

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

491^e SESSION PLÉNIÈRE DES 10 ET 11 JUILLET 2013

Avis du Comité économique et social européen sur «Le potentiel économique inexploré de la compétitivité de l'UE — Réforme des entreprises publiques» (avis exploratoire)

(2013/C 327/01)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 15 avril 2013, M. Vytautas LEŠKEVIČIUS, vice-ministre des affaires étrangères, au nom de la future Présidence lituanienne du Conseil a invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis exploratoire sur

"Le potentiel économique inexploré de la compétitivité de l'UE - réforme des entreprises publiques".

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 10 voix contre et 2 abstentions.

1. Contexte

1.1 Le présent avis exploratoire du CESE vise à éclairer la contribution spécifique que les entreprises publiques peuvent apporter à la compétitivité de l'UE. Il vise à préciser les enjeux spécifiques qui existent en la matière pour les politiques et institutions européennes.

1.2 Cet avis s'inscrit dans le cadre des traités, qui donnent un large pouvoir discrétionnaire aux États membres quant à la définition, à l'organisation et au financement de leurs services d'intérêt général. De même, selon les traités les États membres ont compétence quant au choix et au statut (privé, public ou partenariat public/privé) des entreprises en charge de l'exécution de leurs missions de service public ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les traités ne préjugent en rien le régime de propriété dans les États membres. L'article 345 du TFUE précise que l'UE reste neutre sur la nature publique ou privée des détenteurs de parts de l'entreprise et laisse intact le régime de la propriété des États membres.

1.3 C'est au cas par cas, en fonction de l'analyse d'un secteur, des objectifs et missions définis, des orientations à long terme à promouvoir, qu'une autorité publique peut décider d'avoir recours à une entreprise publique comme un de ses moyens d'action.

1.4 Au sens de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, on entend par "entreprise publique": *"toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent.*

L'influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise:

a) *détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, ou*

b) *disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise, ou*

c) *peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.*

1.5 Tous les pays européens ont, dans leur histoire, créé des entreprises publiques, soit directement, soit en nationalisant ou municipalisant des entreprises privées. Ils l'ont fait pour une grande variété de raisons:

- mettre en œuvre des objectifs stratégiques liés à la sécurité extérieure ou intérieure, ou à la sécurité d'approvisionnement de certains biens ou services essentiels;
- construire des infrastructures nécessaires à la vie économique et sociale;
- mobiliser de lourds investissements (en particulier après chacune des guerres mondiales);
- promouvoir de nouvelles activités pas nécessairement rentables à court terme;
- remédier aux défaillances du marché (monopole naturel, externalisations) ou de l'initiative privée;
- apporter des réponses aux situations de crise, financière, économique, sociale ou environnementale;
- mettre en œuvre des missions de service public.

1.6 La mesure de l'efficacité, de l'efficience et le cas échéant le besoin de réforme des entreprises publiques ne peut se limiter aux indicateurs habituels de rentabilité des activités économiques, mais devra intégrer l'ensemble de ces objectifs et missions que les autorités publiques leur ont assignés.

1.7 Selon la définition européenne officielle, la compétitivité "c'est la capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale".

1.8 L'Union perd chaque année un peu de terrain en matière de productivité. Ce ralentissement est synonyme de détérioration de la compétitivité. Parmi les indices révélateurs de ce recul figurent l'insuffisance d'innovation, le manque d'investissements dans les infrastructures et les technologies ainsi qu'en capital humain.

1.9 La compétitivité de l'Union européenne et son attractivité tiennent donc aux investissements mis en œuvre dans les infrastructures, dans l'éducation et la formation, la recherche-développement, la santé et la protection sociale, la protection de l'environnement, etc. - autant de domaines pour lesquels les autorités publiques peuvent utiliser les entreprises publiques comme un moyen d'intervention parmi d'autres.

1.10 Mais l'État et les autorités publiques régionales ou locales ne sont pas vertueux par nature et il existe aussi des défaillances des entreprises publiques pouvant tenir à:

- un contrôle administratif, bureaucratique ou "politique";

- l'absence de responsabilité de l'autorité publique, qui peut se limiter à des objectifs exclusivement financiers ou patrimoniaux;

- l'instrumentalisation de l'entreprise publique pour d'autres finalités que son objet.

1.11 L'entreprise publique peut relever de stratégies défensive ou offensive de la part de l'autorité publique compétente:

- défensive pour limiter les effets de la crise, agir comme "pompier" en cas de faillite d'une entreprise ou sauver des emplois, nationaliser provisoirement le temps de trouver un "repreneur", sanctionner un abus évident d'une entreprise privée, etc.;
- offensive pour promouvoir une politique industrielle ou de nouvelles technologies, mettre en œuvre une politique publique, développer de nouveaux objectifs politiques, promouvoir de nouveaux buts (biodiversité, énergies renouvelables, transition énergétique), générer un nouveau mode de développement (soutenable, inclusif).

