

Chronique du secteur public économique

André G. Delion, Michel Durupty

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2003/4 n^o108 , PAGES 655 À 669
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.108.0655

Date de mise en ligne : 01/11/2006

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-4-page-655?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

CHRONIQUE DU SECTEUR PUBLIC ÉCONOMIQUE

André G. DELION

Michel DURUPTY

Conseiller-maître à la Cour des comptes

Professeur à l'Université Paris I

La chronique débute par le compte-rendu d'un rapport public particulier de la Cour des comptes sur La Poste. Il fournit l'occasion d'une description, aussi complète que possible, de la situation et des problèmes de cet établissement public, deuxième employeur français et sixième employeur européen. On saisira l'occasion pour présenter le projet de loi examiné récemment par le Sénat ouvrant le secteur postal à la concurrence.

Ensuite il sera brièvement rendu compte d'un autre rapport public de la Cour, sur les services locaux d'eau et d'assainissement, puis d'un certain nombre de problèmes qu'EDF doit actuellement résoudre, et de la décision du gouvernement d'abandonner un projet de privatisation des autoroutes. Enfin, après l'actualité jurisprudentielle concernant le secteur public économique sera présentée une novation dans la gestion de l'important portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations.

I — LE RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES SUR LA POSTE

La Cour des comptes a consacré à La Poste un rapport public particulier publié en octobre 2003 par les éditions du *Journal Officiel*.

Il rappelle d'abord l'histoire de l'entreprise, de son affermage en 1872 au monopole de 1801, au budget annexe de 1923, à « l'exploitant public » reconnu comme établissement public par le Conseil d'État, en 1990, et à la directive européenne du 12 juin 2002 prévoyant les étapes de libéralisation du transport du courrier, qui deviendra totale en 2009 et que d'entrée de jeu, le rapport estime mal préparée. Il inclut une description du groupe, dont le chiffre d'affaires consolidé de 17,3 M d'euros provient à concurrence de 59 % du courrier, 18 % des activités logistiques (essentiellement les colis) et 23 % des services financiers. Le groupe détient 162 filiales regroupées dans des filiales holding : Geopost inclut notamment Chronopost et des filiales allemande et britannique, SF2 les filiales de services financiers (Sopassure qui regroupe les participations de La Poste et des Caisses d'épargne dans la Caisse nationale de prévoyance, Sogeposte, gestionnaire des OPCVM de La Poste...), Efiposte (fonds des CCP), Sofipost qui rassemble les autres participations, y compris dans les nouvelles

technologies. Le rapport mentionne plus loin les effectifs : 292 000 en équivalent plein temps fin 2002, avec une répartition fin 2001 entre 217 000 fonctionnaires, en réduction de quelques milliers par an, et 78 000 contractuels.

Le chapitre 1, « L'activité et les résultats de La Poste », présente les résultats annuels : ne dégageant pratiquement pas de marge depuis sa création en 1991, l'entreprise « a donc été dans l'incapacité de générer les capitaux propres nécessaires à sa croissance » (souligné dans le rapport). Cette dure observation est aggravée par la comparaison des croissances annuelles moyennes des chiffres d'affaires de La Poste de 1997 à 2001, 5,6 % par an contre 24 % pour sa rivale allemande Deutsche Post World Net (DPWN), disparité qui s'aggrave encore en 2002 et 2003. Finalement, le profit annuel, condition du progrès d'une entreprise, se situe à un niveau très faible ou négatif à La Poste (+ 139 millions d'€ en 2000, - 95 en 2001, + 34 en 2002) alors qu'il avoisine 1,6 milliards d'euros par an pour DPWN et qu'il est également important dans d'autres postes, néerlandaise, suisse, et même italienne après un redressement remarquable.

La Cour, comme c'est son premier rôle, examine les faiblesses de l'information comptable, en notant que, si la comptabilité analytique cherche à juste titre à distinguer les activités sous monopole et concurrentielles pour répondre aux exigences des directives, elle est « beaucoup moins performante comme outil d'analyse économique et de pilotage », ce qui entre autres nuit « à une information correcte du conseil d'administration et des tutelles ».

Puis la Cour examine la situation financière branche par branche. La part du courrier a diminué pour représenter 59 % de son CA en 2002, contre 66 % en 1978. Mais cette activité, « la plus vulnérable » eu égard à son « déclin prévisible », a beaucoup plus diminué chez ses concurrents (par exemple de 77 % à 31 % pour DPWN) : ainsi « La Poste est aujourd'hui deux fois plus dépendante de l'activité courrier que ses principales rivales ». La Cour justifie ces appréciations en énumérant les causes de la dégradation de cette activité. Le grand public sera certainement surpris d'apprendre que la correspondance entre particuliers ne représente plus que 3 % du chiffre d'affaires de La Poste, du fait notamment des nouvelles technologies qui affectent les modes de communication des particuliers, mais aussi des administrations et entreprises. Ainsi La Poste estime que la seule introduction de la carte Vitale réduira le CA courrier de 200 millions d'euros en 2004. La rentabilité même de l'activité est affectée, La Poste ayant misé, malgré les avertissements antérieurs de la Cour soulignant le risque de cette stratégie, sur un développement du CA plus fort que celui des coûts alors que c'est l'inverse qui s'est produit. Même les effets de l'augmentation des tarifs décidée en février 2003 « seront consommés en moins de deux ans ».

Or « la libéralisation du marché va accentuer cette évolution », la « rente de monopole » s'effritant au fur et à mesure de la mise en application des directives, de celle de 1997 qui, tout en instaurant le « service universel », réduit le champ des « services réservés » (aux correspondances de moins de 350 grammes), à celle du 10 juin 2002 qui abaisse en deux temps cette limite à 50 grammes pour la supprimer en 2009, sous réserve d'une étude d'impact. La Cour juge que les prévisions d'activité de La Poste sur ce point « ne sont déjà plus réalistes », en se référant aux prévisions des postes étrangères. Puis le rapport détaille cette perspective quant aux diverses sortes de courrier, notamment de publicité et de transport de presse, très subventionné et pourtant très déficitaire.

