

note à l'attention de

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

A l'attention de

Monsieur le Directeur du Cabinet

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 15 JUIN 2005

Rapport n° 2004-0333-01

Dans le cadre des vingt chantiers lancés par votre prédécesseur en octobre 2003 au titre de la stratégie ministérielle de réforme, celui-ci avait demandé à **Claude GRESSIER**, président de la 4^{ème} section du CGPC, d'animer un groupe de travail sur les modalités d'exercice de la tutelle des entreprises publiques de transport au sein de notre ministère.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi à la fin de l'année dernière par M. GRESSIER, avec le concours de M. Laurent WINTER, ingénieur général des ponts et chaussées.

Je crois utile de préciser que ce rapport se situe dans le prolongement d'un précédent rapport du CGPC, établi par Claude GRESSIER, également commandé par votre prédécesseur par lettre de mission du 1^{er} juillet 2003 et remis à ce dernier le 17 décembre 2003. Mais alors que le précédent rapport était plutôt centré sur les aspects stratégiques¹, le présent rapport se situe dans une optique plus opérationnelle et les directeurs d'administration centrale exerçant la tutelle d'entreprises et d'établissements publics de transport, ainsi que les directeurs régionaux de l'équipement, ont été plus étroitement associés à son élaboration.

D'ores et déjà, certaines des recommandations de ce rapport concernant l'organisation du ministère ont été mises en œuvre :

- les services chargés d'exercer la tutelle d'entreprises publiques ont été regroupés et renforcés, notamment dans les deux directions générales qui ont fait l'objet tout récemment d'une réorganisation : la direction générale de l'aviation civile (avec la constitution en son sein d'une direction de la régulation économique) et la nouvelle direction générale de la mer et des transports (créée par le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005) ;

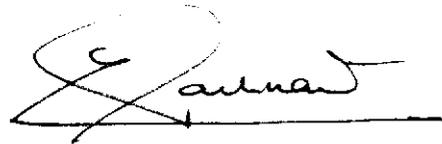
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

.../...

¹ Adaptation au cas particulier des entreprises de transport (gestionnaires de réseaux d'infrastructure, prestataires de services de transports) des principes de gouvernement des entreprises publiques, établis notamment par les rapports commandés à MM. René Barbier de La Serre et Philippe Douste-Blazy.

- dans le cadre de la réforme du Conseil général des ponts et chaussées, une mission d'appui « gouvernance des entreprises publiques », qui a vocation à regrouper les commissaires du gouvernement et les administrateurs nommés sur proposition du ministre chargé des transports, a été constituée dans le but de permettre à ces derniers d'exercer leur fonction avec la meilleure efficacité. Cette mission d'appui est rattachée à la 4^{ème} section du CGPC (économie et transports).

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0333-01

- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer 2 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer 2 ex
- le chef de la mission stratégie (DAEI) 1 ex
- le vice-président du CGPC 1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC 7 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC 7 ex

- M.WINTER 1 ex

- archives CGPC 1 ex

n° 2004-0333-01

novembre 2004

Le gouvernement des entreprises publiques de transport : l'organisation de la tutelle exercée par les pouvoirs publics

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2004-0333-01

Le gouvernement des entreprises publiques de transport :

l'organisation de la tutelle exercée par les pouvoirs publics

établi par

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

et

Laurent WINTER,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Ministre de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer

Le gouvernement des entreprises publiques de transport : l'organisation de la tutelle exercée par les pouvoirs publics

Introduction.

A la suite de défaillances majeures d'entreprises publiques survenues récemment (France Télécom, EDF pour ses investissements de développement à l'étranger) ou plus anciennement (Crédit Lyonnais) et où le contrôle exercé par l'Etat au titre de sa qualité d'actionnaire (majoritaire voire unique) avait été mis en défaut, deux missions d'évaluation et de propositions ont été engagées successivement en 2002 / 2003. Ces missions ont donné lieu à deux rapports remis à leurs commanditaires au cours de l'année 2003 et consacrés à l'amélioration du gouvernement des entreprises publiques : le rapport demandé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à M. René Barbier de La Serre et le rapport d'une mission d'enquête parlementaire, conduite par M. Philippe Douste-Blazy et dont le rapporteur était M. Michel Diefenbacher.

Mais, du fait du contexte particulier de leur commande, ces rapports centraient leur propos sur les entreprises industrielles et de services placées pour la totalité ou pour l'essentiel de leur activité dans le secteur concurrentiel (comme EDF, GDF, Areva / Cogema, La Poste, France Télécom, Air France, la SNCF, etc.). Ils ne traitaient pas du cas des entreprises gestionnaires de réseaux d'infrastructures (RFF, ADP, ports autonomes, sociétés concessionnaires d'autoroutes, etc.) et bénéficiant, à des degrés variables, d'un monopole géographique.

Les deux ministres chargés des transports ont donc jugé utile de compléter ces rapports en demandant au Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) de faire des propositions d'adaptation au cas spécifique de ces entreprises : c'est l'objet du rapport commandé à un groupe de travail animé par M. Claude Gressier, président de la 4^{ème} section (affaires économiques) du CGPC, qui a été remis aux ministres chargés des transports le 17 septembre 2003 et transmis par ces derniers au Premier ministre et au ministre de l'économie des finances et de l'industrie le 1^{er} octobre 2003.

Accompagné de ses annexes, ce rapport a fait l'objet ultérieurement d'un enregistrement dans les rapports du CGPC (décembre 2003).

Les entreprises de transport et le cas des gestionnaires d'infrastructures : les propositions du rapport du CGPC (décembre 2003).

On se bornera ici à rappeler très succinctement les principales conclusions du rapport du CGPC : pour plus de détails, on pourra se reporter au rapport lui-même.

1. Le rôle de l'Etat à l'égard des entreprises publiques ne peut se résumer à celui d'actionnaire : il assume aussi un rôle de régulation de secteurs économiques, notamment dans le secteur des transports, et prend en compte des préoccupations d'intérêt général : sécurité (des usagers ou clients des entreprises, de leur personnel, des

tiers), développement économique induit (notamment par la politique d'achat et de sous-traitance), aménagement du territoire, égalité d'accès des usagers aux services publics (en termes de disponibilité sur l'ensemble du territoire et en termes de tarifs, conformément aux directives européennes sur les services publics), protection de l'environnement. Certaines de ces préoccupations concernent toutes les entreprises indépendamment de la propriété de leur capital, mais les entreprises du secteur public ont dans ces domaines un rôle d'entraînement et d'exemplarité.

2. Le commissaire du gouvernement exprime auprès des conseils d'administration la synthèse de ces préoccupations d'intérêt général et doit, pour cette raison, être maintenu¹.

3. Un contrat passé entre l'Etat et une entreprise (contrat de concession ou de délégation de service public, contrat pluriannuel d'entreprise) ne peut à lui seul résumer ces préoccupations d'intérêt général, mais constitue un élément important de la gouvernance d'une entreprise publique, en substituant au besoin une contractualisation limitée à quelques objectifs précis à la contractualisation exhaustive de naguère.

4. La suppression programmée de procédures comme le CIES rend nécessaire le renforcement du reporting économique et financier des directions des entreprises publiques vers les deux expressions de la tutelle de l'Etat (APE, commissaire du gouvernement), avec des délais plus courts et une amélioration de la fiabilité des informations. Il importe que le reporting soit symétrique entre l'APE et le commissaire du gouvernement.

5. Le contrôle du conseil d'administration sur les filiales qui, dans le meilleur des cas, s'exerce de manière moins approfondie que sur la maison mère, doit être considérablement renforcé. Il importe que l'entreprise établisse des comptes consolidés et les fasse certifier par les commissaires aux comptes, qu'elle dispose d'une vision consolidée au niveau du groupe de ses risques financiers et qu'elle rende compte régulièrement à son conseil d'administration de la stratégie, des comptes et des risques de ses filiales. Une attention particulière doit être réservée aux filiales à l'étranger, qui à l'heure actuelle ne sont pas incluses dans le périmètre de la mission de contrôle économique et financier et dans lesquelles sont souvent logés d'importants risques financiers de natures diverses.

6. Les conseils d'administration doivent être professionnalisés et, le cas échéant, resserrés. Les administrateurs représentant le ministre chargé des transports doivent avoir une place accrue afin d'être mieux en mesure d'apporter leur connaissance du secteur. Ils doivent participer activement aux comités de stratégie (lorsqu'ils existent) et aux comités d'audit, voire présider ces comités.

7. La préparation des conseils d'administration revêt une importance particulière : l'ordre du jour du conseil et le contenu des dossiers doit être communiqué suffisamment tôt aux administrateurs et une réunion préparatoire au conseil regroupant

¹ Bien que cela ne soit pas directement du ressort de notre département ministériel, le rapport Gressier propose également de maintenir la mission de contrôle économique et financier, en supprimant son pouvoir de contrôle a priori sur les décisions des présidents d'entreprises et en concentrant sa mission sur la collecte et la synthèse des informations financières et comptables sur les entreprises et sur leurs filiales, à destination de l'APE et du commissaire du gouvernement (contrairement à MM. Barbier de La Serre et Douste-Blazy / Diefenbacher qui préconisent sa suppression pure et simple).

les administrateurs représentant l'Etat autour du représentant de l'APE et du commissaire du gouvernement doit être organisée.

Il est utile ici de préciser que, si la 2^{ème} phase de la mission n'avait pas spécifiquement pour objet de développer le premier point ci-dessus, il doit rester une préoccupation permanente qui ne relève manifestement pas de l'Etat actionnaire et ne peut en outre s'exprimer complètement dans un contrat pluriannuel d'objectifs, forcément réducteur et concentré sur un nombre limité d'objectifs quantifiés. Ce point, qui n'est pas développé dans ce qui suit, justifie à lui seul l'existence du commissaire du gouvernement puisque les administrateurs (même lorsqu'ils représentent l'Etat) sont liés en priorité par *l'affectio societatis*.

La deuxième phase de la mission du CGPC (Claude Gressier) : les propositions des directeurs d'administration centrale.

L'objectif de la deuxième phase de la mission confiée au CGPC (chantier n° 19 des 20 chantiers de modernisation du ministère de l'équipement et des transports), également conduite par M. Claude Gressier, a consisté à approfondir et à valider les orientations proposées dans la première phase en associant plus étroitement les directeurs d'administration centrale du ministère de l'équipement et des transports à la démarche engagée.

Ces directeurs ont ainsi été invités à formuler des propositions de réforme portant sur les structures et les procédures afin d'améliorer le « gouvernement d'entreprise » :

- d'une part, en déclinant par secteur et / ou par entreprise les recommandations de portée générale des rapports pré-cités ;

- d'autre part, en prévoyant les mesures d'organisation interne de la tutelle technique², visant à lui permettre d'exercer plus efficacement sa fonction face à la montée en puissance de l'expression de l'Etat actionnaire, l'Agence des participations de l'Etat (APE).

On peut relever avec satisfaction que certaines de ces propositions de réformes sont d'ores et déjà décidées, voire engagées ou en voie de réalisation.

Ont été associés à l'exercice les directeurs suivants :

- les directeurs assurant la tutelle d'entreprises de transports : le DGAC pour les transports aériens (avec le DTA pour Air France et le SBA pour Aéroports de Paris), le DTT pour la SNCF et la RATP³, le directeur des routes pour les SEMCA, le DT MPL

² Incluant, le cas échéant, un renforcement quantitatif mais surtout qualitatif des effectifs dédiés à cette fonction.

³ Le DTT assure également la tutelle de deux établissements publics gestionnaires ou exploitants de réseaux d'infrastructures, RFF et VNF, mais n'a pas formulé de propositions relatives à ces deux établissements, qui relèvent selon lui de problématiques très différentes et dont en outre la gouvernance est actuellement examinée dans un autre cadre.

pour les ports autonomes et pour la SNCM ; leurs propositions sont résumées et discutées dans le corps du présent rapport et figurent *in extenso* en annexe ;

- le DAEI (service économique et statistique), pour la question générale de la fourniture de données statistiques, à caractère obligatoire ou sur une base de volontariat, et de l'exploitation de ces données ; ses propositions sont résumées dans le présent rapport sans appeler de commentaire particulier de la part des rapporteurs et figurent *in extenso* en annexe ;

- le DGUHC pour les établissements publics d'aménagement (EPA), pour les établissements publics fonciers (EPF) et pour le CSTB : du fait du caractère particulier de ces établissements, qui ne relèvent pas de l'agence des participations de l'Etat (APE) et sont très éloignés, sauf peut-être le dernier cité, de la logique d'entreprise, le constat et les recommandations relatifs à ces entreprises ne sont pas examinés dans le corps du présent rapport mais figurent en annexe (compte rendu d'une réunion organisée avec les représentants des services concernés de la DGUHC).

Un aide-mémoire élaboré au CGPC (section des affaires économiques) a été envoyé le 23 décembre aux directeurs concernés, pour servir de canevas général à leurs réflexions et propositions. Il regroupe les différents thèmes relatifs au gouvernement d'entreprise sous sept rubriques : la stratégie, le conseil d'administration, le reporting et les comptes, les filiales, les moyens de la tutelle, les relations avec l'APE, le rôle des DRE en matière d'actions territoriales des entreprises (voir liste exhaustive des thèmes en annexe au présent rapport).

Trois réunions plénières ont été organisées à l'initiative de M. Gressier, responsable de la mission :

- les deux premières, qui se sont tenues le 13 février et le 19 mars 2004, ont été consacrées à l'examen des points de l'aide mémoire du 23 décembre 2003 et font l'objet de comptes-rendus qui figurent en annexe au présent rapport ; outre les directeurs d'administration centrale, trois DRE ont participé à la réunion du 19 mars, afin de contribuer à la réflexion sur le rôle des DRE vis à vis des actions territoriales des entreprises publiques ;

- la troisième, qui s'est tenue le 17 juin 2004, était consacrée à la présentation des contributions écrites des directeurs et à la discussion de leurs propositions : elle n'a donc pas fait l'objet d'un compte rendu spécifique, mais les développements qui suivent en tiennent lieu.

En outre, comme indiqué plus haut, une réunion spécifique s'est tenue le 30 avril 2004 avec les représentants du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), pour examiner le cas des EPA, des EPF et du CSTB.

Les évolutions au ministère de l'économie depuis le premier rapport du CGPC.

Le décret (n° 2004-963 du 9 septembre 2004) portant création de l'Agence des participations de l'Etat (APE), sous la forme d'un service à compétence nationale

rattaché au directeur du Trésor⁴, a été publié au JO du 10 septembre 2004. Ce décret, auquel est annexée la liste des entreprises et organismes relevant du périmètre de l'Agence, figure en annexe au présent rapport.

Ce décret appelle de notre part les commentaires suivants :

- il fait clairement référence aux ministères de tutelle technique des entreprises concernées et au commissaire du gouvernement, ce qui donne satisfaction à l'une des principales demandes exprimées par les ministres chargés de l'équipement et des transports dans la phase de préparation interministérielle du décret ;

- il institue (article 3) un comité de direction de l'Etat actionnaire, présidé par le ministre chargé de l'économie, qui outre son président comprend six membres, dont les deux ministres chargés respectivement de l'équipement et des transports ; ce comité peut être saisi par chacun de ses membres, par le directeur du Trésor ou par le directeur général de l'APE ; l'Agence assure par ailleurs le secrétariat du comité de direction. Le décret ne précise pas la fréquence normale de réunion de ce comité.

Parmi les entreprises relevant du périmètre de l'APE, on note la présence de RFF, des ports autonomes maritimes, d'Autoroutes de France (ADF) et des sociétés d'autoroutes à capitaux publics majoritaires. Bien que ne figurant pas explicitement sur la liste, la SNCM en tant que filiale conjointe de la CGMF et de la SNCF est incluse dans le périmètre de l'Agence ; en revanche et de façon logique, VNF ne relève pas du contrôle de l'Agence.

Les administrateurs représentant le ministre de l'économie aux conseils d'administration des entreprises à participation publique, anciennement issus de la direction du Trésor, sont des membres de l'APE.

Sans attendre la publication de son décret constitutif, le MINEFI a poursuivi au premier semestre 2004 la mise en place largement engagée à la fin 2003 de l'Agence, dont les équipes sont pleinement opérationnelles : l'Agence comprend un secrétariat général et trois sous-directions, dont l'une (la sous-direction DA), articulée en deux bureaux⁵, est spécifiquement chargée du suivi du secteur des transports.

De même, le ministère de l'économie et des finances a publié en juillet 2004 sous le timbre de l'Agence des règles de gouvernance régissant ses relations avec les entreprises à participation publique. Ces règles de gouvernance reprennent un certain nombre de dispositions préconisées dans les trois rapports pré-cités, notamment :

- la confirmation du rôle central du conseil d'administration pour la validation de la stratégie de l'entreprise et de ses actes fondamentaux : approbation du budget prévisionnel, approbation des comptes sociaux *et consolidés* ;

⁴ Dans les faits, l'APE devrait jouir d'une assez grande autonomie vis-à-vis du directeur du Trésor et travailler en liaison directe avec le ministre chargé de l'économie et des finances.

⁵ Le bureau DA1 est chargé du transport aérien et des autoroutes, le bureau DA2 est chargé du transport ferroviaire, des ports autonomes et de l'automobile (suivi de la participation publique dans Renault). En outre, un pôle audit – comptabilité est rattaché à la sous-direction DA.

- l'opportunité de recourir, pour partie, à des administrateurs indépendants ;
- l'instauration obligatoire auprès du conseil d'administration d'un comité d'audit (qui existe déjà dans la quasi totalité des cas) et d'un comité de stratégie (moins fréquent) ; l'instauration possible, à l'initiative du président, d'autres comités spécialisés (par exemple, d'un comité des rémunérations) ;
- le renforcement du reporting de chaque entreprise vers l'APE (tableaux de bord mensuels avec des indicateurs non seulement financiers mais économiques), ainsi que du rôle de cette dernière dans la préparation du budget et dans l'examen des principales décisions stratégiques (investissements physiques importants, acquisitions, cessions, partenariats...).

Vos rapporteurs ne peuvent qu'appuyer la recommandation de rendre obligatoire l'instauration, sous l'égide du conseil d'administration de chaque entreprise, d'un comité d'audit et d'un comité de stratégie ; en outre, il leur paraîtrait opportun de recommander la constitution d'un comité des investissements pour les entreprises de transport, afin de permettre l'examen des principaux investissements des entreprises sous tutelle, qui relevait antérieurement de la procédure du CIES, désormais caduque.

Les conseils de la grande majorité - pas toutes - des entreprises publiques de transport se sont d'ores et déjà dotés d'un comité d'audit, mais les comités de stratégie sont encore rares et il n'existe nulle part de comité d'investissement. **Il conviendrait de suivre avec une attention particulière la mise en place de ces différents comités dans les entreprises du secteur des transports, partout où ils ne sont pas encore institués.**

Le résumé des principales propositions des directeurs et les observations des rapporteurs.

La place faite ci-après à la présentation et à la discussion des propositions des directeurs est inégale, selon leur portée et les questions de principe qu'elles soulèvent : c'est ainsi que les propositions du directeur des routes et du directeur des transports terrestres font l'objet des plus amples développements.

Il convient ici de préciser qu'il n'est pas traité dans ce qui suit, pas davantage que ne le faisait le rapport du CGPC de décembre 2003, des décisions régaliennes que l'Etat est amené à prendre, de son propre chef ou en application de décisions de l'Union européenne, dans des domaines les plus divers (par exemple en matière de droit du travail, de sécurité du personnel et des clients ou usagers des entreprises, de développement durable et d'environnement, d'aménagement du territoire et de développement économique local, etc.) : ces décisions unilatérales s'imposent à toutes les entreprises et entre autres aux entreprises publiques ; pour ces dernières, elles peuvent modifier l'équilibre de contrats passés antérieurement avec l'Etat.

Dans la mesure où de telles décisions unilatérales des pouvoirs publics ne s'appliquent pas spécifiquement aux entreprises publiques, il n'y a pas lieu d'en traiter

ici. Cependant, la communication et le commentaire de telles décisions au conseil d'administration est l'une des tâches habituellement confiées au commissaire du Gouvernement.

La direction des routes et les SEMCA.

Avant d'aborder plus en détail les propositions du directeur des routes, on relève que **les conseils d'administration des SEMCA ont été (ASF) ou sont en voie d'être restructurés (SANEF, SAPRR), avec une composition resserrée autour des nouvelles priorités de ces sociétés : la gestion du bilan et l'optimisation de l'exploitation du réseau ont en effet pris le pas sur les investissements d'extension et sur l'aménagement du territoire.** De ce fait, la représentation des élus aux conseils a diminué tant en valeur absolue qu'en part relative. **Cette évolution va dans le sens préconisé par l'ensemble des rapports pré-cités.**

En second lieu, le directeur des routes a décidé de mettre à profit les renouvellements des conseils d'administration des SEMCA pour proposer **la nomination d'un DRE parmi les deux administrateurs représentant le ministre des transports, l'autre étant un membre du CGPC.** Ce dispositif est d'ores et déjà en place pour ASF et pour la SAPRR⁶. Très présents sur les questions d'exploitation du réseau, les DRE semblent en revanche tenus à l'écart du débat stratégique entre l'Etat et les présidents de SEMCA. Une évaluation de cette décision très récente paraît prématurée.

Le directeur des routes formule six propositions (voir en annexe la contribution de la DR). Ces propositions sont fondées, pour l'essentiel, sur l'idée qu'il convient de séparer complètement la fonction d'autorité concédante des fonctions relevant du gouvernement d'entreprise (Etat actionnaire, autres fonctions de souveraineté de l'Etat à l'égard des sociétés nationales).

Les deux principales propositions concernent :

1. (proposition n° 1) La création d'un conseil interministériel d'orientation et de suivi du secteur public, présidé par le Premier ministre, ayant pour objet :

- d'arbitrer entre les intérêts patrimoniaux de l'Etat et ses autres intérêts ;
- de décider des éventuelles évolutions du périmètre du secteur public en prenant en compte l'ensemble des intérêts en présence.

La création d'un comité ministériel au sein du ministère des transports afin d'harmoniser les réflexions et d'arrêter les positions du ministère en conseil interministériel.

2. (proposition n° 3) La suppression de la fonction de commissaire du gouvernement dans les SEMCA.

Ces deux propositions font l'objet d'une discussion ci-après.

⁶ Ainsi que pour ATMB et pour la SFTRF.

Les autres propositions sont :

- pour deux d'entre elles (propositions n° 2 et n° 6), des mesures d'organisation interne à la direction des routes, qui n'appellent pas du point de vue de la gouvernance d'entreprise de commentaires particuliers (mesures de déconcentration de certaines procédures de R/AR vers R/CA ou vers les futurs services routiers territoriaux) ;

- pour les deux autres, l'organisation de réunions semestrielles de coordination entre le directeur des routes et les administrateurs représentant l'Etat, ministère des transports, et la nécessité de renforcer le professionnalisme des administrateurs représentant le ministère (proposition n° 4) et l'exclusion de l'APE et de la direction du Trésor des négociations portant sur l'attribution des concessions et la mise au point des contrats de concession (proposition n° 5), nous ne pouvons qu'y souscrire sans réserves⁷. Il y a lieu de préciser que cette dernière mesure, prise d'un commun accord entre l'APE et la direction des routes, est d'ores et déjà mise en œuvre.

Analyse critique des deux principales propositions du directeur des routes (propositions n° 1 et 3).

Pour résumer, les propositions du directeur des routes sont sous-tendues par l'argumentation suivante :

- si la fonction d'Etat actionnaire, incarné par l'APE, répond au principe de « bon gouvernement d'entreprise », celle de commissaire du Gouvernement est issue de la conception colbertiste de « gouvernance à la française » qui prévalait antérieurement ; cette fonction pourrait notamment interférer avec le principe de responsabilité des dirigeants d'entreprises publiques et avec leur autonomie de gestion ;

- alors que le mode gouvernance des SEMCA antérieur (décret du 27 décembre 1956 modifié) fournissait au commissaire du Gouvernement un puissant arsenal pour exercer un contrôle effectif sur les SEMCA, le nouveau dispositif résultant du décret du 9 octobre 2001, auquel devrait s'ajouter la suppression programmée du CIES, marque dans ce domaine un recul : le DR, commissaire du gouvernement, ne dispose plus ni de l'information, ni des prérogatives réglementaires, ni de la prééminence sur les administrateurs représentant l'Etat⁸ qui lui permettraient d'exercer son rôle ; il y a en outre une ambiguïté entre les fonctions de commissaire du Gouvernement et d'autorité concédante, exercées par le même responsable (le DR), qu'il importe de lever ;

- de ce fait, le DR dans ses fonctions de commissaire du Gouvernement voit son autorité et sa légitimité régulièrement contestées par les présidents des SEMCA pour divers motifs (ingérence dans la gestion interne de l'entreprise, voire conflit d'intérêts) ; ainsi, le commissaire du gouvernement se trouve souvent isolé dans ses prises de position face à un front commun constitué du président de la SEMCA et du représentant de l'APE ;

⁷ On peut en revanche s'étonner de la seconde partie de la proposition n° 4, qui recommande l'organisation, sous l'égide de la DAFAG, de formations à l'attention des administrateurs représentant le ministère : en effet, pourquoi ne pas utiliser l'excellente formation déjà existante, organisée par le MINEFI au bénéfice des contrôleurs d'Etat ?

⁸ Cette prééminence s'exprimait notamment par le pré-conseil réunissant les administrateurs représentant l'Etat et le contrôleur d'Etat avant le C. A., sous la présidence du commissaire du Gouvernement.

- le DR doit donc désormais se concentrer sur sa mission principale à l'égard des sociétés concessionnaires d'autoroutes (publiques ou privées), celle sur laquelle sa légitimité n'est pas contestée : celle d'autorité concédante⁹.

Si l'on peut admettre la pertinence de cette analyse, il convient en revanche de s'assurer que les propositions auxquelles elle conduit ne privent pas le ministre des transports des outils de pilotage des SEMCA dont il doit continuer à disposer.

La proposition n°1 reprend sous une forme légèrement remaniée la proposition n° 20 du rapport parlementaire : créer un comité interministériel d'orientation de la stratégie des entreprises publiques, présidé par le Premier ministre, dont le secrétariat serait assuré par l'APE. Le décret du 9 septembre 2004 portant création de l'APE ne répond qu'en partie à cette proposition : un comité interministériel de direction de l'Etat actionnaire est effectivement institué (article 3), mais il est présidé par le ministre chargé de l'économie et des finances, conformément à la recommandation du rapport Barbier de La Serre.

Dans sa forme actuelle, ce comité ne permet donc pas un arbitrage du Premier ministre en cas de divergence entre le MINEFI et l'un des ministres chargés de l'équipement ou des transports, ce qui est regrettable (même si, par ailleurs, le fait d'avoir deux des sept ministres membres du comité peut être considéré comme satisfaisant).

Par ailleurs, il importe, dans l'esprit du premier rapport du CGPC, de bien distinguer parmi les entreprises de transport deux cas qui ressortissent de problématiques différentes : d'une part, les entreprises gestionnaires de réseaux d'infrastructures (les SEMCA, mais également RFF, ADP, les ports autonomes), de l'autre, les opérateurs de transport (SNCF, RATP, Air France), ces derniers pouvant être rapprochés des autres grandes entreprises publiques de services comme EDF, GDF, La Poste, etc.

Il y aurait donc lieu de constituer deux sous-comités distincts pour ces deux types d'entreprises, ou éventuellement de créer un sous-comité spécialisé des entreprises gestionnaires de réseaux au sein du comité plénier.

La proposition n° 3, la suppression du commissaire du Gouvernement, est celle dont l'application suscite le plus de réserves. Elle va dans le sens de l'analyse développée par M. Barbier de La Serre, selon laquelle tout ce qui ne relève pas de l'Etat actionnaire (incarné par l'APE) peut être contractualisé, et inversement. Le rapport parlementaire de MM. Douste-Blazy et Diefenbacher avait repris cette proposition *in fine*, sans qu'elle soit par ailleurs analysée ni justifiée dans le corps du rapport.

Le rapport Gressier sur le gouvernement des entreprises de transport préconisait au contraire, dans le cas de ces entreprises, le maintien du commissaire du Gouvernement, au terme d'une enquête conduite auprès des présidents des entreprises concernées et de responsables des ministères de tutelle (dont le directeur général de

⁹ A laquelle on peut ajouter la fonction de garant de la sécurité, du respect de normes techniques, etc. à caractère général et extra-contractuel.

l'APE et un membre du cabinet du MINEFI) au cours de laquelle l'utilité, voire la nécessité, de cette fonction avait été réaffirmée avec force.

Face à la proposition du directeur des routes, deux positions sont possibles :

1. La première consiste à maintenir la fonction de commissaire du Gouvernement, mais à la confier à une personnalité distincte de l'autorité concédante, à savoir le directeur des routes, afin de prévenir un éventuel conflit d'intérêts : on répond ainsi à une partie des difficultés observées par le DR quant à la situation actuelle. Ainsi, à l'instar de ce qui est pratiqué d'ores et déjà dans le cas des ports autonomes, le commissaire du Gouvernement ne serait alors ni le directeur des routes, ni un de ses collaborateurs, mais un haut fonctionnaire nommé par le ministre¹⁰, par exemple un membre du CGPC.

2. La seconde consisterait à accepter telle quelle la proposition du directeur des routes, en l'assortissant d'une réserve d'interprétation : dans le cas spécifique des SEMCA, la suppression du commissaire du Gouvernement n'est justifiée que par l'existence d'un contrat de concession avec l'Etat.

Mais des sociétés privées concessionnaires d'autoroutes ont aussi un contrat de concession avec l'Etat. Le maintien des SEMCA dans le secteur public implique un mode de gouvernance différent de celui des sociétés privées et l'existence d'un commissaire du gouvernement en est un des piliers.

Pour cette raison, la préférence des rapporteurs va clairement vers la première de ces positions : le maintien du commissaire du Gouvernement, en le dissociant de l'autorité concédante, c'est à dire du directeur des routes.

La direction des transports terrestres et les entreprises nationales de transport (SNCF, RATP).

Le DTT limite sa réponse aux entreprises nationales de transport opérant en secteur concurrentiel (SNCF, RATP). Bien que relevant de l'APE, le cas de RFF, gestionnaire d'infrastructures disposant d'un monopole naturel, n'a pas été examiné dans la note remise par le DTT. Il serait cependant souhaitable que soient entreprises sans tarder des démarches tendant à améliorer la gouvernance de RFF, au-delà de la seule participation du ministère chargé des transports au conseil d'administration et au comité financier¹¹.

Il y aurait lieu notamment d'engager une réflexion sur les points suivants :

- la séparation des fonctions de gestionnaire de dette (la dette « héritée » de la SNCF infra) et de gestionnaire d'infrastructures (régénération et exploitation du

¹⁰ Cette contre-proposition est d'ailleurs admise explicitement par la direction des routes dans une note non officielle de commentaires de ses propositions.

¹¹ Le comité financier de RFF, outre les fonctions normalement dévolues au comité d'audit, examine les comptes par projets et les procédures et méthodes de calcul mises en œuvre pour garantir le respect de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF.

réseau existant, construction de lignes nouvelles), afin d'améliorer la transparence sur les flux financiers entre les différentes fonctions (allocation de la CAF entre activités) ;

- les termes du contrat liant le gestionnaire d'infrastructure (RFF) au gestionnaire d'infrastructure délégué (SNCF Infra), termes qui ne vont pas dans le sens d'une vraie responsabilisation du gestionnaire d'infrastructure.

Enfin, afin d'améliorer la gouvernance de RFF, pourrait être proposée la négociation d'un contrat pluriannuel d'objectifs entre l'Etat et RFF et la constitution, au sein du conseil d'administration, d'un comité de stratégie et d'un comité des investissements (notamment dans l'hypothèse d'une cessation effective de l'activité du CIES).

Quant à VNF, bien que doté du statut d'EPIC en vue de lui conférer une certaine souplesse de gestion, il ne relève pas du périmètre de l'APE et est piloté par la DTT (sous direction des voies navigables). Il ne fait donc pas à proprement parler du champ du présent rapport. On peut toutefois mentionner qu'un contrat d'objectifs entre l'Etat et VNF pour 2005-2008, en cours de finalisation, devrait être conclu d'ici la fin de 2004.

SNCF.

Les propositions du DTT concernant la SNCF n'appellent pas d'observations particulières, hormis peut-être le cas de la SNCF banlieue, qui relève de la même problématique que la RATP (voir ci-après). Le conseil d'administration, qui a été recomposé, est de structure tripartite et comporte 18 membres, ce qui se rapproche de la taille conseillée par le rapport Douste-Blazy. En revanche, le rééquilibrage de la composition des représentants de l'Etat au sein du conseil, en faveur des représentants ayant la plus grande *affectio societatis*, préconisé par le rapport Gressier, n'a pas été engagé.

Du fait de son caractère de société nationale, il n'y a pas lieu d'introduire des DRE au conseil d'administration de la SNCF. En revanche, il a été observé que les DRE sont trop souvent tenus à l'écart des concertations et des décisions relatives au transport ferroviaire, conduites à l'échelon régional.

Ainsi, les régions sont devenues autorités organisatrices des transports collectifs régionaux de voyageurs : les TER sont donc déconcentrés dans les régions. Or dans les discussions entre les Régions (collectivités territoriales) et les directions régionales de la SNCF relatives aux TER, la médiation par l'Etat est assurée par le préfet de région (ou le SGAR) et les DRE sont le plus souvent tenus à l'écart.

Il en est de même du fret ferroviaire au niveau régional, ce qui peut conduire à des incohérences en matière de politique intermodale de transports : c'est ainsi que la fermeture de lignes de fret ferroviaire assurant la desserte de ports de marchandises a été récemment décidée.

En sens inverse, il y a une remontée de certaines fonctions de la SNCF vers l'Etat régulateur (DTT), du fait de l'ouverture progressive à la concurrence qui banalise

la SNCF par rapport à d'autres opérateurs de transport : c'est le cas de la prescription de normes de sécurité, de l'organisation du contrôle, garant du traitement égal des usagers. Depuis la création de RFF, l'Etat intervient également en arbitrage d'intérêts divergents entre RFF et la SNCF (par exemple les questions de domanialité). De même, l'Etat reste garant du statut et du régime des retraites des agents de la SNCF (et également de la RATP).

Relèvent de l'intérêt national le trafic voyageurs (grandes lignes et a fortiori TGV) et le fret ferroviaire, désormais ouvert à la concurrence, en cours de réorganisation.

S'il n'y a pas lieu de reconduire l'expérience peu concluante du contrat de plan Etat – SNCF de 1995 à caractère exhaustif, qui n'avait jamais pu être mis en œuvre, il apparaît toutefois souhaitable, en matière de transport de voyageurs (grandes lignes) comme de fret ferroviaire, de renouer un dialogue stratégique avec cette entreprise, sur un certain nombre d'objectifs, tant financiers (désendettement, amélioration de la CAF, redevance d'utilisation de l'infrastructure...) que de qualité de service (ponctualité, confort, sécurité) et d'accessibilité, tant géographique que tarifaire.

Ainsi par exemple, si le Gouvernement devait décider d'attribuer une aide de 800 M€ au fret ferroviaire, l'octroi de cette aide devrait donner lieu à un contrat entre l'Etat et la SNCF contenant des engagements précis de l'entreprise publique en matière de redressement et de développement de l'activité fret, dans son nouvel environnement concurrentiel.

En termes de gouvernance, le conseil d'administration a créé un comité d'audit des comptes et des risques. Il y aurait lieu de proposer la création d'un comité stratégique, dont un administrateur nommé par le ministre des transports pourrait prendre la présidence.

Enfin, la légitimité d'un commissaire du Gouvernement exerçant pleinement son rôle en complémentarité avec le représentant de l'APE ne fait pas de doute dans le cas de la SNCF.

RATP.

A l'égard du dimensionnement du conseil d'administration, le directeur des transports terrestres adopte implicitement le point de vue de la présidente de la RATP : cette dernière juge actuellement inopportun de modifier la taille et la composition de ce conseil, afin de préserver l'équilibre actuel entre les syndicats au sein des représentants du personnel. **Ce conseil tripartite comporte donc toujours 27 membres, ce qui est très loin de la taille préconisée par le rapport Douste-Blazy (15 membres).**

Il existe une source potentielle de difficultés futures pour la gouvernance de la RATP : la divergence qui va apparaître entre la propriété du capital (toujours détenu par l'Etat) et l'autorité organisatrice des transports dont elle relève (décentralisée de l'Etat vers la Région Ile de France, du fait de la décentralisation du STIF vers ladite Région).

Le fait que l'actionnaire et le donneur d'ordres quasi exclusif émanent de deux collectivités publiques distinctes, l'Etat et la Région Ile de France, pourrait devenir une source de difficultés en termes de gouvernement d'entreprise.

En dehors de questions de sécurité des voyageurs, d'édiction et de contrôle de normes (bruit, pollution...) qui relèvent de politiques nationales non spécifiquement destinées à la RATP et des questions relatives au statut du personnel ou au financement des retraites traitées par le Gouvernement à l'extérieur de l'entreprise (et qui ne donnent pas lieu à délibérations de son C. A.), on voit mal quel pourrait être au moins à court terme le discours tenu par le commissaire du Gouvernement d'une part et l'APE d'autre part, par exemple en matière de politique d'investissements et de maintenance, de politique tarifaire, de ratios d'exploitation et financiers, etc. dans la mesure où la RATP relève actuellement, pour 95% environ de son activité, du contrat avec le STIF bientôt régionalisé.

L'évolution de l'entreprise publique nationale RATP d'un rôle purement régional limité à l'Ile de France vers un rôle plus large de prestataire de services de transports collectifs urbains et périurbains dans d'autres agglomérations françaises voire à l'étranger est donc essentielle.

Autres propositions relatives à l'organisation.

On ne peut que souscrire aux autres propositions du directeur des transports terrestres, notamment celles qui tendent à développer les compétences techniques « classiques » (juridiques, économiques, financières, techniques) ainsi que des compétences plus récemment apparues au sein du ministère (ingénierie des transports, génie logistique, gestion du risque industriel...), notamment par mise en tension du réseau scientifique et technique.

De même, le directeur des transports terrestres préconise un renforcement et un regroupement des organes chargés de la tutelle des entreprises à l'issue de la fusion DTT-DTMPL-DAMGM dans la direction de programme « transports terrestres et maritimes » prévue par l'organisation missions / programmes / actions de la LOLF. Sa note n'apporte pas de précisions à ce sujet, ce qui paraît compréhensible à ce stade.

Par ailleurs, dans une autre note relative à l'organisation future de la direction générale de programme « transports terrestres et maritimes », le directeur des transports terrestres, qui a été désigné comme chef de projet pour la préfiguration de ce programme, élabore deux scénarios :

- le premier article la direction générale de programme (hors fonctions transversales et de support) en une direction des infrastructures (terrestres, fluviales et portuaires) et une direction des transports (terrestres et maritimes), dans laquelle la tutelle des gestionnaires d'infrastructures et celle des opérateurs de transports sont séparées ;

- le second prévoit une organisation par modes de transports, plus classique, avec une direction des transports ferroviaires et collectifs et une direction des transports routier, fluvial et maritime.

Sans vouloir anticiper sur les conclusions de la mission interministérielle¹² d'audit du programme « transports terrestres et maritimes » dans le cadre du CIAP, les rapporteurs considèrent qu'il y a des arguments en faveur de chacun des scénarios :

- le scénario 1 qui distingue bien la tutelle des gestionnaires d'infrastructures de celle des opérateurs de transports est plus conforme à l'esprit des recommandations de l'Union européenne ;

- le scénario 2 qui prévoit une direction des transports ferroviaires et collectifs est plus contingent en ce sens qu'il considère que les évolutions très importantes qui vont avoir lieu dans le domaine ferroviaire dans les prochaines années nécessitent d'être pilotées par une seule direction.

Le scénario 2 a été choisi, mais il convient de veiller, dans son application, à bien distinguer la gouvernance des gestionnaires d'infrastructures de celles des prestataires de services.

La direction du transport maritime, des ports et du littoral (SNCM, ports autonomes maritimes).

La DTMPL ne fait pas de propositions de réforme structurelles d'envergure concernant les instances de direction et de contrôle des entreprises du secteur (ports autonomes maritimes, SNCM) et leurs relations avec les autorités de tutelle. Alors que le mode de gouvernance des ports autonomes, notamment, sont actuellement très éloignées des recommandations des récents rapports pré-cités, elle justifie cette position en préférant une approche pragmatique passant par une formation renforcée des administrateurs, une concertation et une sensibilisation de ceux-ci sur les enjeux stratégiques à une refonte plus profonde des structures de gouvernance.

Ports autonomes maritimes.

Le DTMPL fait état des démarches stratégiques engagées récemment (par le Port de Marseille, avec notamment le projet Fos 2XL) ou poursuivies (par le Port du Havre avec Port 2000) et sur l'insertion de la tutelle dans ce dispositif. Elle ne contient pas d'indications sur d'éventuelles intentions de réforme de la gouvernance des ports autonomes maritimes.

En particulier, la démarche suivie pour la préparation du programme Fos 2XL au port autonome de Marseille est présentée comme un modèle à suivre pour les autres ports, en termes d'implication de l'autorité de tutelle dans une démarche stratégique majeure et dans le dispositif de suivi de sa mise en œuvre.

¹² Cette mission est coordonnée par un membre du CGPC.

Sans vouloir minimiser l'intérêt de la démarche contractuelle conduite entre les différentes expressions de l'Etat (DTMPL, commissaire du Gouvernement, administrateurs représentant l'Etat) et les ports autonomes maritimes, notamment Marseille et Le Havre, **la distinction introduite par la note du directeur DTMPL entre la stratégie d'entreprise et la gouvernance apparaît peu fondée. Alors que l'Etat a un rôle majeur de décision et de financement des investissements d'infrastructure des ports, il conviendrait qu'il ait les moyens de s'assurer de la qualité de la gestion des grands projets et de l'exploitation des investissements, y compris ceux qui ne font pas l'objet d'une démarche contractuelle.**

Or la composition actuelle des conseils d'administration des ports autonomes n'est pas optimale : le nombre d'administrateurs est très important (actuellement 26), l'Etat n'y est représenté que par trois administrateurs et encore ceux-ci ne reflètent-ils pas bien les compétences techniques et économiques de l'Etat en matière de transports et de logistique.

Le mode de gouvernement des ports autonomes, qui opèrent dans un environnement international de plus en plus concurrentiel, paraît donc aujourd'hui loin des standards actuels et des évolutions notables sont indispensables à plus ou moins longue échéance.

Toutefois, ces évolutions doivent être conduites avec prudence et pragmatisme : elles ne doivent pas offrir un prétexte pour suspendre ou ralentir l'avancement des projets d'investissements et de modernisation en cours. Au contraire, la démarche contractuelle en cours d'exécution (Port 2000 au Port autonome du Havre) ou de préparation (Fos 2XL au Port autonome de Marseille) apparaît exemplaire et devrait être étendue à tous les projets stratégiques nouveaux des ports autonomes.

Par ailleurs, la liaison entre chaque port autonome et son autorité de tutelle technique présente une particularité qui ne semble pas avoir de conséquences négatives quant à la qualité de la gouvernance, mais qui pourrait au contraire être étendue à des sociétés d'autres secteurs, comme on l'a vu avec les SEMCA : la dissociation entre les fonctions de commissaire du gouvernement et de directeur de tutelle.

En effet, actuellement, le commissaire du Gouvernement des ports autonomes maritimes n'est pas le DTMPL¹³, mais un IGPC, membre du CGPC ; il n'y a pas de pré-conseils et le DTMPL n'est consulté de manière formelle que pour les sujets majeurs (Fos 2XL, Port 2000), mais le commissaire du gouvernement est étroitement associé à l'ensemble des décisions du conseil d'administration et à la vie de l'entreprise, ainsi qu'aux orientations générales données par la tutelle, dont il fait part aux conseils. **Ce système semble jusqu'à présent fonctionner sans difficultés majeures. Il a en outre l'avantage d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts** (voir développements dans le § sur la direction des routes et les SEMCA).

¹³ Il s'agit apparemment du seul cas au METATM où le commissaire du Gouvernement n'est pas le directeur de tutelle technique.

SNCM.

Le Conseil d'administration de la SNCM apparaît plus conforme, tant par sa taille que par sa composition, que celui des ports autonomes maritimes aux critères de bon gouvernement d'entreprise. Il comporte en effet 15 membres, dont 3 représentants de l'Etat (APE, budget, METATTM) ; le DTMPL est commissaire du Gouvernement. La seule innovation récente en matière de gouvernance d'entreprise est la création, en 2002, d'un comité d'audit, présidé par le représentant de l'APE.

Une lettre de mission des ministres de tutelle au président récemment nommé de la SNCM est en cours de préparation. Il serait en outre souhaitable qu'un contrat entre l'Etat et la SNCM détermine une trajectoire de redressement financier de l'entreprise, en contrepartie de l'aide publique qui lui est consentie.

La direction des affaires économiques et internationales.

Le directeur de la DAEI distingue :

- les enquêtes statistiques obligatoires, sur la base de la loi du 7 juin 1951, dont l'exploitation par la DAEI/SES est limitée par les obligations à respecter en matière de secret statistique ;

- les informations statistiques publiées par les entreprises sur une base volontaire.

Pour cette dernière catégorie d'informations, précieuses pour la DAEI/SES car souvent détaillées et exprimées en termes physiques comme en termes financiers, le revirement d'attitude de la SNCF à partir de 2002, au prétexte de l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence, a suscité à la DAEI une réflexion sur les moyens à employer pour pallier la réduction de ces informations volontaires.

Dans cette réflexion, il est utile de distinguer entre les données utilisées :

- pour la production de statistiques ;
- pour la régulation d'un secteur d'activité.

Pour les premières, le fondement juridique peut être fourni par l'ordonnance du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques (art. 7 bis).

Pour les secondes (qui sont l'objet du présent groupe de travail sur la tutelle des entreprises publiques), d'autres voies doivent être explorées, par exemple, comme il est suggéré par le DAEI, sur le fondement de la LOTI, art. 5.

Le comité des directeurs des transports du 21 janvier 2004 a confirmé le besoin ressenti par ses membres de disposer d'une vision d'ensemble des besoins d'informations sur les transports et a demandé que soit réalisé un inventaire des besoins des différents utilisateurs d'informations sur les transports ;

A côté des informations collectées dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics, il s'agit de déterminer notamment quelles sont les informations complémentaires qui pourraient être demandées aux opérateurs ou aux collectivités publiques sur une base volontaire, dans le cadre de contrats ou de conventions, ou qui devraient résulter d'obligations administratives à fixer par la loi.

Saisie de cette demande, la formation « transports-tourisme » du Conseil national de l'information statistique (CNIS) a proposé que, en prolongement des travaux menés en 2003 dans le cadre de son programme statistique à moyen terme, soit mis en place un groupe de travail du CNIS, associant étroitement le ministère et l'INSEE, pour mener à bien cet inventaire des besoins d'information sur les transports.

Vos rapporteurs prennent note de ces propositions et de ces décisions, sur lesquelles ils n'ont pas d'observations particulières à formuler.

Le service des bases aériennes (DGAC) et la tutelle d'Aéroports de Paris (ADP).

La note de DGAC/SBA est relativement succincte, peut-être du fait qu'un certain nombre de points restent encore à arbitrer dans le cadre des négociations finales entre DGAC et APE. Pour une meilleure compréhension, elle aurait gagné à être complétée par le projet de loi portant statut d'ADP qui devrait venir en discussion au Parlement au cours de la présente session.

Il n'est pas précisé notamment si le périmètre d'ADP après transformation en S. A. continuera à inclure des activités régaliennes en matière de navigation aérienne et de sécurité du trafic actuellement exercées par l'établissement public, pour le compte de la DGAC et par délégation, ni si un PDG seul nommé en Conseil des ministres a vocation à se substituer à l'actuelle dyarchie entre un président du conseil d'administration et un directeur général procédant du même mode de nomination (nous y revenons ci-après, point n° 4).

Par ailleurs, la note DGAC/SBA ne traite pas de ceux des aéroports de province (au nombre de 10) qui doivent rester de la compétence de l'Etat, ce qui est certes compréhensible, la priorité actuelle étant de procéder à la refonte du statut d'ADP, mais néanmoins regrettable.

Les principaux points acquis sont :

1. Le maintien d'un commissaire du Gouvernement (le DGAC) et d'un commissaire du Gouvernement adjoint (le directeur du SBA), qui est conforme aux recommandations du rapport Gressier, dans la mesure où il est prévu que l'Etat reste majoritaire dans le capital d'ADP S. A. à l'issue de l'ouverture du capital de cette société.

2. Le maintien d'une mission de contrôle d'Etat, pour les mêmes raisons.

3. La réduction du nombre d'administrateurs, le conseil passant à terme de 21 membres à 18, conformément aux recommandations des rapports Barbier de La

Serre, Douste-Blazy et Gressier. Mais lors du prochain renouvellement, le conseil sera provisoirement maintenu à 21 membres afin d'éviter une nouvelle élection de représentants des salariés.

Il serait souhaitable que la représentation de l'Etat soit recomposée conformément aux recommandations du rapport Gressier, à savoir une plus forte pondération des représentants des ministères les plus impliqués dans la marche de l'entreprise : MINEFI (APE et direction du budget) et ministère des Transports ; mais ce point n'est pas précisé par le directeur général de l'aviation civile.

4. La note DGAC/SBA est muette en revanche sur les **organes de direction de la future société anonyme**. Ces organes sont certainement définis par le projet de loi portant statut d'ADP. **On croit comprendre qu'il sera mis fin à l'actuelle dyarchie au sommet, qui résulte du fait que le président et le directeur général relèvent du même mode de nomination (un décret en conseil des ministres), mais il serait souhaitable que ce point soit précisé.**

5. **La suppression de la fonction d'inspecteur général d'ADP, jusqu'ici assurée par le président de la section « bases aériennes » de l'IGACEM. Cette fonction de contrôle technique de sécurité des infrastructures et de leur exploitation est désormais directement assurée par la DGAC à travers la procédure de certification des exploitants d'aérodromes (OACI).** La réintégration au sein même de la DGAC de ce contrôle apparaît souhaitable, dans la mesure où les moyens effectifs de contrôle se trouvent dans cette direction générale et où dans le cadre de ses fonctions, l'inspecteur général s'appuyait en fait sur celle-ci.

6. L'établissement dès l'exercice 2003 de comptes sociaux et consolidés certifiés par des commissaires aux comptes et la sortie définitive du régime de comptabilité publique au 1^{er} juillet 2004. **Cette évolution était non seulement souhaitable, mais indispensable dans la perspective du changement de statut. On ne peut que l'approuver.**

7. **La contractualisation des relations entre l'Etat et la future S. A. ADP prend la forme :**

- **d'un cahier des charges approuvé par décret fixant les obligations de service public qui s'imposent de manière permanente à ADP.** La note DGAC/SBA fait état de sanctions financières en cas de manquement par ADP à ces obligations ; en revanche, il n'est pas question de compensation par l'Etat des charges financières induites par ces obligations ; or le fait qu'ADP jouisse d'un monopole géographique de fait ne paraît pas constituer une raison suffisante pour permettre à l'Etat de faire l'impasse sur ces compensations financières ;

- **de contrats pluriannuels d'une durée de 5 ans** entre l'Etat (MINEFI, Transports / DGAC) et ADP, fixant les engagements respectifs de chacune des parties (investissements, évolution tarifaire, évolution des redevances, qualité de service...).

8. **Le DGAC ne précise pas si le récent accident survenu à la salle d'embarquement du terminal Roissy 2 E est susceptible d'avoir des conséquences sur la gouvernance d'ADP :** peut-être une réflexion devrait-elle être engagée sur les conflits d'intérêt susceptibles d'apparaître dans de telles circonstances et notamment sur

la nécessité d'assurer une dissociation complète entre d'une part les fonctions d'administrateur représentant l'Etat (ministère des transports), d'autre part les organes de contrôle technique de l'Etat compétents à l'égard d'ADP et la commission d'enquête administrative mise en place après un tel accident.

L'ensemble des mesures décidées ou envisagées par la tutelle DGAC, qui font l'objet des points 1 à 7, paraissent conformes ou au moins non contradictoires avec les principes de gouvernement d'entreprise édictés par les rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy / Diefenbacher, précisés en ce qui concerne les entreprises de transport par le rapport du CGPC de décembre 2003. Le point n° 8 appelle une réflexion spécifique de la part du CGPC, afin de prévenir toute situation de conflit d'intérêts susceptible de l'impliquer.

La DGAC/DTA et la tutelle d'Air France.

A l'issue de la fusion – absorption entre Air France et KLM, financée par un échange de titres, l'Etat a perdu la majorité dans la société holding coiffant les deux filiales. L'Etat n'exerce plus désormais qu'un rôle d'actionnaire minoritaire (incarné par l'APE) et de régulateur d'un secteur des transports aériens totalement concurrentiel, dans lequel Air France n'est qu'un opérateur privé, certes important, parmi d'autres. En outre, ce rôle de régulateur repose en fait très largement, au sein de l'Union européenne, sur les instances communautaires.

Le nombre de représentants de l'Etat au conseil d'administration fait l'objet d'une réduction graduelle : de 8 membres actuellement, il devrait passer à 6 puis être réduit à 3 membres lorsque la participation de l'Etat aura été réduite autour de 20%. Par ailleurs, la fonction de commissaire du gouvernement, jusqu'alors exercée par le DGAC ou par le DTA, commissaire du gouvernement adjoint, est appelée logiquement à être supprimée.

Le rôle des représentants du ministre des transports au conseil d'administration devrait consister principalement à apporter à l'Etat, actionnaire désormais minoritaire, son expertise dans le secteur des transports aériens.

Conclusion.

Les différentes directions d'administration centrale chargées d'exercer la tutelle du ministre chargé des transports sur des entreprises publiques se sont toutes engagées, à des degrés divers et avec le souci de s'adapter aux circonstances particulières qui prévalent dans chacun des secteurs concernés, dans des démarches tendant à améliorer le gouvernement des entreprises. Elles paraissent, ici encore à des degrés variables, animées par la volonté de préserver face au ministre chargé de l'économie et des finances (notamment face à la montée en puissance de l'APE) la capacité d'exprimer ceux des objectifs des pouvoirs publics qui ne relèvent pas de leur rôle strict d'actionnaire.

Les propositions faites et les résultats atteints sont variables d'un secteur à l'autre, en fonction des contextes institutionnels de chacun d'entre eux.

Ainsi, les propositions du directeur des routes, tendant, même dans le cas d'un contrôle majoritaire par l'Etat, à supprimer la fonction de commissaire du gouvernement dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes, le rôle de l'Etat client et régulateur reposant de ce fait entièrement sur le contrat de concession, appellent de la part de vos rapporteurs de sérieuses réserves et, à tout le moins, un examen très approfondi avant une éventuelle adoption.

De même, la très grande prudence de la direction de tutelle des ports autonomes maritimes en matière de réformes institutionnelles, en raison de la perception de résistances à toute démarche réformatrice émanant tant du milieu professionnel que des élus locaux, conduit à poser la question du juste équilibre entre pragmatisme et volontarisme et à encourager la poursuite et l'extension à l'ensemble des grands projets d'une démarche contractuelle entre l'Etat et les établissements publics portuaires.

Dans certains secteurs (ferroviaire, aéroports) la démarche contractuelle s'est jusqu'à ce jour heurtée à des difficultés considérables, notamment à la SNCF après l'échec du contrat de plan de 1995, ce qui doit conduire à modifier l'approche des pouvoirs publics en la matière, en la centrant sur des objectifs ciblés selon une logique « donnant - donnant » de préférence à une planification exhaustive.

Dans d'autres secteurs¹⁴ (autoroutes, ports autonomes maritimes), elle a pu à l'inverse apparaître comme un complément, voire comme un substitut à des modes plus « normaux » de gouvernement d'entreprise (à travers le commissaire du Gouvernement et les représentants de l'Etat dans le conseil d'administration et dans ses comités spécialisés).

Un facteur commun apparaît dans l'ensemble des propositions des directions : le besoin d'adaptation des ressources humaines des structures internes des DAC chargées de la tutelle, en général davantage au plan qualitatif que quantitatif, doublé d'un effort de professionnalisation de la fonction d'administrateur, de manière à rétablir (ou à maintenir) l'équilibre entre administrateurs représentant le ministère des transports et administrateurs issus de l'APE.

Si le développement des compétences internes des DAC, que le CGPC ne peut évidemment qu'encourager et appuyer, relève de la responsabilité propre de chaque directeur, la professionnalisation des administrateurs relève en revanche, au premier chef, de celles du Conseil général des ponts et chaussées, dans la mesure où, comme on l'a relevé, la très grande majorité des administrateurs d'entreprises ou d'établissements publics sous tutelle en sont directement issus.

Si la plupart de ceux-ci bénéficient d'une expérience indiscutable et d'une connaissance profonde des secteurs dans lesquels opèrent les entreprises contrôlées, il n'est en revanche pas certain, sauf cas particuliers, que leurs compétences en matière

¹⁴ La négociation et la conclusion de tels contrats n'est en général possible que dans la mesure où ils portent non sur l'entreprise dans son ensemble, mais sur un projet bien délimité (contrat de concession d'une section autoroutière, grand projet d'aménagement et de modernisation portuaire).

juridique, financière et comptable leur permette toujours d'exercer leur mandat avec le maximum d'efficacité.

Or, dans la mesure où le mode de gouvernance des entreprises publiques (qu'elles soient constituées sous forme d'EPIC ou, *a fortiori*, sous forme de S. A.) devrait dans l'avenir proche avoir tendance à se rapprocher de celui des entreprises privées, l'impact du ministère chargé des transports sur les entreprises publiques qui en relèvent passera de plus en plus par les administrateurs, au détriment des expressions plus traditionnelles de la « tutelle ». Dans ce contexte nouveau, l'efficacité des administrateurs qui le représentent sera déterminant.

Deux pistes d'amélioration peuvent dans cette optique être explorées avec profit :

- la possibilité de faire bénéficier les administrateurs désignés sur proposition du ministre des transports de la formation dispensée aux contrôleurs d'Etat (comme le proposait déjà le précédent rapport du CGPC) ou d'une formation spécifique développée en interne par notre ministère (ce qui permettrait de s'affranchir du ministère des finances mais aurait l'inconvénient de requérir un délai de mise en place et un coût de fonctionnement non négligeable : pour cette raison, cette seconde option nous paraît peu réaliste) ;

- la mise en place au sein du CGPC d'une mission d'appui à la gouvernance des entreprises et établissements publics, spécifiquement destinée aux administrateurs d'Etat et, le cas échéant, aux commissaires du Gouvernement (proposition étudiée par ailleurs dans le cadre du chantier n° 18 « réforme du CGPC » dans la stratégie de réforme ministérielle, qui était en cours d'étude au CGPC, 4^{ème} section, à la date de l'achèvement du présent rapport).

Le 8 novembre 2004

Claude GRESSIER
Président de la 4^{ème} section
C. G. P. C.

Laurent WINTER
Ingénieur général des Ponts et Chaussées
C. G. P. C. (4^{ème} section)

ANNEXES

Tutelle des entreprises : aide mémoire (23 décembre 2003)

Compte-rendu de la réunion du 13 février 2004 au CGPC

Compte-rendu de la réunion du 19 mars 2004 au CGPC

Compte-rendu de la réunion du 30 avril 2004 (CGPC-DGUHC)

Contribution du directeur des routes

Contribution du directeur des transports terrestres

Contribution du directeur du transport maritime, des ports et du littoral

Contribution du directeur des affaires économiques et internationales

Contributions du directeur général de l'aviation civile (service des bases aériennes et direction des transports aériens)

Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création de l'Agence des participations de l'Etat (APE)

Règles de gouvernance régissant les relations de l'APE et des entreprises à participation de l'Etat (source : MINEFI, juillet 2004)

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

4^{ème} section

Affaires économiques
Le Président
Claude GRESSIER

Tutelle des entreprises publiques

Aide mémoire

I - La stratégie

- Les grands objectifs de l'entreprise ont-ils été clairement énoncés par notre Ministère ? Par écrit ? Dans une déclaration au conseil d'administration du commissaire du Gouvernement ?
- Existe-t-il un contrat portant sur la totalité des missions de l'entreprise ou sur certaines d'entre elles ?
- Le président de l'entreprise a-t-il présenté à son conseil d'administration un document stratégique pluriannuel ?

II - Le Conseil d'administration

- Le conseil d'administration comporte-t-il moins de 15 membres tous compétents, motivés et soucieux de l'intérêt social de l'entreprise ?
- N'y a-t-il pas de situation ambiguë dans laquelle un membre de la « tutelle » est administrateur ?
- L'assistance aux séances du conseil d'administration est-elle réduite aux administrateurs, commissaire du Gouvernement, contrôle d'Etat et management de l'entreprise ?
- L'actionnaire principal Etat est-il en mesure d'avoir la majorité des voix sur des votes importants ?
- Existe-t-il des comités du conseil d'administration :
 - . comité d'audit
 - . comité d'engagement
 - . comité stratégique
 - . comité de nomination
 - . comité de rémunération

- Quelle est la périodicité des conseils d'administration ? Est-elle satisfaisante ?
- Recevez-vous les dossiers suffisamment longtemps à l'avance pour y réfléchir ?
- Le président vous contacte-t-il avant de décider de l'ordre du jour d'un conseil d'administration ?
- Existe-t-il des réunions d'administrateurs d'Etat avant le conseil d'administration ? Ces réunions sont-elles systématiquement souhaitables ? Doivent-elles avoir lieu avec ou sans le management ?

III – Le reporting et les comptes

- Existe-t-il un reporting périodique financier reçu par l'ensemble des tutelles ?
- Existe-t-il un reporting sur l'exécution des missions de l'entreprise ?
- Existe-t-il des commissaires aux comptes ?
- L'entreprise est-elle en mesure de fournir des comptes clairs par activité ?

IV – Les filiales

- Quel dispositif vous permet d'avoir une vue claire sur le rôle des filiales, sur leurs comptes et sur les risques éventuels qu'elles présentent ?

V – Les moyens de la « tutelle »

- Quels sont, de façon très précise, les moyens humains consacrés, dans votre Direction, à la « tutelle » de telle ou telle entreprise publique ? Jugez-vous ces moyens suffisants en niveau et en quantité ?

VI – Relations avec l'APE

- Comment jugez-vous vos relations avec l'APE ? Le partage des rôles vous paraît-il clair ?
- Avez-vous l'impression de perdre de l'influence, ou, au contraire, avez-vous l'impression que la tutelle de l'Etat gagne en clarté ?
- Comment sont réalisés les arbitrages au sein de l'Etat lorsqu'ils sont nécessaires ?

VII – Rôle des DRE vis à vis des actions territoriales des entreprises publiques

- Comment ceci est-il organisé aujourd'hui ?

- Comment souhaitez-vous qu'il le soit demain dans le respect de l'autonomie de ces entreprises ?

Tutelle des entreprises publiques **Réunion du 13 février 2004**

Au cours de cette réunion sont abordés les points I à IV de l'aide-mémoire du 23 décembre 2003 envoyé par Claude Gressier aux participants. Les points V à VII (moyens de la tutelle, relations avec l'APE, rôle des DRE) seront traités lors d'une prochaine réunion étendue à des DRE, fixée au :

19 mars à 9h 30 Tour Pascal B (salle à retenir)

I. La stratégie.

La stratégie des SEMCA fait l'objet d'un contrat avec l'Etat (contrat d'objectifs, qui complète et précise dans une perspective à plus court terme le cahier des charges annexé à la convention de concession).

Les contrats d'objectifs en cours devront peut-être être adaptés du fait de la nouvelle priorité, renforcée par le CIADT du 18 décembre 2003, assignée aux SEMCA : verser des dividendes qui alimenteront la future agence de financement des infrastructures de transport, au bénéfice d'une politique intermodale.

Pour les Ports autonomes du Havre et de Marseille Fos, la contractualisation n'est pas exhaustive, mais porte sur un petit nombre de ratios de gestion et de ratios financiers (respectivement Port 2000 et Fos 2XL).

La décision prise de décentraliser les 20 ports d'intérêt national, dont l'autorité concédante est transférée de l'Etat aux régions, résulte entre autres de l'incapacité de l'Etat d'assurer un pilotage effectif de ces entités économiques.

Il faudra établir un contrat d'objectifs avec la SNCM, en contrepartie de la recapitalisation de cette société et à l'occasion du changement de président.

Pour la RATP, le contrat d'objectifs passé avec le STIF couvre environ 95% de l'activité de l'établissement public. La régionalisation du STIF¹ pose la question de l'opportunité de négocier un contrat complémentaire entre l'Etat et la RATP, pour couvrir le champ spécifique des relations Etat-RATP.

Pour ADP actuellement, le seul document par lequel l'Etat exprime ses objectifs est une lettre de mission envoyée par le ministre au président de l'entreprise, acte unilatéral et non document contractuel, qui n'exprime que des objectifs généraux et ne peut être considéré comme un plan à moyen terme.

Il faudrait établir un contrat d'objectifs à moyen terme entre l'Etat (dans ses fonctions de régulateur et non d'actionnaire) et ADP, outil de pilotage complétant la convention de concession portant sur l'évolution à moyen terme de la qualité de service, des redevances, etc.

Pour la SNCF, il n'existe aucun document contractuel à caractère stratégique entre l'Etat et l'entreprise : le président Louis Gallois estime inopportune l'élaboration d'un tel document, compte tenu notamment des échecs des tentatives passées de contractualisation.

En revanche, l'octroi par l'Etat d'un concours financier à la SNCF de 800 M€ pour le fret ferroviaire devrait être accompagné d'un contrat d'objectifs, permettant de suivre l'utilisation de ce concours.

¹ La majorité du Conseil passera à la Région Ile de France et sa présidence passera du préfet de région au président du Conseil régional.

La DAEI (service économique et statistique) attire l'attention sur la dégradation des données économiques et statistiques remontant des entreprises de transport à travers les reportings prévus dans les contrats de plan Etat/ entreprise et, a fortiori, en l'absence de tels contrats.

Il existe un réel problème d'application de la loi de 1951 relative au secret statistique, cette loi étant utilisée par les entreprises pour pratiquer une rétention d'information à l'égard de DAEI/SES. Il faudra négocier l'application du secret statistique, notamment avec la SNCF, en distinguant :

- *les statistiques ouvertes ;*
- *la livraison à l'autorité de collecte statistique avec garantie du secret statistique ;*
- *ce qui relève du secret commercial absolu.*

II. Le Conseil d'administration.

Taille des conseils.

Plusieurs conseils tripartites (loi DSP) dépassent les 15 membres, limite préconisée par les rapports Barbier de La Serre et Douste-Blazy.

Le Conseil de la SNCF a 18 membres, celui de la RATP en a 27 (mais Mme A. M. Idrac ne veut pas le modifier, afin de ne pas perturber un équilibre syndical délicat obtenu entre les représentants des salariés), celui d'ADP en a 21.

La taille des conseils des SEMCA est très excessive et ne permet pas de garantir la confidentialité des délibérations, sauf pour ASF ; le conseil de la SANEF est en cours de refonte, dans le sens d'une réduction. En outre, assistent aux conseils un certain nombre de personnes non membres (élus locaux, représentants d'administrations déconcentrées de d'Etat).

Représentation de l'Etat.

L'Etat, bien qu'actionnaire majoritaire voire unique, n'est pas toujours majoritaire au conseil et peut même être mis en minorité lors d'un vote : c'est notamment le cas dans les ports autonomes, où il détient 3 sièges sur 26, dans les SEMCA (application de la loi NRE) et à ADP où il ne peut être assuré à l'avance du vote des 7 personnalités qualifiées. Certes, le commissaire du Gouvernement dispose d'un droit de veto au conseil, mais il s'agit d'une « arme de dissuasion » très rarement utilisée.

Il y a une distorsion entre la détention du capital et le pouvoir de décision exprimé par les votes au C. A.

Par ailleurs, des ministères peu concernés par la bonne marche de l'entreprise (affectio societatis) participent aux conseils, aux côtés des ministres des finances, du budget et des transports : cette situation n'est pas satisfaisante, mais il est délicat de rééquilibrer la composition interne de la représentation de l'Etat au sein des conseils.

Fonctionnement des conseils.

Les grandes orientations stratégiques sont en général prises hors conseil, par des contacts directs entre le président et ses tutelles technique et financière. Inversement, trop de décisions de caractère subalterne remontent au conseil et cet afflux de dossiers est préjudiciable à sa préparation et à son fonctionnement. Cela entraîne une multiplication des conseils (un par mois à la SNCF).

Une solution pourrait consister pour le conseil à pratiquer une délégation plus large au président, ou aux comités spécialisés créés sous son égide.

On constate trop souvent une rétention délibérée de l'information à l'égard du Conseil : l'ordre du jour et surtout le fond des dossiers ne sont communiqués qu'au dernier moment par

le président aux administrateurs. Les rappels à l'ordre du commissaire du gouvernement n'ont à cet égard, en général, qu'une efficacité limitée dans le temps.

Le commissaire du gouvernement, notamment s'il s'estime insuffisamment informé, peut cependant demander le retrait d'un dossier de l'ordre du jour du conseil et son report à un conseil ultérieur.

Des « pré-conseils », de composition variable selon les entreprises, mais incluant en général les administrateurs représentant l'Etat, le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'Etat, permettent de limiter les effets de cette rétention et d'aborder le fond des dossiers, voire de prendre position. La présence des représentants des salariés réduit en effet souvent le conseil à une fonction de ratification de décisions déjà prises.

Il existe un problème spécifique d'information avant le conseil des personnalités qualifiées, dans la mesure où ces personnalités ne participent en général pas aux pré-conseils.

Partout où ils existent, les comités spécialisés (comité d'audit, comité des investissements, comité des rémunérations...) créés pour préparer ou démultiplier le travail du conseil, semblent fonctionner de manière satisfaisante.

III. Reporting et comptes.

La participation au conseil d'administration est une condition nécessaire, et pas toujours suffisante, pour bénéficier en temps utile d'une information financière de bonne qualité.

Il conviendra d'être particulièrement vigilant afin de s'assurer que la tutelle technique reçoive les mêmes informations financières que l'APE, ce qui n'est pas assuré.

Le reporting financier vers la direction de tutelle transport est variable selon les secteurs.

La direction des routes reçoit une fois par an une simulation financière pour chaque SEMCA.

La DTMPL reçoit l'EPRD de chaque port autonome (réduit à la société mère ; il n'y a rien ou presque sur les filiales).

La direction des transports aériens reçoit les comptes semestriels d'Air France, plus tout ce qui relève de l'information légale des actionnaires des sociétés cotées. Après la privatisation, le DTA ne sera plus commissaire du gouvernement et l'Etat, devenu actionnaire minoritaire, n'aura accès qu'à l'information légale des actionnaires.

Le service des bases aériennes estime que la présence au conseil d'ADP en tant que commissaire du gouvernement ne suffit pas à bénéficier d'un reporting financier suffisant : la suppression ou la mise en sommeil du CIES rend d'autant plus nécessaire l'établissement d'un contrat d'objectif entre l'Etat et ADP.

Il semble que l'APE ne devrait pas participer au conseil de RFF, EPIC gérant un monopole, dont la transformation en S.A. et la cotation ne sont pas à l'ordre du jour. La DTT devrait bénéficier de l'ensemble des informations financières disponibles sur RFF.

La plupart des entreprises de transport ont des coûts fixes importants et un point mort élevé : leurs résultats sont très sensibles aux fluctuations d'activité. Sauf pour les SEMCA, pour lesquelles la direction des routes dispose de données de trafic presque en temps réel, on ne connaît souvent les données d'exploitation des sociétés qu'avec retard et on n'est pas à l'abri d'une brusque détérioration des comptes, difficile voire impossible à anticiper.

On ne dispose en général pas de comptes sectoriels ou de comptes par activités, sauf si ces comptes sont réglementaires (cas des comptes de l'activité fret ferroviaire de la SNCF).

Plus généralement, les entreprises dont l'activité se développe à la fois dans le secteur concurrentiel et dans le secteur monopolistique devraient être en mesure de présenter rapidement à leurs autorités de tutelle des comptes séparés pour ces deux secteurs, afin notamment de pouvoir vérifier que leur activité concurrentielle ne bénéficie pas de

« subventions croisées » issues de la rente de monopole. La direction générale de la concurrence de la Commission de Bruxelles a renforcé sa vigilance sur ce point.

IV. Filiales.

Les risques des entreprises publiques sont souvent logés dans leurs filiales, notamment étrangères.

Le contrôle du conseil d'administration porte essentiellement sur la société mère. La situation des filiales n'est examinée qu'à travers les comptes consolidés (une fois par an) ; le président fait une fois par an une communication sur les principales filiales, mais les administrateurs ne sont pas en mesure d'effectuer un véritable suivi des filiales et ne découvrent souvent les problèmes d'une filiale que lorsqu'un sinistre s'est déjà produit.

Les administrateurs et le commissaire du gouvernement peuvent certes s'appuyer sur le contrôleur d'Etat, qui assure un suivi financier des filiales françaises. En revanche, il n'a pas compétence sur les filiales étrangères.

La qualité du suivi des filiales est très variable : bonne pour la RATP (mais la présidente de la RATP se plaint d'un contrôle tatillon exercé par la MCEF transports, avec un contrôle a priori sur des décisions courantes de gestion), elle semble plus lâche pour les filiales de la SNCF qui jouissent d'une très large autonomie.

La présence d'un commissaire du gouvernement auprès d'une filiale apparaît comme une condition nécessaire à une bonne information sur sa situation financière.

Participants

C. GRESSIER, président de la 4^{ème} section, CGPC
L. WINTER, 4^{ème} section, CGPC
D. BENADON, directrice, DTA/DGAC
M. BONNY, chef de service, DT MPL
C. AZAM, chef de service, SBA/DGAC
E. RAOUL, chef de service, DAEI/SES
P. MALER, chef de service, DTT
M.-T. HANSMANNEL, S/D, DAFAG
P. LECHANTEUR, adjoint au S/D, DR
, chef de bureau, DPSM

Tutelle des entreprises publiques

Réunion du 19 mars 2004

Cette réunion est consacrée à l'examen des points V à VII de l'aide-mémoire du 23 décembre 2003 : moyens de la tutelle technique et relations avec l'APE, rôle des DRE dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales des entreprises et établissements publics.

Claude Gressier demande aux directeurs « transports » présents ou représentés (DGAC avec ses composantes DTA et SBA, DTMPL, DTT, DR) de fournir dans un délai de trois semaines / un mois des notes de propositions sur les actions prioritaires qu'ils envisagent afin d'améliorer l'exercice de la tutelle qu'ils exercent sur les entreprises et établissements publics relevant de leur compétence, et notamment le renforcement de leur fonction de commissaire du gouvernement, face au renforcement déjà nettement engagé de la fonction d'Etat actionnaire avec la création de l'Agence des participations de l'Etat (APE). Ces notes compléteront les notes déjà envoyées en réponse au questionnaire du 23 décembre 2003, qui étaient centrées sur les pratiques actuelles, et devront s'inscrire dans les projets de réorganisation en cours de l'administration centrale du ministère, afin de tenir compte des missions et programmes de la LOLF.

La DAEI / SES est également invitée à fournir une note de réflexion prospective sur les mesures tendant à améliorer la qualité et la quantité de l'information économique et financière fournie par les entreprises.

Par ailleurs, une réunion à programmer avec la DGUHC (et plus particulièrement avec le SGGOU) sera consacrée à l'examen des problèmes spécifiques de gouvernance des établissements publics d'aménagement, des établissements fonciers et des organismes HLM (S. A. et offices publics).

Concernant l'APE, Claude Gressier communique aux participants le projet de décret de création de l'Agence et les observations sur ce projet qu'il a transmises aux cabinets des ministres de l'équipement et des transports. Dans sa forme actuelle, ce projet appelle en effet des amendements, portant notamment sur le positionnement de l'Agence par rapport aux ministres de tutelle technique et sur la réaffirmation nécessaire de la fonction de commissaire du Gouvernement (auquel le projet actuel ne fait pas référence explicite).

Une prochaine réunion du groupe de travail plénier devrait être consacrée à la conclusion des travaux du groupe. Elle est programmée au :

jeudi 6 mai à 10 h 00
Tour Pascal B, salle 26 P 20

Aéroports et transports aériens (DGAC)

La réforme de la DGAC a pour principales lignes de force :

- la séparation fonctionnelle des missions de régulation de celles d'opérateur (navigation aérienne, formation aéronautique) ;
- le maintien du financement de l'opérateur et des fonctions de surveillance et certification des compagnies de transport et autres prestataires dans le cadre d'un budget annexe et la réintégration du financement des autres missions dans le budget général (ministère des transports) ;
- une réorganisation interne de la DGAC intégrant ces différents aspects.

La nouvelle DGAC comprendra, outre des fonctions support regroupées dans un secrétariat général et une DPAC aux missions étendues à la promotion du savoir-faire français à l'étranger :

- une direction de la sécurité et de la sûreté ;
- une direction de la régulation économique regroupant grosso modo l'actuelle DTA et la composante du SBA chargée de la tutelle économique et juridique des aéroports, qui rassemblera donc l'ensemble des fonctions de tutelle économique des aéroports et entreprises de transport du secteur ainsi que le suivi des questions sociales dans ces domaines ;
- une direction des affaires stratégiques et techniques, chargée notamment de la réglementation en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement, de la prospective, des nouveaux projets aéroportuaires à long terme (études préliminaires, débat public...) et de la coordination des affaires multilatérales.
- ainsi qu'une direction des services de la navigation aérienne

S'agissant des entreprises publiques, la fonction de tutelle exercée par la future direction de la régulation économique devrait à terme se réduire à ADP (qui doit devenir une S. A. à capitaux publics majoritaires) et aux huit aéroports de province qui demeureront nationaux. En effet, la plupart des aéroports de province seront transférés aux collectivités territoriales. Par ailleurs, la fonction de commissaire du Gouvernement d'Air France devrait disparaître dès lors que la participation publique dans le capital de la société deviendra minoritaire.

En l'absence du chef du SBA, excusé, il n'a pas pu être fait un état précis des besoins de renforcement des compétences pour l'exercice de la tutelle des entreprises.

Le recueil statistique sur les trafics aériens va être amélioré : actuellement, on dispose seulement du trafic point à point et non du trafic origine-destination.

Rôle des DRE

Les DRE présents revendiquent la fonction d'administrateurs représentant l'Etat (ministère des transports) dans les aéroports nationaux de leur ressort géographique, dans le cadre des

futures sociétés aéroportuaires ; une représentation au plan régional ne semble *a priori* soulever aucun problème de principe.

Ports et transports maritimes (DTMPL)

Dans le cadre de la nouvelle structure de programmes de la LOLF, la DTMPL et la DAMGM doivent être rapprochées de la DTT pour constituer une direction générale couvrant les secteurs des transports terrestres et maritimes. Dans ce cadre rénové, les services exerçant la tutelle devraient être regroupés.

La compétence pour exercer cette tutelle doit être sensiblement renforcée pour pouvoir s'affirmer face à l'APE, par la formation du personnel en place et par le recrutement de nouveaux profils, notamment financiers et comptables, mais également juridiques (pour les questions de domanialité en particulier).

La formation en comptabilité d'entreprise et en analyse financière dispensée par le MINEFI aux contrôleurs d'Etat avant leur prise de fonction pourrait être utilisée avec profit dans cette optique.

Rôle des DRE

Les DRE regrettent que leur rôle actuel à l'égard des ports autonomes soit très restreint voire souvent inexistant (sont cités des cas où le directeur régional de la SNCF est administrateur d'un port autonome et non le DRE). Le préfet, représentant l'Etat aux conseils d'administration des ports autonomes, délègue en général cette fonction à un sous-préfet (le secrétaire général du département ou le sous-préfet territorial compétent) et non au DRE, trop souvent réduit aux yeux du préfet à sa seule compétence routière et autoroutière. En outre, ce mode de représentation locale de l'Etat privilégie le département, alors que l'hinterland portuaire est de dimension régionale, voire inter-régionale.

Comme pour les aéroports nationaux de province, les DRE devraient être administrateurs représentant l'Etat (ministère des transports) dans les ports autonomes.

Transports terrestres (DTT)

Actuellement la tutelle des entreprises est exercée par deux entités qui assistent le directeur des transports terrestres dans sa fonction de commissaire du Gouvernement :

- la S/D des transports ferroviaires et notamment le bureau TF1 pour la SNCF et pour RFF ;
- le bureau TC1 de la S/D des transports collectifs pour la RATP et pour le STIF.

Le transfert à la Région Ile de France (collectivité territoriale) de la présidence du STIF et de la fonction d'autorité organisatrice en matière de transports collectifs de personnes entraînera une redéfinition à la baisse des missions de tutelle du bureau TC1. L'Etat continuera, après transfert de ces compétences, à assurer directement la gestion du statut et des retraites du

personnel de la RATP ainsi que l'exercice de ses compétences réglementaires à l'égard de cet opérateur.

La DTT, autorité de tutelle des activités ferroviaires, doit tirer les conséquences, en termes d'organisation et de fonctionnement, de la réforme ferroviaire de 1997 instaurant la séparation de l'infrastructure (création de RFF) et de l'opérateur ferroviaire (SNCF).

L'évolution de l'exercice de la tutelle devra également prendre en compte la déconcentration vers les Régions de la fonction d'autorité organisatrice en matière de TER ainsi que l'évolution de l'organisation des transports de voyageurs au niveau national.

Les personnels chargés de la tutelle ont actuellement une vision plus institutionnelle que stratégique des entités qu'ils ont la charge de réguler. Ainsi par exemple, l'appréhension de l'ensemble des enjeux économiques, financiers, sociaux de la réforme du fret ferroviaire fait défaut.

Comme pour la DTMPL, un renforcement substantiel de compétences économiques, financières et juridiques et, dans toute la mesure du possible, une plus grande stabilité de son personnel en charge de la tutelle des entreprises sont nécessaires pour fournir au commissaire du Gouvernement les éléments d'analyse lui permettant de nouer un dialogue équilibré avec le directeur général de l'APE.

La SNCF conserve une grande opacité en matière de fourniture de données de trafic : elle ne communique à la DAEI / SES que des enquêtes origine-destination relatives au trafic de région à région, alors qu'il faudrait disposer d'un maillage géographique plus fin.

Rôle des DRE

La SNCF et RFF exerçant leur activité à l'échelle nationale, la représentation des DRE aux conseils de ces établissements publics n'a pas lieu d'être, mais le dialogue n'en est pas moins nécessaire entre DRE, SNCF et RFF sur l'orientation des politiques territoriales de transport. Actuellement, ce dialogue semble bien fonctionner avec RFF sur la programmation des investissements en travaux neufs (grands projets et CPER).

Il semble en revanche plus difficile avec la SNCF sur le fret ferroviaire, les TER, les grandes lignes, les gares. En particulier, les DRE ont été tenus à l'écart des discussions entre les Régions (collectivités territoriales) et la SNCF concernant les TER.

Il n'existe pas aujourd'hui de vision partagée au niveau régional entre l'Etat (DRE), la Région, la SNCF et RFF quant à l'avenir des 15 000 km de voies (soit 50% de la longueur totale du réseau ferré) qui ne font plus l'objet d'aucune régénération et sur lesquelles le niveau de service est régulièrement abaissé pour raisons de sécurité (et dont il faudra prochainement envisager le retranchement faute d'entretien).

Le défaut d'insertion des DRE dans la concertation entre pouvoirs publics, RFF et SNCF conduite à l'échelon régional peut en outre conduire à des incohérences dans la politique intermodale des transports (par exemple, fermeture de lignes de fret ferroviaire assurant la desserte de ports de marchandises).

Sociétés d'autoroutes (direction des routes)

Les statuts des SEMCA, qui n'avaient pas subi de modifications substantielles depuis la création de ces sociétés, sont en cours de refonte afin de permettre l'extension de l'objet social de ces sociétés au-delà de leurs missions actuelles (construction, exploitation et entretien d'infrastructures autoroutières) : cette évolution statutaire était réclamée par plusieurs dirigeants de ces sociétés qui souhaitent explorer des voies de diversification.

Le potentiel de la S/D des autoroutes et ouvrages concédés a déjà été substantiellement renforcé sous l'impulsion de l'actuel sous-directeur, ce qui lui permet de conduire un dialogue à peu près équilibré avec l'APE ; il reste encore à procéder à un ou deux recrutements de chargés d'études de profil économique et financier.

Par ailleurs, si la S/D R/AR se concentre sur le suivi du contrat de concession avec les SEMCA et des décisions du CIADT du 18 décembre 2003, elle ne semble pas porter un intérêt suffisant à la stratégie d'ensemble des sociétés concessionnaires, qui tendent à privilégier l'APE comme interlocuteur dans leur dialogue stratégique avec l'Etat.

Les relations entre direction des routes et APE se sont tendues à la suite des arbitrages rendus lors du CIADT (décision de création d'une agence de financement des infrastructures, affectation à cette agence d'une partie des recettes des péages autoroutiers, *statu quo* sur le capital des SEMCA) : ainsi nos interlocuteurs de l'APE n'ont pas renoncé à ouvrir le capital de la SANEF et de la SAPRR et à privatiser ASF.

Rôle des DRE

Le directeur des routes a obtenu qu'un des deux représentants de l'Etat (équipement et transports) au conseil d'administration des SEMCA soit un DRE, aux côtés d'un membre du CGPC : c'est déjà le cas pour ASF, ainsi que pour ATMB et SFTRF. Cette évolution devrait se poursuivre avec la SANEF et la SAPRR, à l'occasion de la refonte de leurs conseils d'administration.

Les relations des DRE avec les sociétés concessionnaires sont occasionnelles et portent surtout sur des mesures d'exploitation d'axes (en principe du ressort des DDE). Les DRE sont en revanche tenus à l'écart du dialogue stratégique (contrat d'objectifs entre l'Etat concédant et le concessionnaire).

Etablissements publics d'aménagement et fonciers (DGUHC)

Comme indiqué plus haut, ce problème sera examiné lors d'une réunion *ad hoc*, à organiser. Il existe un problème de gouvernance de ces établissements publics, l'Etat étant majoritaire au capital mais minoritaire face aux élus locaux dans les conseils d'administration : il est donc difficile d'organiser l'articulation et l'arbitrage entre les politiques nationales et les enjeux locaux.

Participants

CGPC

C. GRESSIER, président de la 4^{ème} section
L. WINTER, IGPC, 4^{ème} section

DAC

D. BENADON, directrice, DGAC/DTA
M. BONNY, chef de service, DT MPL
P. MALER, chef de service, DTT
E. RAOUL, chef de service, DAEI/SES
P. LECHANTEUR, adjt au S/D, DR/AR
C. GALLANT, adjt au SG, DGHUC/SGGOU

DRE

J. COTTET, DRE Languedoc-Roussillon
J.-L. HELARY, DRE Nord Pas-de-Calais
Y. MASSENET, DRE Aquitaine

Excusé :

C. AZAM, chef de service, DGAC/SBA

<p style="text-align: center;">Tutelle des entreprises publiques Réunion du 30 avril 2004 avec la DGUHC</p>

Typologie des établissements concernés.

Le SGGOU assure la tutelle de 10 établissements publics d'aménagement (AFTRP, EPA de villes nouvelles - Marne-la-Vallée, Secteur IV de Marne-la-Vallée, Sénart, L'Isle-d'Abeau -, EPAD, Seine-Arche, Euroméditerranée, Mantois-Seine-Aval, Plaine de France), et partage avec le bureau IUH3 la tutelle de l'Etablissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG). Tous sont des EPIC créés en application des articles L321-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Le bureau de la Qualité technique et de la prévention (QC1) assure la tutelle du CSTB, qui est également un EPIC, dont les missions sont définies par l'article L.142-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Le bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières (IUH3) a la tutelle des établissements publics fonciers (EPF : Lorraine, Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Ouest Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'azur), EPIC créés en application des articles L321-1 et suivants du Code de l'urbanisme, et des agences des 50 pas géométriques (Guadeloupe et Martinique), EPIC créés par l'article 4 de la loi n°96-241 du 30 décembre 1996. Il partage avec le SGOU la tutelle de l'EPAG (Guyane) déjà cité. Les trois établissements outre-mer sont en co-tutelle avec le ministère de l'Outre-Mer.

En outre, 2 SEM d'Etat sont en voie d'être dissoutes (Clichy-Montfermeil, SANEM Stade de France) ; une autre SEM, la SONACOTRA (qui gère des logements destinés aux travailleurs immigrés), est en co-tutelle avec le ministère chargé des affaires sociales.

Les cas de figure sont très variables selon les décrets institutifs de chaque établissement, mais la plupart de ces EPIC disposent (dans l'esprit de la loi NRE) d'un président de C. A. non exécutif et d'un directeur ou directeur général exécutif, nommé le plus souvent par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme (par arrêté conjoint parfois, avec le ministre chargé des DOM TOM en particulier pour les établissements outre-mer).

La mise en œuvre de la LOLF entraînera un renforcement de la gouvernance de ces organismes, comportant :

- un cadre de suivi des opérations de chaque organisme ;
- un contrat d'objectifs ;
- des indicateurs avancés de suivi.

L'autonomie vis-à-vis de l'Etat de ces établissements publics, qui fonctionnent pour certains principalement sur fonds publics et bénéficient pour d'autres d'une ressource fiscale (Taxe spéciale d'équipement), est dans tous les cas plus réduite que celle des entreprises publiques de transport (quel que soit leur statut : EPIC ou S. A.).

Cette autonomie varie notamment en fonction de la proportion respective dans leurs ressources des recettes commerciales et des fonds publics, 7 d'entre eux fonctionnant sans subventions publiques (villes nouvelles, EPAD, Seine-Arche, AFTRP).

La part des recettes commerciales dans les ressources financières du CSTB s'élève à 75%. Les études ministères représentent 6% des produits.

1. Stratégie.

EPA.

Seule l'AFTRP dispose actuellement d'un contrat d'objectifs, dispositif qui devrait être généralisé à l'ensemble des EPA dans le cadre de la LOLF.

Actuellement, en dehors de l'AFTRP, la contractualisation porte sur chaque opération d'urbanisme particulière et prend en général la forme d'une convention entre l'Etat et les collectivités territoriales ou intercommunalités concernées (et non avec l'EPA opérateur).

Une exception cependant : l'EPAD, pour lequel aucune convention n'existe.

EPF.

Chaque EPF est doté d'un programme pluriannuel d'intervention (PPI), qui tient lieu de contrat d'objectifs, décliné par opérations. Ce PPI, approuvé par le préfet de région, est voté par le conseil d'administration et exécuté sous le contrôle du préfet .

CSTB :

Le CSTB dispose d'un contrat d'objectifs.

2. Conseil d'administration, organes de direction.

EPA.

Dans les EPA, l'Etat est seul actionnaire, mais les collectivités territoriales ou leurs regroupements ont au moins la moitié des administrateurs ; les autres administrateurs représentent l'Etat, il y a en outre parfois une personnalité qualifiée. Il n'y a pas de commissaire du gouvernement, mais il existe un contrôleur d'Etat. Le SGGOU assiste de droit aux conseils.

Un pré-conseil, sous la présidence du Secrétaire général des grandes opérations d'urbanisme, regroupant le préfet, les administrateurs représentant l'Etat, le contrôleur d'Etat et le directeur, examine l'ordre du jour du conseil arrêté par le président (sur proposition du directeur), règle les points de désaccord éventuels entre administrateurs d'Etat (ou entre administrateurs et directeur), afin que le conseil proprement dit se déroule de manière consensuelle. Il demande le cas échéant le retrait ou le report d'un point de l'ordre du jour. Il se tient quelques jours, si possible une semaine, avant le conseil proprement dit.

L'EPA étant garanti par l'Etat, l'Etat est concerné à la fois par la situation financière de celui-ci et par la conduite des opérations d'aménagement. Les représentants des collectivités territoriales ne se sentent que peu concernés par la situation financière de l'EPA et n'ont pas d'*affectio societatis*.

Bien que minoritaire, l'Etat peut bloquer une décision proposée par les élus, dans la mesure où elle serait préjudiciable à l'intérêt général qu'il apprécie ou à la bonne marche de l'établissement public.

EPF.

L'Etat ne dispose pas de représentants au CA, mais exerce sa tutelle par le préfet de région (tutelle générale) et par le contrôleur d'Etat (tutelle financière). Les décisions du CA doivent pour être opératoires être approuvées par le préfet de région. Celui-ci prend normalement l'attache du bureau des politiques foncières de la DGUHC, pour le contenu des politiques d'aménagement et les grandes orientations du PPI..

Le CA des agences de 50 pas géométriques et celui de l'EPAG comprennent en revanche des représentants de l'Etat ; leur composition est proche de celle des EPA.

Dans certains EPF, le bureau, émanation du CA sous une forme restreinte, reçoit délégation du CA sur certaines affaires ; sa taille réduite est plus propice à un examen au fond des questions.

L'influence des élus locaux dans les décisions de gestion courante des EPF est forte et la cohérence des décisions prises avec les politiques publiques d'aménagement n'est pas assurée a priori ; cette interférence est particulièrement forte pour les établissements situés dans les DOM (EPAG et agences).

CSTB.

Les règles de fonctionnement du CSTB sont définies dans les articles R.142-1 et suivant du code de la construction et de l'habitation.

Le Conseil d'administration est composé de :

- six représentants de l'Etat nommés par décret sur proposition du ministre chargé de la construction, du ministre chargé de l'architecture, du ministre chargé de l'industrie, du ministre chargé du budget, du ministre chargé de la recherche scientifique et technique, du ministre de la sécurité civile.
- six personnalités choisies par décret sur le rapport du ministre chargé de la construction.
- six représentants des salariés.

Le président du CA est nommé par décret et après consultation de celui-ci, il est assisté par un directeur nommé par arrêté.

Le DGUHC est commissaire du gouvernement.

3. Reporting et comptes.

Les EPA et les EPF tiennent en général 2 ou 3 CA par an, dont un est consacré à la clôture des comptes de l'exercice n-1 et un autre à l'examen du budget prévisionnel de l'année n+1. Ils ne font pas actuellement certifier leurs comptes par un CAC (mais cette idée est envisagée) ; ils disposent en revanche chacun d'un comptable public et d'un contrôleur d'Etat (mission de contrôle commune à l'ensemble des EPA et des EPF, à l'exception des organismes outre-mer). Ils relèvent des contrôles de la Cour des comptes (qui vient de déléguer sa compétence pour l'ensemble des EPF, PACA excepté, aux chambres régionales des comptes).

Le reporting de l'AFTRP est jugé satisfaisant. Pour les autres EPA en revanche, le reporting financier est correct, mais le contrôle de gestion doit être amélioré, tant en fréquence qu'en qualité (contenu des tableaux de bord, suivi des engagements financiers, risques de dérapages).

La même observation peut être faite pour les EPF, dont le degré de fiabilité des comptes est variable (correct pour les EPF de France métropolitaine, nettement plus aléatoire pour les établissements opérant dans les DOM).

Le CSTB fait un reporting satisfaisant et dispose par ailleurs d'un comptable public et d'un contrôleur d'Etat.

4. Filiales.

Le décret constitutif de l'AFTRP prévoit la possibilité de créer une filiale : cette faculté n'a pas été utilisée jusqu'ici. Il est à noter que l'AFTRP a récemment absorbé l'EPA de la ville nouvelle d'Evry.

L'EPF Nord Pas de Calais a une filiale à 100% : il a racheté à Charbonnages de France une S. A. créée spécifiquement pour que lui soient transférés des terrils miniers.

Le CSTB possède une filiale à 100% : CSTB Développement, Aérodynamique Eiffel, est majoritaire dans les sociétés CEQUAMI SARL et ACOUSTB et participe au capital de INTERBAT.

5. Moyens de la tutelle.

Aucun des établissements publics sous tutelle de la DGUHC n'est dans le champ de compétence de l'APE. On peut noter, paradoxalement puisqu'ils ne relèvent pas de l'APE, que le Trésor s'est largement désinvesti dans la période récente du suivi de ces établissements, au profit du Budget. La question de l'affirmation de la compétence de la tutelle technique ne se pose donc pas en des termes concurrentiels avec l'APE (ou avec le Trésor).

Les responsables de la tutelle DGUHC considèrent cependant être en sous-effectif (davantage du fait de postes vacants qu'en effectifs théoriques), compte tenu des nouvelles tâches à effectuer dans le cadre de la LOLF.

6. APE.

L'APE n'est pas compétente à l'égard des établissements publics concernés (voir plus haut).

7. DRE (ou DDE).

Dans les EPA, les agences des 50 pas et l'EPAG, le DRE ou le DDE est pratiquement toujours administrateur de l'établissement public, du fait du caractère territorial des politiques concernées. Il exerce normalement sa responsabilité d'administrateur. Dans les EPF, où l'Etat ne compte pas de sièges d'administrateurs, le DRE ou le DDE accompagne de plein droit le préfet aux réunions du CA. En revanche, les SD de l'Equipement ne siègent pas au CSTB.

LE « GOUVERNEMENT » DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES : BILAN ET PERSPECTIVES

RESUME DES SIX PROPOSITIONS

Proposition n°1 (p. 8)

Aménager le démembrement des droits de l'Etat actionnaire ce qui suppose de :

- poser en principe que toutes les décisions susceptibles d'avoir une incidence sur les ressources de l'agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) créée par le CIADT du 18 décembre 2003 relèvent du champ de l'interministériel ;
- créer un conseil interministériel d'orientation et de suivi du secteur public présidé par le Premier ministre, le cas échéant assisté d'un comité technique préparatoire, ayant pour mission :
 - d'arbitrer entre les intérêts patrimoniaux de l'Etat et ses autres intérêts,
 - de décider des éventuelles évolutions du périmètre du secteur public en prenant en compte l'ensemble des points de vue et des intérêts en présence.
- créer un comité ministériel *ad hoc* au sein du METTATM chargé de coordonner les réflexions et d'élaborer les positions à tenir par le ministère en conseil interministériel sur les questions intéressant la gestion et l'évolution des entreprises et organismes de son champ de compétence.

Proposition n°2 (p. 10)

Engager une démarche de déconcentration de certaines tâches d'instruction du bureau des opérations autoroutières (R/AR-OP) soit au profit de R/CA, soit au profit du service territorialement compétent.

Proposition n°3 (p. 16)

Supprimer la fonction de commissaire du Gouvernement dans les SEMCA.

Proposition n°4 (p. 16)

Organiser des réunions semestrielles (avril et novembre) d'information et de coordination entre le directeur des routes ou le sous-directeur des autoroutes et ouvrages concédés et l'ensemble des administrateurs représentant l'Etat METATTM, dans le respect de leurs fonctions d'administrateurs. Organiser, sous l'égide de la DAFAG, des formations à l'attention des administrateurs du METATTM dans les entreprises publiques sur les droits et devoirs de l'administrateur, sur la comptabilité et la gestion financière.

Proposition n°5 (p. 18)

Acter l'exclusion de l'APE et de la direction du trésor de toutes les procédures de décision et de négociations concernant des concessions dont l'Etat est actionnaire du titulaire. Clarifier la distinction des compétences entre l'APE et la direction du trésor sur les questions de réglementation comptable ou financière et sur la CNA.

Proposition n°6 (p. 24)

Réorganiser la fonction du contrôle et du suivi de l'exécution des contrats de concession dans les domaines de l'entretien et de l'exploitation du réseau faisant intervenir les futurs services routiers en appui de R/AR et de R/CA, dans leur champ géographique de compétence.

LE « GOUVERNEMENT » DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES : BILAN ET PERSPECTIVES

I. GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PRIVÉES ET GOUVERNEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES

1. La gouvernance d'entreprise, promotion et défense des intérêts de l'actionnaire

Depuis maintenant une dizaine d'années en France, un peu plus en Grande-Bretagne¹, le thème de la « gouvernance » ou du gouvernement² d'entreprise (*corporate governance* en anglais) domine les réflexions sur l'organisation et le fonctionnement des sociétés. Les rapports « VIENOT I et II » de juillet 1995 et juillet 1999 sur « le gouvernement d'entreprise » ont donné le coup d'envoi d'une série d'études dont les plus récentes sont le rapport BOUTON³ de septembre 2002 et le rapport de l'Institut Montaigne intitulé « Mieux gouverner l'entreprise » de mars 2003.

Les faiblesses des systèmes de surveillance et de contrôle sur la gestion des entreprises illustrées par quelques faillites retentissantes aux Etats-Unis et en Europe ont confirmé l'importance qui s'attache à l'amélioration du fonctionnement des organes de direction des sociétés, à l'adoption de normes et de pratiques comptables stables et transparentes, à la qualité de l'information et de la communication financières ou encore à l'efficacité des contrôles internes et externes⁴.

« *L'avenir de l'économie de marché, créatrice de richesses pour tous, passe par la restauration de la "société de confiance", cet ensemble d'institutions et de règles normatives ou éthiques, sans lesquelles la légitime recherche du profit n'aboutit qu'à l'enrichissement sans cause de quelques uns.* » Ce constat sans complaisance qui ouvre le rapport de l'Institut Montaigne montre que le souci de restaurer la confiance du grand public⁵ – et notamment des actionnaires et des salariés – dans les mécanismes de l'économie de marché domine les réflexions récentes sur la gouvernance d'entreprise. Plus précisément, ces réflexions visent à passer en revue et, le cas échéant, à redéfinir les règles du jeu entre les dirigeants et les actionnaires, voire entre ces

¹ Le rapport Cadbury sur les *Financial Aspects of Corporate Governance* date de décembre 1992.

² Le terme « gouvernance » est la traduction plus ou moins heureuse de l'anglais *governance*. La plupart des études récentes sur le sujet se sont efforcées de substituer au terme francisé « gouvernance » le mot plus classique de « gouvernement ». Par convention, nous utiliserons le terme « gouvernance » pour les entreprises du secteur privé, et le terme « gouvernement », qui ne nous semble pas recouvrir exactement la même chose, pour les entreprises du secteur public.

³ « Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées », rapport du groupe de travail présidé par Daniel BOUTON, président de la Société Générale pour le compte du MEDEF et de l'AFEP-AGREF (Association Française des Entreprises Privées-Association des Grandes Entreprises Françaises), septembre 2002.

⁴ Voir la lettre de mission à M. BOUTON signée de MM. SEILLIERE et COLLOMB.

⁵ Un sondage de la SOFRES de février 2003 montre une perte continue de confiance des Français dans les chefs d'entreprise depuis 20 ans, tendance qui s'est accélérée ces dernières années avec 54% des Français déclarant ne pas faire confiance aux chefs d'entreprise en août 2002. « L'attente d'une nouvelle gouvernance n'est pas seulement celle d'une élite traumatisée par l'affaire Enron et la disparition d'Andersen. Elle a atteint les profondeurs de la société française » peut-on lire dans le résultat de cette enquête.

deux catégories et les salariés, en mettant l'accent sur les droits et la protection des actionnaires et sur les devoirs des dirigeants à leur égard⁶.

Ainsi, le débat sur la gouvernance d'entreprise qui s'est développé ces dernières années vise très clairement à placer - ou replacer - l'actionnaire au centre du fonctionnement de l'entreprise dans un contexte de développement de l'actionnariat populaire et de recours aux marchés financiers pour un nombre croissant d'entreprises.

La protection et la promotion des intérêts des grands fonds d'investissement d'une part, des actionnaires minoritaires d'autre part, sont des préoccupations dominantes. L'analyse suivante, qu'on peut lire sur le site internet d'un cabinet de consultants⁷ résume assez bien la problématique actuelle :

La gouvernance d'entreprise est par ailleurs devenue un critère des analystes et des investisseurs. Les acteurs du marché boursier français se sont préoccupés d'assurer une mise en place de la "gouvernance d'entreprise" à l'occasion des privatisations et face à l'importance fondamentale des investisseurs étrangers, dont les fonds de pension américains. La présence des actionnaires anglo-saxons à hauteur de 40% du capital des sociétés du CAC 40 rend en effet indispensable la satisfaction des normes souhaitées par les "clients" boursiers.

2. Les principes de la gouvernance d'entreprise appliqués au secteur public

Dans ce contexte, l'extension au secteur public de réflexions à l'origine très centrées sur la problématique de l'entreprise privée évoluant en milieu concurrentiel, et même souvent sur l'entreprise cotée en bourse, n'allait pas de soi. Non que les principes de bonne administration ou de transparence ne trouvent à s'appliquer dans les entreprises du secteur public comme dans celles du secteur privé, mais d'une part la problématique de l'actionnariat public est très spécifique, d'autre part la situation de nombre de ces entreprises est très éloignée des mécanismes et des contraintes du marché.

Or, dans la continuité des travaux antérieurs, l'année 2003 a vu « sortir » successivement trois études importantes sur le thème du gouvernement des entreprises publiques : le rapport dit BARBIER de LA SERRE sur « L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques »⁸ en février, le rapport DOUSTE-BLAZY⁹ sur « La gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision » en juillet et le rapport GRESSIER sur « Les relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics du secteur des transports et la gouvernance de ces entreprises », diffusé en décembre 2003. Les deux premiers rapports ont une portée très générale et visent à une réforme en profondeur des modes de représentation et d'intervention de l'Etat dans le secteur public. Le troisième est une réponse aux propositions formulées par les deux premiers rapports pour le secteur particulier de

⁶ « La gouvernance d'entreprise peut être considérée comme un renouveau du contre-pouvoir actionnarial, reposant tant sur un rôle plus actif des administrateurs, que sur la surveillance ultime par les actionnaires, une gestion qui veille à la valeur actionnariale et une participation active aux assemblées et l'exercice éventuel des actions en justice comme remède aux atteintes au droit des actionnaires. La gouvernance d'entreprise peut être considérée comme un équilibre entre la primauté inconditionnelle de l'actionnariat et les excès de l'ère managériale » peut-on lire sur le site lexinter.net de Berlioz Consulting.

⁷ Site lexinter.net du cabinet Berlioz Consulting.

⁸ Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Le président du groupe de travail, ancien président du Conseil des Marchés Financiers, membre du conseil de surveillance et Conseiller du directoire de la Compagnie Financière Edmond de Rothschild, président du comité d'éthique du MEDEF, était déjà membre du groupe de travail BOUTON sur le gouvernement des entreprises cotées.

⁹ « Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision », Assemblée Nationale, 3 juillet 2003.

l'équipement et des transports. Malgré des divergences parfois significatives, ces trois études témoignent d'une approche assez largement renouvelée des relations entre l'Etat et « ses » entreprises.

a) Une réflexion qui n'est pas nouvelle : le rapport ROULET de 1999

La réflexion sur l'Etat actionnaire n'est pourtant pas nouvelle. Pour ne donner qu'un exemple, le rapport ROULET de 1999 comportait une série de 15 propositions sur « La représentation de l'Etat actionnaire » en vue d'améliorer l'efficacité de cette représentation dans les conseils d'administration des entreprises publiques. La problématique du gouvernement d'entreprise n'était d'ailleurs pas absente des préoccupations de l'auteur qui préconisait déjà la création de comités spécialisés (comité d'audit, comité de la stratégie, comité des rémunérations, etc.).

Mais d'une part les propositions sur le thème de la « gouvernance » étaient loin de tenir une place dominante dans le rapport, d'autre part elles étaient centrées principalement sur les conditions d'exercice de la mission du représentant de l'Etat actionnaire, dans le souci affiché de « rééquilibrer les pouvoirs du président¹⁰ ». Le problème plus général de l'articulation du rôle de l'Etat actionnaire avec les autres missions qu'il exerce à l'égard des entreprises publiques était essentiellement traité sous l'angle du conflit d'intérêt Etat actionnaire/Etat régalién. Les questions touchant à la composition et aux pouvoirs du conseil d'administration, absentes du champ de la mission, n'étaient pas traitées.

b) Une réflexion nouvelle sur l'autonomie et la banalisation du rôle de l'Etat actionnaire

Les études précitées conduites en 2003 sur l'application aux entreprises publiques des principes de la bonne gouvernance se distinguent des précédentes par la portée et l'ambition de la réflexion. Il ne s'agit plus simplement d'accroître l'efficacité de l'Etat actionnaire dans le cadre existant en veillant à l'articulation cohérente des différentes missions étatiques mais de consacrer l'autonomie du rôle de l'Etat actionnaire à l'égard de l'ensemble des autres missions de l'Etat.

En soulignant la proximité des logiques et des problématiques de l'Etat actionnaire avec celles de n'importe quel actionnaire « privé », on passe en quelque sorte d'une logique d'*amélioration* à une logique de *banalisation* de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat à l'égard de « ses » entreprises publiques. Nous l'avons vu, le thème de la gouvernance d'entreprise a directement partie liée avec la défense et la promotion des intérêts de l'actionnaire, quels que soient par ailleurs le statut et la taille de cet actionnaire : puissant fonds de pension, investisseur institutionnel ou « veuve de Carpentras ».

Ainsi, en s'inscrivant naturellement dans la continuité des rapports VIENOT et BOUTON au motif, comme l'indique le rapport BARBIER de LA SERRE, que « *les entreprises publiques sont d'abord des entreprises, c'est-à-dire des agents économiques autonomes assurant au*

¹⁰ « Le représentant de l'Etat, peut-on lire dans le rapport ROULET, tout en ayant vocation, comme tout administrateur de droit commun, à défendre les intérêts sociaux de l'entreprise, doit prendre également en compte les préoccupations de l'Etat. Il doit concilier l'intérêt particulier de l'entreprise dans laquelle il exerce son mandat et l'intérêt général public. » (p. 64). Il est intéressant de comparer cette vision avec celle du groupe BARBIER de LA SERRE : « Dans l'immédiat, il est indispensable de reconnaître que tous les administrateurs, quelle que soit leur procédure de nomination, ont les mêmes droits, les mêmes obligations et partagent la même responsabilité dans la gestion de l'entreprise. » (p. 14) Nous voyons plus qu'une nuance dans la différence entre les deux approches.

*mieux de leur intérêt social une activité marchande*¹¹ », ces réflexions reposent sur trois postulats :

- la nécessaire autonomie de l'Etat actionnaire qui doit exercer ses compétences d'Etat propriétaire indépendamment de ses missions régaliennes d'Etat régulateur, « tutelle » ou gardien des « grands équilibres » macro-économiques, ou encore de son rôle d'Etat concédant ou client,
- la légitimité d'une approche globale consistant à traiter selon les mêmes règles et les mêmes principes les établissements publics, les sociétés anonymes ou encore les services à compétence nationale « quelle que soit leur forme juridique ou la composition de leur capital¹² »,
- l'idée que les entreprises publiques ont naturellement vocation, chaque fois que cela paraît techniquement possible, à rejoindre le secteur privé parce que l'ouverture de leur capital répond à un besoin lié à leur développement.

a) L'équilibre clients – actionnaires - salariés dans le secteur privé

Il n'est pas question de discuter ici de la validité de ces postulats. Mais la promotion du rôle d'Etat actionnaire dans le sens de la banalisation ne va pas sans difficulté. On lit ainsi dans le rapport BARBIER de LA SERRE :

L'efficacité de toute entreprise suppose la satisfaction équilibrée des contraintes exprimées par les parties prenantes : clients, actionnaires, salariés. C'est la recherche permanente de cet équilibre qui assure la mise sous tension et la mobilisation de l'entreprise nécessaires à son efficacité et à son développement. La confusion par l'Etat de ses différentes fonctions affaiblit sa position d'actionnaire et nuit en conséquence à la gestion équilibrée des entreprises publiques.

Cette idée d'équilibre entre les trois catégories d'acteurs que sont les actionnaires, les salariés et les clients est un classique du discours sur la gouvernance d'entreprise. On trouve par exemple sur le site de *Dolphin Group* la profession de foi suivante :

Notre opinion forte est que d'assurer dynamiquement l'équilibre entre actionnaires, salariés et parties prenantes¹³ est la première mission des entrepreneurs.

Au-delà de la similitude du vocabulaire, on voit que c'est la même idée d'équilibre « dynamique » qui doit guider la gestion des entreprises publiques et celle des entreprises privées. Appliqué au secteur public, cet objectif suppose que l'Etat joue pleinement son rôle d'actionnaire, sous peine de fausser le libre jeu des forces antagonistes qui doit permettre d'atteindre l'équilibre souhaité. Faute pour l'Etat de jouer son rôle, l'équilibre est rompu ce qui se traduit implicitement mais nécessairement par une sur-représentation des autres forces en présence : les salariés ou les clients.

En d'autres termes, la faiblesse de l'Etat actionnaire conduit soit à privilégier à l'excès les intérêts des salariés – par exemple par un relâchement de la politique salariale ou celle de l'emploi -, soit à favoriser à l'excès le client, par exemple par une politique de prix réglementés

¹¹ Première partie, point 1, p. 2. Voir également point 2 de l'introduction : le groupe de travail « est convaincu que les entreprises publiques ont suffisamment de points communs, et en premier lieu d'être des entreprises, pour que des principes similaires puissent les régir. »

¹² Rapport BARBIER de LA SERRE, p. 2.

¹³ Si la notion de « parties prenantes » recouvre dans ce discours une série d'acteurs situés dans l'environnement de l'entreprise, y compris les concurrents, les clients sont « ceux qui comptent par dessus tout ».

qui ne permet pas de couvrir les coûts de revient et se révèle, à terme, défavorable à l'entreprise¹⁴.

b) Les limites du « modèle triangulaire » appliqué au secteur public

Lorsqu'on le transpose au secteur public, ce discours ne va pourtant pas sans poser problème. Ainsi, la première des règles de gouvernance d'entreprise que le groupe *Dolphin* met en avant est la suivante (nous soulignons) :

L'entreprise est souveraine, ce qui signifie qu'aucune autorité extérieure ne peut interférer avec ses choix stratégiques, autrement que par la voie légitime du conseil d'administration, et que sa direction est ainsi entièrement et librement dédiée à son succès durable, avec mission de gérer son équilibre propre sur le triangle du capital, du travail et du commercial.

Apparaît ici la première difficulté d'une transposition pure et simple au secteur public du modèle triangulaire « actionnaires – salariés - clients » : l'entreprise publique n'est pas – et ne peut pas être – *souveraine*¹⁵. Elle est soumise à des contraintes extérieures qui empêchent d'en rendre la gestion tout à fait autonome, au sens où celle-ci ne serait pas influencée par des considérations étrangères à ses intérêts et à sa gestion.

C'est que le modèle triangulaire ne prend pas en compte la notion d'intérêt général, absente du secteur privé¹⁶, centrale dans la gestion des entreprises publiques. Or l'intérêt général n'est pas une exigence comme les autres qui, au terme d'une confrontation égalitaire avec les intérêts des autres acteurs, permettrait d'atteindre cet équilibre nécessaire à l'efficacité et au développement de l'entreprise. Contrairement à ce qui se passe dans l'entreprise privée, il ne s'agit pas pour chaque « partie prenante » de composer avec les intérêts des autres parties dans la recherche d'un équilibre dynamique, il s'agit d'abord, pour l'ensemble des parties, collectivement, de composer avec les exigences de l'intérêt général dont l'Etat est le porteur. Par exemple, dans le secteur autoroutier concédé :

- les « clients » sont en fait des « usagers » qui ne sont pas dans une relation contractuelle vis-à-vis de la société prestataire. Le péage n'est pas un prix, mais une redevance, payable quelle que soit la qualité réelle du service rendu. La politique tarifaire y est réglementée et le principe d'égalité devant le péage interdit toutes les formes de discrimination tarifaire,
- les actionnaires, quel que soit leur statut, doivent tenir compte des objectifs de sécurité ou d'aménagement du territoire qui imposent des investissements financièrement non rentables, qui ne sont pas dans l'intérêt de l'actionnaire mais qui n'en doivent pas moins être exécutés lorsque l'adaptation du service public l'exige,
- les personnels de la société peuvent être soumis à des astreintes non pas pour accroître le profit de l'entreprise, mais pour assurer la continuité du service public et la sécurité.

¹⁴ Voir par exemple toute la problématique de la compensation des charges de service public pour des entreprises comme EDF-GDF ou La Poste et les évaluations du rapport DOUSTE-BLAZY, IIIème partie, III, A, p. 83.

¹⁵ Ce qu'admet d'ailleurs le rapport BARBIER de LA SERRE quand il entend « reconnaître au conseil d'administration tout son rôle d'organe de gouvernement, une fois précisé le champ d'action propre de l'Etat « concédant du service public » (IIIème partie, I, p. 13). Nous soulignons. Voir également p. 5.

¹⁶ Sauf à admettre que l'intérêt des actionnaires représente l'« intérêt général » de l'entreprise.

La deuxième difficulté est que l'Etat n'est pas un actionnaire comme les autres¹⁷. L'idée même d'un Etat actionnaire peut être regardée comme une anomalie économique. En effet, soit les entreprises qu'il contrôle évoluent dans le secteur non marchand ou non concurrentiel, et il lui est impossible d'adopter le comportement d'un actionnaire normal, si tant est que la notion d'actionnaire ait alors un sens ; soit les entreprises publiques évoluent dans le secteur marchand concurrentiel et l'Etat n'a pas vocation à rester actionnaire et se fixe alors pour objectif de sortir du capital. Dans les deux cas, **l'idée de banalisation de l'Etat actionnaire** qui inspire les réflexions sur le gouvernement d'entreprise dans le secteur public **ne va pas de soi**.

Enfin, la transposition au secteur public de la problématique centrale de la gouvernance d'entreprise telle qu'elle est abordée dans le secteur privé – recherche de mécanismes de régulation, de surveillance et de contrôle sur le *management* au profit des actionnaires et des administrateurs – a des conséquences qui dépassent les objectifs annoncés. La création de l'*Agence des participations de l'Etat* (APE) vise certes à donner à l'Etat actionnaire les moyens de contrôler plus efficacement la gestion de l'entreprise – c'est l'objet de toutes les dispositions sur les comités internes spécialisés, l'amélioration du fonctionnement du conseil d'administration, les dispositions relatives à la nomination des dirigeants, la désignation des administrateurs ou le système de *reporting*. Mais le discours sur l'autonomie de l'Etat actionnaire, fondé sur la volonté de protéger ses représentants des interférences avec des problématiques extérieures à l'entreprise, risque de couper celle-ci de son environnement et d'affaiblir les autres points de vue dont l'Etat est le porteur. Il importe donc d'organiser la confrontation normale de ces points de vue et de circonscrire les compétences de l'APE.

3. La question centrale de la régulation des points de vue au sein de la sphère étatique

Le concept de gouvernance d'entreprise vise à réguler le jeu des acteurs à l'intérieur de l'entreprise réputée souveraine. La transposition de ce concept au secteur public ne va pas sans poser problème. En tout état de cause, elle doit prendre en compte la question – **qui lui est étroitement liée** - de la confrontation des points de vue qui se joue à l'intérieur de la sphère étatique entre :

- l'Etat actionnaire/propriétaire,
- l'Etat concédant/client,
- l'Etat tuteur/gardien de la norme technique ou juridique
- l'Etat régalien/puissance publique
- l'Etat régulateur du marché/de la concurrence,
- l'Etat employeur,
- l'Etat gardien des grands équilibre économiques.

S'il semble possible et même souhaitable d'ériger en pouvoir autonome la compétence de l'Etat actionnaire en le mettant à l'abri des préoccupations qui viennent en perturber le fonctionnement normal, c'est à une **double condition** :

- d'une part il convient de **définir le champ exact de la mission qu'il revient à l'APE d'exercer**,
- d'autre part il faut fixer **dans le même temps** les règles visant à **réguler la confrontation des points de vue à l'intérieur de la sphère étatique**.

¹⁷ Ce que le rapport BARBIER de LA SERRE reconnaît explicitement, au motif que l'Etat « connaît mal son patrimoine, dont l'évolution (sauf catastrophe) lui est peu sensible, que la préoccupation patrimoniale n'est pas la première dans la gestion de ses préoccupations et que les contraintes politiques, notamment celles de calendrier, ne sont pas toujours compatibles avec la stratégie de développement d'une entreprise. »

La première condition suppose de distinguer les **trois catégories de droits** dont dispose un actionnaire¹⁸ :

- les **droits « sociaux »** : droit d'information sur la vie de la société, droit d'accéder aux assemblées, droit de prendre part au vote en assemblée des délibérations intéressant le fonctionnement et la gestion de la société, droit de participer à la gestion de la société par l'intermédiaire des administrateurs, droit de surveiller, de contrôler, voire de contester en justice la gestion dans le cadre de la marche normale de l'entreprise,
- les **droits financiers** : droit de percevoir les dividendes et le *boni* de liquidation et droit de décider librement de l'utilisation de ces produits,
- les **droits patrimoniaux** : droit de disposer librement de ses actions dans les limites posées par les lois et règlements en vigueur ou par les statuts, droit de nantir ses actions à titre de sûreté bancaire.

Ces trois catégories de droits appartiennent classiquement à l'actionnaire privé, libre de les exercer au mieux de ses intérêts dans le respect de la réglementation et des statuts. Transposées au secteur public, elles prennent cependant une signification et une dimension particulières qui devraient exclure de les traiter sur le même plan et de les confier toutes entre les mêmes mains :

- La première catégorie de droits, qui concerne le fonctionnement interne de la société à travers ses diverses instances de gestion et de contrôle, relève incontestablement des missions et des compétences de l'APE.
- La deuxième catégorie de droits est d'une nature très différente. La question de l'utilisation des dividendes autoroutiers relève d'un arbitrage de l'Etat sur les différents emplois possibles de ces ressources : recapitalisation des entreprises publiques, financement du déficit budgétaire, financement des infrastructures de transport, *etc.* Un tel **arbitrage**, à la **dimension politique** évidente, **ne peut être laissé à la seule initiative de l'APE**. C'est tout le sens de la décision du CIADT du 18 décembre 2003 qui a décidé la création d'une **agence de financement des infrastructures de transport (AFIT)** alimentée notamment par le produit des participations de l'Etat et d'*Autoroutes de France (ADF)* dans le capital des SEMCA¹⁹.
- Les droits de la troisième catégorie possèdent également une dimension essentiellement politique qui devrait, là encore, **exclure d'en confier la responsabilité à l'APE**²⁰. Les décisions de cession de tel ou tel actif public ne sauraient relever d'une stricte approche comptable ou financière. Elles doivent prendre en compte les multiples problématiques susceptibles de se poser – régulation économique, indépendance énergétique, sécurité et défense, aménagement et équipement, emploi, *etc.* – qui ne peuvent être correctement arbitrées que dans un cadre interministériel. Là encore, la décision du dernier CIADT illustre la dimension politique de ces questions, le Gouvernement ayant pris la décision explicite de ne pas privatiser les sociétés d'autoroutes avant de se prononcer sur l'utilisation des ressources financières qu'elles dégagent.

Il importe donc d'**aménager le démembrement des droits de l'Etat actionnaire** pour distinguer les droits de la première catégorie et les droits des deuxième et troisième catégories, qui ne doivent pas relever de l'APE.

¹⁸ A cet égard, une réflexion qui se limiterait à la question du gouvernement des entreprises publiques sans envisager la régulation de la confrontation au sein de la sphère étatique serait gravement lacunaire.

¹⁹ Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

²⁰ C'est ce qu'a bien vu le rapport DOUSTE-BLAZY. Voir p. 102.

Il est donc proposé, s’agissant du secteur public autoroutier :

- 1°) qu’en cohérence avec la décision du CIADT du 18 décembre 2003 qui a créé l’**AFIT**, toutes les décisions susceptibles d’avoir une incidence sur les ressources de l’agence relèvent du champ de l’interministériel ;
- 2°) que l’exercice des droits de l’Etat actionnaire relevant de la troisième catégorie soit confié à un « **conseil interministériel d’orientation et de suivi du secteur public** » présidé, non pas par le ministre des finances ainsi que le suggère le rapport BARBIER de LA SERRE²¹, mais par le **Premier ministre** – solution adoptée par le rapport DOUSTE-BLAZY²². Ce conseil serait compétent sur deux séries de décisions :
 - décisions d’arbitrage entre les intérêts patrimoniaux de l’Etat et ses autres intérêts et préoccupations,
 - décisions sur d’éventuelles évolutions du périmètre du secteur public en prenant en compte l’ensemble des points de vue et des intérêts en présence.

Les décisions de ce conseil pourraient être préparées par un comité technique présidé par un conseiller du Premier ministre. **Le METTATM aurait bien entendu un rôle majeur à jouer au sein de ce comité.** Il pourrait y être représenté soit par le directeur sectoriel compétent pour exercer la tutelle sur les organismes ou les entreprises concernés, soit par un représentant « intermodal ».

Afin de coordonner les réflexions et d’élaborer ses positions sur les dossiers examinés en conseil et en comité, **le METTATM pourrait se doter d’un comité ministériel ad hoc** qui rendrait compte de ses travaux et propositions au ministre. (**Proposition n°1**)

En conclusion, la clarification des rôles au sein de l’Etat en matière de gouvernement des entreprises publiques passe par deux séries de mesures répondant à **deux objectifs complémentaires et indissociables** : d’une part la création de l’APE en vue d’**assurer une plus grande autonomie de l’Etat actionnaire** ; d’autre part la mise en place concomitante d’un conseil et d’un comité d’orientation et de suivi des entreprises publiques, en vue de **réguler la confrontation normale des points de vue au sein de l’Etat**. Cette dernière mesure, préconisée par les deux rapports BARBIER de LA SERRE et DOUSTE-BLAZY, nous paraît non séparable de la première et nécessaire à la clarification des rôles au sein de l’Etat, sauf à laisser l’APE exercer des compétences pour lesquelles elle ne semble ni qualifiée, ni légitime.

C’est dans le cadre de cette réflexion d’ensemble sur le gouvernement d’entreprise que s’inscrivent les analyses et les propositions qui suivent concernant le secteur autoroutier concédé.

*
* *

²¹ Deuxième partie, II, proposition n°3, p. 10.

²² IVème partie, II, p. 102-103. « La mission de l’Etat actionnaire étant ainsi clairement redéfinie, reste en suspens la question de la prise en compte de ses autres rôles (aménagement du territoire, politique industrielle, politique sociale, ...) et de l’arbitrage entre eux. Elle a été largement débattue au sein de la commission. »

II. LA TUTELLE DE L'ETAT SUR LES SOCIETES PUBLIQUES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES : BILAN ET PERSPECTIVES

Le contrôle de l'Etat sur les sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes revêt des formes multiples, depuis la présence majoritaire de représentants aux conseils d'administration et aux assemblées générales liée au contrôle du capital jusqu'au contrôle de la politique tarifaire en passant par les dispositions prévues dans les contrats de concession et dans les contrats d'entreprise. Il conviendrait d'y ajouter la présence de droit du commissaire du Gouvernement et de la mission de contrôle aux conseils d'administration et dans les comités spécialisés (comité d'audit, comité d'engagement), la présidence de la *Caisse Nationale des Autoroutes* et de l'établissement public *Autoroutes de France* ainsi que les compétences de la tutelle technique incarnée notamment par la mission du contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes (R/CA) rattachée au directeur des routes. Enfin, on peut mentionner la commission interministérielle de coordination des salaires (CICS) et, jusqu'à très récemment, le comité des investissements à caractère économique et social (CIES).

Ce bref panorama appelle deux observations immédiates :

- le secteur des autoroutes concédées compte à peu près toute la panoplie des instruments et procédures de contrôle traditionnellement mobilisés par l'Etat : contrôle du capital, contrôle des organes sociaux, définition contractuelle des missions et des prérogatives et obligations des entreprises et agrément de leurs sous-concessionnaires, contrôle de la politique tarifaire, contrôle de la politique d'investissement et d'endettement, contrôle de la politique salariale ;
- les services déconcentrés de l'Etat sont les grands absents de cette présentation. Avec un réseau d'environ 7.800 kilomètres répartis sur l'ensemble du territoire, l'organisation des sociétés d'autoroutes est très fortement « territorialisée », les directions d'exploitation disposant, selon les sociétés, d'une plus ou moins grande autonomie à l'égard du siège. Jusqu'à présent, l'Etat n'a pas cherché à épouser cette organisation en s'appuyant sur les services déconcentrés que constituent les directions départementales ou régionales de l'équipement.

La direction des routes, par l'intermédiaire de sa sous-direction des autoroutes et ouvrages concédés (R/AR), assume quatre missions distinctes dans le cadre du contrôle sur le secteur public autoroutier :

- elle assure la tutelle dite « technique » du secteur autoroutier,
- elle définit le niveau de service attendu sur le réseau,
- elle assume, par l'intermédiaire du directeur des routes et du sous-directeur des autoroutes et ouvrages concédés, la fonction de commissaire du Gouvernement,
- elle joue le rôle d'Etat concédant/client.

Les trois premières missions seront analysées dans cette partie. Compte tenu de sa spécificité et de son importance particulière dans le contexte actuel, l'« audit » de la mission de concédant fera l'objet de la troisième partie.

1. La tutelle technique

Sous la rubrique « tutelle technique », il est possible de ranger les fonctions suivantes :

- définition, validation et prescription des normes techniques applicables en matière de construction et d'exploitation d'ouvrages à péage,
- élaboration et approbation des avant-projets sommaires et exercice du droit d'évocation sur certains dossiers d'ouvrages,
- pilotage et coordination des procédures de concertation inter-administrative sur les projets,
- pilotage et suivi des procédures d'utilité publique jusqu'à la publication du décret d'approbation,
- contrôle du respect des normes techniques et délivrance des autorisations de mise en service.

La direction des routes n'exerce pas seule ces missions. Outre R/CA, elle s'appuie en effet sur les experts et les services techniques du ministère : CETE, SETRA, CETU, CESTR, missions territoriales, CGPC, *etc.*

Au sein de la sous-direction R/AR, deux bureaux se partagent les fonctions inhérentes à la tutelle technique :

- le bureau des opérations autoroutières (R/AR-OP) pour ce qui concerne les nouvelles opérations,
- le bureau de l'aménagement du réseau (R/AR-AM) pour ce qui concerne les opérations d'aménagement (élargissements, échangeurs, équipements d'exploitation, *etc.*) sur le réseau en service.

Le rôle de ces bureaux agissant en ce domaine consiste essentiellement à rédiger les commandes d'études, à instruire les dossiers de demande de principe et les dossiers soumis au droit d'évocation, à rédiger les décisions ministérielles d'approbation des fuseaux de 1000 mètres et des bandes de 300 mètres ou les décisions d'approbation des études préliminaires ou des avant-projet d'ouvrage d'art non courants (synthèse des avis), à piloter les concertations inter-administratives et les procédures d'utilité publique.

Sur cet aspect de leur mission, la nature du travail dans les deux bureaux est assez similaire au point qu'il avait été envisagé de regrouper l'ensemble de cette compétence au sein d'une même unité. En définitive, il a été jugé préférable d'accroître le processus de déconcentration des missions du bureau R/AR-AM sur R/CA en ne faisant remonter au bureau que les dossiers ou les décisions les plus importants (circulaire du 22 octobre 2002 *relative aux modalités d'approbation des dossiers sur les opérations d'aménagement sur les autoroutes en service* complétant la circulaire du 27 octobre 1987). La même réflexion sur la déconcentration pourrait être menée à R/AR-OP **en délégrant soit à R/CA, soit au service routier concerné la responsabilité d'élaborer à son niveau certaines décisions d'approbation**, la procédure d'avis et le rôle de coordination de l'ingénieur général territorialement compétent demeurant inchangés. (**Proposition n°2**)

2. La définition du niveau de service

Les questions touchant à l'exploitation du réseau autoroutier – technologies de perception du péage, politique commerciale, information de l'utilisateur, qualité du service, gestion du trafic, *etc.* - sont au cœur des préoccupations actuelles de la direction des routes. Il y a là un enjeu majeur pour les vingt prochaines années.

Par son rôle structurant dans l'architecture du réseau routier national, par la place qu'il occupe dans l'acheminement des grands flux de trafic, la desserte des territoires, la lutte contre l'insécurité routière et parce qu'il contribue très largement à façonner l'image du service public routier dans notre pays, le réseau autoroutier concédé doit être exemplaire dans la qualité des services proposés à ses usagers, en temps normal (installations annexes, dépannage, moyens de télécommunication, mode de perception et de tarification) comme en temps de crise (information, assistance, *etc.*).

Le domaine des activités commerciales qui s'exercent sur les aires annexes constitue un champ privilégié d'expression des attentes des usagers. Pour cette raison, il occupe une place centrale dans la perception par ceux qui en bénéficient de la qualité du service autoroutier. Il offre également aux pouvoirs publics un point d'appui à une politique de prévention efficace en faveur de la sécurité routière, l'attractivité des aires de service et de repos devant encourager les usagers à s'accorder des temps de pause plus fréquents et réguliers.

En tant que garant de l'exploitation coordonnée du réseau routier national, responsable de la politique nationale de la sécurité et de la circulation routières, il appartient à l'Etat de définir les contours de la mission de service public dans l'ensemble des domaines de l'exploitation. Il s'agit là d'une prérogative normale de l'Etat, qui n'agit pas en tant que concédant, mais bien en tant qu'« autorité publique ». L'idée directrice est ici que la définition des contours de la mission de service public « ne se négocie pas » et doit l'emporter sur les considérations de rentabilité²³. Encore faut-il que cette mission soit clairement définie.

C'est dans ce contexte, et à la lumière de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 16 mai 2002²⁴, que la direction des routes a précisé les conditions d'exercice par les sociétés concessionnaires d'autoroutes des activités commerciales sur les aires de service. Les « principes directeurs » qui ont été exposés dans un texte de portée générale qui vient d'être diffusé à l'ensemble des sociétés d'autoroutes précisent successivement : les conditions d'exploitation des activités de distribution de carburants et d'alimentation, les dispositions particulières à respecter en cas de création ou de réaménagement d'une aire de service et les règles de passation des contrats portant sur les installations annexes.

Ces « principes directeurs » devraient permettre d'unifier et de clarifier les pratiques en instaurant plus de transparence et de visibilité sur la gestion par les sociétés concessionnaires des installations commerciales sur leur réseau.

²³ Par exemple, l'Etat pourrait-il accepter que, demain, certaines sections du réseau autoroutier soient dépourvues de services tels que la distribution de carburant au motif que la faiblesse du niveau de trafic et les conditions économiques et financières de l'exploitation conduisent à ne pas trouver de preneur pour construire et exploiter les installations en cause ? La réponse est probablement négative.

²⁴ Avis du Conseil d'Etat du 16 mai 2002 relatif aux contrats d'exploitation des installations commerciales sur les aires de service situées sur le réseau autoroutier, n° 366.305.

Par ailleurs, une réflexion est en cours, sous l'égide de la direction des routes, en vue de clarifier et d'uniformiser les conditions d'exercice de la mission de dépannage sur le réseau autoroutier concédé et non concédé. Outre les différentes administrations concernées (R/CA, DSCR, DGCCRF, intérieur), cette réflexion associe les sociétés d'autoroutes et les syndicats professionnels du dépannage.

3. Le commissaire du Gouvernement

Classiquement, le commissaire du Gouvernement a pour mission de représenter la tutelle technique de l'Etat au sens large du terme – la tutelle technique recouvrant ici tout ce qui ne touche pas à la tutelle financière – et de veiller à la conformité de la politique générale de l'entreprise avec les orientations gouvernementales.

Longtemps symbole d'une administration omnipotente et omniprésente, cette fonction fait aujourd'hui l'objet des critiques convergentes de tous les partisans d'un gouvernement rénové des entreprises publiques. L'institution est décrite comme dépassée, survivance archaïque d'un centralisme étatique tatillon et d'une gestion administrée et planifiée de l'économie, à ranger au magasin des accessoires au même titre que le CIES, la CICS et le contrôle d'Etat²⁵. Il n'est pas jusqu'à l'intitulé de la fonction – « commissaire du Gouvernement » qui ne trahisse, aux yeux de ses détracteurs, une conception désuète des rapports entre le Gouvernement et les entreprises publiques et de ce que doit être la gestion de ces entreprises aujourd'hui.

Au-delà d'un discours convenu sur le passéisme de l'institution, ce qui est essentiellement reproché au commissaire du Gouvernement comme aux autres formes de tutelle *a priori*, c'est au premier chef qu'elles contredisent un principe essentiel du *management* moderne et efficace des entreprises publiques : l'autonomie de gestion²⁶.

Cette critique apparaît d'autant plus fondée que les pouvoirs du commissaire du Gouvernement sont tout à fait exorbitants du droit commun, comme en témoignait, jusqu'en 2001, l'exemple du secteur public autoroutier. Avant le décret du 9 octobre 2001 *relatif au contrôle par l'Etat des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art*, les pouvoirs du commissaire du Gouvernement dans ce secteur étaient définis comme suit :

Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative à toutes les séances du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Il est convoqué aux séances de ces différents organismes dans les mêmes conditions que leurs membres. Il reçoit copie du procès-verbal des séances et des délibérations du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Il peut, le cas échéant, provoquer une réunion du conseil d'administration ou de l'assemblée générale et peut, dans les huit jours qui suivent toute délibération du conseil, demander un nouvel examen de la question débattue. Il peut enfin, dans les 15 jours qui suivent la nouvelle délibération du conseil d'administration demandée par lui ou la réunion de l'assemblée générale, demander qu'il soit

²⁵ Voir rapport BARBIER de LA SERRE, IIème partie, III, p. 10-11 et proposition n°4 en vue de la suppression de « toutes les formes résiduelles de tutelle a priori sur la gestion » des entreprises publiques. Voir également rapport DOUSTE-BLAZY, IIIème partie, III, B, p. 83-84, p. 105 et proposition n°27, p. 108. Encore que souvent, dans les études citées, le commissaire du Gouvernement apparaisse relativement plus épargné que les autres formes de contrôle « épinglées ». Le rapport GRESSION se démarque de ces analyses et se montre partisan de maintenir le commissaire du Gouvernement dans les entreprises et établissements du secteur des transports.

²⁶ Ainsi que l'écrit le rapport DOUSTE-BLAZY, « les entreprises publiques doivent progressivement, au fur et à mesure de l'ouverture à la concurrence, se voir reconnaître une réelle autonomie sur les actes relevant de la gestion, tels que les salaires, les tarifs et les investissements. » p. 105. Même idée dans le rapport BARBIER de LA SERRE p. 11-12.

sursis aux décisions prises par ce conseil ou cette assemblée. Il rend compte immédiatement de son intervention au ministre compétent²⁷.

A cette critique de fond d'une institution accusée de favoriser la déresponsabilisation des dirigeants des entreprises publiques, s'ajoutent généralement celle de l'inefficacité de contrôles très formels qui négligent des éléments aussi essentiels que l'exposition au risque ou l'évolution de la rentabilité, et celle de leur rigidité dans un univers de plus en plus mouvant qui nécessite une réactivité accrue des entreprises.

En définitive, leur inutilité apparaît de plus en plus évidente avec l'apparition soit de nouvelles formes de régulation à la fois plus souples et plus efficaces comme l'Autorité de régulation dans le secteur des télécommunications, soit de nouveaux « contre-pouvoirs » au sein de l'entreprise : formalisation accrue des pouvoirs du président et des procédures d'information et de *reporting*, renforcement des conseils d'administration, création de comités internes spécialisés, autonomie et autorité renforcées des représentants de l'Etat actionnaires, *etc.*

Dans le secteur public autoroutier, ces critiques semblent avoir été prises en compte puisque le décret du 9 octobre 2001 a refondu les dispositions relatives au commissaire du Gouvernement dans le sens d'un allègement et d'une sévère amputation de ses pouvoirs antérieurs.

Désormais, le commissaire du Gouvernement, dont les fonctions sont dévolues, es qualité, au directeur des routes et au sous-directeur des autoroutes et ouvrages concédés - respectivement comme commissaire du Gouvernement et commissaire du Gouvernement adjoint - veille « à la conformité de la politique générale des SEMCA et des délibérations de leurs conseils d'administration et de leurs assemblées générales aux cahiers des charges et aux orientations définies par le Gouvernement. » Désormais muet sur ses pouvoirs concrets, le texte prive en fait le commissaire du Gouvernement des prérogatives dont il jouissait sous le régime précédent, puisqu'il ne peut plus intervenir de manière active dans le fonctionnement des organes sociaux.

En pratique, son rôle se résume aujourd'hui essentiellement à quatre missions :

- représenter l'Etat dans les instances des entreprises dans un rôle de « porte-parole » du Gouvernement sur les grandes orientations de sa politique des transports dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur la marche de l'entreprise,
- coordonner les positions des administrateurs représentant l'Etat dans le cadre de pré-conseils tenus à la direction des routes avec le *management* de l'entreprise et exprimer la position du Gouvernement sur certains dossiers à dimensions inter-ministérielles intéressant les entreprises,
- informer les administrateurs – notamment élus – sur les opérations ou les projets autoroutiers,
- veiller à la légalité des décisions prises par les entreprises au regard de leurs obligations légales et réglementaires (code de commerce, règles sur les marchés ou sur la concurrence, droit du péage, *etc.*) et de leurs engagements contractuels vis-à-vis de l'Etat, ainsi qu'à leur conformité avec les grandes orientations de la politique gouvernementale.

²⁷ La présence d'un commissaire du Gouvernement auprès des SEMCA résultait de l'application de l'article 14 du décret du 27 décembre 1956 pris pour application de la loi du 18 avril 1955 *portant statut des autoroutes*. Cet article renvoyait à d'autres textes et notamment au décret du 7 juin 1956 qui définissait les pouvoirs du commissaire du Gouvernement. Ce dispositif a été entièrement abrogé et remplacé par le décret du 9 octobre 2001.

Plus qu'à un véritable pouvoir de surveillance et de contrôle, ce rôle s'apparente aujourd'hui à un magistère moral dont on peut légitimement se demander s'il a vocation à perdurer. Quatre critiques peuvent en effet être adressées à l'institution telle qu'elle fonctionne aujourd'hui :

- 1°) L'ambiguïté du positionnement du directeur des routes ou du sous-directeur R/AR par rapport aux autres ministères, notamment Bercy. En dépit de son titre, le commissaire du Gouvernement ne dispose d'aucun pouvoir d'arbitrage ou d'aucune prééminence en cas de positions divergentes entre ministères. Il doit donc s'efforcer de tenir des positions qui soient aussi consensuelles que possible et, en cas de désaccord entre ministères, s'assurer de la position de Matignon. Faute d'une telle position, ou en cas d'ambiguïté, l'expérience récente²⁸ a montré que le représentant du MINEFI ne se sentait nullement tenu par la position du commissaire du Gouvernement et qu'il entendait conserver sa liberté de parole pour exprimer les positions de son ministère.
- 2°) La cohabitation problématique du commissaire du Gouvernement et du représentant de l'Etat actionnaire. Dès lors qu'il résulte des règles de bonne gouvernance que le rôle de l'Etat actionnaire au sein des entreprises doit être renforcé et qu'il revient à son représentant de jouer le rôle de *leader* des administrateurs représentant l'Etat avec pour mission d' « *assurer la cohérence des points de vue des différents représentants de l'Etat, en les réunissant le cas échéant avant les décisions importantes*²⁹ », la probabilité d'un conflit de légitimité entre l' « administrateur senior » de l'APE et le commissaire du Gouvernement s'en trouve accrue et la présence de ce dernier dans la société mise en question.
- 3°) La séparation entre le rôle du commissaire du Gouvernement et celui de représentant de l'Etat concédant n'est pas toujours claire, d'autant qu'il entre dans les attributions du commissaire du Gouvernement de veiller à la conformité de la politique générale et des délibérations « aux cahiers des charges ». Cette situation nuit à la clarté des responsabilités des uns et des autres³⁰. Surtout, le cumul des deux fonctions par les mêmes personnes est source de conflits d'intérêt potentiels dans tous les cas où le conseil d'administration ou le comité d'engagement (auquel le commissaire du Gouvernement participe de droit) se trouve saisi d'un dossier de concession autoroutière en France.
- 4°) Le risque d'instrumentalisation du commissaire du Gouvernement qui peut être amené à tenir des positions dont il ne maîtrise pas nécessairement tous les tenants et aboutissants, comme ce fut le cas récemment sur le dossier complexe de la TVA autoroutière. Il est aussi, de plus en plus souvent, pris à partie soit par la direction de l'entreprise, soit par les administrateurs élus, sur toutes sortes de sujets pour « forcer » une prise de position de l'Etat en conseil ou pour prendre à témoin l'ensemble du conseil de l'insuffisance supposée de la politique gouvernementale ou de l'action de l'Etat³¹.

Si l'on excepte la première des quatre missions, qui ne justifie pas à elle seule la présence d'un commissaire du Gouvernement, toutes les autres sont aujourd'hui contestées au nom du principe d'autonomie de gestion des entreprises publiques, soit parce qu'elles relèvent

²⁸ A propos des débats sur le format et la composition des conseils d'administration des SEMCA.

²⁹ Rapport BARBIER de LA SERRE, IIème partie, III, p. 10. Rapport DOUSTE-BLAZY, IVème partie, II, A, p. 103.

³⁰ Par exemple: il arrive aux sociétés de considérer leurs obligations contractuelles en matière d'information comme satisfaites dès lors que le commissaire du Gouvernement a eu communication des données en conseil d'administration ou en comité d'engagement.

³¹ Cas récent de l'absence de décision gouvernementale sur le pôle alpin, négociation difficile entre l'Etat et ASF pour l'autoroute A89 dont il revient au commissaire du Gouvernement d'expliquer le retard.

normalement de l'Etat actionnaire, soit parce qu'elles sont devenues inutiles, voire contre-productives, l'Etat disposant d'autres moyens de contrôle.

La disparition acquise ou programmée du CIES, du contrôle d'Etat et de la CICS avec la montée en puissance des principes de bonne gouvernance contribuent à affaiblir la légitimité du commissaire du Gouvernement qui s'expose de plus en plus souvent à la critique d'ingérence dans la gestion interne de l'entreprise³², voire à celle de conflit d'intérêts. A ce contexte, il convient d'ajouter la perte d'influence des intérêts locaux au sein des conseils d'administration des grandes SEMCA³³, sur fond de responsabilisation des équipes dirigeantes.

Le *leadership* réclamé en faveur du représentant de l'Etat actionnaire dans les conseils d'administration repose sur une idée simple mais forte : seule la présence de l'Etat au capital justifie que des représentants de l'Etat siègent au conseil d'administration, comme le montrent *a contrario* les cas de COFIROUTE ou d'ALIS³⁴.

Les responsabilités de commissaire du Gouvernement présentent aujourd'hui, pour la direction des routes, plus d'inconvénients que d'avantages. Elle place de plus en plus souvent son titulaire en situation de devoir porter la responsabilité de discours ou de prises de position sur des dossiers dont il ne maîtrise pas, ou pas complètement, les tenants et les aboutissants. Accessoirement, elle est extrêmement consommatrice de temps puisqu'il s'agit pour deux personnes de siéger aux instances de huit sociétés sans pouvoir se faire représenter, à raison d'une moyenne de 3 à 4 réunions par an pour chacune d'elles, auxquelles il convient d'ajouter les pré-conseils, soit près d'une trentaine de réunions par an au total.

Il importe pour l'Etat d'identifier clairement la fonction de concédant comme il a identifié la fonction d'actionnaire. Exercer les compétences de l'Etat concédant est un véritable métier qui exige disponibilité et professionnalisme. Dans ce contexte, la charge de commissaire de Gouvernement dévolue au directeur des routes ou au sous-directeur R/AR est source d'une dispersion des tâches que rien ne vient plus réellement justifier. L'information du concédant ne passe plus par le canal privilégié du conseil d'administration. La rénovation des cahiers des charges de concession a en effet conduit à un renforcement drastique des obligations d'informations imposées aux concessionnaires à l'égard du concédant³⁵ et **le contrôle efficace de l'exécution des concessions exige au contraire que le concédant se recentre sur ses véritables missions tout en repensant l'organisation de ses moyens de contrôle.**

³² Voir la remise en cause récente par le président de la SAPRR du rôle des pré-conseils et sa volonté annoncée de ne plus y participer aux motifs que cette procédure porte atteinte à l'autonomie de l'entreprise (influence de personnes extérieures au conseil d'administration qui s'autorisent à interroger le *management* de l'entreprise), qu'elle favorise l'inégalité dans l'accès à l'information entre les administrateurs et que la confidentialité des dossiers traités en conseil d'administration s'en trouve affaiblie dès lors que ces pré-conseils accueillent des personnes qui n'ont pas le statut d'administrateurs.

³³ La loi *relative aux nouvelles régulations économiques* du 15 mai 2001 a imposé un resserrement des formats des conseils d'administration des entreprises publiques. Les conseils d'administration de SANEF et de SAPRR viennent ainsi d'être ramenés de 20 à 14 administrateurs. La représentation des élus a été rendue plus conforme à leur participation – symbolique – au capital des SEMCA et les conseils d'administration ont été ouverts à des administrateurs dits « indépendants », reconnus pour leur expertise dans le domaine des transports ou dans la gestion d'entreprise.

³⁴ Certes, la mission du contrôle d'Etat siège au conseil d'administration d'ALIS au motif que cette société a bénéficié d'une subvention de l'Etat. Mais outre qu'on peut s'interroger sur la légitimité de ce motif – en quoi le fait que l'Etat ait accordé une subvention à une société privée, fût-elle chargée d'une mission de service public, justifie-t-il qu'il soit représenté à son conseil d'administration ? - le contrôle d'Etat devrait disparaître d'ici à la fin de l'année 2004.

³⁵ On trouvera en annexe 2 les dispositions de l'article 35 des cahiers des charges de la plupart des SEMCA aujourd'hui.

Au terme de cette réflexion, **il est proposé de supprimer les fonctions de commissaire du Gouvernement dans les sociétés publiques d'autoroutes**, décision qui s'inscrit dans la logique des initiatives déjà engagées par le MINEFI et qui pourrait s'avérer inéluctable en cas de privatisation de ces sociétés. Bien entendu, le METATTM conserverait des représentants au conseil d'administration, mais leur positionnement s'inscrirait dans la logique de l'Etat actionnaire, le rôle d'administrateur *leader* étant reconnu au représentant de l'APE. **(Proposition n°3)**

a) Positionnement des administrateurs représentant l'Etat issus du METATTM aux conseils d'administration des SEMCA

Les administrateurs représentant l'Etat issus du METATTM continueraient à être désignés parmi les agents du ministère ayant une bonne connaissance du secteur des transports, du secteur autoroutier ou des métiers et techniques liés à la route et, si possible, du monde de l'entreprise. **Extérieurs à la direction des routes**, ils ne devraient pas être en charge de dossiers liés à l'exercice de la tutelle sur les SEMCA afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt. Leurs compétences et leur expérience professionnelle mises au service du conseil d'administration et de son président devraient les qualifier pour **siéger systématiquement dans les comités d'engagement**. Ces personnalités qualifiées pourraient être choisies par le cabinet du ministre dans une **liste proposée par le Vice-Président du CGPC**, le cas échéant après avis du directeur des routes. Elle pourrait comprendre des fonctionnaires en activité, en détachement ou à la retraite ayant exercé des fonctions de **cadres** ou de **dirigeants d'entreprises** ou **organismes du secteur de l'équipement ou des transports**.

Les pré-conseils, aujourd'hui contestés par les directions des entreprises concernées, seraient remplacés par des **réunions d'information semestrielles**³⁶ présidées par le directeur des routes ou le sous-directeur des autoroutes concédées, **destinées aux administrateurs Etat issus de l'Équipement présents dans tous les conseils d'administration des sociétés d'autoroutes**. Ces réunions consisteraient en des **points d'actualité et d'information** sur les grands dossiers transversaux intéressant de près ou de loin le secteur autoroutier concédé. Ces réunions n'auraient en aucun cas pour objet de donner aux représentants de l'Etat de quelconques « consignes de vote » ou « positions à tenir » en conseil d'administration. Les administrateurs participant à ces réunions seraient au contraire tenus à une stricte confidentialité sur les dossiers dont ils auraient à connaître dans leurs fonctions d'administrateur, et les échanges avec les représentants du ministère ne porteraient ni sur les questions intéressant l'activité interne de telle ou telle société, ni sur des dossiers susceptibles d'entrer dans le champ de possibles conflits d'intérêt.

Enfin, la **DAFAG** serait chargée d'assurer aux administrateurs issus du ministère une **formation approfondie sur les droits et devoirs de l'administrateur**, mais aussi, à la demande, sur les principes fondamentaux de la comptabilité privée, de la gestion financière et du droit de la concession. La formation renforcée des représentants du ministère doit accompagner le resserrement du format des conseils d'administration et leur professionnalisation. **(Proposition n°4)**

³⁶ Elles pourraient se tenir respectivement vers la mi-mars – avant les conseils chargés d'arrêter les comptes – et vers la fin novembre, avant les conseils chargés de voter les budgets.

Réflexions sur la présence d'administrateurs « indépendants » aux conseils d'administration des SEMCA

L'idée selon laquelle il convient d'accroître la place et les pouvoirs des administrateurs dits « indépendants » dans les conseils d'administration des entreprises publiques comme dans ceux des entreprises privées est l'un des *credo* de la gouvernance d'entreprise. Le secteur autoroutier n'a pas échappé à cette innovation et désormais, chacun des conseils d'administration d'ASF, SAPRR et SANEF compte deux (SAPRR et SANEF) ou quatre (ASF) administrateurs « indépendants »³⁷. Leur présence est censée constituer une réponse adaptée au risque de conflit d'intérêts que ferait courir aux entreprises qu'il contrôle l'omniprésence de l'Etat. Plus généralement, elle doit faire contrepoids à l'influence jugée excessive de l'Etat dans les conseils.

Cette tendance nous semble relever d'un véritable « mythe de l'indépendance » dont participe également la floraison des autorités administratives indépendantes et des autorités de régulation. On peut y voir le signe d'une défiance croissante à l'égard d'un Etat considéré comme trop souvent juge et partie, empêtré dans la confusion de ses multiples rôles.

Prenant sur ce point ses distances avec les autres études sur la gouvernance d'entreprise, le rapport de l'Institut Montaigne se montre réservé sur la question de l'indépendance des administrateurs : « En premier lieu, la réalité de l'indépendance est difficile à apprécier. L'indépendance est une notion largement subjective. La diversité des liens éventuels de dépendance qui peuvent exister entre un administrateur, une entreprise et/ou ses dirigeants ne peut être enfermée dans une définition unique. De nombreux cas récents ont montré que les administrateurs indépendants peuvent être en réalité les plus dépendants du PDG, du fait de relations d'amitié par exemple. On remarquera que le *Board* d'Enron comptait un nombre très élevé d'administrateurs « indépendants ». En second lieu, le risque est grand que l'accent mis sur l'exigence d'indépendance n'éclipse d'autres impératifs, tels la **compétence** et l'**implication** des administrateurs dans les travaux du Conseil. (...) En troisième lieu, (...) la qualité d'actionnaire, c'est-à-dire le lien de propriété avec l'entreprise, constitue souvent la meilleure des garanties face à d'éventuelles dérives managériales³⁸. » Ce dernier point est partagé par Pascal SALIN, professeur d'économie à Paris-Dauphine, pour qui « les membres du conseil d'administration ne doivent pas être indépendants, ils doivent être propriétaires, donc responsables³⁹. »

Nous partageons ces analyses. En particulier, le troisième point nous paraît constituer la critique fondamentale à l'égard du système des administrateurs indépendants. Les diverses tentatives de définition de la notion d'indépendance que l'on trouve dans les rapports VIENOT ou BOUTON montrent que, pour ses partisans, l'indépendance des administrateurs doit permettre de garantir leur « objectivité » ou leur « liberté de jugement ». Mais objectivité ou liberté de jugement par rapport à quoi ou à qui ?

³⁷ Voir les rapports VIENOT II, p. 17, BOUTON, p. 8-10, p. 12, DOUSTE-BLAZY, p. 94-95. Le rapport BARBIER de LA SERRE, p. 15, préfère parler d' « administrateur extérieur ». Aux Etats-Unis, dans un contexte marqué par l'éclatement de l'actionnariat, pour éviter que le *Board* ne soit détourné par le management, les règles américaines sont de plus en plus structurées autour de la notion d'administrateur dit indépendant. La loi Sarbanes-Oxley prévoit que les comités d'audit de toute société soient exclusivement composés d'administrateurs indépendants (voir rapport de l'Institut Montaigne, p. 58).

³⁸ Rapport de l'Institut Montaigne, p. 61-63. Pour l'Institut Montaigne, « l'efficacité du Conseil d'administration repose sur un équilibre entre membres indépendants et membres « liés » à l'entreprise. » (p. 62).

³⁹ Pascal SALIN, « Gouvernance d'entreprise : le mythe de l'indépendance », in *L'agefi* (Lausanne), 17 mars 2003. « Le capitalisme, poursuit M. SALIN, est fondé sur la propriété et donc sur la responsabilité. Plus une organisation s'en éloigne, plus elle est fragile. »

L'enjeu n'est pas – ou ne devrait pas être – de contrebalancer à tout prix l'influence des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration des entreprises publiques : cette influence est normale ; elle est légitime et elle est souhaitable. En ce sens, le discours sur les administrateurs indépendants manque son but et repose sur des fondements erronés en ce qu'il revient à consacrer la coexistence jugée souhaitable de deux catégories d'administrateurs : les administrateurs objectifs ou libres de leur jugement et ceux qui ne le seraient pas parce qu'inféodés à leurs autorités de tutelle. Ce faisant, il favorise la division et la paralysie du conseil d'administration, situation qui ne peut profiter qu'à l'équipe dirigeante que le conseil a précisément pour fonction de contrôler. Or il ne s'agit pas d'imaginer des *checks and balances* censés garantir le fonctionnement équilibré du conseil d'administration. Il s'agit de veiller à l'unité et à l'efficacité de cet organe de contrôle en faisant en sorte que ses membres, quelle que soit leur origine ou leur statut, définissent leurs positions en fonction des seuls intérêts de l'entreprise dans laquelle ils siègent. L'attachement exclusif et unanime des administrateurs aux intérêts de l'entreprise : voilà ce qui importe. A cet égard, la recherche d'une véritable autonomie de l'Etat actionnaire – et des administrateurs qui le représentent – dans le cadre défini plus haut (point 3, p. 6 à 8) nous semble plus souhaitable que la nomination d'administrateurs dits « indépendants » dont on comprend mal, en définitive, la légitimité.

b) Positionnement de l'APE dans les relations de l'Etat avec les SEMCA

Il va de soi que toutes les conséquences devraient être tirées de cette clarification des rôles. L'APE et la direction des trésors devraient se retirer définitivement, ainsi que la décision vient d'ailleurs d'être prise⁴⁰, de la commission consultative chargée d'examiner les candidatures et les offres pour les nouvelles concessions.

L'APE ne pouvant être juge et partie, elle **ne participerait plus aux négociations sur les avenants aux contrats de concession ou les contrats d'entreprise des SEMCA** qui relèveraient de la compétence du concédant et des dirigeants des sociétés concessionnaires, la direction du budget et la DGCCRF étant associées en tant que de besoin. La banalisation des compétences de l'Etat actionnaire devrait également **exclure que l'APE puisse connaître des questions touchant à la régulation ou à la réglementation comptable et financière** : fonctionnement de la CNA, interprétation ou application des normes comptables, etc.

Enfin, l'APE pourrait, ainsi que le suggère le rapport DOUSTE-BLAZY, assurer le **secrétariat du comité interministériel d'orientation et de suivi des entreprises publiques**, mais sans prééminence particulière. (**Proposition n°5**)

*
* *

⁴⁰ Lettre en date du 14 mai du directeur général de l'APE au directeur des routes : « Comme vous le savez, la constitution de l'Agence des participations de l'Etat s'inscrit dans le cadre de l'évolution des missions de l'Etat-actionnaire, fondée notamment sur la nécessaire clarification des rôles joués par l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques (concédant, actionnaire, régulateur, ...). Pour cette raison, j'ai jugé préférable de ne plus intervenir, du point de vue l'actionnaire, dans le cadre des procédures de mise en concession de nouvelles sections autoroutières. Les candidatures des sociétés d'autoroutes à participations publiques seront examinées en temps utile par leurs comités des engagements et leurs conseils d'administration, dans lesquels siègent systématiquement les représentants de l'Agence des participations de l'Etat. »

III. LES MISSIONS DE L'ETAT CONCEDANT : ENJEUX ET DEFIS

La réflexion sur les missions de l'Etat concédant dans le cadre du gouvernement des entreprises publiques peut s'orienter selon trois grands axes :

- la modernisation en profondeur des contrats de concession conduite depuis quelques années et la signature d'une nouvelle génération de contrats de plan ou "contrats d'entreprise",
- l'organisation concrète du suivi et du contrôle au sein des services de la direction des routes et la problématique de la déconcentration de ce contrôle,
- les limites des compétences du concédant à propos de deux questions essentielles : le contrôle du capital des concessionnaires publics en cas de mise sur le marché et la stratégie des SEMCA.

Les réflexions actuelles sur le rôle et les moyens de l'Etat dans le gouvernement des entreprises publiques traduisent un net regain en faveur des approches contractuelles, qu'il s'agisse de développer une "démarche de concession de service public"⁴¹ ou d'instituer des "contrats de service public"⁴². Déjà, la loi du 15 mai 2001 *relative aux nouvelles régulations économiques* a remis au goût du jour la pratique des contrats de plan, rebaptisés "contrats d'entreprise"⁴³. Cette thématique de la contractualisation va de pair avec un plaidoyer pour une plus grande autonomie des entreprises publiques à l'égard de l'Etat.

Cela se traduit par diverses propositions pour, d'une part, doter ces entreprises d'organes internes de pilotage et de contrôle (comités d'audit, comités d'engagements stratégiques, comités de rémunération) – d'autre part pour inviter l'Etat, jugé "omniprésent mais sans stratégie", à se montrer moins interventionniste et à abandonner des instruments de contrôle jugés inefficaces, voire nuisibles à la mise en œuvre de la stratégie des entreprises : commissaires du Gouvernement, contrôle d'Etat, CIES ou CICS⁴⁴.

Face à ce double plaidoyer en faveur de plus de contractualisation et d'"autonomisation", l'exemple du secteur autoroutier concédé invite pourtant à la prudence. Jusqu'à très récemment, il apparaissait en effet que la pratique contractuelle qui gouvernait depuis l'origine les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, pratique qui s'était trouvée renforcée à partir de 1995 avec la signature de contrats de plan, n'offrait plus toutes les garanties à l'exercice d'un contrôle efficace dans un contexte d'autonomie croissante des sociétés et d'ouverture du secteur à la concurrence.

⁴¹ "L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques", rapport BARBIER de LA SERRE, point 1.2, principe n°3.

⁴² Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur "La gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision", sous la présidence de M. DOUSTE-BLAZY, proposition n°16.

⁴³ Art. 140 : "L'Etat peut conclure, avec les entreprises du secteur public placées sous sa tutelle ou celles dont il est actionnaire et qui sont chargées d'une mission de service public, des contrats d'entreprise pluriannuels. Ceux-ci déterminent les objectifs liés à l'exercice de la mission de service public assignée à l'entreprise, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, le cas échéant par l'intermédiaire de filiales, et les relations financières entre l'Etat et l'entreprise."

⁴⁴ Voir par exemple l'analyse du rapport DOUSTE-BLAZY, notamment la IIIème partie et la proposition n°27, avec une nuance, il est vrai, selon que les entreprises concernées exercent ou non leurs activités dans le secteur concurrentiel.

Si ces relations ont pu être partiellement repensées dans le cadre d'une rénovation de la pratique contractuelle et des textes qui la fondent (1), l'Etat concédant ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'organisation et les procédures du contrôle d'exécution des contrats de concession (2). Enfin, il convient de ne pas perdre de vue les limites des pouvoirs du concédant, qu'il s'agisse d'autoriser ou de contrôler les mouvements de capitaux intéressant les SEMCA ou d'inspirer leur stratégie de développement et de diversification (3).

*

1. La rénovation des contrats de concession des SEMCA

A l'automne 2003, avait été dressé un tableau relativement sombre de la situation des contrats de concession au regard de la problématique du contrôle. Si la situation a depuis évolué favorablement avec la rénovation des cahiers des charges de plusieurs SEMCA et de celui de COFIROUTE, cette évolution n'invalide pas pour autant totalement les éléments du diagnostic émis alors, ce qui justifie d'en reprendre ici les points essentiels.

Les contrats de concession des SEMCA présentent un certain nombre de spécificités qui rendent leur gestion complexe et nuisent à leur efficacité.

a) La neutralisation de clauses essentielles à l'exercice de ses pouvoirs par le concédant

Le système de l'adossement qui a dominé la construction du réseau autoroutier pendant quarante ans a eu pour corollaire de confier à un même concessionnaire, dans le cadre d'un contrat unique, le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation d'un très grand nombre d'opérations. Au terme de cette évolution, les contrats de concession actuels apparaissent "hypertrophiés" : ce sont près de 7.000 kilomètres qui, à terme, seront exploités par la voie des six principaux contrats de concession.

La gestion de ces contrats dont chacun régit un réseau de plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de kilomètres d'autoroutes, générant un chiffre d'affaires de plusieurs centaines de millions d'euros, correspondant à un actif de plusieurs dizaines de milliards d'euros, apparaît aujourd'hui problématique : la masse des actifs ainsi gérés produit un effet paralysant qui se traduit concrètement soit par l'affaiblissement, soit par la neutralisation pure et simple de clauses qui devraient normalement fonder les pouvoirs d'action, de contrôle ou de sanction du concédant.

Quelques exemples permettent d'illustrer ce constat :

- La clause de rachat de la concession : compte tenu de la « taille » des contrats en cause, il est clair que le rachat par l'Etat, longtemps avant leur terme, de l'une ou l'autre de ces concessions est totalement hors de portée. Les sommes qui seraient nécessaires pour racheter aujourd'hui ces contrats atteignent plusieurs milliards, voire plusieurs dizaines de milliards d'euros dans le cas des SEMCA les plus importantes.
- Pour les mêmes raisons, la clause de déchéance apparaît largement neutralisée par cet "effet de masse".
- Les clauses de sanctions financières (pénalités) : même si le problème ici n'est pas directement lié à la taille des contrats, les pénalités de retard apparaissent objectivement peu dissuasives au regard des capacités financières des concessionnaires : il faudrait un retard considérable pour véritablement « intimider » le

concessionnaire et, dans ce cas, on peut penser que le concédant hésiterait à appliquer les pénalités en cause. En outre, les exigences de rentabilité de sociétés qui deviendraient privées pourraient avoir pour résultat de les conduire à différer des investissements sur des opérations jugées peu ou pas rentables, même au risque d'encourir des pénalités de retard, le concessionnaire pouvant en outre tabler sur le fait que le concédant hésitera à appliquer des pénalités exorbitantes.

- Les clauses tarifaires sont elles-mêmes affectées d'une très forte inertie. L'instrument tarifaire est, dans la plupart des cas, le seul moyen pour l'Etat concédant d'indemniser le concessionnaire des dépenses nouvelles (investissements complémentaires) qu'il lui demande de prendre en charge. Dans ce cas, il est généralement prévu d'accorder au concessionnaire un certain pourcentage de hausse supplémentaire par rapport à la loi tarifaire de base applicable sur l'ensemble de son réseau. Or plus l'assiette sur laquelle elle s'applique est importante, plus l'augmentation des tarifs de péage aura une incidence forte sur le chiffre d'affaires, plus il est difficile de procéder à une compensation « fine » d'un investissement de quelques dizaines millions d'euros. Il est ainsi devenu très difficile, en pratique, de « calibrer » les hausses tarifaires en fonction des investissements qui sont demandés au concessionnaire.
- Les simulations financières : les données à introduire dans le modèle de chacun des contrats de concession des SEMCA se comptent par dizaines de milliers. Indépendamment de la question du droit d'accès à ces modèles par le concédant, leur compréhension et leur maniement est devenu excessivement complexe et exige un niveau de compétence que le concédant ne possède pas. En tout état de cause, celui-ci ne dispose pas de toutes les informations qui permettent de le tenir à jour et d'en faire une utilisation réaliste.

On pourrait citer d'autres exemples du même type : la question de l'inventaire des biens de la concession par exemple, rendue problématique par la quantité des biens à identifier et qui risque de poser des difficultés à l'échéance des concessions lors de la remise des installations à l'Etat, la question du cautionnement ou de la garantie demandé au concessionnaire au titre de la remise en état des biens de la concession préalablement à leur remise au concédant.

b) Des contrats incomplets et partiellement inadaptés qui ont été complétés et modernisés

1°) Les contrats de concession des SEMCA étaient devenus inadaptés au rôle qu'on voulait leur faire jouer. Cette situation résultait d'un héritage historique qui, dans un contexte de confusion des rôles, conduisait l'Etat à « co-gérer » les contrats avec les SEMCA en s'appuyant sur les autres instruments de tutelle à sa disposition et en jouant de ses différentes compétences d'Etat concédant, d'Etat actionnaire et d'Etat tutelle. Dans ce contexte, la question de la portée effective des clauses du contrat de concession avait, en définitive, une importance limitée et la définition précise des obligations contractuelles des sociétés ne constituait pas vraiment une priorité, l'Etat disposant d'autres moyens, plus directs et jugés plus persuasifs, pour imposer ses orientations ou ses décisions.

Or le retrait annoncé de l'Etat actionnaire comme la disparition progressive des instruments classiques d'exercice du contrôle et de la tutelle ont rendu toute son acuité à la question de la portée et de l'efficacité des clauses du contrat, dès lors que celui-ci devenait l'instrument principal, voire unique, de ce contrôle. Cela a conduit la sous-direction R/AR à envisager les scénarios possibles pouvant affecter, dans l'avenir, la relation entre le concédant et son concessionnaire et à imaginer les dispositifs de contrôle ou de sanction propres à parer aux risques d'échappatoire ou de dérive par des clauses adaptées. Ce travail a permis de renforcer très sensiblement les clauses contractuelles essentielles au contrôle et au suivi des concessions : définition plus précise des principales obligations contractuelles, renforcement de l'information

du concédant, instauration d'une autorité chargée du contrôle des travaux, refonte du dispositif de sanction, mécanisme plus complet de garanties au profit du concédant, clause de remboursement en cas de décalage de travaux, *etc*⁴⁵.

2°) Les engagements contractuels en matière d'exploitation du réseau ont également été précisés et des objectifs de qualité d'exploitation ont été définis avec chaque société concernée dans le cadre des contrats d'entreprise⁴⁶.

3°) Nombre de contrats ne comportaient aucun système de pénalité en cas de retard dans les mises en service des opérations ou, plus généralement, dans l'exécution des travaux. De plus, les clauses permettant la mise en régie provisoire de la concession, c'est-à-dire la possibilité pour le concédant de se substituer au concessionnaire défaillant pour assurer provisoirement la continuation des travaux « aux frais, risques et périls du concessionnaire » se révélaient de fait difficilement applicables, faute pour l'Etat de pouvoir faire l'avance des frais correspondants. Les avenants les plus récents réforment le système de pénalité et prévoient que les frais sont « avancés » par le concessionnaire et imposent à celui-ci de constituer une garantie permettant au concédant, le cas échéant, de disposer des ressources nécessaires pour financer les dépenses d'investissement ou de fonctionnement liés à la poursuite des travaux. Par ailleurs, les clauses relatives à la déchéance de la concession ont également été renforcées.

c) Un dévoiement de la relation contractuelle

Depuis le milieu des années 1990, le discours dominant est très favorable à l'instauration d'une relation fondée sur un mode plus « partenarial » avec les sociétés concessionnaires, dont la vogue actuelle du PPP apporte l'illustration. Dans le secteur autoroutier, le discours s'est traduit par une plus large initiative laissée aux sociétés en matière de fixation des tarifs de péage (décret du 24 janvier 1995) et un assouplissement de la tutelle exercée en ce domaine, et par la passation de contrats de plan quinquennaux.

Il ne s'agit pas de remettre en cause ces évolutions qui ont permis d'apporter un peu plus de stabilité et de visibilité aux concessionnaires. Mais on a assisté, au cours de la dernière décennie, à un dévoiement de la relation contractuelle sous deux formes principales :

1°) Le contrat de plan a vu sa signification peu à peu modifiée. De simple modalité d'exécution du contrat de concession qui était sa vocation initiale, il a été de plus en plus compris par les concessionnaires comme fondant des droits nouveaux à leur profit. En d'autres termes, les concessionnaires ont été tentés d'introduire, sous couvert de préciser ou d'interpréter les dispositions des cahiers des charges, des assouplissements, des "compléments" qui ne résultaient pas nécessairement de la lecture des cahiers des charges. Les contrats de plan ont ainsi eu tendance à « faire pendant » aux contrats de concession, voire, dans des cas limites comme celui de COFIROUTE, à devenir une condition d'exécution du contrat de concession.

2°) L'idée s'est peu à peu installée que la définition des missions de service public assurées par les concessionnaires relevait du seul champ contractuel. En d'autres termes, les SEMCA ne pourraient se voir imposer des obligations que dans la stricte limite où elles figureraient dans leurs cahiers des charges, au point de faire oublier que la définition des missions de service public et des exigences en matière d'exploitation (information et services à l'utilisateur) ou de

⁴⁵ Voir en annexe 3 les principales dispositions des avenants aux contrats de concession de SAPRR, AREA, SANEF et SAPN. Le contrat de concession de COFIROUTE a été nettement amélioré selon des orientations analogues.

⁴⁶ Voir en annexe 4 les dispositions très novatrices de l'article 13.2 du cahier des charges de SAPRR, AREA, SANEF et SAPN. Le cahier des charges de COFIROUTE comporte un dispositif proche de celui-là.

sécurité par exemple relèvent des prérogatives de l'Etat puissance publique, c'est-à-dire de l'Etat tutelle, rôle et prérogatives qui ne se confondent pas avec ceux de l'Etat concédant. En d'autres termes, même si la définition des exigences et des obligations qui incombent aux concessionnaires dans ces domaines mérite une concertation avec ces derniers, elle ne saurait relever, en tant que telle, de la négociation. En revanche, il appartient aux concessionnaires de définir les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire à ces exigences et d'assumer les responsabilités qui leur incombent en la matière. Cette distinction a été partiellement perdue de vue.

En définitive, le contrat, fondement des obligations des concessionnaires, s'est peu à peu transformé en une base juridique fondant les obligations de l'Etat concédant et susceptible d'engager sa responsabilité contractuelle. Il en va ainsi de toutes les clauses de paysage – fiscal ou technique – introduites dans les contrats ou, par exemple, de la fixation dans les cahiers des charges de concession de la date du 1^{er} février comme date « normale » des hausses tarifaires, étant dès lors entendu que si cette date n'est pas respectée, elle engage la responsabilité de l'Etat et fonde des demandes de compensation, comme on le voit actuellement avec les groupes SAPRR-AREA et SANEF-SAPN.

*

2. Un concédant qui doit renforcer ses moyens en s'appuyant sur la réorganisation des services routiers

Les effectifs, les compétences et les moyens que le concédant peut aujourd'hui consacrer au contrôle de l'exécution des contrats de concession sont insuffisants pour mener une action pleinement efficace. Il est à peu près impossible, avec des effectifs de quelques dizaines de personnes⁴⁷ (R/AR + R/CA) d'exercer un contrôle régulier et efficient sur un secteur fort de quelque 17.000 personnes et dont les moyens humains, financiers et matériels sont sans comparaison avec ceux du concédant.

Ce déséquilibre se trouve aggravé d'une part par un décalage dans la capacité d'expertise que chacun est capable de mobiliser, d'autre part par un phénomène d'asymétrie de l'information en vertu duquel les concessionnaires disposent souvent d'une information plus complète, plus fiable et plus actuelle que celles auxquelles le concédant peut avoir accès, ce qui confère aux entités contrôlées un avantage sensible sur l'organisme contrôleur.

Le rapport des forces apparaît donc très déséquilibré au détriment de l'Etat, qui pâtit en outre de ses divisions inter-ministérielles. La suppression des autres instruments classiques de la tutelle, notamment le contrôle du CIES tend désormais à faire du contrat de concession le principal, voire l'unique moyen de pression. L'expérience d'ASF et d'ESCOTA montre que la pression des actionnaires et des marchés soumet les concessionnaires à des contraintes de rentabilité dont rien n'indique qu'elles soient *a priori* favorables à l'objet de la mission de service public et aux intérêts des usagers. Au contraire, les impératifs de rentabilité incitent les concessionnaires à exploiter systématiquement tous les gisements de productivité en jouant sur trois « leviers » :

- la maîtrise des charges salariales en généralisant l'automatisation des péages, politique aujourd'hui clairement assumée et déclarée par ASF et ESCOTA et une optimisation de l'utilisation des personnels en recourant à tous les dispositifs de flexibilité, comme on le voit sur COFIROUTE qui gère un réseau deux fois plus long qu'ESCOTA avec des effectifs identiques.

⁴⁷ Entre 50 et 60 personnes.

- la maîtrise des dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau, en lissant les grosses réparations, en différant au maximum des investissements jugés peu ou pas rentables (élargissements, sections d'autoroutes peu circulées, etc.) ;
- la pression à la hausse des tarifs de péage, jugée nécessaire pour rémunérer correctement les investisseurs.

Compte tenu de la pression exercée par les marchés pour satisfaire aux impératif de rentabilité, on peut considérer ces évolutions comme quasi-mécaniques. Si l'on veut éviter qu'elles ne conduisent à une dégradation lente mais à peu près irrésistible des conditions de circulation et de la qualité du service sur le réseau parallèlement à un renchérissement des tarifs de péage, il importe que le concédant revoie son organisation interne en s'appuyant davantage sur les futurs services routiers. Il n'est en effet pas réaliste de penser maîtriser durablement et efficacement ces évolutions par la seule vertu des contrats de concession, même si ceux-ci ont été complétés et actualisés. Il est impératif que le contrôle de l'Etat change d'échelle.

L'idée serait de **déconcentrer la responsabilité du suivi et du contrôle de l'entretien et de l'exploitation du réseau autoroutier concédé en la confiant aux futurs services routiers** qui devraient se mettre en place dans le cadre de la décentralisation. Il conviendrait autant que possible de « coller » à l'organisation de l'exploitation des sociétés contrôlées. La sous-direction R/AR aurait la responsabilité de fixer, en liaison avec R/CA, les modalités de ce contrôle.

L'information serait centralisée et exploitée soit au niveau de la sous-direction R/AR, soit au niveau de R/CA. Cette organisation « territorialisée » du contrôle permettrait de **démultiplier les moyens du concédant**. Des **patrouilles régulières** circuleraient sur le réseau pour vérifier l'état d'entretien du réseau et de ses annexes (aires, bâtiments, etc.), le respect de la réglementation (par exemple en matière de signalisation ou de publicité) ou le niveau du service rendu sur les aires (propreté, sécurité, etc.). R/CA resterait l'Autorité chargée du contrôle de l'exécution des travaux avec possibilité de déléguer aux services déconcentrés une partie de ses missions. (**Proposition n°6**)

*

3. Les limites des pouvoirs du concédant : contrôle capitalistique et stratégie des SEMCA

3.1. Dans le cadre des réflexions menées sur l'avenir du secteur public autoroutier, la direction du trésor a formulé un certain nombre de pistes de réflexions et de propositions pour accompagner, par des dispositifs juridiques *ad hoc*, l'ouverture souhaitée du capital des SEMCA. Il s'agit de renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Etat concédant en vue de lui permettre de « surveiller » les mouvements de capitaux intéressant les concessionnaires et de prévenir les prises de contrôle inopinées. Ces réflexions devraient redevenir rapidement d'actualité avec le projet d'ouvrir, en l'augmentant, le capital de certaines SEMCA.

Les options proposées par la direction du trésor posent un problème général, fondamental, qui est celui du rôle que l'on entend faire jouer au contrat de concession en ce domaine. Deux séries de problèmes se posent ici :

De façon générale, **le contrat de concession n'a pas vocation à servir de base juridique pour contrôler, autoriser ou empêcher des mouvements de capitaux, des prises de participation ou des liens capitalistiques.**

Le contrat de concession est un contrat conclu sur la base de l'*intuitu personae*. C'est dire que même s'il est conclu à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, il existe un lien « personnel » entre le concédant et son cocontractant. C'est ce qui justifie que soient vérifiées, dans le cadre de l'attribution de la concession, la nature et l'identité du groupement concessionnaire, sa composition, ses compétences, ses références ou encore les garanties qu'il est susceptibles d'offrir quant à la bonne exécution de la mission qui lui est confiée. C'est ce qui justifie aussi que la cession du contrat de concession soit soumise à l'autorisation préalable du concédant. C'est enfin ce qui justifie que le concédant puisse imposer au groupement concessionnaire une certaine permanence dans le temps, en demandant à ses membres fondateurs de lui garantir, au moins pendant les premières années, d'une part qu'ils demeureront au capital de la société concessionnaire en s'interdisant de céder leur participation, d'autre part que l'équilibre qui gouverne la répartition du capital ne soit pas bouleversé. Mais deux précisions doivent être apportées :

a) Les pouvoirs du concédant à ce titre sont étroitement encadrés

Tout d'abord il doit respecter les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement entre les candidats au regard de la seule mission qui fait l'objet de la procédure sans faire intervenir des considérations extérieures à celle-ci. Ensuite, il ne peut s'opposer à la cession du contrat que si sa décision répond à un motif d'intérêt général au regard notamment des nécessités du service public : il faut que la cession lui paraisse de nature soit à remettre en cause les éléments essentiels relatifs au choix du titulaire initial du contrat, soit à modifier substantiellement l'économie dudit contrat⁴⁸.

Dans tous les cas, l'appréciation se réfère à des éléments strictement internes au contrat, à l'exclusion de toute considération extérieure à celui-ci. Dans tous les cas également, le motif d'intérêt général qui justifie le refus doit être précisément étayé et être directement lié à la bonne exécution du contrat. Enfin, les « pactes de stabilité » entre les membres du groupement s'inscrivent dans un cadre contractuel et ne sauraient faire échec au principe de libre circulation des capitaux ou à la liberté d'entreprendre : ils ne peuvent donc avoir d'existence que pour une période limitée, correspondant généralement à la phase de construction de l'ouvrage et aux toutes premières années postérieures à la mise en service.

b) Les pouvoirs exercés par le concédant n'ont d'autre finalité que de lui permettre de s'assurer de la bonne exécution du contrat de concession

Cette finalité seule doit guider son action, à l'exclusion de toute considération tirée, par exemple, de la volonté de limiter les risques de concentration ou d'entente sur un marché donné ou de préserver une saine concurrence ou « la diversité de l'offre » ou encore « l'équilibre du secteur autoroutier et des secteurs économiques qui lui sont liés ». Ces considérations, pour légitimes qu'elles soient, sont extérieures à l'objet et à l'économie du contrat et doivent s'inscrire dans un autre cadre. Ainsi, l'inscription dans un contrat de concession d'une clause d'agrément – par imitation de ce que l'on trouve dans les statuts de certaines sociétés – ne relève ni de la vocation ni de la philosophie du contrat de concession, tout simplement parce qu'elle serait étrangère à son objet⁴⁹. Une telle clause n'a pas sa place dans un contrat de concession et il n'est ni dans les compétences, ni dans la vocation du concédant d'en faire

⁴⁸ Avis du CE du 8 juin 2000.

⁴⁹ Il convient de préciser que des changements dans la structure du capital du concessionnaire ne correspondent pas à une hypothèse de cession du contrat dès lors qu'il n'y a pas création d'une personne juridique distincte.

usage dès lors qu'elle ne répond pas aux finalités qui doivent guider l'exercice de ses pouvoirs d'autorité concédante⁵⁰.

Enfin, l'adoption, envisagée par le trésor, d'une disposition législative visant à soumettre tout changement de contrôle d'une société concessionnaire d'autoroute à l'agrément préalable de l'autorité concédante serait d'un faible intérêt. Celle-ci ne pourrait en effet opposer son refus que pour des motifs d'intérêt général liés au service public concédé. L'apport de cette disposition serait alors de lui permettre de se prononcer en cas de changement de contrôle du concessionnaire, même en l'absence de cession du contrat de concession, et sans être contraint de résilier le contrat.

Mais les motifs que pourrait invoquer le concédant pour opposer son refus seraient de même nature que dans le cas de la cession du contrat (voir point a) ci-dessus), ce qui limiterait grandement la portée des pouvoirs du concédant. Dès lors en effet que le changement de contrôle n'entraînerait aucune modification substantielle dans l'économie du contrat de concession, dès lors, en particulier, que les tarifs de péage, qui sont réglementés et fixés par contrat, ne seraient pas modifiés, qu'il n'y aurait pas lieu de préjuger une remise en cause des prestations offertes aux usagers et que la durée de la concession ne serait pas modifiée, on voit mal ce qui pourrait justifier qu'au nom de l'intérêt du service public le concédant s'oppose *a priori* à la prise de contrôle d'un concessionnaire par un tiers, sauf à contester les garanties offertes par celui-ci, ce qui paraît très difficile *a priori*.

Quant aux actions concertées, conventions, ententes ou coalitions ayant pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché, elles sont déjà prohibées par les articles L. 420-1, L. 420-2 et L.420-5 du code de commerce et par le droit communautaire (notamment les articles 81 et 82 du Traité CE). Il en va de même de "*l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci.*" Il appartient au ministre chargé de l'économie de saisir le Conseil de la concurrence qui peut prononcer des sanctions ou des injonctions à l'encontre des auteurs de telles pratiques, la Commission étant compétente, au niveau communautaire, pour faire respecter les dispositions du traité relatives à la concurrence.

3.2. Dans son compte rendu de la réunion tenue le 19 mars 2004, le président du groupe de travail sur le chantier de la « gouvernance des entreprises publiques » au sein du METATM relève que la sous-direction R/AR « *ne semble pas porter un intérêt suffisant à la stratégie d'ensemble des sociétés concessionnaires, qui tendent à privilégier l'APE comme interlocuteur dans leur dialogue stratégique avec l'Etat.* »

⁵⁰Les questions relatives à l'équilibre concurrentiel du secteur autoroutier ou des secteurs économiques qui lui sont liés, tel que le secteur du BTP, celui du dépannage sur autoroutes ou celui des prestations offertes par les installations commerciales situées sur le réseau, relèvent de la compétence de la DGCCRF et, le cas échéant, des compétences du Conseil de la concurrence. Elles peuvent bien entendu ressortir également aux pouvoirs attribués à la Commission européenne par les dispositions du Traité CE, notamment l'article 86.

La sous-direction R/AR s'est efforcée depuis assez longtemps de définir les principes qui guident son appréciation de la politique de diversification de leurs activités par les SEMCA. Ces principes ont été exposés dans une « charte du concédant » qui figure en annexe 3. Ils sont inspirés par l'idée que sans être opposé à une politique de diversification, **le concédant n'a pas, es qualité, compétence pour déterminer ce que devraient être les grands axes de cette politique**. Il doit, en revanche, veiller à ce que cette politique ne se développe pas au détriment de la mission principale des sociétés, qui reste l'achèvement, l'entretien et l'exploitation du réseau national concédé. Il peut également attirer l'attention des sociétés sur les contraintes réglementaires qui s'imposent à leur action, notamment pour ce qui concerne le respect des règles de concurrence. Cette position apparaît comme la conséquence logique de la volonté de clarification des rôles de l'Etat dans le secteur public.

Il convient, pour terminer, de prévenir un risque de confusion. Il va de soi que la position énoncée ci-dessus, qui concerne le rôle du concédant *stricto sensu*, ne signifie pas que le METTATM devrait renoncer à faire valoir ses intérêts dans les grands domaines et secteurs d'activité de son champ d'intervention. Comme les autres opérateurs du secteur de l'équipement et des transports, les sociétés d'autoroutes contribuent à la mise en œuvre de politiques d'intérêt national, qu'il s'agisse des transports, de l'aménagement du territoire voire de l'emploi, de la sécurité ou de la défense. Elles contribuent indirectement à la politique industrielle du ministère, au soutien de l'activité économique et au dynamisme des territoires. On sait par exemple que les sociétés d'autoroutes sont des donneurs d'ordres importants en matière de travaux publics et d'équipement, mais aussi en matière de maîtrise d'œuvre et d'ingénierie publique ou privée.

Il y a là toute une série d'enjeux qui dépassent les compétences du concédant mais dont le METTATM ne peut pas se désintéresser. C'est notamment à ce titre que des dossiers stratégiques tels que le rapprochement éventuel entre les majors du BTP et les SEMCA ou la privatisation de celles-ci intéressent au premier chef le ministère de l'équipement. Il revient au METTATM de s'organiser pour traiter ces dossiers au niveau qui convient, par exemple dans le cadre du comité ministériel *ad hoc* dont la création fait l'objet de la proposition n°1 (voir plus haut, p. 8).

ANNEXE 1

« Philosophie » des dispositions des avenants aux cahiers des charges de SANEF, SAPN et SAPRR et AREA et des contrats d'entreprise

Dans la mise au point des dispositions qui sont soumises à l'approbation du conseil d'administration – projet d'avenant au cahier des charges de la concession et projet de contrat d'entreprise, l'Etat concédant a été guidé par deux principes essentiels :

- mieux piloter, à l'avenir, **le suivi et le contrôle d'exécution des contrats** de concession ;
- faire porter l'effort sur la **qualité du service** en mettant l'utilisateur au centre de nos préoccupations.

L'ensemble de ces dispositions peut être présenté sous **quatre têtes de chapitre** :

1. VISIBILITE ET STABILITE DE LA RELATION CONTRACTUELLE

- institution d'une **loi tarifaire sur les 5 années du contrat d'entreprise**, d'où il résulte : une meilleure **prévisibilité des recettes** pour la société et une gestion facilitée grâce à un horizon dégagé, ainsi qu'une meilleure **information des usagers** (règle des 10 jours francs inscrite au contrat d'entreprise) ;
- une **programmation des investissements** (travaux neufs, ICAS et IMMOS) sur 5 ans ;
- des « **clauses de paysage** » technique (art. 31) et fiscal (art. 32) qui participent à la stabilité du paysage contractuel ;
- la clause de **remboursement du gain éventuel lié à un décalage des travaux** (des dépenses) (art. 7.4) qui neutralise les conséquences d'événements imprévisibles sur l'équilibre financier qui a présidé à la fixation des tarifs.

2. CLARIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS CONTRACTUELLES

Un certain nombre de dispositions déjà présentes dans le contrat de concession ont fait l'objet de **clarifications** qui sont de nature à faciliter le « pilotage » du contrat. Il s'agit de :

- la **classification des biens de la concession en fonction de leur destination** (art. 2), de façon à clarifier leur statut (définition du propriétaire) et **faciliter le transfert** des biens au concédant le moment venu ;
- la **définition des dates de mise en service des nouvelles opérations** (art. 7)
- la **mutabilité du contrat de concession** (art. 9) qui clarifie les conditions dans lesquelles la société engage de nouveaux travaux à la demande de l'Etat ;
- toute une série de **dispositions financières** concernant la constitution de **garanties pour les cas de transfert ou de rachat** (art. 33), les conditions de **reprise des biens** en fin de concession (art. 37), de **rachat anticipé de la concession** (art. 38), le système de **pénalités** (comportant un barème précis et posant le principe du contradictoire qui

permet à la société de faire valoir ses observations et une obligation de constitution de garantie en cas de substitution par l'Etat concédant), la **déchéance** (art. 40).

3. INFORMATION ET QUALITE DU SERVICE A L'USAGER

- l'information concerne l'**information du concédant** (art. 35) car le contrôle ne se conçoit pas sans l'information adaptée, mais aussi l'**information routière en temps réel des usagers** par les sociétés, ce qui suppose pour les SEMCA de disposer d'un système fiable de collecte, de traitement, de remontée et de diffusion de l'information, mais aussi que les SEMCA et les service de l'Etat s'échangent en temps réel et gratuitement les données événementielles liées à la sécurité routière (art. 13.2) ;
- l'accent est également mis sur la **qualité de l'exploitation** avec, pour la première fois, la définition d'**objectifs de qualité d'exploitation**, la référence au **dépannage** sur le réseau, au rôle des sociétés en matière d'**assistance** aux usagers (art. 13.1 et art. 14.4) ;
- l'**écoute des usagers** : nous voulons **donner la parole aux usagers** pour entendre ce qu'ils ont à nous dire sur la qualité du service qui leur est rendu ;
- les services de **télécommunication** mentionnés désormais dans les cahiers des charges et dont pourraient bénéficier, notamment, les **collectivités territoriales**.

4. GESTION COORDONNEE ET INSERTION DES RESEAUX CONCEDES DANS LE RESEAU ROUTIER NATIONAL

La gestion du réseau routier national ne peut se comprendre que de façon intégrée. La gestion des réseaux des sociétés d'autoroutes ne peut se concevoir en faisant abstraction de l'ensemble plus vaste dans lequel ils s'insèrent. La gestion efficace des crises (neiges, accidents, *etc.*) exige de posséder une vision globale de la situation sur l'ensemble de ce réseau, voire sur la voirie locale pour organiser les opérations de délestage par exemple. Il faut donc que les autorités chargées de gérer les crises – en particulier les préfets – disposent de l'**information en temps réel** et des moyens adéquats pour coordonner les décisions sur un réseau d'axes cohérent. D'où l'enjeu essentiel de l'échange d'informations et de la coordination entre gestionnaires de réseaux dans le cadre du **SDIR** qui apparaissent sous la forme :

- des **plans d'intervention et de sécurité** contenant les dispositions essentielles sur l'organisation de la société, ses moyens, les consignes d'intervention des personnels (art ; 14.2) ;
- des **plans de gestion de trafic**, élaborés sous l'autorité des préfets, et à l'élaboration et à l'application desquels les SEMCA prendront une part importante (art. 14.3) ;
- de la participation des SEMCA à l'**échange permanent et en temps réel des informations relatives à la circulation routière avec les autres gestionnaires de réseaux** et les CRICR. Il faut souligner la **réciprocité** : il reviendra également au service de l'Etat de transmettre l'information dont ils disposent (art. 14.4).

ANNEXE 2

ARTICLE 35

BILANS ET COMPTES ANNUELS

35.1 Les bilans et comptes annuels de la société concessionnaire sont établis selon la réglementation comptable en vigueur pour les sociétés anonymes.

35.2 La société concessionnaire communique chaque année au ministre, chargé de la voirie nationale, au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget, avant le 15 janvier, une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable et financier de la concession et comprenant, pour la durée restant à courir de la concession :

- un plan de financement ;
- un compte de résultat ;
- un plan de trésorerie ;
- l'évolution des fonds propres et de la dette ;
- les soldes intermédiaires de gestion et ratios financiers suivants :
 - excédent brut d'exploitation ,
 - capacité d'autofinancement/investissement hors taxes,
 - dettes financières/fonds propres,
 - dettes financières/capacité d'autofinancement,
 - ratio de couverture de la dette glissant sur 15 ans,
 - fonds propres/investissements hors taxes,
 - résultat net/chiffres d'affaires ;

Chacun de ces états étant détaillé année après année.

35.3 La société concessionnaire communique chaque année au plus tard le 1^{er} juillet au ministre chargé de la voirie nationale, au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget les documents suivants :

- les comptes sociaux et leurs annexes approuvés,
- le rapport d'activité du concessionnaire et les rapports des commissaires aux comptes pour l'année échue ;
- les comptes propres de la concession ;

- le compte rendu d'exécution de la concession pour l'année échue qui comporte notamment le bilan des investissements réalisés, les données d'exploitation, y compris sur la qualité du service, et les opérations de maintenance et d'entretien par opération ;
- le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures détaillé par opération.

35.4. Le concédant peut demander au concessionnaire toute information complémentaire sur le compte rendu de l'exécution de la concession.

35.5. La société concessionnaire communique deux fois par an, avant le 1^{er} mars et avant le 1^{er} septembre, au ministre chargé de l'économie, au ministre chargé du budget et au ministre chargé de la voirie nationale, un rapport comprenant l'état d'avancement des liaisons nouvelles et indiquant le calendrier d'exécution et l'échéancier financier de chaque opération en projet et en construction.

ANNEXE 3

Charte du concédant sur la stratégie de diversification des SEMCA

Les 7 principes de base

1. Sur un plan général, **l'Etat concédant n'est pas a priori opposé à une politique de diversification des SEMCA**. L'achèvement des grands programmes de construction et la nécessité de préparer les mutations qui vont en résulter, les enjeux techniques et financiers qui se dessinent sur les questions d'exploitation et les synergies potentielles à exploiter, l'ouverture croissante du secteur à la concurrence, les encouragements divers au développement de nouvelles formes de partenariat public-privé sont autant d'éléments de contexte qui plaident pour un développement maîtrisé d'une telle politique.
2. **Les SEMCA demeurent des sociétés concessionnaires chargées d'une mission de service public**. C'est là leur raison d'être et c'est à cette mission qu'elles doivent consacrer l'essentiel de leurs ressources et de leurs moyens. Nombre des éléments évoqués au point 1 sont liés, directement ou indirectement, à l'exercice de cette mission. Les questions de sécurité, de service à l'utilisateur, de politique tarifaire et de perception du péage et, plus généralement, les enjeux qui tournent autour de l'exploitation du réseau et de sa meilleure utilisation doivent rester au cœur de la préoccupation des SEMCA. Par conséquent, **les activités liées à la diversification ne devront, en aucun cas, se développer au détriment du bon exercice de la mission de service public**. Le concédant y veillera et les contrats d'entreprise devront être essentiellement centrés sur la réalisation des objectifs qui sont associés.
3. **Les SEMCA doivent aborder leur politique de diversification avec prudence et discernement** en explorant progressivement les pistes porteuses d'une véritable valeur ajoutée. Dans cette démarche, **elles doivent s'attacher à privilégier celles qui peuvent leur permettre de mieux remplir leur mission de base** car c'est sur ces enjeux que leurs crédibilité, leurs "performances" et leurs résultats seront appréciés par le concédant. Elles devront également être en mesure d'apprécier les risques attachés à ces activités et exclure tous investissements lourds et/ou porteurs de risques qui, soit individuellement, soit appréciés de façon cumulative⁵¹, seraient de nature à compromettre leur équilibre financier ou le bon exercice de leur mission.
4. **Les ressources tirées du péage doivent demeurer exclusivement affectées au financement des activités directement nécessaire ou utiles à l'exécution de la mission de service public qui s'exerce dans le cadre du contrat de concession**. En d'autres termes, les recettes de péage tirées de l'exploitation du réseau national ne pourront être affectées au financement d'activités qui ne sont pas directement nécessaires ou utiles à l'exercice de la mission de service public qui découle du contrat, soit parce qu'elles n'ont pas de lien direct avec l'exécution du contrat, soit parce

⁵¹ Ce qui veut dire qu'il importe que la société, *via* son comité d'engagement et son conseil d'administration, définisse non seulement des règles prudentielles sur les engagements et les risques admissibles pour chaque projet d'investissement, mais aussi des plafonds visant à limiter et à encadrer le montant total des engagements financiers que la société est autorisée à contracter. Il appartient à la direction du trésor, non seulement en tant qu'actionnaire, mais surtout en tant que responsable de la tutelle financière, de prendre position sur ces seuils, le concédant étant compétent pour veiller à ce que les conditions du bon exercice de la mission de service public, en particulier le respect des garanties techniques et financières exigées du concessionnaire soient toujours satisfaites.

qu'elles s'exercent hors du périmètre géographique de la concession. Le respect de cette condition, qui découle des règles légales d'affectation du péage telles qu'elles sont définies à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, est impératif pour garantir la priorité absolue qui doit être accordée au développement, à l'entretien et à l'exploitation du réseau national et, plus généralement, **à la continuité et à l'adaptation du service rendu à l'utilisateur.**

5. Il découle du point 4 que **les activités relevant de la politique de diversification doivent s'autofinancer et que doit être exclu tout système de "subvention croisée"** de ces activités – qui s'exercent sur le marché concurrentiel - par les recettes de péage tirées de l'exploitation du réseau autoroutier national, qui relève d'un monopole légal⁵². Outre le respect des règles législatives qui gouvernent le droit du péage, un tel système serait très probablement regardé comme portant atteinte aux **principes de libre concurrence et de non discrimination** et passible de sanctions de la part des autorités nationales ou communautaires chargées de la concurrence.
6. Les SEMCA ont un **devoir de transparence** dans l'exercice de ces activités. En particulier, elles devront être en mesure de démontrer, le cas échéant, l'absence de toute subvention croisée entre les activités de service public pour lesquelles elles jouissent d'un monopole légal et les activités de diversification développées sur le marché concurrentiel. Pour satisfaire à cet impératif de transparence, le concédant attend des SEMCA qu'elles tiennent, sous le contrôle des commissaires aux comptes et de la direction du trésor et avec l'appui du comité de l'audit et des comptes, une **comptabilité séparée, distincte des comptes propres de la concession et spécifique aux activités de diversification.** Ces comptes devront être produits en même temps que les comptes annuels, présentés dans les conditions de droit commun aux organes sociaux et transmis au concédant dans le cadre des obligations d'information qui seront prévues au contrat de concession. La preuve du cantonnement comptable de ces activités devra également pouvoir être apportée aux autorités en charge des questions de concurrence. Enfin, le concédant recommande instamment la création par chaque SEMCA d'une ou plusieurs **filiales** chargées de porter leurs participations et leurs engagements directs ou indirects dans toutes les activités de diversification, que celles-ci s'exercent en France ou à l'étranger.
7. Dans le cadre ainsi défini, il n'appartient pas au concédant de se prononcer sur l'intérêt ou l'opportunité pour les SEMCA de s'engager dans telle ou telle stratégie, politique ou activité particulière de diversification. **Cette compétence relève de la direction de la société sous la surveillance des organes sociaux** avec le support des différents comités et commissions mis en place au niveau des sociétés ou des groupes. Elle s'exerce sous le contrôle de la tutelle financière et des autorités chargées de la concurrence. Dans ces conditions, ni la stratégie de télécommunications proposée par la SANEF, ni la politique de diversification d'ASF dans le domaine des parkings, ni les projets d'investissement à l'international, dès lors qu'ils touchent à des domaines extérieurs au champ de la mission concédée et qu'ils ne sont pas directement nécessaires ou utiles à son exercice ne sont du ressort du concédant.

⁵² On rappelle que dans un avis du 24 octobre 1994, le conseil de la concurrence a confirmé que les sociétés concessionnaires d'autoroutes jouissent d'un monopole légal d'exploitation et, pour certaines parties de leur réseau au moins, d'un monopole économique de fait.

ANNEXE 4

ARTICLE 13

EXPLOITATION, ENTRETIEN ET MAINTENANCE DES OUVRAGES ET INSTALLATIONS

(Article 13.2 + Annexe 10)

13.2 Information routière en temps réel des usagers

La société concessionnaire organise la collecte, la centralisation et le traitement des données relatives au trafic sur son réseau et délivre alors en temps réel des informations pertinentes, aussi fiables que possibles et cohérentes au plus grand nombre d'usagers.

La société concessionnaire et les services de l'Etat échangent, en temps réel, à titre gratuit et sans autre condition, les données événementielles liées à la sécurité routière définies dans l'annexe 10 [voir ci-après].

La société concessionnaire et les services de l'Etat échangent, en temps réel, les autres données nécessaires à la mise en œuvre de la politique nationale d'information sur la sécurité et la circulation routière, notamment dans le cadre du schéma directeur d'information routière. La définition de ces données, les conditions financières de leur échange et les conditions de leur réutilisation par les tiers sont fixées d'un commun accord entre les services de l'Etat et la société concessionnaire.

Annexe 10

**Annexe à l'article 13-2 du présent cahier des charges
Données événementielles liées à la sécurité routière**

Contenu		Partenaires de l'échange	Délais et périodicité de fourniture (*)	Objectif de diffusion
Evénements trafic	Bouchons Ralentissements	CNIR, CRICR, CIGT	En temps réel	Diffuser les événements perturbants
Accidents	Accidents	CNIR, CRICR, CIGT	En temps réel	Diffuser tous les accidents sans restriction
Incidents	Obstacles sur chaussée Inondation Avalanche Glissement de terrain...	CNIR, CRICR, CIGT	En temps réel	Diffuser les incidents potentiellement dangereux
Manifestation	Manifestation (sociale, sportive, culturelle, commerciale)	CNIR, CRICR, CIGT	En prévisionnel et confirmation temps réel dès l'événement constaté	Diffusion avec restriction en fonction du contexte et si la manifestation a une conséquence sur le trafic
Travaux	Chantiers non courants avec gêne importante	CNIR, CRICR, CIGT	En prévisionnel et confirmation temps réel dès mise en place	Diffuser uniquement les chantiers potentiellement dangereux ou perturbants (basculement, déviation, restriction de capacité...)
Fermetures de voies et limitation d'accès	Route coupée Sortie fermée Entrée fermée Restriction catégorielle	CNIR, CRICR, CIGT	En prévisionnel et confirmation temps réel dès mise en place	Diffusion sans restriction de ces fermetures non permanentes
Etat de la route	Neige au sol Verglas	CNIR, CRICR, CIGT	En temps réel	Diffusion sans restriction de ces conditions de circulation dangereuses niveaux C2 / C3 et C4
Visibilité inférieure à 200 m	Brouillard Fumée	CNIR, CRICR, CIGT	En temps réel si détecté	Diffusion sans restriction

ministère
de l'Équipement
des Transports,
de l'Aménagement
du territoire,
du Tourisme
et de la Mer



Le directeur
des Transports
terrestres

note à l'attention de

Monsieur Claude GRESSIER
Président de la 4^o section du
Conseil général des Ponts et
Chaussées

La Défense, le 25 mai 2004

objet : **Gouvernance des entreprises publiques**

Vous trouverez ci-joint la note demandée en vue de la réunion du 4 juin. Cette note traite exclusivement des entreprises publiques au sens d'opérateurs économiques opérant dans un domaine désormais ouvert à la concurrence, par opposition aux établissements publics propriétaire d'infrastructures (RFF) ou l'exploitant (VNF).

RFF et VNF ne sont pas traités dans la présente note. Leur problématique est en effet tout à fait différente de celle des entreprises publiques. Dans le cas de RFF, le problème est actuellement traité au niveau interministériel sous l'angle des moyens à donner à l'établissement public pour remplir ses missions (besoins de désendettement du système ferroviaire et moyens humains à disposition de RFF). Pour VNF un contrat d'objectifs est actuellement en cours de négociation avec l'établissement public, dans un contexte institutionnel marqué par l'objectif de décentralisation aux régions d'une partie du réseau fluvial et de réforme budgétaire de l'Etat.

L'évolution de la gouvernance des entreprises publiques -entendues au sens d'entreprises opérant sur des marchés concurrentiels ouverts par l'action de l'Union européenne- est centrale pour l'évolution du Ministère des transports vers un véritable rôle de régulateur des services de transport et donc pour la pertinence et l'adaptation du rôle de la puissance publique dans le domaine des transports. Ceci implique une rupture profonde avec des habitudes historiques liées à la coordination des transports revue par la LOTI. Ceci signifie fondamentalement de tirer les conséquences de la fin du rôle historique du Ministère conçu comme administration de procédures nationales d'encadrement économique orientée par l'activité d'entreprises publiques «phares» constituant l'incarnation par construction du service public et se trouvant, de fait ou de droit délégués d'importantes attributions relevant de la puissance publique.

La refonte complète des orientations stratégiques de la direction des transports terrestres qui est en cours d'achèvement porte directement ou indirectement pour une part importante sur l'évolution de cette gouvernance.

Seront successivement évoqués :

- le contexte en forte évolution du champ d'action des entreprises publiques relevant de la tutelle (1)
- la situation actuelle de la gouvernance (2)
- les objectifs que devrait se fixer le ministère des transports (3)
- les moyens dont devrait se doter le ministère à cet effet (4)

1 /Etat des lieux(1) un contexte d'action des entreprises publiques relevant de la tutelle de la DTT qui est en forte évolution

1.1 Des entreprises qui opèrent dans un contexte économique et institutionnel en forte évolution

Dans le domaine du transport de voyageurs : la SNCF détient aujourd'hui le monopole du transport ferroviaire régional. Celui-ci est organisé depuis 2002 par les régions ; la SNCF par contre est organisatrice des transports nationaux de voyageurs. A moyen terme, le troisième paquet ferroviaire entraînera l'ouverture à la concurrence de segments du transport de voyageurs.

Dans le domaine du fret-activité qui est devenue purement concurrentielle depuis la libération des prix des autres modes de transport -la SNCF demeure de fait l'opérateur unique ferroviaire, même si elle n'a plus-en droit- le monopole complet du transport ferroviaire. Elle sera confrontée -en droit- d'ici 3 ans à une concurrence sur tous les segments.

La SNCF est aujourd'hui gestionnaire délégué de l'infrastructure ferroviaire désormais possédée par RFF ; établissement public qui a hérité d'une partie de la dette «historique » de l'entreprise ; le désendettement de RFF relève d'une logique budgétaire et non de gouvernance. Le fait que la SNCF affecte à tâche de gestionnaire délégué d'infrastructure près du quart de ses effectifs et qu'elle soit liée par convention à RFF constitue une question de gouvernance de la SNCF mettant en jeu l'intérêt général. Au demeurant, la répartition des actifs entre RFF et SNCF n'est toujours achevée 7 ans après.

Les conclusions du rapport VIGOUROUX doivent être mises en œuvre pour parvenir avant la fin de l'année à un règlement définitif de ces litiges.

La SNCF dispose de plusieurs centaines de filiales, notamment mais non exclusivement dans le domaine du transport de voyageurs de marchandises, de la logistique, de l'ingénierie ferroviaire. Leur statut est de droit privé et le cahier des charges de l'entreprise dispose qu'elles doivent avoir un lien avec l'activité de l'entreprise.