1.12 Ceci implique que l'autorité publique assume ses responsabilités pour définir les orientations stratégiques, tout en laissant une large autonomie de gestion au management de l'entreprise. L'autorité publique doit néanmoins veiller à l'organisation d'un réel contrôle et d'une véritable régulation publics, ce qui nécessite de mettre en œuvre une gouvernance de leurs entreprises publiques reposant sur la participation de toutes les parties prenantes concernées, ainsi que des représentants des personnels des entreprises.

1.13 Pour ce qui est des services d'intérêt économiques général que les États membres mettent en œuvre par leurs entreprises publiques, celles-ci proposent des activités de nature industrielle et commerciale, souvent en concurrence directe avec celles d'autres entreprises.

1.14 Parmi les entreprises publiques qui évoluent dans un environnement libéralisé et concurrentiel il y a lieu de citer en premier lieu les industries de réseaux (électricité, gaz, communications électroniques, transports, postes), dont l'accessibilité et la fourniture continue, de bonne qualité et à un prix abordable, sont indispensables, non seulement pour les citoyens, mais également pour une grande partie d'entreprises privées. Dès lors, elles jouent un rôle fondamental pour l'économie nationale et la compétitivité globale d'un État membre. Ceci vaut également pour d'autres secteurs tels que l'audiovisuel, le logement, les soins de santé ou sociaux, où des défaillances du marché ne permettent pas à tout citoyen de pouvoir faire valoir d'une façon ou d'une autre, ses droits fondamentaux.

2. Objet de la demande d'un avis exploratoire

2.1 Dans sa lettre de saisine la future Présidence lituanienne a demandé, en particulier, de mettre l'accent sur l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques et sur leur importance pour la compétitivité nationale. Elle demande une analyse de la situation actuelle et des bonnes (ou mauvaises) pratiques qui fait toutefois défaut au niveau de l'UE, tout comme une réforme structurelle en rapport avec l'évaluation de l'efficacité de ce type d'entreprises dans le contexte de la coordination de la politique économique et de ses incidences sur le marché intérieur.

2.2 Bien que la législation de l'UE ne concerne que quelques domaines spécifiques des activités des entreprises publiques (aides d'État et service d'intérêt économique général), la future Présidence lituanienne propose, en ce qui concerne la réforme des entreprises publiques, de limiter les initiatives au niveau européen à des mesures non législatives et de ne pas fixer d'objectifs concernant le nouveau cadre législatif. La privatisation éventuelle des entreprises publiques devrait également continuer de relever de la compétence exclusive des États membres.

2.3 Finalement la future Présidence lituanienne regrette qu'il n'y a pas eu jusqu'ici, dans les initiatives et documents existants ou prévus de la Commission européenne, de débat général sur la réforme des entreprises publiques, leur gestion, l'amélioration de leur efficacité et leur contribution à la compétitivité et à la réalisation des objectifs de la stratégie "Europe 2020". La Commission et le Parlement européen se sont jusqu'à présent concentrés sur deux aspects seulement: le respect des règles en matière d'aides d'État et les règles relatives à la fourniture de services d'intérêt économique général.

3. Propositions du CESE

3.1 Le CESE ne peut qu'appuyer la demande de la future Présidence lituanienne visant une analyse de la situation actuelle et des bonnes (ou mauvaises) pratiques, tout comme d'une réforme structurelle portant sur l'évaluation de l'efficacité de ce type d'entreprises dans le contexte de la coordination de la politique économique et de ses incidences sur le marché intérieur.

3.2 Il découle des traités une obligation renforcée pour l'Union et les États membres de veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général, notamment en développant une dynamique progressive d'évaluation des performances de ces services. Tant que cela ne sera pas acquis, les évaluations de performance ne sauront concourir aux besoins citoyens et de l'économie au plan national et européen

3.3 Une telle évaluation devra servir à accroître l'efficacité et l'efficience des services d'intérêt économique général et leur adaptation aux évolutions des besoins des citoyens et des entreprises. Elle devra en outre fournir aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents. De même, elle aura un rôle essentiel à jouer pour aboutir à un arbitrage harmonieux entre marché et intérêt général, ainsi qu'entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

3.4 Dans son avis sur *Une évaluation indépendante des services d'intérêt général* (2), le CESE avait soumis des propositions concrètes pour définir au plan communautaire les modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison et de coordination. Dès lors, il reviendra à l'Union de stimuler la dynamique de cette évaluation indépendante dans le respect du principe de subsidiarité et des principes énoncés au protocole annexé aux traités réformés, en élaborant, dans le cadre d'un dialogue avec

les représentants des acteurs concernés, une méthodologie d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs ainsi que les moyens de son fonctionnement.

