

24ème Congrès international du CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

ACTIONNARIAT COMMUNAL, GARANTIE ÉCONOMIQUE POUR LE SERVICE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Achille Diegenant

Président, Association de coordination du secteur public pur de l'électricité,
du gaz et de la câblo-distribution (INTER-REGIES) sc.

(Belgique)

Atelier 1- Services d'intérêt économique général

L'Entreprise Communale

Faisant suite au thème de la « mondialisation », traité lors du dernier congrès CIRIEC il y deux ans, se pose aujourd'hui la question:

les Communes et leurs initiatives dans le secteur économique, les entreprises communales leurs est-il encore réservée une place ?

A un moment de l'histoire où les entreprises s'organisent à échelle mondiale, les entreprises locales ont-elles encore un rôle à jouer ?

En effet, dans beaucoup de secteurs considérés comme d'intérêt général - p. ex. eau, énergie, transport, télécommunications - où les Communes et leurs entreprises communales fournissent des produits et des services considérés comme essentiels pour la population, la concurrence est organisée, le marché libre généralisé et globalisé !

Quel peut donc être l'avenir des entreprises communales dans cet environnement changeant et tumultueux ? Sont-elles aptes à continuer à rendre leurs services ?

En Flandre – la région nord de la Belgique et qui compte 6 millions d'habitants, répartis en 350 communes – dans les années 50 du siècle passé, 145 entreprises communales ou régies furent créées ; 41 seulement d'entre elles subsistent actuellement. Les autres ont arrêtés leurs activités ou se sont intégrées dans des entités plus grandes.

Pour la plupart dans des entités intercommunales qui peuvent être pures ou mixtes, ces dernières s'adjoignent à des partenaires privés.

Toutefois, on constate que dans de nouveaux secteurs (rénovation urbaine, parking, administration portuaire), de nouvelles entreprises communales se créent.

Ces nouvelles entreprises déploient une activité clairement liée au territoire communal.

D'autres, à tradition dans le secteur bancaire ou d'assurance, élargissent leur portefeuille et leur territoire.

L'entreprise communale ou à actionnariat communal se trouve donc située entre des vues et des besoins de globalisation et de décentralisation, et ce face à des besoins fondamentaux liés aux citoyens qu'elles déservent.

Bien-être Général

Depuis sa conception, la raison d'être de l'autorité publique est liée à la réalisation du bien-être général.

Mais est-ce le rôle de l'autorité publique, et de l'autorité locale en particulier afin de réaliser son but, d'entreprendre dans le secteur économique ?

Comment déterminer l'intérêt du service ou de l'entreprise pour la collectivité et ceux qui la composent ?

La mairie, responsable permanente du bien-être général, peut-elle entreprendre et donc risquer de perdre ?

Entreprendre soi-même afin de réaliser le bien-être public, est-ce un complément nécessaire au rôle de régulateur du marché qui est réservé à l'autorité publique ? Certaines théories de gestion de la société affirment, que si l'autorité publique se limite à son rôle de régulateur, elle y gagnera en autorité et en efficacité. En tout cas, le régulateur, s'il veut être effectif parce que objectif, doit se trouver à un autre niveau que l'entrepreneur qu'il régule et dans une position d'indépendance envers lui.

L'entreprise locale ou même régionale ne se confond au régulateur. Ce qui n'est pas toujours le cas pour l'entreprise nationale. Dans une situation de marché concurrentiel en tout cas, l'entreprise locale, nationale ou internationale, - à actionnariat public ou privé – toute entreprise, par souci d'équité et de fonctionnement du marché, doit être soumise aux mêmes règles.

L'entreprise publique en Europe occidentale, qu'elle soit de taille nationale ou communale, a hésité devant la libéralisation progressive des marchés de la télécommunication et de l'énergie.

Mais devant l'inévitable, un renouveau dans son attitude se fait jour.

Dans la gestion publique de type démocratique, la participation et donc la responsabilisation de tous les citoyens est supposée et organisée.

Et cela à travers d'institutions publiques.

Ces institutions sont dirigées par des mandataires qui, à temps réguliers, font rapport à la population qu'ils représentent.

Ces mandataires désignent et appointent ceux qui, sous leur contrôle, gèrent l'institution.

Cette institution peut être une entreprise publique de type capitaliste, mais dite publique parce que à capital public, capital généré entre autres à travers d'impôts et de taxes.

Le citoyen consommateur est actionnaire de l'entreprise publique.

Cet état des choses il le ressent d'avantage lorsque cette entreprise est locale.

Cette entreprise locale devenant de plus en plus active dans un marché concurrentiel , doit – comparée à ses concurrents du secteur privé - surmonter quatre handicaps :

- par définition elle est liée à un territoire limité (pays, région, commune) ;
- elle est astreinte à une gestion plus transparente que celle pratiquée par la plupart de ses concurrents (ce qui peut être également un avantage) ;
- des réglementations d'ordre administratif et syndical spécifique lui sont appliquées ;
- elle doit se pourvoir de moyens financiers suffisants dans un environnement peu propice à cet effet ou par son inexpérience en ce domaine (risque de sous-capitalisation).

De plus, l'entreprise publique locale a souvent comme concurrent l'entreprise publique nationale. Dans le secteur de l'énergie et de la télécommunication, il existe des entreprises publiques de grande envergure, mais qui ne sont pas nécessairement à actionnariat communal.

De là la recherche d'efficience de gestion nécessaire, même indispensable, afin d'éviter d'être balayée.

De là la question :

l'entreprise communale doit-elle se confiner à son territoire, élargir son territoire, ou faut-il scinder l'entreprise nationale ?

Cette question, tout en constatant une grande diversité : certaines communautés dites locales, dépassent de loin, certainement en habitants, certaines communautés nationales, états membres des Nations Unies ; d'autres, de par leur situation géographique, sont très limitées.

Force aussi est de constater que, institutionnellement, sur le continent d'Europe, le pouvoir d'initiative des pouvoirs locaux est très différent. Il y va de pure déconcentration à une véritable décentralisation.

Nous constatons en Europe de l'ouest des ventes d'entreprises communales, mais aussi leur consolidation réciproque.

Dans cet environnement très différent et divergeant, l'entreprise communale a-t-elle raison d'être, et si oui comment peut-elle s'y prendre pour continuer à jouer son rôle ? Quel est son esprit d'entreprise ?

Voilà mes questions introductives.

Besoins essentiels et efficacité d'entreprise

Il est évident que tout besoin, certainement celui considéré par le citoyen comme essentiel, doit faire l'objet de la préoccupation de l'autorité publique, et de ses institutions.

Et cela à chacun des niveaux d'autorité.

L'évolution du cadre économique ou institutionnel dans lequel elles fonctionnent, comme c'est le cas aujourd'hui plus que jamais en Europe, n'enlève rien à cette préoccupation.

Toutefois, des besoins évoluant et un environnement changeant, nécessitent des adaptations !

La participation de tout acteur en tant que joueur dans la vie économique concurrentielle, nécessite une attention vive et ininterrompue, nécessite la recherche permanente d'efficacité. On ne peut maintenir qu'il s'agit ici d'une pure hypothèse !

Cette recherche d'efficacité est d'ailleurs la raison majeure préconisée pour l'introduction généralisée de la concurrence : elle doit pour le consommateur, mener à des services meilleurs à des prix moindres.

Il est à noter cependant que l'action de l'Union Européenne en faveur de l'abolition des monopoles – même dits naturels - et de la généralisation de la concurrence, a été lancée en Europe dans les années 80, et ce à l'initiative des grandes entreprises, souvent à vocation multinationale.

Les premiers secteurs visés furent ceux de la télécommunication et de l'énergie.

Des prix concurrentiels pour leur énergie et télécommunication, devaient renforcer leur position concurrentielle envers entre autres des concurrents situés aux Etats Unis et au Japon.

La concurrence objectivise le prix ; elle a cependant comme effet secondaire la mise en fragilité, l'existence même d'entreprises qui ne pouvaient subsister que par des effets de protection, ou de monopole.

De là de grands efforts de restructuration, aussi dans des entreprises à actionnariat communal.

L'autorité publique européenne s'est lancée dans cette voie parce qu'elle y décelait la voie vers une plus grande performance et la pérennité des entreprises européennes, mais également parce qu'elle y voyait des avantages substantiels pour les consommateurs, ses citoyens électeurs.

Une double raison donc.

L'avantage pour le consommateur n'est cependant évident que si la concurrence joue jusqu'à son niveau !

Constatons ensemble que dans le secteur économique, une globalisation se fait jour qui est supérieure à l'avancée de l'organisation de l'institution publique au niveau mondial.

Ceci risque de provoquer des lacunes, des déséquilibres néfastes pour la garantie du bien-être général de par le monde, même si l'harmonisation économique est facteur et moteur d'intégration.

Le pouvoir local garde toute son importance.

Subsidiarité

Un principe de gestion, déjà prôné par les Romains dans la gestion de leur empire, « la subsidiarité », reste d'actualité.

La mondialisation progressive le démontre à nouveau.

L'entreprise locale, à actionnariat communal, s'inscrit dans la vision de subsidiarité. Cette entreprise vit en harmonie, non seulement avec ses actionnaires, mais également avec ses consommateurs.

Le consommateur local est son actionnaire parce qu'il contribue au capital de l'entreprise à travers de son conseil communal. Nul entreprise a plus de chances de mieux connaître les besoins existants des consommateurs et les moyens pour y répondre.

Cet actionnariat reconnaît l'entreprise et lui fait confiance, surtout lorsqu'il y retrouve un management capable et engagé, une prise en compte par chaque collaborateur de l'entreprise de la valeur ajoutée à fournir.

Cette valeur ajoutée n'est pas des moindres, et ceci dans grand nombre de secteurs.

L'approvisionnement de tout habitant en eau, en nourriture, en énergie, en logement, en services sanitaires, - récolte et traitement des immondices, services d'égoûts, – cliniques, dispensaires - en possibilités de communication, de transport et d'information, de protection, mais également d'éducation et d'instruction, de délasserment culturel et sportif - pour ne citer que ceux-là - joue un rôle prépondérant dans la réalisation du bien-être général.

Qu'il me soit permis à cette occasion, de signaler que l'application du principe de la « subsidiarité » prônée par l'autorité publique européenne, ne s'arrête pas aux frontières des pays membres.

Son application doit s'étendre jusqu'au niveau local.

Sinon on risque de bloquer l'organisation de la concurrence, que l'on veut jusqu'au niveau proche du consommateur individuel .

Concurrence

Quoi qu'en pensent de façon affichée, certaines grandes entreprises dans le secteur de l'énergie, la libéralisation du marché en Europe n'a pas comme finalité acceptable la création de trois, quatre grandes entreprises européennes. Quoique elles pourraient peut-être mieux se comporter au niveau mondial, les risques d'un oligopole pouvant se répartir le marché sont trop évidents pour le consommateur.

Toute autorité ou régulateur doit donc avoir devant les yeux cette double finalité : organiser la concurrence de façon objective et de façon à garantir sur tout le territoire la possibilité de plus d'un fournisseur.

Si l'on veut à ce but conserver ou favoriser un nombre suffisant d'entreprises réalisant ainsi une concurrence sur chaque territoire, en ce prenant en compte de façon décisive l'intérêt du consommateur, une politique à la création et de protection d'entreprises à partir de P.M .E. est de mise.

Bon nombre d'entreprises publiques locales se situent dans ce champ.

Notons également que dans un état démocratique de qualité, l'équilibre nécessaire entre l'état fédéral et les pouvoirs décentralisés passe par des instruments de gestion équilibrés en ceci compris des entreprises fournissant des services d'intérêt général.

Que son capital soit privé ou public ou même de type mixte, la performance, l'efficacité d'une entreprise est souvent liée à l'existence d'une situation de concurrence.

Le consommateur final a-t-il le choix ? Une comparaison des tarifs et des prestations est-elle possible ? Un changement ou une alternative peut-elle être générée ?

Des situations de monopole, même contrôlées par l'autorité publique, engendrent des dangers pour les consommateurs.

Ceci n'implique pas qu'une situation de marché, même équitable et donc acceptable, évite tout problème de type social ou environnemental.

Il incombe pour cette raison au niveau d'autorité publique le plus élevé possible, de formuler et de garantir les règles du jeu de la concurrence ; le même niveau formulera les critères sociaux et environnementaux minima généraux et par secteur d'activité.

Afin d'éviter que ces règles formulées soient plus proches des intérêts des grandes entreprises, en général à actionnariat national public ou international privé, il est nécessaire aux entreprises à actionnariat communal de se concerter et d'agir ensemble.

Cette concertation peut aussi être utile pour harmoniser l'actionnariat communal.

Entreprises diverses et marché objectif

Les biens et services considérés comme d'intérêt général, donc sont fournis par des entreprises.

Toute situation de concurrence a besoin d'entreprises multiples et diverses.

Les situations peuvent être très différentes.

A ce moment, certains sont néanmoins à se poser la question si le secteur communal, pourtant très présent et ce depuis plus d'un siècle, jouit de la confiance nécessaire afin de s'assurer du capital et du savoir-faire nécessaire.

Quelle est la confiance que le banquier, que l'épargnant ou le contribuable a en lui ?

Lui est-il possible d'attirer des collaborateurs de qualité ?

Leur motivation, leur formation permanente, leur rémunération et leur évaluation, est un souci permanent. La relation avec la représentation syndicale peut-elle être facteur de recherche d'efficacité ?

Notons que quoique les critères de bien-être peuvent être les mêmes, les conditions d'entreprendre peuvent fortement différer, par exemple entre des régions rurales et des agglomérations citadines, que le pouvoir d'achat peut fortement différer entre régions et pays.

La taille de l'entreprise sera fonction du besoin qu'elle veut rencontrer et de la taille du marché qu'elle veut aborder, des conditions que le marché, que ses concurrents et que l'évolution de la technologie et sa diversité lui impose.

Ne cachons pas que les entreprises communales européennes sont confrontées à des problèmes de taille, de gestion et de capitalisation.

Leurs actionnaires parfois, sont anxieux devant une situation qui exige de nouvelles compétences et comporte de nouveaux risques ; ils sont souvent aussi attirés par la récolte financière facile à travers de la vente de leur entreprise.

Et ce malgré qu'une vente les rend, ainsi que leurs citoyens, plus dépendants. Souvent l'apport de capital privé est la voie intermédiaire entre la vente et la continuation sur base d'un capital purement public.

Elles doivent parfois aussi réussir la concurrence face à des entreprises publiques de taille nationale ; c'est-à-dire largement supérieure à la leur et qui profitent d'une situation de concurrence transnationale et de la proximité du régulateur du marché qui lui aussi est national.

De la notre plaidoyer :

1. pour un régulateur fort et indépendant, qui ne se confond à l'actionnariat d'entreprises qui participent au marché qu'il doit régler ;
2. pour un législateur qui enlève aux communes et leurs entreprises les régulations qui souvent limitent ou freinent leurs initiatives dans le secteur économique.

Une situation de marché objective est propice aux entreprises communales, vu leur proximité de la clientèle.

Les entreprises communales, productrices de services d'intérêt général, et plus spécialement celles de l'énergie, de la télécommunication, du transport et même de l'eau, en Europe, ont dans cette situation des chances réelles d'avenir.

La similitude de l'actionnariat des différentes entreprises communales rend possible qu'elles s'associent entre elles, même qu'elles fusionnent.

Ceci permet d'acquérir la masse critique nécessaire, sans altérer le but social des entreprises concernées.

Des choix sont faits entre la multidisciplinité et le service spécifique, le « core business » inaliénable restant la recherche du bien-être général.

Spécificité de l'Actionnariat Communal

Un souci de pérennité envers l'entreprise à actionnariat communal, même dans un climat de concurrence, est pour une double raison, un souci d'intérêt général : l'entreprise est spécifique et elle est garante de concurrence.

Nul ne nie que, même dans un marché concurrentiel, l'entreprise est influencée par le caractère de ses actionnaires.

Sans diversité suffisante des actionnariats, la pérennité d'une situation de marché concurrentielle est douteable !

La spécificité de l'actionnaire public local réside dans son approche spécifique et qui est double : il a le souci égal de son entreprise et de son consommateur.

On peut aisément concevoir qu'une entreprise, dont les actionnaires sont des pouvoirs publics locaux et donc le citoyen-consommateur, sera moins portée vers une maximalisation de son profit financier, mais plutôt vers une optimisation de ce profit, prenant en compte d'autres profits, dits sociaux, et pour lesquels son actionnariat est attentif, comme la protection de l'environnement, l'emploi, l'accès universel de l'offre, ou autrement dit, l'accès général à ses services.

Une entreprise à actionnariat communal, donc orientée vers le service local et le bien-être global, peut être créditée de cette attitude.

Cette orientation vers l'optimisation du profit et l'accessibilité générale à ses services, se traduit aussi dans la fixation de ses prix.

Rappelons que la création et donc l'existence d'entreprises communales ou intercommunales, est souvent due à l'absence ou le manque d'entreprendre par des entreprises à capital récolté de façon privée, faute de perspectives de profit et de rendement financier suffisant (rémunération du capital investi nécessaire). Souvent ces entreprises publiques sont à la base de développement.

La question se pose de savoir, aussi en Belgique, si les entreprises publiques doivent continuer à fonctionner dès que des perspectives de rendement accru se développent et qu'une montée de la qualité et de la diversification du produit s'annonce.

Le fait d'avoir entrepris – même avec un succès relatif - dans des conditions difficiles, a parfois comme résultat pour l'entrepreneuriat communal le risque de se voir – à tort – dotée d'une renommée douteable.

Leur situation de monopole leur a aussi évité des efforts de promotion ou de relation publique.

Toutefois, le maire de la ville est plus accessible pour le consommateur que le président-directeur de l'entreprise multinationale.

Les entreprises à actionnariat communal sont cependant souvent, des joueurs compétents.

De par leur spécificité, elles peuvent être les concurrents valables d'entreprises publiques de taille nationale ou d'entreprises privées de taille internationale.

Sans elles, dans une situation de marché et dans certains secteurs, il n'y aurait que monopole ! Il n'y aurait que information unilatérale.

Dans l'organisation décentralisée de l'Etat belge, par la tradition et la constitution, la Commune juge des biens et des services d'utilité publique ou d'intérêt général qu'elle désire offrir ou mettre en place.

Ceci n'est pas le cas pour les Régions et même l'Etat qui ont dans ce domaine des compétences clairement spécifiées par la loi.

C'est donc à la Commune de prendre sa responsabilité en la matière et de mettre en valeur son droit fondamental d'entreprendre en faveur de ses citoyens.

Il va de soi que mettre en place, garder ou acquérir des infrastructures de base, est l'option stratégique prépondérante afin de rester présent et de se faire valoir dans le marché des services d'intérêt général.

La commune ne peut se permettre d'aller en cessation d'activité!

Conclusion

1. Les services d'intérêt économique général, sont des services d'intérêt général répondant à des besoins essentiels et qui se situent dans le domaine économique.
2. Les Communes de par leur existence dans une organisation de société décentralisée, sont responsables de la fourniture et de l'accès à des services et des biens essentiels et qui répondent à l'attente du citoyen-consommateur dans sa recherche de son bien-être. Dans ce but, elles doivent souvent créer des entreprises.
3. Le « core business » des autorités locales, leur responsabilité fondamentale, ne change pas lors d'un changement d'organisation institutionnelle ou de situation de marché.
La commune est le seul entrepreneur qui ne puisse se défaire de sa sollicitude, même lorsque les besoins d'organisation risquent de la bouleverser ou de dépasser sa masse critique. C'est alors qu'un renouveau s'impose ! Qu'elle doit saisir ses chances.
4. Les entreprises communales sont le garant de l'existence généralisée d'entreprises appropriées et diverses, fournissant des services d'intérêt général.

Elles se concertent dans des associations d'entreprises locales ou à actionnariat communal prépondérant, pour échanger des informations, défendre leurs intérêts stratégiques et participer à la mise en place des régulations globales, objectives nécessaires.

5. L'existence d'entreprises à actionnariat communal performantes, est le garant de l'existence même et du bon fonctionnement d'un marché concurrentiel vif, voulu au profit du consommateur.
6. Dans la discussion sur l'accès global au service d'intérêt général, l'actionnariat communal est le partenaire responsable et décentralisé.
7. Dans une économie globalisée, il y a utilité pour une économie publique, pour autant que la population en ressente le besoin, qu'elle soit donc utile à la collectivité et efficiente.