L'activité « colis et logistique » (18 % du chiffre d'affaires), qui « a choisi tardivement une stratégie de croissance externe », sans en avoir les moyens du fait du faible autofinancement et de l'absence de recours au paiement en titres des achats dont dispose une société, du fait de son statut d'établissement, est « confrontée à une vigoureuse compétition » et reste très déficitaire malgré des efforts de redressement. Or, alors qu'il n'y a guère d'avenir pour des opérateurs locaux du fait de la mondialisation, la poste n'est pas entrée dans le petit nombre d'opérateurs internationaux, deux américains disposant de plus de 500 avions chacun,

un américain racheté par la poste allemande et un australien racheté par la poste néerlandaise. La Cour fait une comparaison affligeante entre la croissance externe de La Poste et celle de ses rivaux, dépensant moins du dixième de la Deutsche Post et rencontrant en outre des difficultés dans ses filiales et des résultats « fortement déficitaires ». Si elle détient 10 % du marché européen (31 % en France, 11 % en Allemagne, 7 % en Espagne, 6 % au Royaume Uni), la poste allemande a 24 % de ce marché et la poste néerlandaise 13 %.

Les services financiers (23 % du chiffre d'affaires) sont « parvenus à l'équilibre », mais sur des bases encore sujettes à des « incertitudes comptables », et sont en croissance, mais avec des « performances relativement faibles ». En effet les parts de marché sont en baisse, de 17 % au début des années quatre-vingt à 9 %. La Cour constate que La Poste a des tarifs bas en face de coûts élevés, dus d'abord à ce que le produit net bancaire est trois fois moins élevé par agent que celui de ses principaux concurrents. Or « le retour à l'équilibre des services financiers est à terme menacé par des fragilités structurelles » : « une clientèle vieillissante » et « aux revenus souvent modestes ». Leurs résultats ne pourront donc pas compenser la dégradation des autres activités.

Le chapitre 2 « Les coûts de La Poste », commence par l'analyse de ses dépenses de personnel. Il constate une « stabilité des effectifs... atypique en Europe », car leur baisse est générale et massive chez tous ses concurrents. La poste néerlandaise a, dès 1989, abandonné le statut de fonctionnaire, qui restait 217 000 à La Poste en 2001 (271 000 en 1999), et poursuit des réductions d'effectifs, qui ont atteint 100 000 emplois à la poste allemande. Au contraire, les effectifs de La Poste sont quasiment stables (292 000 contre 298 000 en 1990), nonobstant tous les progrès de productivité qui sont à l'origine des réductions d'effectifs partout ailleurs, de toutes petites réductions antérieures ayant été quasi-effacées par l'application aveugle des 35 heures.

La Cour emploie le mot de « dérive » en rappelant que le chiffre d'affaires par agent n'est plus que de 54 696 € contre 86 444 € à la poste allemande. Ainsi les charges salariales atteignent 64 % du chiffre d'affaires contre 34 % en Allemagne, en observant que les charges de retraites de La Poste sont plafonnées depuis 1998 en ce qui concerne ses fonctionnaires, à son profit et au détriment du budget de l'État.

Le rapport développe les motifs de cette dérive : « des structures compliquées et changeantes » d'organisation, la conservation, seul cas en Europe avec le Luxembourg, du statut d'établissement public, de « nombreux niveaux d'administration », « des coûts de structure excessifs ». Ces jugements globaux sont étayés par des analyses des outils de production, avec notamment le constat des « implantations trop nombreuses et mal adaptées aux besoins » en matière de courrier. La Cour relève spécialement le retard dans l'automatisation (60 % contre 100 % en Allemagne pour le tri général petits formats). Elle critique le retard dans la modernisation des centres de tri, en évoquant le projet de modernisation Mach 2000 lancé en 1977 qui devait réduire leur nombre de 130 à 50.

Ce n'est pas seulement la productivité qui subit les conséquences de cet immobilisme ; celui-ci est aussi « un obstacle insurmontable à la nécessaire amélioration d'une qualité de service qui demeure nettement inférieure à celle des grandes postes européennes ». La Cour martèle ce point évidemment capital en relevant qu'« une proportion significative des plis est distribuée dans un délai qui peut être qualifié d'aberrant pour la lettre urgente » (en fait la lettre au tarif normal). Et elle va jusqu'à souligner les deux phrases citées. Quant aux centres régionaux de services financiers, des sureffectifs persistent et une certaine amélioration de la productivité laisse encore « des marges importantes pour réduire les coûts ». De même, l'activité colis « souffre d'une efficacité insuffisante, toujours inférieure à celle des opérateurs concurrents ».

Le rapport termine l'analyse des coûts par celle du « réseau » des guichets de La Poste. Elle dispose de 17 000 établissements dont 14 000 bureaux et 3 000 agences. Les bureaux

sont des points de contact autonomes appartenant à La Poste, offrant pour la plupart (11 600 bureaux dits de « plein exercice ») l'ensemble de ses prestations. Les agences sont gérées par des personnes non salariées de la Poste dans le cadre de contrats passés avec des communes et rattachées à un bureau. La seconde formule, tout en assurant la proximité, est beaucoup moins coûteuse. Or l'Allemagne est en train d'achever un plan dans lequel le nombre de bureaux descend à 5 000, complétés par 7 000 agences, et le Royaume-Uni n'a même jamais fonctionné qu'avec des agences situées dans des petits commerces.

La Cour constate que, malgré quelques efforts, « l'inadaptation demeure », puisque « environ la moitié des bureaux réalise 90 % du chiffre d'affaires ». Elle tire de ses propres analyses de taux d'activité des bureaux que « la moitié de la capacité de production du réseau n'est pas utilisée ». La Cour ajoute que 3 385 des 17 000 points de contact « n'atteignaient pas en 2000 une heure d'activité par jour ». Même en tenant compte des contraintes, en particulier de celles de l'aménagement du territoire, qui suppose le maintien d'un réseau de services publics sur un territoire plus étendu et d'une densité bien moindre que celui de ses concurrents beaucoup plus rentables, la Cour estime que cette contrainte « ne peut se réduire à maintenir à tout prix le réseau mis en place à la fin du XIX^e siècle, lorsque les deux tiers de la population vivaient en zone rurale. Il ne peut que relever d'une approche réelle des territoires, en fonction des bassins naturels de vie et d'activité », comme le font d'ailleurs les organismes de coopération intercommunale en fédérant les communes.

Le dernier chapitre concerne « Les relations entre l'État et La Poste ». Sous ce titre, le rapport évoque d'abord la « démarche contractuelle » qui s'est efforcée depuis 1990 d'encadrer l'activité de La Poste par des contrats d'entreprise. La Cour estime qu'ils ont « permis une amélioration de l'exercice de la tutelle, malgré le fait qu'en pratique « près de la moitié de la période n'a pas été couverte par des contrats en bonne et due forme ». L'information a mieux circulé, les enjeux ont mieux été identifiés, et une démarche de suivi a été amorcée, encore qu'avec des « défaillances persistantes », du fait des incertitudes sur les objectifs et sur les indicateurs à prendre en compte. La Cour reprend les quatre objectifs qui dominent les contrats et elle constate que ceux de qualité de service n'ont pas été atteints, non plus que ceux relatifs à la masse salariale. Celui d'excédent brut d'exploitation, atteint de 1998 à 2000, ne l'est plus depuis. Le seul objectif respecté est celui des tarifs des services protégés par le monopole, qui devaient évoluer comme la hausse générale des prix. Quant aux indicateurs, ceux relatifs à l'endettement « ont évolué favorablement », ceux de résultats « se dégradent depuis 1999 », ceux par métiers rendent difficile un jugement parce que imparfaits, de même que ceux de productivité « insuffisants et mal suivis ».

Le rapport se termine par un développement estimant que les relations entre l'État et La Poste sont « à clarifier », car « les missions d'intérêt général ne font l'objet ni d'une définition précise, ni d'une commande claire, ni d'un financement adapté ». Ainsi l'État n'a pas défini le « service universel » prévu par la directive de 1997, ce qu'il devrait faire dans les contrats d'entreprise, non plus que le réseau à maintenir, en identifiant un « réseau commercial » et un « réseau d'accessibilité », ce dernier maintenu pour des raisons d'aménagement du territoire et devant donc être fixé par l'État, qui aurait aussi à financer son surcoût. Seul le transport et la distribution de la presse sont définis comme missions d'intérêt général, mais les tarifs d'affranchissement et la contribution de l'État ne suffisent pas à en couvrir les coûts. De plus, dès lors que prend fin le monopole, il faudrait concevoir, observe la Cour, un fonds « qu'alimenteraient tous les opérateurs ».

Il reste aussi à délimiter « le champ des activités financières de La Poste assurant un équilibre raisonnable entre les missions sociales et les activités rentables ». Même si, comme la Cour le pense, « l'utilité sociale » des CCP ou du livret postal, qui impliquent l'acceptation de très nombreuses gestions et opérations de petits montants, « est certaine », La Poste n'a pas à « dispenser le système bancaire de prendre sa part d'un certain nombre de difficultés de la

société ». Par ailleurs, le *statu quo* n'autorisant que certaines activités financières à La Poste, alors que les banques en offrent toute la gamme, n'est pas tenable ; mais leur extension supposerait une nouvelle organisation, de préférence par constitution d'une entité juridique séparée et soumission « aux règles de droit commun en matière bancaire ».

Le rapport consacre encore un développement au problème du financement des retraites, qui fait supporter à l'État des charges croissantes sans fondement juridique légal, et doit recevoir une des quatre solutions qu'il énumère, éventuellement combinées car elles comportent toutes de sévères contraintes financières. Enfin, il aborde le problème de « l'adaptation du cadre juridique », en constatant que tous les concurrents européens de La Poste ont été dotés du statut de société (sauf le Luxembourg) et qu'ils ont généralement séparé leurs activités, notamment les activités financières et le service du courrier. La Cour estime que « donner à La Poste la forme juridique d'une société anonyme, holding de tête d'un système de filiales par branche, clairement organisées par métiers, présenterait des avantages significatifs », même si l'État conserve 100 %, et même si cette solution est « susceptible de provoquer de fortes résistances psychologiques ». Faut-il encore que l'on ne perpétue pas « la confusion des fonctions de l'État propriétaire et de l'État régulateur ». Si la France envisage de confier le rôle de régulation à l'actuelle Autorité de régulation des télécommunications, elle est un des derniers pays européens à n'avoir pas encore réglé cette question.

À ce rapport exceptionnellement complet, remarquablement documenté, sans « langue de bois » et concluant les critiques par des propositions, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a fait une courte réponse dont le ton est donné dès la première phrase : « Je tiens à saluer la qualité de ce rapport public particulier, riche autant des constats et des enjeux qu'il met en lumière que des voies d'amélioration qu'il suggère en réponse à un certain nombre de questions déterminantes pour La Poste ». Le directeur de La Poste s'efforce de nuancer quelques constatations et rappelle, à juste titre, que le territoire français est plus vaste et moins densément peuplé (106 habitants par km² en France contre 234 en Allemagne) que celui des postes concurrentes, ce qui accroît les coûts, et que les comparaisons internationales sont parfois biaisées (une lettre postée après-midi est considérée comme distribuée le lendemain si elle l'est le surlendemain au Royaume-Uni)... Mais pour l'essentiel il mentionne les « engagements » que La Poste a pris ou prendra « pour relever les défis que la Cour a su parfaitement identifier ». Il reste à souhaiter que ces positions soient suivies d'effet « dans des délais désormais strictement comptés », comme l'écrit la Cour dans la dernière phrase de son rapport.

À titre d'actualisation de ce récent rapport, on notera l'important renouvellement de l'équipe dirigeante auquel a procédé le président, dont un manager non « postier » d'origine à la direction du courrier, ainsi que la signature du contrat d'entreprise 2004-2007 en janvier 2004¹. Celui-ci ne prévoit pas de changement de statut et met l'accent sur la modernisation du courrier en vue de lui redonner un rôle rentable, malgré le pessimisme de la Cour sur ce point. Avec 3,4 milliards d'€ d'investissements en sept ans, il vise à « rapprocher l'entreprise des principaux opérateurs européens en 2100 », claire allusion aux nécessaires redressements de productivité demandés par la Cour, marqués simultanément par un nombre de départs en retraite supérieur (10 000) aux embauches (4 000) en 2004, ce qui fera enfin baisser l'effectif. On notera en outre l'inscription, dans le projet de loi de régulation des activités postales de la création d'un établissement de crédit postal où La Poste sera majoritaire, d'ici le 1^{er} juillet 2005, par transfert des activités et participations existantes dans ce domaine (ce qui pourrait couvrir la participation de 18 % dans la CNP), mais pour le moment autorisée à pratiquer le crédit immobilier et non le crédit à la consommation ; une disposition devrait également

1. Voir sur le précédent contrat cette chronique, *RFAP*, n° 86, 1998.

prévoir le maintien du statut de fonctionnaire, par mise à disposition pendant quinze ans, pour ceux qui y travaillent et qui sont la majorité des 70 000 agents du futur établissement.

II — L'OUVERTURE DU SECTEUR POSTAL À LA CONCURRENCE

Parallèlement, la déréglementation des activités précédemment gérées par des monopoles de service public se poursuit et l'adoption du projet de loi par le Sénat le 29 janvier 2004 devrait permettre la transposition au sein des activités postales d'un mode de gestion désormais classique comportant une autorité indépendante de régulation postale et un service universel.

A) La régulation des activités postales

L'autorité indépendante de régulation postale se trouvera désormais confiée à l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTEP) qui se substitue à la précédente Autorité de régulation des télécommunications. C'est l'article 2 du projet de loi qui mettra en œuvre les principes de cette régulation. En vertu de ces dispositions, l'ARTEP sera chargée de la délivrance des autorisations demandées par les prestataires de services postaux. Le texte lui confèrera un pouvoir réglementé et énumèrera les motifs pour lesquels l'autorité indépendante pourra refuser l'autorisation sollicitée. La décision d'octroi devra également indiquer les caractéristiques de l'offre de services postaux autorisée.

En dehors de cette mission essentielle, l'autorité de régulation veillera au respect par les prestataires de services postaux de leurs obligations, qu'il s'agisse des obligations liées au service universel, ou de celles qui résultent des activités concurrentielles. Elle sera également investie du pouvoir de sanctionner les infractions et les sanctions pécuniaires pourront atteindre 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, ce plafond étant porté à 5 % en cas de récidive. Les décisions de cette autorité seront susceptibles d'appel devant la Cour d'appel de Paris. Ce recours ne sera pas suspensif mais pourra être assorti du sursis à exécution.

Le président de l'autorité de régulation saisira directement le Conseil de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il pourra avoir connaissance dans le domaine des activités postales. Il pourra également saisir le Conseil d'une demande d'avis pour toute question relevant de sa compétence.

B) Les principes généraux du service universel

Ces principes seront réunis dans un chapitre premier du code des postes et télécommunications intitulé « le service universel postal et les obligations du service postal ». L'article L. 1 du code définit le service universel postal comme l'ensemble des services postaux comprenant « la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux ».

Constituera un envoi postal tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement et présenté dans la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé.

L'envoi de correspondance est défini comme étant un envoi postal ne dépassant pas deux kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel, à l'exclusion

des livres, catalogues, journaux ou périodiques. Le publipostage fait partie des envois de correspondance.

C'est un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes et de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications qui précisera les caractéristiques de l'offre de service universel que la Poste est tenue d'assurer.

Certains services, dits réservés, délimiteront les activités de l'ancien monopole. Il s'agit des envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, assurés même par courrier accéléré, lorsque leur poids ne dépasse pas cent grammes et d'un prix inférieur à trois fois le tarif de base, sans que ce tarif de base puisse excéder un euro. À compter du 1^{er} janvier 2006, les services réservés porteront sur les envois de correspondance d'un poids ne dépassant pas cinquante grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base.

Les envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles feront également partie du secteur réservé.

III — LE RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES SUR LES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

La Cour des comptes a consacré un rapport public particulier aux services d'eau et d'assainissement, publié en décembre 2003, après celui publié en 1997, manifestant ainsi le souci de suivre l'évolution d'un service important et l'effet de ses observations antérieures, service qu'elle estime d'ailleurs sensible en matière de contrôle des délégations de service public par les collectivités et par les chambres régionales des comptes (CRC).

La Cour rappelle d'abord les contributions de presque toutes les CRC, les divers modes de gestion, les textes et les données économiques, et les divers modes de gestion, d'une part la régie directe, d'autre part la délégation sous forme de concession, d'affermage ou de régie intéressée, qui représente 80 % de l'eau distribuée. Ses observations sont ensuite soit de portée générale quel que soit le mode de gestion, soit propres aux délégations ou aux gestions en régie, sur lesquelles il sera insisté.

Dans le premier chapitre consacré au prix de l'eau, elle souligne entre autres la mauvaise connaissance de la structure des coûts et le caractère divers et parfois contestable des modalités de tarification. S'agissant des services en régie, elle relève que nombre d'entre elles « n'appliquent pas une politique tarifaire permettant de couvrir les coûts d'extension voire de maintien » des équipements, faute parfois de leur inscription pourtant obligatoire à un budget annexe. Il y a lieu notamment d'adapter la politique d'amortissement à la vétusté. Le rapport note que certaines collectivités votent le budget annexe en excédent, ce qui n'est pas actuellement régulier, mais vise à permettre un financement normal et avait été prévu par le projet de loi sur l'eau de 2001, non voté. La Cour préconise la légitimation de cette pratique, ce qui ôterait une raison artificielle de préférer la concession à la régie, de même que la possibilité de placement rémunéré des disponibilités non employées destinées à ces financements.

La Cour relève que l'organisation des régies « est encore souvent déficiente », en souhaitant d'abord que des budgets annexes soient dans tous les cas établis et tenus conformément aux prescriptions réglementaires. Celle-ci permettent seules en effet de s'assurer que le service est bien payé par l'utilisateur, et pas plus, principe légal que des mouvements de fonds entre budget général et budget annexe peut biaiser. Elle note aussi que le patrimoine de la collectivité est souvent mal connu, par insuffisance des données. Enfin elle

relève les difficultés de retour à la régie après une période de délégation, ce qui explique que l'on n'en ait constaté que 22 cas de 1998 à 2001 contre 63 en sens inverse. Elle attribue cette difficulté, non à une infériorité de la formule de la régie, mais au caractère imprécis des clauses de fin de contrat, rédigées parfois afin de rendre dissuasives les conditions de cessation de la délégation.

IV — LES PROBLÈMES D'EDF

Le fait que le gouvernement précédent ait laissé passer le bon moment pour transformer EDF en société, vers 1998-1999, réforme inéluctable qui aurait dû intervenir largement avant la généralisation de la concurrence à ses activités et pas trop tard dans son processus de croissance externe qui suscite de gros besoins financiers, a aggravé les problèmes qu'EDF doit affronter. Il est rappelé qu'en matière d'électricité, la concurrence sera entièrement ouverte pour les entreprises au 1^{er} juillet 2004, et pour tous les usagers au 1^{er} juillet 2007, et que les chiffres caractéristiques d'EDF sont les suivants (comptes de 2002) : chiffre d'affaires 48,4 milliards d'euros dont 45 % vers ou à l'étranger, résultat net de 481 millions d'euros, contre 841 en 2001, endettement de 25,8 milliards, effectif de 112 000 salariés en France, 172 000 dans le monde.

La réforme des retraites, elle-même laissée sans solution alors qu'elle conditionne l'ouverture du capital, puisque à défaut les comptes en seraient exagérément grevés, a fait l'objet en janvier 2003 d'un référendum du personnel. Celui-ci l'a rejetée, à une très faible majorité il est vrai, mais suffisante pour mettre certains syndicats et le président d'EDF qui la soutenaient en position délicate et remettre en question l'effort de consensus social de ce dernier. Aux élections sociales de novembre, des deux syndicats réformistes, l'un, la CFDT, a perdu des voix, l'autre, celui des cadres, en a gagné, la CGT a perdu quelques voix, et FO, le plus hostile à la réforme, a un peu progressé.

Ensuite les comptes de l'entreprise ont fait l'objet d'une controverse amplifiée par certains journaux, et calmée en partie seulement par la mise de ces comptes sur le site Internet d'EDF. Mais les auditions des commissaires aux comptes par la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Douste-Blazy ont confirmé qu'ils ont assorti leur certification de mises en garde et de réserves publiques. Les mises en garde concernaient des incertitudes connues sur les provisions liées à la production d'électricité nucléaire et au plan d'affaires d'Edison, qui conditionne sa valeur et les engagements d'EDF en hors-bilan (au total de l'ordre de 13 milliards d'euros). Or, concernant la prise de participation dans Edison, après des dépenses déjà faites de l'ordre de 5 milliards d'euros, les options à exercer s'élèveraient à environ 5 milliards d'euros, sans compter l'effet d'un endettement d'Edison de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Enfin le problème des retraites faisait l'objet d'une réserve des commissaires qu'il est préférable de citer : « Les engagements d'EDF (du fait des retraites) ne font l'objet ni d'une provision au bilan ni d'une information chiffrée dans l'annexe. Ces engagements représentent, sur la base du système actuel, un passif latent dont le montant est largement supérieur aux capitaux propres du groupe... L'évaluation de ces engagements devrait être fortement modifiée par la réforme du régime de retraite des industries électriques et gazières ». Selon les chiffres publiés, ces engagements s'élèveraient à près de 50 milliards d'euros au regard de moins de 20 milliards d'euros de fonds propres.

Dans le même temps, le commissaire à la concurrence de la Commission européenne engageait une bataille de plus sur le fait que les établissements publics comme EDF

bénéficient, du seul fait de leur statut, d'une garantie illimitée de l'État, qui leur donne un avantage dans la concurrence, du moins sur le marché des capitaux. L'existence de cette garantie n'est pas contestable, depuis un avis du Conseil d'État formulé lors du vote de la loi de défaillance du Crédit Lyonnais en 1995 et les déclarations parlementaires et ministérielles de l'époque. Mais la bonne foi d'une telle découverte a été sérieusement mise en cause, la situation étant bien connue depuis bien avant la création même de la CEE ; ce qui, au demeurant, prive la commission de toute possibilité de sanction, alors au surplus que la transformation prochaine en société règlera ce point. On notera en outre que les agences de notation tiennent infiniment plus compte dans leurs appréciations de l'appartenance au secteur public que de ce problème de statut. D'où la question posée par la presse de savoir si certaines attaques ne visent pas l'État français en particulier ou les entreprises publiques en général, en violation de l'article 295 du traité de Rome modifié qui en avalise l'existence.

La rédaction d'un texte de projet de directive était par ailleurs lancée, dont le but principal est de priver du régime général des provisions celles qui sont constituées en vue du démantèlement des centrales nucléaires (de l'ordre de 45 milliards d'euros) ce qui pourrait aboutir à des restrictions dans leur usage pour le financement d'investissements, comme s'en sont réjouis les Verts². Enfin, un dossier a été constitué par la même direction en vue de faire reverser par EDF à l'État une somme de 888 millions d'euros censés représenter une perte fiscale de l'État du fait de provisions complémentaires constituées pour le renouvellement de son réseau général de distribution entre 1986 et 1997, autre exemple de réveil étrangement tardif de la direction de la concurrence de la Commission, s'agissant de pratiques instituées il y a 18 ans (même si la Cour des comptes française en avait contesté, mais dès octobre 1994, certains aspects...).

On observe cependant que, malgré ses défauts et sous réserve des réformes prévues, le système français donne encore les meilleures garanties³. De même que l'État de Californie, le Royaume-Uni a dû quasiment renationaliser British Energy. Une relative pénurie d'électricité a été ressentie aussi en Europe, et a entraîné des coupures graves en Italie⁴.

Une étude du cabinet NUS Consulting group, dont la presse a publié les conclusions⁵ souligne que si la concurrence a poussé à la baisse les prix de l'électricité, c'est au prix de l'installation d'une « instabilité tarifaire ». Elle constate aussi que c'est en France que, parmi tous les pays importants, le kwh est de loin le moins cher : 0,051 euro contre 0,069 en Allemagne, 0,071 aux États-Unis et 0,093 en Italie au 1^{er} avril 2003, presque en proportion inverse des degrés de libéralisation. C'est dans une publication du ministère des finances⁶ que se trouve la plus percutante critique des libéralisations, qui donnent « la tentation d'organiser la pénurie pour faire augmenter les prix » (comme en Californie) et mettent en cause « les investissements à long terme sur un marché préoccupé par des considérations financières à court terme ».

EDF se serait sans doute passée d'une très grave mise en cause de la gestion de la caisse centrale des activités sociales, système légal d'action sociale propre à EDF et GDF et financé

2. *Le Monde*, 14 juin 2003.

3. *Le Monde* du 5 novembre 2003 a titré un article « En Californie, la dérégulation tourne à la catastrophe ». Au milieu d'août, une gigantesque panne a privé de courant 50 millions de personnes au nord-est des États-Unis pendant une trentaine d'heures, suivies de deux jours de désorganisation, notamment des transports, de la distribution d'eau et des terminaux informatiques. Le Président des États-Unis a considéré cette situation comme « un signal d'alarme pour nous inciter à moderniser notre système de distribution d'électricité » qui est assuré par des firmes privées.

4. Elle a donné un exemple de l'affolement des systèmes de libre concurrence, les cours sur les bourses européennes de l'électricité étant passés d'environ 25 euros à 1 000 euros par mégawatt-heure, et même un jour à 2 000 euros à Amsterdam, donnant la mesure de l'absurdité des soi-disant signaux par les prix.

5. *Le Figaro économique*, 20 juin 2003.

6. *Note bleue* de juillet 2003.

par un prélèvement de 1 % non pas sur la masse salariale comme parfois dans le secteur privé, mais sur le chiffre d'affaires, qui croît essentiellement en fonction des investissements financés par les consommateurs. Près de 300 millions d'euros sont ainsi prélevés, auxquels s'ajoutent près de 100 millions d'euros de recettes diverses, cet ensemble de près de 400 millions allant pour 70 % à la caisse centrale. Dotée de 3 700 salariés, celle-ci finance 200 centres de vacances, des spectacles, des dépenses de santé et de restauration, et pour 30 % à des caisses complémentaires et d'action sociale qui remplacent les mutuelles et gèrent des activités locales. Un rapport de la Cour des comptes de 1990 avait fait état d'une « gestion affectée de nombreuses et graves irrégularités »⁷.

Le conseil d'administration qui gère la caisse centrale, à majorité CGT, a suspendu dans le courant de 2003 le précédent directeur, après qu'il ait dénoncé des « irrégularités lourdes et des dysfonctionnements ». Peu après des plaintes pénales ont été déposées par d'autres syndicats et individuellement par des salariés, et la Cour des comptes a entrepris une nouvelle vérification. Le dossier concernant des faits qui seraient susceptibles de qualifications pénales est entre les mains du procureur de la République de Paris et l'enquête préliminaire est en cours.

EDF a réagi aux divers problèmes qu'elle connaît en publiant notamment un « Projet 2003-2007 », en soulignant ses « valeurs » de service public, quoi qu'il en soit de « l'impératif de rentabilité » qui s'impose, l'attachement de ses personnels, le maintien d'un opérateur commun EDF-GDF de réseaux, et une volonté de dynamisme marquée par des expressions telles que « devenir la référence européenne de l'énergie ». Il faut reconnaître qu'EDF a de forts atouts tels que l'indice de satisfaction de ses clients (85 %) et le fait que 83 % des entreprises « éligibles », c'est-à-dire qui pouvaient choisir un autre fournisseur, lui sont restées fidèles. Son électricité est en moyenne la moins chère des grands pays européens. Elle connaît à l'étranger, malgré des échecs parfois dus aux circonstances⁸, des succès tels que celui de sa filiale London Energy, devenu le 5^e producteur et le premier distributeur britannique (à 26 % de la population), et qui, avec ses 11 300 salariés, représente désormais 10 % du groupe EDF.

Par ailleurs EDF effectue certains replis, susceptibles d'atténuer les critiques à l'égard de ses comportements concurrentiels, en Suède en prévoyant la cession des 36 % qu'elle détient dans Graninge, faute de pouvoir en déterminer la gestion, et en France. Elle a ainsi cédé sa participation de 22,5 % dans la Compagnie nationale du Rhône à la filiale belge Electrabel de Suez, qui en devient actionnaire de référence, et celle de 35 % qu'elle détient dans la Société nationale d'électricité et de thermique, filiale des Charbonnages de France (pour moitié à l'espagnol Endesa, qui a déjà une option sur 35 % du capital et pourrait y devenir majoritaire, et pour moitié à Gaz de France, qui mettrait ainsi un pied significatif dans la production d'une autre énergie). Cet effort de tous les producteurs d'énergie exposés à la concurrence concerne aussi EDF, qui a annoncé son intention de devenir un opérateur significatif en gaz, ayant déjà en 2003 commercialisé 20 milliards de mètres cubes. L'entreprise est aussi confortée par la décision gouvernementale de relancer le nucléaire en recourant au réacteur EPR dit de troisième génération, plus sûr et moins cher, pour renouveler⁹, et s'il y a lieu accroître le parc français de centrales, ce qui fait par ailleurs l'affaire de Framatome, sous-filiale du Commissariat à l'énergie atomique, qui le construira.

7. Omissions de déclarations fiscales et sociales, générant une fraude de 100 millions de francs par an, affiliation de personnes n'ayant pas droit atteignant 3 % de l'effectif total, versements à des tiers sans liaison avec le rôle des caisses, acceptation sans raison légitime de surcoûts pour certaines prestations, etc.

8. En Argentine, où sa filiale Edenor a déposé un recours contre le gel gouvernemental sans compensation de ses tarifs depuis deux ans.

9. 6 % ont plus de 22 ans, 34 % plus de 17 ans, pour une durée de vie de 40 ans ou un peu plus.

V — L'ABANDON DU PROJET DE PRIVATISATION DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES D'AUTOROUTES

Quand, en mars 2002 le gouvernement précédent avait, pour se procurer de l'argent comme l'avait avoué le ministre des finances de l'époque¹⁰, vendu 49 % du capital de la société Autoroute du Sud de la France, la société privée Vinci, première entreprise mondiale de travaux publics, avait acquis 17 % du capital avec Eiffage dans l'espoir de s'en emparer.

À la privatisation on avait déjà opposé plusieurs arguments. Le premier est qu'il n'est pas bon qu'une société de travaux publics, sujette à des variations de son chiffre d'affaires et de son profit, gère une société concessionnaire au revenu récurrent dont elle peut être tentée d'augmenter les prix ou de réduire les charges à son profit, alors qu'il continuerait de s'agir d'une concession de service public. Des difficultés avec Cofiroute, filiale de Vinci et seule société privée d'autoroutes, à laquelle le ministère des transports avait reproché des retards de travaux et de mises en service de tronçons et une réaction tardive aux intempéries de l'hiver 2002-2003, donnait justement l'impression que la propriété publique d'une entreprise concessionnaire assure plus de garanties que le simple contrat de concession à une entreprise privée. Le second argument est qu'il est très contestable, du point de vue de la concurrence, qu'un groupe puisse être à la fois donneur d'ordres comme concessionnaire et exécutant des travaux comme entreprise de BTP. Le troisième est que l'on ne voyait pas l'intérêt de l'État de disposer d'une recette limitée en capital qui le priverait d'une source permanente de revenus importants. La quatrième est que les autoroutes sont des routes et que les infrastructures routières sont une responsabilité de service public de l'État, à ce point que ce raisonnement avait conduit le Conseil d'État à se réserver les contentieux des travaux de telles sociétés, contrairement à sa jurisprudence concernant d'autres travaux concédés (jurisprudence Société Peyrtot bien connue).

Malgré cela, la vente du solde d'ASF et d'autres sociétés d'autoroutes, la Société d'autoroute du nord et de l'est de la France — SANEF — et la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône — SAPRR — qui « suscitent les convoitises »¹¹ a été mis à l'étude et une banque conseil désignée ; la presse évoquait fin mars 2003 l'imminence d'une décision. La chose a traîné pour diverses raisons¹². Puis des fonds d'investissement ont paru intéressés par l'aspect récurrent et non spéculatif des recettes.

Entre temps, ASF ajoutait le meilleur des arguments en faveur de son maintien comme société indépendante d'État : elle enregistrait de bonnes performances sans dépendre d'actionnaires privés (chiffre d'affaires en croissance de 9 % en 2002 à 2,1 milliards d'euros, résultat net en croissance de 22 % soit 266 millions d'euros), payait à l'État un dividende attrayant, parvenait à réduire son endettement, étendait l'économique télé-péage et envisageait de se diversifier tout en restant dans son métier de concessionnaire, notamment pour des concessions de parkings (y compris au-delà des frontières).