3.5 Dans le cadre de ses réflexions sur la manière dont les entreprises publiques pourraient davantage contribuer au redressement économique et à la compétitivité de l'Union, le CESE s'est, dans divers avis, préoccupé de la question des services d'intérêt économiques général européens.

3.6 Il existe depuis le 8 octobre 2001 un statut de la société européenne. Ce statut, utilisable depuis le 8 octobre 2004, offre la possibilité aux entreprises qui opèrent dans plusieurs États membres de se constituer en une seule société de droit communautaire et d'appliquer ainsi les mêmes règles: un système unique de gestion et de publication de l'information financière. Les sociétés qui adoptent ce statut évitent alors d'avoir à se conformer à la législation nationale de chaque État membre où elles comptent une filiale, entraînant ainsi une réduction de leurs coûts administratifs.

3.7 Dans ce cadre, il faudrait étudier la mise en œuvre d'un "statut d'entreprise publique européenne", comme cela a été abordé par la Commission européenne en 2011 à propos de Galileo (3) qui est aujourd'hui une "entreprise publique européenne de facto".

3.8 L'on pourrait en particulier envisager des entreprises publiques européennes pour les grands réseaux d'infrastructures transeuropéens, définis comme politique commune dans les traités, en matière d'énergie ou de transport, coopérant avec les entreprises nationales ou locales dans ces secteurs, afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions et compétences contenues dans le traité de Lisbonne, en particulier en matière de politique de l'Union dans le domaine de l'énergie (article 194 TFUE).

3.9 Dans son avis sur le Livre vert *Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif* (4), le CESE a souhaité que soient effectuées des études sur l'opportunité et la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie au service des citoyens, avec une approche commune en matière de prix, de fiscalité, de règles financières, de sécurité, de continuité, de développement économique et de préservation du climat.

3.10 Dans ce même livre vert, la Commission plaide en faveur d'un gestionnaire européen de système de transport de gaz par la création progressive d'une entreprise indépendante qui serait chargée de la gestion d'un réseau unique de transport de gaz dans toute l'UE.

(2) JO C 162 du 25.6.2008, p. 42.

(3) *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020)* (SEC(2011)1446).

(4) JO C 306 du 16.12.2009, p. 51.

3.11 De tels services communautaires, quel que soit le statut de leur prestataire (publique, privé, PPP), pourront apporter une plus-value dans des domaines essentiels et multinationaux ou transnationaux tels que la sécurité d'approvisionnements en énergie, la sécurisation des ressources en eau, la préservation de la biodiversité, le maintien de la qualité de l'air, la sécurité interne et externe, etc., dans la mesure où ces services peuvent être prestés plus efficacement au niveau européen qu'à l'échelon national ou local.

3.12 Dans ce contexte, le CESE se prononce en faveur de partenariats publics (Union et États membres) et privés pour augmenter la sécurité d'approvisionnement en énergie, et aboutir à un pilotage intégré des réseaux interconnectés d'énergie (gaz, électricité, pétrole). Il préconise de même le développement du réseau d'éoliennes en mer et la connexion des parcs éoliens au réseau à terre ce qui pourrait réduire de manière sensible les coûts d'exploitation et d'investissement et inciter davantage à investir dans de nouveaux projets de réseaux ⁽⁵⁾.

3.13 Dans le cadre des compétences de chaque État membre, par exemple en matière de mix énergétique, les questions sociales et sociétales posées par la gestion et l'utilisation des ressources naturelles, de l'énergie nucléaire, du changement

climatique et de la gestion durable, ainsi que de la sécurité dépassent les frontières traditionnelles des États et trouveront des réponses plus satisfaisantes grâce à une conception européenne de l'intérêt général et de services appropriés.

3.14 L'on pourrait également poser la question des activités économiques des agences européennes exécutives.

3.15 Il y en existe actuellement six ⁽⁶⁾ regroupant pour la période 2007-2013 des programmes représentant environ 28 milliards d'euros. La plupart de ces programmes relèvent de domaines dans lesquels l'UE est compétente pour soutenir les États membres.

3.16 D'un côté, l'on peut considérer ces agences exécutives comme une forme de sous-traitance de certaines fonctions de la Commission et l'on peut dès lors se demander à quel point elles sont réellement indépendantes, alors que de l'autre côté leurs missions et leurs responsabilités les amènent à intervenir directement dans des activités économiques et sociales. Sommes-nous si éloignés de la définition extensive arrêtée par la Cour de Justice européenne des notions d'une activité économique et d'entreprise?

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 65.

⁽⁶⁾ Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-TEA), European Research Council Executive Agency (ERC), Research Executive Agency (REA), Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI), Executive Agency for Health and Consumers (EAHC), Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA).