

Une des conditions indispensables pour permettre la réussite de la démarche contractuelle consiste à sélectionner un petit nombre d'objectifs quantifiables en matière de qualité de service et de tarification (uniquement pour les missions d'intérêt général), **de réalisation d'un programme d'investissement, de structure financière** (ratios d'endettement), **de performance financière** (rentabilité des fonds propres), **de performance économique** (EBE, résultat net), ; **puis à prévoir un dispositif de contrôle périodique, d'alerte et de sanction des écarts entre réalisation et objectifs.**

La démarche consistant à privilégier la contractualisation d'un projet particulier d'intérêt national (par exemple « Port 2000 » pour le Port autonome du Havre) ou d'une mission de service public, de préférence à une contractualisation portant sur des objectifs globaux du groupe, aux résultats souvent décevants, nous paraît particulièrement constructive et digne d'intérêt.

Enfin, même en dehors de cas de force majeure (comme l'incendie dans le Tunnel du Mont-Blanc), l'Etat est régulièrement conduit, du fait de l'émergence de nouvelles priorités en matière de cohésion nationale, de sécurité publique,

¹ A l'exception de Météo-France et de l'ASF, aucun organisme sous tutelle du ministère n'est aujourd'hui lié à l'Etat par un contrat pluriannuel. Les contrats d'entreprises passés avec les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes pour 1995-1999 n'ont pu encore être renouvelés. Rares, sont également les lettres de missions envoyées aux présidents.

d'environnement et de développement durable, d'aménagement du territoire, etc., à prendre des positions unilatérales parfois susceptibles d'affecter l'équilibre des contrats.

La multiplication de telles décisions unilatérales, qui peuvent concerner également des entreprises privées, n'est certes pas souhaitable, mais on voit mal comment les éviter.

Il convient, en théorie, comme pour les missions permanentes de service public, de leur trouver une « juste compensation financière » (ce qui ne signifie pas nécessairement une compensation intégrale la finalité de l'entreprise publique n'étant pas de maximiser ses profits et l'Etat chroniquement impécunieux étant le plus souvent dans l'impossibilité de compenser l'impact de ses décisions autrement que par l'augmentation du tarif). Le ministère de tutelle, par la voix du commissaire du gouvernement, paraît le mieux placé pour exprimer de telles décisions et, en liaison avec le ministère du Budget, pour négocier les compensations s'il y a lieu.

II. L'amélioration nécessaire de la gouvernance d'entreprise.

2. 1. L'évolution statutaire des entreprises publique est-elle nécessaire ?

La commission Douste-Blazy recommande (proposition 12) de généraliser le statut de société anonyme pour les entreprises relevant du secteur concurrentiel. Concernant Aéroports de Paris (ADP), entreprise présentant des aspects monopolistiques et des aspects concurrentiels, le principe de la transformation en société anonyme, préalable à une recomposition du capital, est acquis.

Cette transformation soulève pour certaines entreprises, par exemple la SNCF, des questions de faisabilité qui n'en font pas un sujet d'actualité : problèmes juridiques à résoudre (notamment séparation de la SNCF Banlieue), acceptabilité sociale (notamment pour le statut du personnel, le régime des retraites...), liberté tarifaire, redevances versées à RFF... Mais la transformation de certaines entreprises en S. A. paraît effectivement inévitable à moyen terme, dès lors que la perspective d'introduction sur le marché est susceptible de se concrétiser dans des conditions acceptables pour l'Etat.

2. 2. Le choix, l'évaluation et la rémunération des dirigeants.

En dehors de la réaffirmation de principes généraux (l'actionnaire majoritaire propose au conseil d'administration la nomination du président, le C. A. approuve leur rémunération), nous n'avons pas à ce stade de propositions à faire : tout au plus peut-on observer que la détermination de la rémunération par le C. A. d'un président fonctionnaire apparaît à première vue incompatible avec la pratique du détachement.

Quand l'Etat est majoritaire, le fait que la proposition de choix finale à l'autorité politique soit formulée par l'APE ne soulève pas d'objection, pourvu que le commissaire du gouvernement ou le directeur de tutelle soit complètement associé par l'APE à la procédure de sélection préalable des candidats pressentis.

2. 3. *L'efficacité des conseils d'administration.*

En dehors des questions évoquées dans la première partie, centrée sur les représentants de l'Etat, des mesures destinées à améliorer l'efficacité et la représentativité des conseils d'administration sont envisagées par les commissions Barbier de La Serre et Douste-Blazy, qui appelleront de la part de nos ministres, puis du Gouvernement, des prises de position.

- Il est préconisé de limiter la taille des conseils à 15 administrateurs au maximum (Dousté-Blazy, proposition n° 5) et de les rendre plus représentatifs de l'actionariat, ce qui paraît à l'évidence aller dans le sens de l'efficacité (le caractère pléthorique des conseils de certains ports autonomes ou sociétés d'autoroutes, par exemple², nuit indubitablement à la responsabilisation des administrateurs et à la confidentialité des débats. La sur-représentation des collectivités locales et des institutions consulaires qui ne possèdent qu'une part infime du capital transforment parallèlement les conseils des sociétés d'autoroutes en chambres d'enregistrement).

La réforme effectuée aux ASF montre qu'il est possible de remédier à ces excès pourvu que l'information des élus et des préfets soit par ailleurs correctement assurée.

- Sur la fréquence des conseils, les pratiques diffèrent, allant de 3 ou 4 réunions par an à une périodicité pratiquement mensuelle. La fréquence doit évidemment dépendre de la taille de l'entreprise et du caractère plus ou moins turbulent de son secteur d'activité. La liste des décisions de gestion soumises à l'examen des conseils doit être ajustée pour que ceux-ci se concentrent mieux sur les sujets essentiels. Il convient donc de procéder à un toilettage des décisions soumises au C. A. plénier et de renvoyer au président agissant, par délégation du C. A. seul ou après avis d'un comité spécialisé.
- Sur la représentation des salariés, il convient d'en maintenir le principe, pourvu que, comme c'est très généralement le cas, ils jouent correctement le jeu de la confidentialité. Il convient également de poursuivre les actions de formation à la gestion qui leur sont destinées.
- Le recours à des personnalités qualifiées, qui apportent un regard extérieur sur la gestion de l'entreprise est nécessaire compte tenu de l'expérience que nous en avons, mais nous n'avons pas, à ce stade, de propositions précises à soumettre quant à leur profil ni quant à leur mode de désignation, sauf pour observer que leur responsabilité est de plus en plus souvent engagée, ce qui implique de leur part une professionnalisation accrue.
- Il en est de même en particulier pour les administrateurs « indépendants », dont on se bornera à dire qu'ils paraissent devoir émaner d'un secteur d'activité suffisamment proche de celui de l'entreprise pour être en mesure d'apporter une participation constructive,

² Les réunions du conseil d'administration de la SAPRR (20 administrateurs, 22 censeurs) à quoi s'ajoute statutairement le commissaire du Gouvernement, le contrôleur d'Etat, les préfets de Région, sans compter les représentants du personnel et divers fonctionnaires, rassemblent près de 70 personnes.

mais aussi suffisamment distinct pour éviter les conflits d'intérêt (il convient notamment d'éviter qu'un administrateur indépendant émane d'une entreprise concurrente).

- Pour les sociétés cotées comportant des actionnaires minoritaires à côté de l'Etat, la question de la représentation de ces intérêts minoritaires appellera une réponse appropriée.
- La proposition (n° 9) de développer pour éclairer les décisions du conseil le rôle des comités d'audit et des comités de la stratégie et d'étendre leur compétence à la gestion des risques va de soi. A ce stade, on soulignera la part très active que prennent les administrateurs représentant le ministère chargé des Transports au fonctionnement de ces comités.
- Sans doute conviendrait-il, en particulier, de mettre en place des procédures spécifiques pour apprécier le risque financier des prises de participation stratégiques à l'étranger.

En outre, lorsque l'Etat est appelé à choisir parmi des offres concurrentes (cas des nouvelles concessions d'autoroutes), il paraît logique que les représentants des services de tutelle qui participeront au choix final ne participent pas aux comités d'engagement.

2. 4. Les administrateurs représentant l'Etat.

Dès lors que le rôle et les responsabilités éminentes des administrateurs dans l'administration des entreprises au sein de conseils d'administrations plus resserrés sont réaffirmées, le choix des personnes représentant l'Etat revêt une importance accrue. Il paraît souhaitable de ne plus nommer des fonctionnaires exerçant des responsabilités de tutelle qui n'ont ni la disponibilité, ni l'autonomie suffisante et dont la participation aux délibérations peut-être source de conflit d'intérêt. Pour être correctement exercées, les fonctions d'administrateur nécessitent un minimum de disponibilité, d'expérience de la vie de l'entreprise, de connaissance du secteur et d'autorité morale.

Leur formation doit être renforcée comme cela a d'ailleurs été parfaitement engagé à l'initiative du Trésor depuis 1998.

En outre, actuellement désignés séparément par les différents ministères (par décret), ils ne représentent pas un ministère mais l'Etat dans son ensemble. Ils ont ainsi une double allégeance, à l'Etat et à l'entreprise (*affectio societatis*). Si lors du conseil les administrateurs nommés par les ministres peuvent difficilement exprimer le point de vue de l'Etat (l'Etat s'exprimant face au président essentiellement par les voix de l'APE et du commissaire du gouvernement, comme on l'a vu au § 1. 3), leur participation aux comités spécialisés placés auprès du conseil d'administration (comités d'audit, d'engagement, de groupe...) est importante et appréciée. Il est souhaitable qu'après la mise en place de l'APE, ils puissent continuer.

Il nous semblerait utile que le mode de désignation des administrateurs de l'Etat fasse l'objet d'un réexamen. Plutôt qu'une désignation ministère par ministère (comme actuellement) ou sur proposition de l'APE (comme proposé par le rapport Barbier de la Serre), une désignation globale de la représentation de l'Etat au conseil par une décision interministérielle semblerait préférable : cela permettrait, entre autres, de procéder à un « toilettage » de la représentation de l'Etat en supprimant les représentants de ministères

présents jusqu'à ce jour au conseil pour des raisons historiques, mais en réalité peu concernés sauf circonstances particulières par la stratégie de l'entreprise.

Nous nous réservons de faire, en temps utile et en tant que de besoin, des propositions sur ces différents sujets.

Gouvernance des entreprises publiques de transports :
résumé des premières propositions du groupe de travail
du Conseil général des ponts et chaussées

1. En complément de l'Agence des participations de l'Etat (APE), représentant de l'Etat actionnaire, le commissaire du gouvernement exprime (au-delà des seules compétences en transport) la synthèse des préoccupations d'intérêt général de l'Etat. Cette fonction doit absolument être maintenue, pour les EPIC et pour les S. A. à capitaux publics majoritaires, ainsi que pour les autres SA gérant un monopole naturel, car l'expression de l'intérêt général à l'égard de ces établissements et entreprises ne peut pas être entièrement définie par la voie contractuelle (contrat de concession et cahier des charges, contrat d'entreprise) ou par lettre de mission au président, mais nécessite un suivi permanent.
2. Il existe actuellement un rapport de forces le plus souvent déséquilibré entre l'Etat et les directions générales des entreprises publiques, en faveur de ces dernières. Ce déséquilibre se double d'un déséquilibre entre les deux principaux modes d'expression de l'Etat, le commissaire du gouvernement et la direction du Trésor (service des participations). Or le MINEFI procède actuellement au renforcement du professionnalisme de l'APE par rapport à ce service. Il est donc impératif que le ministère des Transports renforce lui aussi, considérablement, le potentiel de professionnalisme des directions d'administration centrale dont le directeur est commissaire du gouvernement, dès lors qu'il entend préserver ou restaurer sa capacité d'influence, tant dans la définition de la position de l'Etat que dans la décision finale du conseil d'administration.
3. Afin de remédier à l'asymétrie de l'information entre l'Etat et l'entreprise, il convient d'organiser pour chaque entreprise publique, un reporting systématique et le plus proche possible du temps réel, selon une périodicité appropriée (tableaux de bord mensuels sur les principaux indicateurs d'exploitation, reportings plus complets avec grandes masses de bilan selon périodicité trimestrielle ou semestrielle). Ce reporting devra remonter symétriquement et simultanément à l'APE et au commissaire du gouvernement. De même, si l'existence des missions de contrôle d'Etat est préservée (ce que recommande le groupe de travail du CGPC), les rapports qu'elles établissent devront désormais être communiqués en parallèle à l'APE et au commissaire du gouvernement.
4. La préparation des conseils d'administration doit être organisée de façon souple sans « pré-conseils » déresponsabilisant en veillant selon les modalités appropriées :
 - à la transmission en temps utile de l'ordre du jour et des dossiers de séance,
 - à la mise en cohérence des positions des administrateurs représentant de l'Etat sans formalisme obligatoire,

- à ce que dûment informés par le président, responsable de l'ordre du jour et du contenu des dossiers, le commissaire du Gouvernement et le représentant de l'APE puissent faire valoir en tant que de besoin la position concertée et éventuellement l'arbitrage de l'Etat sur les sujets qui le méritent.
5. Les relations contractuelles entre l'Etat et l'entreprise devront se concentrer sur un nombre restreint d'objectifs et d'indicateurs de résultats. Plutôt que de concerner l'ensemble de l'entreprise, la planification contractuelle Etat / entreprise gagnera en efficacité à individualiser un projet ou une mission d'intérêt public et à se concentrer sur le suivi de ce projet ou de cette mission (incluant bien sûr son impact sur les comptes). Par ailleurs, entre le rôle de l'Etat actionnaire et la démarche contractuelle, il existe un vaste domaine dans lequel l'Etat peut être amené à intervenir par des décisions unilatérales.
 6. La procédure de désignation des administrateurs représentant l'Etat devra être modifiée : une décision interministérielle devrait choisir l'ensemble de ces administrateurs, de préférence à la procédure actuelle de désignation ministère par ministère. Le profil de ces administrateurs devra également être redéfini dans la double direction de la professionnalisation et de *l'affectio societatis*, en sorte qu'ils se sentent réellement concernés par l'élaboration de la stratégie et par la bonne gestion de l'entreprise, de manière à être en mesure d'y apporter une contribution constructive. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêt et de confusion des rôles, il paraît également souhaitable de ne pas désigner des fonctionnaires chargés de la tutelle de ces entreprises.

ANNEXE

Lettre de mission

le ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

le secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer



Monsieur le Vice-Président,

Le rapport Barbier de la Serre demandé par M. le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie fait de nombreuses et fort intéressantes propositions pour rationaliser le gouvernement des entreprises publiques.

Si l'objectif de ce rapport est salubre et la plupart de ses propositions pertinentes, il me semble soulever pour notre ministère deux problèmes importants :

- D'abord, il convient de faire une distinction entre des entreprises publiques chargées de gérer essentiellement des infrastructures et donc en situation de monopole territorial comme RFF, VNF, les sociétés d'autoroutes, les ports et aéroports et les entreprises publiques de services, comme la SNCF, qui sont ou seront en situation de concurrence. La RATP est d'ailleurs un cas intermédiaire. Le gouvernement d'une entreprise publique chargée de gérer, au nom de l'Etat, une infrastructure, ne peut pas être complètement de même nature que le gouvernement d'une entreprise du secteur concurrentiel.

- De plus, nous sommes dans un contexte européen avec la libéralisation et l'ouverture des marchés, mais aussi la définition par l'Etat des obligations de service public (il ne faut pas oublier le rôle d'autorité organisatrice de l'Etat) et sa responsabilité pour définir les missions d'intérêt général et notamment la sécurité et la sûreté.

Il revient aussi à l'Etat d'exercer les fonctions de régulateur et de traiter des enjeux de financement et de péréquation éventuelle entre les réseaux.

.../...

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du conseil général
des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

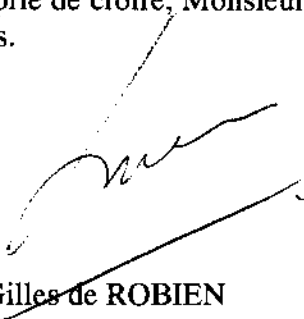
- Dès lors, il paraît nécessaire de bien réfléchir au rôle que doit jouer le ministre de l'équipement et des transports pour que l'Etat assume correctement ces enjeux stratégiques. Ce rôle apparaît distinct et complémentaire de celui que devra jouer la future agence des participations de l'Etat placée auprès du ministre de l'économie et des finances.

Je souhaite confier une mission au conseil général des ponts et chaussées pour définir le rôle et les missions qui devraient à l'avenir être ceux du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et de ses services dans le cadre d'une réforme du gouvernement des entreprises publiques.

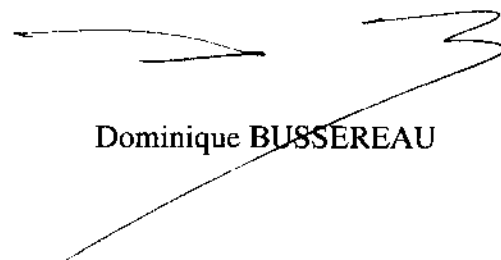
Il conviendra que le conseil général des ponts et chaussées travaille de façon étroite avec les directions d'administration centrale concernées, notamment la direction générale de l'aviation civile, la direction des routes, la direction des transports terrestres, la direction du transport maritimes, des ports et du littoral et la direction des affaires économiques et internationales. Il conviendra aussi de recueillir les avis des présidents des sociétés nationales et des établissements publics concernés.

J'attacherai du prix à recevoir des propositions pour la fin du mois de juin 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Gilles de ROBIEN



Dominique BUSSEREAU

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45