Finalement l'ensemble des arguments déjà rappelés plus haut et que faisait valoir le ministre des transports, l'ont heureusement emporté, lorsque a été approuvé, par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 18 décembre 2003, un ambitieux programme de grands travaux d'infrastructures de transports 2004-2012 d'un montant global de 20 milliards d'euros, concernant plus le ferroviaire que le routier, mais créant directement pour l'État une charge de 7,5 milliards d'euros qu'il fallait financer par une ressource à la fois

10. Voir cette chronique *RFAP*, n° 100, 2001.

11. Titre d'un article du *Figaro économique* des 15-16 mars 2003.

12. Vinci aurait aimé en outre payer en partie son achat en titres, ce qui n'intéressait nullement l'État, qui voulait des espèces, et parce que les deux autres sociétés avaient des filiales, la Société d'autoroute Paris-Normandie dans le premier cas, la filiale alpine AREA dans l'autre, qu'il fallait d'abord recapitaliser.

régulière et pérenne. La rente constituée par les péages autoroutiers remplissait justement ces conditions. Le calcul avancé est que l'État pourra en tirer 5 milliards, soit les deux tiers de sa contribution au plan (3,5 milliards de dividendes et 1,5 de redevances domaniales), qui pourraient être affectés à un établissement public qui disposerait ainsi au surplus d'un gage suffisant pour emprunter le solde de 2,5 milliards d'euros.

Il a seulement été aussi décidé que le capital des deux sociétés d'autoroutes dont la privatisation avait été étudiée, serait ouvert à des investisseurs privés à concurrence de 20 %, ce qui rapporterait de 1 à 1,4 milliards d'euros et permettrait d'apurer la situation de leurs filiales. Le statut du capital des autres sociétés publiques ne changerait pas.

VI — ACTUALITÉ JURISPRUDENTIELLE

— Des chambres de commerce ont constaté qu'elles ne parvenaient pas à assurer le maintien de liaisons aériennes sur des aéroports dont elles avaient obtenu la concession et qu'elles avaient construits, d'autant qu'ils ont parfois été conçus coûteusement ou même surdimensionnés. Pour obtenir leur desserte malgré leur caractère non rentable, elles ont, parfois avec d'autres organismes locaux, octroyé des subventions à des firmes aériennes. La compagnie aérienne « *low cost* » Ryanair avait ainsi bénéficié de subventions de l'ordre de 1,5 millions d'euros de la chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg, pour 40 %, et pour le solde de la communauté urbaine de Strasbourg, du département et de la région. La société Britair, filiale d'Air France, a estimé que l'octroi de ces subventions était illégal parce que violant les règles de concurrence loyale.

Elle a introduit un recours devant le tribunal administratif de Strasbourg pour qu'il interdise le versement de ces subventions. Le tribunal a annulé l'acte les attribuant le 24 juillet 2003 et a prononcé une astreinte par jour de non-application de sa décision à partir du 24 septembre. La chambre de commerce et Ryanair ont interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de Strasbourg. Celle-ci a confirmé le 18 septembre, quelques jours avant l'application de l'astreinte, la décision de première instance, Ryanair s'étant déjà retiré.

La Commission européenne vient également de prendre une décision concernant Ryanair. La compagnie devra rembourser des rabais accordés de façon discriminatoire sur les taxes d'atterrissage et les redevances d'assistance par le gouvernement de Wallonie pour la desserte de l'aéroport de Charleroi. En revanche, d'autres aides versées à une société de promotion associant l'aéroport et Ryanair seront autorisées si elles sont nécessaires à l'ouverture des lignes, ne couvrent que la moitié des frais de leur lancement et sont limitées à une durée de 3 ans.

— La Cour de justice des Communautés européennes a rendu un arrêt *Chronopost* le 3 juillet 2003¹³ qui semble apporter une réponse définitive à la question de savoir dans quelles conditions une entreprise publique titulaire d'un monopole doit facturer ses prestations à sa filiale de diversification pour ne pas enfreindre les dispositions du droit communautaire relatives aux aides d'État.

Initialement (1990) une plainte avait été déposée auprès de la Commission européenne par le Syndicat français de l'express international (SFEI) à l'encontre de La Poste pour une aide d'État à sa filiale SFMI, qui devait ultérieurement devenir Chronopost. Le Syndicat reprochait en gros à La Poste de fournir à sa filiale une l'assistance logistique et commerciale à des conditions inférieures à celles du marché.

13. CJCE, 3 juillet 2003, *Chronopost SA*, aff. C-83/01P, C-93/01 P et C-94/01 P.

En 1993, le Syndicat saisissait le tribunal de commerce de Paris pour faire cesser cette assistance, mais cette fois sur le plan du droit national de la concurrence et à nouveau sur le fondement de la violation des dispositions relatives aux aides d'État. Le tribunal de commerce de Paris ayant interrogé la Cour de Justice à titre préjudiciel, cette dernière rendit un arrêt *SFEI* du 11 juillet 1996¹⁴ qui comporte un attendu particulièrement important selon lequel : « la fourniture d'une assistance logistique et commerciale par une entreprise publique à ses filiales de droit privé exerçant une activité ouverte à la libre concurrence est susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 92 du traité CE si la rémunération perçue en contrepartie est inférieure à celle qui aurait été réclamée dans des conditions normales de marché ».

Se fondant sur cette décision, la Commission devait se prononcer en faveur de La Poste le 1^{er} octobre 1997¹⁵ en estimant que les prestations litigieuses faisant l'objet de la plainte avaient été fournies par La Poste dans des conditions normales de marché, compte tenu du fait que la rémunération que lui avait reversée par SFMI-Chronopost en contrepartie de son assistance logistique, couvrait tous les coûts supportés par La Poste. Le critère retenu par la Commission en l'espèce est celui de la totalité des coûts, c'est-à-dire les coûts de production auxquels s'ajoute la rémunération des coûts propres.

Le Tribunal de première instance¹⁶ devait pourtant annuler cette décision le 14 décembre 2000 dans un arrêt *UFEX* en estimant que l'analyse faite par la Commission n'avait pas pris en compte le fait que La Poste disposait d'un monopole ce qui pouvait lui permettre d'accorder son assistance à sa filiale dans des conditions moins onéreuses que celles qu'une entreprise privée ne disposant pas du même avantage. Ainsi, il ne suffisait pas de tenir compte de la totalité des coûts supportés par La Poste mais il fallait également tenir compte des conditions normales du marché. En d'autres termes, il était reproché à la Commission de ne pas avoir pris en compte les coûts qui auraient été facturés par une entreprise privée à sa filiale, pour décider si les coûts facturés par La Poste à Chronopost correspondaient bien à ceux du marché. Cette décision recentrait l'attention sur le critère des conditions normales du marché.

C'est cette analyse que réfute la Cour dans son arrêt de juillet 2003 en estimant qu'elle est entachée d'une erreur de droit. En se référant aux conditions normales du marché sans prendre en compte le fait que La Poste est un service d'intérêt économique général sur lequel pèsent des coûts différents de ceux du marché normal, la juridiction de première instance commet effectivement l'erreur de ne pas prendre en compte le fait que La Poste ait dû se doter d'un réseau nettement plus étendu que celui qu'aurait adopté une entreprise privée dont la logique de rentabilité est différente. Dès lors les seuls éléments à prendre en considération ne peuvent être que la totalité des coûts supportés par La Poste. Néanmoins la Cour donne une analyse plus complète de ces coûts que ne l'avait auparavant fait la Commission : « l'existence d'une aide d'État en faveur de la SFMI-Chronopost peut être exclue si d'une part, il est établi que la contrepartie exigée couvre dûment tous les coûts variables supplémentaires occasionnés par la fourniture de l'assistance logistique et commerciale, une contribution adéquate aux coûts fixes consécutifs à l'utilisation du réseau postal ainsi qu'une rémunération appropriée des capitaux propres dans la mesure où ils sont affectés à l'activité concurrentielle de la SFMI-Chronopost et si d'autre part, aucun indice ne donne à penser que ces éléments ont été sous-estimés ou fixés de façon arbitraire ».

En d'autres termes, la filiale d'une entreprise publique en situation de monopole doit donc contribuer non seulement à la rémunération des coûts variables occasionnés par

14. Aff. C-30/94, Rec.p. I-3547, points 60-62.

15. Décision n° 98/6 (/CE, JOCE L. 164/37, points 17-23.

16. Aff. T-613/97, Rec. p. II-4055, points 74-75.

l'assistance logistique qu'elle reçoit de sa société-mère, mais également une rémunération des coûts fixes liés à l'utilisation du réseau ainsi qu'une rémunération des capitaux propres affectés à son activité concurrentielle. À défaut de ne pas procéder à cet ensemble de rémunérations, la filiale peut se voir condamnée pour aide d'État incompatible avec les dispositions du traité.

VII — LA RÉFORME DE LA GESTION DES PARTICIPATIONS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Une nouvelle doctrine de la gestion du secteur public économique se met en place dont le principe de base est le recours à la gouvernance des entreprises. La Caisse des dépôts en est une illustration et la personnalité pressentie pour diriger le futur comité consultatif, est d'ailleurs l'ancien rapporteur de la commission sur les entreprises publiques, qui en avait dégagé les grandes lignes (celle-ci ont été exposées dans les précédentes chroniques).

Après plusieurs réformes dont cette chronique a rendu compte — dont quelques cessions d'actifs, une réorganisation interne et l'achèvement du rapprochement avec les caisses d'épargne — la Caisse des dépôts s'attaque à la réforme des participations qu'elle détient dans les grandes sociétés du CAC 40.

Ces participations sont loin d'être négligeables puisque selon une enquête du journal *Le Monde*¹⁷, la Caisse serait le premier actionnaire institutionnel de Schneider, d'Accor, de Saint Gobain, de Michelin, d'Air Liquide de LVMH ou de Veolia et le premier actionnaire français de Dexia. C'est également le deuxième actionnaire de Sodexo, d'Alcatel, de Danone, de Suez ou encore de Casino. Au total la Caisse serait l'actionnaire numéro un ou deux de vingt des quarante principales sociétés cotées à Paris (indice CAC 40) avec des participations comprises entre 2,5 % et 9 %.

Le portefeuille en actions de la Caisse serait donc considérable puisqu'il porterait sur plus de 20 milliards d'euros, sans compter le portefeuille de la CNP, sa filiale d'assurance-vie, qui lui aussi avoisine les 20 milliards. Hors du CAC 40 la CDC a d'autres participations importantes : elle est par exemple le deuxième actionnaire du Club Méditerranée.

La Caisse souhaite désormais appliquer les principes de la gouvernance et se doter d'un Comité consultatif sur la gouvernance d'entreprise, qui devrait se réunir périodiquement pour donner plus de cohérence et de transparence aux décisions de l'établissement. La présidence de ce Comité serait confiée à l'ancien président du Conseil des marchés financiers, M. Barbier de la Serre, auquel le ministre de l'économie et des finances avait précédemment confié la préparation d'un rapport sur le gouvernement des entreprises publiques en 2002. Il serait entouré de huit personnalités dont deux extérieures à la Caisse, cinq autres étant issues de la Caisse ou de sa mouvance et la dernière étant une personnalité européenne. Sitôt créé, ce groupe d'experts sera chargé d'élaborer un cadre de référence clair en matière de gouvernance. Cette tâche passera par la rédaction d'un guide de vote en assemblée générale, en fonction du type de résolution présentée. L'idée est d'éviter que les deux départements de la Caisse qui détiennent des actions, l'établissement public et la section des fonds d'épargne, qui investit une partie de l'argent déposé par les Français sur les livrets A, PEL et CODEVI, votent différemment, comme cela a pu se produire à plusieurs reprises précédemment.

Il s'agira également de fonder les votes sur des principes éthiques. Est-il raisonnable de laisser une entreprise déficitaire distribuer des dividendes à ses actionnaires ? Faut-il autoriser

17. *Le Monde*, 16 janvier 2004.

une société à augmenter son capital au moment où elle fait l'objet d'une offre publique d'achat ? S'agissant des conseils d'administration, le comité rédigera également une « charte de l'administrateur » qui dictera leur conduite.

La Caisse devrait également assumer davantage ses responsabilités en entrant quand il le faut dans certains conseils d'administration. La Caisse qui siégeait déjà au conseil d'Accor, de Saint-Gobain et du Club Méditerranée a ainsi fait son entrée récemment chez Veolia et chez Dexia. Dans un proche avenir elle devrait également siéger dans d'autres conseils et notamment chez Suez et chez Schneider.

Dans l'esprit de ses concepteurs, cette réforme vise à ne plus laisser les grands fonds de pension anglo-saxons comme seuls vrais arbitres du sort des sociétés françaises dont ils détiennent de 40 à 45 % du capital, avec les problèmes que cela a pu poser, comme par exemple dans les cas d'Alcatel ou de Michelin.