Dans le domaine du transport urbain en agglomération parisienne, la RATP entreprise issue d'une nationalisation sanction est en situation de monopole sur Paris et la petite couronne alors que la région doit se substituer prochainement à l'Etat pour l'organisation des transports en Ile-de-France et que l'entreprise, qui a également des filiales, en matière d'ingénierie notamment, est désormais déspecialisée géographiquement. La question de la propriété des infrastructures sur lesquelles elle opère présente encore plus de complexités que celle de la SNCF. La prochaine décentralisation de l'organisation des transports en Ile-de-France rend inéluctable d'apporter des solutions stabilisées à cette question qui vient de faire l'objet d'un rapport réalisé par le CGPC et l'IGF

1.2 des statuts des personnels sous tutelle du Ministère des transports

La quasi totalité du personnel des deux entreprises -plus de 200 000 personnes au total- est «historiquement» doté de statuts particuliers dérogatoires au droit commun (*celui des cheminots préexiste à la création de la SNCF*). Ces statuts sont approuvés par le Ministre chargé des transports. La négociation collective s'effectue dans le cadre d'une commission mixte du statut présidée par un fonctionnaire du ministère chargé des transports. Les statuts comportent en particulier un régime de retraite très avantageux par rapport au droit commun ; le déséquilibre démographique du régime SNCF est compensé par une contribution d'équilibre de l'Etat, dans le cas de la RATP cette contribution d'équilibre actuellement incorporée dans la dotation de fonctionnement versée par l'Etat au Syndicat des transports d'Ile-de-France. Sa budgétisation est à l'étude dans le cadre de la décentralisation du STIF.

1.3 La reprise par la puissance publique de fonctions précédemment déléguées aux deux entreprises publiques

La SNCF n'est plus l'autorité qui définit et fixe les règles de sécurité d'exploitation des chemins de fer ; ce rôle est revenu à l'Etat du fait des textes communautaires. La création prochaine de l'agence européenne de sécurité minorera encore le rôle de la SNCF à cet égard.

La SNCF peut être de fait considérée comme l'organisatrice des transports ferroviaires nationaux de voyageurs. De la même manière, toutes les règles techniques d'accès au marché relèvent désormais de la puissance publique qui doit être le garant du libre accès au marché et de la sécurité.

La RATP n'est plus désormais ni prescripteur ni vérificateur des règles de sécurité qui lui sont applicables ce rôle est revenu à l'Etat qui ne contrôlera prochainement plus l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France.

2 / Etat des lieux (2) La situation actuelle de la gouvernance des entreprises publiques de transport terrestre

On doit considérer que les moyens actuels à la disposition de l'administration centrale du Ministère des transports ne sont pas adaptés tant en nombre qu'en capacités technique pour apporter une plus-value sur les dossiers techniques ou financiers qui proposés au sein des conseils d'administration de la SNCF et de la RATP.

2.1 Structure et des moyens de la « tutelle » ont relativement peu évolué par rapport à la situation « historique » alors que les obligations à la charge de l'Etat se renforçaient

2.1.1 sur la SNCF, les obligations relevant de la DTT se sont accrues :

- du fait, d'une part, de la réforme de 1997 qui a séparé les fonctions de gestionnaire d'infrastructures assurées par RFF de celles d'entreprise ferroviaire (SNCF). Cela a conduit la DTT à intervenir de façon plus importante dans les relations entre les deux organismes (notamment en tant qu'arbitre des différends entre le propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitant de celle-ci, différenciation qui n'existait pas à l'époque où la SNCF assurait seule toutes les compétences ferroviaires) ;
- du fait, d'autre part, de la transposition du 1^{er} paquet ferroviaire qui a conduit à donner à l'Etat des missions nouvelles : octroi des licences et des certificats de sécurité, sur la base d'étude et de processus d'instruction conduits par RFF et la SNCF.

Un problème de dimensionnement des moyens de l'administration centrale ; se pose de la manière la plus flagrante : Ces moyens sont de manière « historique » articulés autour de la sous direction des transports ferroviaires TF (*intitulée jusqu'en 1997 sous direction des chemins de fer*). Cette structure qui remonte à plus de 20 ans a évolué par la création en 2000 du bureau chargé de la sécurité ferroviaire (TF4). Les structures de la direction des transports terrestres exerçant à un titre ou à un autre une tutelle de l'activité de la SNCF sont actuellement les suivantes :

Sous direction des chemins de fer (exerce également la tutelle sur RFF)

Bureau des infrastructures et des budgets (TF1)

Bureau de l'organisation des transports ferroviaires (TF2)

Bureau des services ferroviaires (TF3)

Bureau de la sécurité ferroviaire (TF4)

Sous direction des transports collectifs

Bureau des transports collectifs en Ile-de-France (tTC1)

Sous direction du travail et des affaires sociales

Bureau de la formation et de l'emploi (TS1)

Bureau de la négociation collective des statuts et de la représentation du personnel (TS3)

2.1.2 En ce qui concerne la tutelle de la RATP : La situation « extérieure » a jusqu'ici, beaucoup moins évolué que dans celui du transport ferroviaire ; le bureau des transports collectifs en Ile-de-France (TC1) -au sein duquel la moitié des cadres se consacre aux projets d'infrastructures dans la région Ile de France dans le cadre du CPER- assure un suivi classique de l'entreprise et de son autorité organisatrice dans un contexte qui sera à court terme totalement renouvelé avec le transfert à la région du contrôle de l'autorité organisatrice

Le système de suivi est aujourd'hui le suivant :

Sous direction des transports collectifs

Bureau des transports collectifs en Ile de France TC1

Bureau de l'organisation des transports collectifs TC3

Sous direction du travail et des affaires sociales

Bureau de la formation et de l'emploi (TS1)

Bureau de la négociation collective des statuts et de la représentation du personnel (TS3)

2.2 Un rôle très limité des services déconcentrés en région dans la tutelle s'exerce de manière liée à leurs actions liées à des activités de service public. Ceci de limite de fait aux transports urbains en IDF dans un contexte où le STIF est contrôlé majoritairement par l'Etat et où les investissements d'infrastructure des entreprises publiques s'opèrent dans le cadre du CPER.

2.3 une situation à revoir sur les Conseils d'administration : Les conseils d'administration de la SNCF et de la RATP ont un rythme mensuel. La réception des dossiers transmis par les entreprises se fait dans des délais très contraints tout particulièrement à la SNCF. Des réunions d'administrateurs d'Etat DTT -budget trésor MCEF- ont systématiquement lieu quelques jours avant le CA. Le management des entreprises n'y assiste pas. Il n'y a pas de réunions d'administrateurs d'Etat préparatoires aux conseils.

Lorsque le Commissaire du Gouvernement doit s'exprimer officiellement sur un dossier, son intervention est discutée avec les directions du budget et l'APE et débattue avec le président de l'entreprise avant le conseil; des contacts réguliers ont lieu entre le commissaire du gouvernement et les présidents avant chaque conseil d'administration et se traduisent le plus souvent par une réunion intervenant selon les cas soit plusieurs jours avant soit immédiatement avant le conseil d'administration.

SNCF : le CA compte 18 membres L'Etat est en mesure d'avoir la majorité des voix sur des votes importants compte tenu des personnes qualifiées ; Le fait que le Directeur du Budget et le Directeur général adjoint de l'APE soient administrateurs peut soulever des problèmes sur certains dossiers. Les représentants du Ministère des transports ne sont pas dans la structure de tutelle d'Etat.

RATP : le CA compte 27 membres. Comme pour la SNCF la présence de représentants de la direction du budget et de l'APE en qualité administrateurs peut soulever des problèmes. A la différence de la SNCF la présidente n'est pas automatiquement en mesure d'obtenir la majorité des voix sur des votes importants. Au sein du CA la seule personne qualifiée est la Présidente, les 8 autres représentants qualifiés sont des élus (5), et des représentants d'usagers (3) dont les votes ne sont pas assurés. Ceci peut poser problème pour des votes importants : budget, contrat STIF.

Cette situation va être réglée par une modification de la composition du CA, et du mode de désignation des administrateurs à l'occasion du renouvellement du conseil de juin prochain.

2.4 Une clarté inégale des grands objectifs fixés par l'Etat aux deux entreprises

les grands objectifs des deux entreprises ne sont pas clairement énoncés par l'Etat et il n'existe pas de contrat portant sur la totalité des missions de l'entreprise.

SNCF : Un projet de document de cadrage pluriannuel entre l'Etat et la SNCF portant sur des objectifs généraux et l'évolution de certains paramètres financiers est en cours d'élaboration entre la DTT, le budget, l'APE et l'entreprise. La SNCF a conclu des conventions pour les TER avec les Régions, et un contrat avec le STIF pour l'Ile-de-France. Les difficultés d'équilibre entre les objectifs opérationnels et les conséquences sociales dans l'entreprise sont récurrentes.

RATP : La présidente a présenté en CA, conformément au cahier des charges, les priorités d'action de sa présidence, le Commissaire du Gouvernement indiquant à cette occasion les grands objectifs de l'Etat. Un plan d'entreprise (management interne) a été élaboré et débattu en CA, en décembre 2003. Le contrat conclu pour 4 ans par la RATP avec le STIF (autorité organisatrice qui relève encore pour quelques mois de l'Etat) couvre 95 % de l'activité de l'entreprise.

2.5 un « reporting » sur l'exécution des missions des entreprises encore insuffisant , bien qu'en progrès et une connaissance insuffisante de l'action des filiales

La **SNCF** produit des documents mensuels très bien faits portant notamment sur les produits de l'activité (recettes). Elle présente des comptes trimestriels au niveau du groupe et de l'établissement public depuis 2004 (précédemment à mi-année) et année N – 1. Elle est désormais en mesure de fournir des comptes clairs par activité.

Au niveau du groupe, les notes de la MCEF d'avis sur les opérations en capital, constituaient jusqu'à présent la seule base permettant d'avoir une vue précise sur le rôle des filiales de la SNCF, sur leurs comptes et sur les risques éventuels qu'elles présentent, en dehors du bilan annuel d'activité de SNCF Participations, la holding regroupant l'essentiel des filiales. Il est à noter cependant qu'un état des filiales sera présenté au prochain CA.. avec un débat sur la stratégie du groupe

A la **RATP** , la Présidente présente verbalement les chiffres des trafics et des recettes à chaque CA ; les comptes sont présentés à mi année + comptes année N – 1. Elle fournit un rapport annuel sur l’activité des filiales .

A la **SNCF** , comme à la **RATP** il y a asymétrie d’informations entre l’entreprise et l’État, ainsi qu’au sein de l’État du point de vue des aspects financiers. De surcroît, les rôles respectifs des différentes administrations sur ces problématiques n’ont jamais été explicités, il existe ainsi des doublons et pertes de temps notamment dans les domaines financiers. Couplée au manque de connaissances dans la gestion industrielle et l’ingénierie des transports par les tutelles, cette situation ne permet pas d’exercer un suivi optimal de la bonne gestion technico-économique des activités de la SNCF et de la RATP.

3/Les objectifs qui doivent désormais être ceux du ministère des transports au regard de la tutelle des entreprises publiques de transport terrestres

La SNCF opère dans des secteurs dans lesquels l’intervention publique était lourde dès avant la nationalisation (*chemins de fer concédés par l’Etat puis soutenus financièrement et à statut social unifié des avant la nationalisation*) ; cette nationalisation –et la situation de monopole droit- a conduit en ou fait ou l’Etat à déléguer à la SNCF et à la RAT P des compétences en matière de sécurité et dans le cas de la SNCF d’organisation des transports ;

La fin des monopoles et la séparation des rôles en matière de sécurité qui se traduit par la séparation du prescripteur de normes, du contrôleur et de l’utilisateur conduit l’Etat à assumer désormais ces attributions de puissance publique

L’Etat qui était aussi l’organisateur du social ferroviaire (statut SNCF et RATP) régimes de retraites spéciaux voit ce rôle renforcé dans un contexte ou l’ouverture du marché amène à créer un « droit commun social » pour les entreprises ferroviaires

3.1 Vis à vis de la SNCF L’Etat doit désormais assumer les rôles nouveaux suivants :

- Prescripteur des normes de sécurité et d’organisateur du contrôle et garant de l’obligation d’égal traitement entre opérateurs quel que soit leur statut ;
- Régulateur vis-à-vis de l’opérateur en situation de monopole (transparence vis-à-vis des clients « obligés »¹ organisation de la relation RFF-SNCF gestionnaire délégué d’infrastructure), en s’appuyant en particulier sur son rôle de *service de contrôle* . Ce rôle évoluera ensuite avec la fin -dans les faits- du monopole ;
- Aménageur du territoire, ce qui le conduira à terme à devenir un client en tant qu’autorité organisatrice des services « d’intérêt national » (une préfiguration en serait un FIATA « Fer »).

3.2 A l’égard de la RATP L’Etat doit désormais assumer les rôles nouveaux suivants :

- Prescripteur des normes de sécurité et d’organisateur du contrôle ; tel est désormais le cas avec la création du BIRMTG Ile de France compétent à l’égard de la RATP ;
- Régulateur vis-à-vis du monopole (transparence vis-à-vis des clients « obligés » organisation de la relation avec les propriétaires d’infrastructure dans une situation particulièrement complexe-qui doit être nécessairement clarifiée).

1.

4 les moyens dont devrait se doter le ministère chargé des transports pour la gouvernance des entreprises publiques de transport terrestre

4.1 orientations générales pour l'exercice de la tutelle

4.1.1 maintien du Commissaire du Gouvernement comme expression de l'intérêt général et de coordination de la tutelle parallèlement à l'APE, garante pour sa part de l'affectio societatis. Quelle que soit l'évolution du cadre juridique dans le cadre duquel s'exerce l'activité de ces entreprises, en raison de l'évolution européenne, le fait que ces entreprises sont des établissements publics dont le capital appartient en totalité à l'Etat, le caractère d'intérêt général qui s'attache au transport collectif de voyageurs et au transport ferroviaire de marchandises et à leur développement dans lesquels ces entreprises continueront à jouer un rôle essentiel, ainsi que le statut des personnels, rendent incontournable un maintien de rôle du commissaire du Gouvernement par le Ministère chargé des transports. Il est indispensable que ce rôle de coordination soit tenu par un bon connaisseur de l'ensemble du secteur rôle que l'APE ne sera pas en mesure de tenir faute de compétences techniques (et sociales) et de moyens d'études du marché. Ce point n'est pas contesté par l'APE, ni par le budget.

4.1.2 Désignations différentes des administrateurs de l'État tant en terme de procédure qu'en terme de profils des titulaires : désignations de personnes en fonction de leur expérience personnelle, notamment dans la gestion des entreprises, et de leur apport au conseil plutôt qu'en fonction de leur position dans un organigramme d'administration centrale ou de service déconcentré. Cette évolution est en cours de mise en œuvre pour la RATP

4.1.3 Reporting simultané au Commissaire du Gouvernement et à l'APE

Il apparaît indispensable que les informations remontent vers les deux branches de la tutelles avec le même degré de rapidité et de précision. Ceci nécessite de Définir et faire respecter les obligations d'information de la tutelle pour réduire l'asymétrie.

4.1.4 Le Développement par l'Etat et l'entreprise de relations contractuelles sur un nombre restreint d'objectifs ou de projets. Il est indispensable de formaliser de manière pluriannuelle les relations qui lient l'Etat et les entreprises publiques de transport – notamment la RATP, eu égard à la régionalisation du STIF et à l'élargissement de la compétence de la RATP à l'ensemble du territoire national.

4.2 orientations générales au sein de la direction des transports terrestres

4.2.1 Développement des compétences techniques «classiques» au sein de la DTT notamment dans les domaines juridiques, (droit européen, droit de la concurrence, droit civil, droit pénal en particulier) et financières et d'analyse des comptes –bilan et hors bilan– des entreprises publiques et de leurs filiales et certainement prévoir des crédits pour mobiliser des auditeurs et experts financiers en appui des compétences de la DTT. Il est indispensable de développer le professionnalisme de la direction autour de capacités juridiques et financières énoncer les normes (et savoir les faire évoluer) et suivre l'activité des secteurs constituent le socle de légitimité d'une administration centrale. En revanche, dans les domaines fiscaux et comptables, le Ministère ne sera jamais aussi pointus que les finances il ne saurait sur ces domaines exister d'enjeux de connaissance entre les administrations.

4.2.2 Développement de l'expertise technique «ingénierie du Transport», sécurité de l'exploitation et gestion des risques industriel

Cette compétence est incontestable. Son développement appelle d'une part, un renforcement des connaissances de base et rend nécessaire de développer les recrutements vers des profils ayant eu une expérience préalable dans ces domaines. Ceci nécessite d'organiser au sein de la direction et parmi des organismes du réseau scientifique et technique notamment le SETRA le CERTU et l'INRETS autour de commandes directement opérationnelles. Le développement des compétences technologiques et techniques en matière de transport terrestre. Ce point constitue une des préconisations d'orientations générales de la DTT dans le cadre de son projet d'orientations stratégiques 2004 – 2007.

4.2.3 Développement d'une expertise «Économie des transports» et marché des transports

Elle est indissociable du développement des compétences transports dans le réseau scientifique et technique du Ministère.

4.2.3 Développement des outils de benchmarking transports

Il est également indissociable du développement des compétences transports dans le réseau scientifique et technique du Ministère mais également d'une évolution des structures.

4.3 organisation de la direction des transports terrestres

En tout état de cause, l'évolution de la gouvernance des entreprises publiques pose la question de l'organisation des compétences au sein de la direction des transports terrestres. La réflexion est en cours dans le cadre de la commande du cabinet du Ministre de création d'une Direction Générale des Transports terrestres et maritimes, regroupant les actuelles DTT, DTMPL et DAMGM.

Telles sont actuellement les analyses et mesures que je préconise en matière de gouvernance des deux entreprises publiques de transport auprès desquelles j'exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement

Le Directeur des Transports Terrestres

Patrice RAULIN

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du territoire,
du Tourisme
et de la Mer
secrétariat d'État
aux transports
et à la mer



direction
du Transport maritime,
des Ports et du Littoral.
la directrice-adjointe

Paris, le 3 septembre 2004

note à l'attention de

Monsieur Claude GRESSIER
Président de la 4^{ème} section du Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Tour Pascal B

objet : Mesures que la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral compte mettre en œuvre dans le cadre de la gouvernance des entreprises publiques.

référence : votre note en date du 23 mars 2004.

affaire suivie par : Régine BREHIER – DTMPL/DA1
tél. 01 40 81 71 09, fax 01 40 81 72 25
mél. régine.brehier@equipement.gouv.fr

Par note en date du 23 mars dernier, vous avez demandé une note indiquant les principales mesures prises ou envisagées suite aux travaux du groupe « tutelle des entreprises publiques » et aux rapports sur la gouvernance des entreprises publiques qui l'ont précédé (Barbier de La Serre, Douste-Blazy, CGPC).

Après une brève présentation des entreprises ou établissements publics soumis à la tutelle de la direction du transport maritime, des ports et du littoral, la présente note fait un inventaire sommaire des principales mesures que la direction a mise en œuvre ou compte mettre en œuvre pour moderniser et améliorer la gouvernance de ces entreprises.

1 – rappel du champ des entreprises ou établissements publics concernés.

La direction du transport maritime, des ports et du littoral exerce la tutelle de la SNCM d'une part, des ports maritimes nationaux d'autre part.

1.1. les ports

Alors que jusqu'en 1983, tous les ports maritimes appartenaient à l'Etat, la plupart des ports français ont été transférés aux collectivités locales le 1^{er} janvier 1984. Ainsi, à l'exception des 7 ports autonomes et de 25 ports d'intérêt national (ou contigus à des ports militaires), représentant l'essentiel du trafic, les ports ont été transférés :

- aux départements (304) s'agissant des ports de pêche ou de commerce (ainsi que les ports mixtes) ;
- aux communes (228) s'agissant des ports de plaisance.

Adresse postale
Tour Pascal B
92055 La Défense cedex

Adresse administrative
22, rue Monge
75005 Paris

Téléphone :
01 40 81 71 14
Télécopie :
01 40 81 72 25

Mél. :
DTMPL@equipement.gouv.fr

Depuis, n'est intervenu que le transfert des ports de Bastia et d'Ajaccio à la Collectivité territoriale de Corse, en application de la loi de 2002.

Le poids commercial de chaque catégorie de port est évidemment différent. En 2003, les tonnages de marchandise traités par les ports métropolitains se répartissent ainsi :

Ports autonomes : 278 Mt

Ports d'intérêt national : 73 Mt

Ports départementaux : 6 Mt

Les ports d'intérêt national sont concédés en général aux chambres de commerce et d'industrie au travers de concessions d'outillage. Selon cette procédure, la concession ne couvre que l'exploitation de l'outillage (grue ...) et des quais et terre-pleins du port, l'Etat restant responsable de la police et maître d'ouvrage des infrastructures et accès qu'il réalise et entretient directement.

L'ensemble de ces ports a vocation à être transféré aux collectivités locales par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (avec toutefois une possibilité d'exclusion de ports d'outre-mer et le cas particulier de St-Pierre et de Miquelon).

Sous cette dernière réserve, l'Etat ne sera plus directement concerné que par les 7 ports autonomes, 6 métropolitains et celui de la Guadeloupe. La présente note ne traitera que du cas des ports autonomes.

1.2. Les ports autonomes

Les ports autonomes ont été créés par la loi du 29 juin 1965. Ce sont des établissements publics auxquels la loi confie directement l'administration et l'exploitation portuaire dans un périmètre donné qui constitue leur circonscription.

Le port autonome est directement chargé de l'aménagement portuaire par la loi. Il assure la maîtrise d'ouvrage des investissements nécessaires au service public portuaire, qu'il s'agisse des infrastructures ou des superstructures non privatives.

Il peut exploiter directement les installations mais a aussi la possibilité de concéder certains outillages, soit par voie de concession d'outillage public, soit par voie d'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public. Il autorise également, sur les terre-pleins publics des occupations temporaires. Ces autorisations, traditionnellement accordées à titre précaire et personnel, peuvent aujourd'hui bénéficier des droits réels immobiliers prévu par la loi.

Il peut également, depuis 1999, conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal, l'opérateur assumant à la fois une partie de l'investissement et le risque de l'exploitation commerciale, avec des objectifs de performance.

Leurs relations avec l'Etat sont fixées en partie par les textes généraux sur les établissements et entreprises publiques (contrôle économique et financier de l'Etat, agent comptable, loi démocratisation du secteur public...) mais également par les dispositions spécifiques du code des ports maritimes.

Leur administration est assurée par un conseil d'administration assurant la représentation des collectivités territoriales, des agents économiques et usagers, des salariés, de l'Etat et de personnalités qualifiées. L'Etat n'y est pas majoritaire ; le président est élu par le conseil d'administration.

Le directeur est nommé en revanche en conseil des ministres. C'est lui l'exécutif de l'établissement public et il exerce des responsabilités étendues dans la conduite du port et sa gestion.

Les ports autonomes sont dotés de l'autonomie financière et établissent un état prévisionnel des recettes et des dépenses soumis chaque année au gouvernement par le conseil d'administration.

L'Etat participe au financement des travaux d'accès ou d'infrastructure engagés par le port autonome ; la loi de 1965 fixait des pourcentages de participation, dispositions que le Conseil Constitutionnel a qualifiées de réglementaires en 1992. L'Etat supporte également les frais d'entretien des écluses, digues extérieures et chenaux d'accès (dragage), qu'il rembourse à l'établissement.

En revanche, les superstructures et l'exploitation sont couvertes par le port sur ses ressources propres (doits de port, tarifs d'outillages, etc.).

La très grande partie du trafic entrant ou sortant de la communauté européenne le fait par la voie maritime. C'est notamment le mode essentiel d'approvisionnement en ressources énergétiques. Le transport maritime est donc un maillon essentiel de l'économie européenne et française. Or les ports français sont soumis dans leurs hinterlands à forte concurrence des grands ports européens. Leur trafic de conteneurs présente un retard non négligeable par rapport à leurs principaux concurrents.

Cette situation a pour origine de nombreux facteurs dont une partie non négligeable (organisation et coût de la manutention par exemple) échappe au champ direct de l'établissement public. La problématique de la gouvernance des établissements portuaires n'est en fait que l'un des éléments de la problématique plus générale de l'évolution des places portuaires.

Un projet d'amélioration ou de modernisation de la gouvernance des établissements portuaires doit être conçu pour favoriser (et à tout le moins ne pas entraver) les évolutions nécessaires au sein des places portuaires.

Ceci signifie en particulier qu'un projet d'amélioration de la gouvernance des ports autonomes maritimes devrait être conçu comme un outil au service d'un projet plus global de modernisation des ports.

1.3. la SNCM

La desserte passagers et marchandises en ligne régulière de la Corse et du Maghreb au départ du continent était assurée avant 1975 par des compagnies publiques (Messageries maritimes et Cie Gle Transmed filiale de la Transat) et privées qui, en raison notamment de la faiblesse des taux de fret avaient grand peine à renouveler leurs flottes. Le système de desserte de la Corse était organisé par l'Etat qui chaque année versait une subvention d'équilibre en compensation de la fixation des tarifs et des

horaires. La qualité du service resta si médiocre que plusieurs commissions se penchèrent sur le sujet et aboutirent à la conclusion qu'il fallait sur la Corse un système spécial et sur le Maghreb une réorganisation radicale. Ainsi naquit la SNCM en 1975, avec pour actionnaire (20%) et tutrice la SNCF et les droits de trafic des compagnies publiques maritimes valorisés à 80% des parts, société anonyme dotée d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'Etat. Elle était vouée à gérer un nouveau dispositif (25 ans) dit de "continuité territoriale" pour la Corse, disposant des trafics passagers sur la Tunisie et l'Algérie (50/50) et confiant son fonds de commerce marchandises Maghreb à une société filiale (50/50) regroupant les partenaires privés, dénommée Sudcargos.

Le dispositif de continuité territoriale concernait les passagers et les marchandises, la moitié des marchandises pour la SNCM, l'autre moitié, pour la Compagnie méridionale de navigation (CMN) dont la SNCM est devenu un partenaire majeur. L'économie du dispositif financier était que le concédant fixait la consistance du service y compris les caractéristiques des navires et en contrepartie, la SNCM (société anonyme filiale de la SNCF 20% CGMF 80%) percevait une subvention forfaitaire, réévaluée chaque année automatiquement et recalée tous les 5 ans en fonction de la situation des trafics. La dotation initiale fut calculée sur la distance kilométrique Marseille-Ajaccio en équivalant aide versée aux voyageurs SNCF. Ce nouveau système, plus coûteux pour l'Etat, permit la remise à niveau de la flotte, une amélioration très sensible du service qui assurait la desserte fiable de 5 ports corses toute l'année et enfin autorisa le passage en douceur d'un système où l'Etat était à la fois concédant propriétaire et tuteur à un système où l'Etat restait propriétaire et tuteur mais où l'Office des Transports de la Corse devenait concédant et gestionnaire de la dotation de continuité territoriale. Simultanément le dispositif sur le Maghreb se révélait être une réussite économique, ce marché dit "secteur libre" assurant un retour sur investissement convenable.

Les quinze premières années de la SNCM furent prospères. Elle versait chaque année un dividende de 5% à ses maisons mères et plaça jusqu'à 400 MF de sa trésorerie auprès de la CGM alors au plus mal. Cependant au milieu des années 90 la crise allait se révéler très sévère pour l'entreprise. Crise sur la Corse avec la diminution de la clientèle (1400.000 en 1991 et 1.100.000 en 1994) et crise de l'Algérie (six mois d'interruption totale en 1995 et reprise très contrainte) et renégociation du dernier bail de six ans avec l'Office dans des conditions très difficiles.

A la veille de concourir pour l'appel d'offre de 2001 à l'issue du contrat de 25 ans, sous l'empire des nouvelles règles communautaires et avec un nouveau système de concession, la SNCM avait vu fondre ses fonds propres. Les autorités corses disposaient de surcroît d'un candidat bastiais, Corsica Ferries, dont les navires immatriculés à l'époque au Panama jouissaient de la réputation, d'avoir des coûts compétitifs. Décision fut prise de solliciter l'autorisation de la Commission de recapitaliser la SNCM sur la base d'un projet industriel déjà en gestation. La société obtint l'approbation interministérielle pour son plan puis l'aval de la Commission et se retrouvant seule candidate à la dernière minute du délai de remise des offres, devint concessionnaire, avec la CMN, du marché MARSEILLE CORSE.

Avec deux fonds de commerce sensibles, Corse et Maghreb, et un métier singulier, le transport maritime de ligne régulière, la SNCM est une affaire de taille modeste et exposée à des risques de toutes sortes, y compris de politique internationale. Par ailleurs la forte culture de l'entreprise, difficile à pénétrer, a souvent rebuté les tuteurs les mieux disposés néanmoins éloignés géographiquement et culturellement. Là également la question de la gouvernance apparaît seconde par rapport aux choix

stratégiques de l'entreprise (matériels navals, stratégie commerciale, stratégie de marché...)

2. Gouvernance

Dans le cas des ports autonomes comme de la SNCM, le contexte est particulier. Les enjeux dépassent largement la question de la relation de l'entreprise et de sa tutelle et il s'agit avant tout de favoriser l'évolution des entreprises. Les objectifs de la DTMPL en matière de gouvernance de ces entreprises peuvent se résumer ainsi :

- favoriser l'émergence d'une véritable culture d'entreprise (en particulier pour les ports) et professionnaliser les instances de contrôle;
- permettre aux entreprises d'évoluer autant que nécessaire et avec le degré de réactivité voulu (qu'il s'agisse d'investissements ou d'organisation) ;
- professionnaliser l'exercice de la tutelle et lui permettre notamment de dialoguer avec les établissements au niveau des réels enjeux.

Pour cela il s'agit tout à la fois de se doter d'outils nouveaux (plans d'entreprises, contrôle de gestion, statistiques....) et de faire fonctionner différemment des outils existants.

2.1. Les Conseils d'Administration

Le conseil d'administration de la S.N.C.M. comporte 15 membres nommés pour cinq ans : sept sont désignés par l'assemblée générale, cinq sont élus par le personnel de la société et trois membres sont nommés par l'Etat. Parmi les membres nommés par l'Etat, l'un représente le ministre chargé du budget, l'autre représente le ministre chargé de l'économie (agence des participations de l'Etat), enfin le troisième représente le ministre chargé des transports et de la mer. Le directeur du transport maritime, des ports et du littoral exerce les fonctions de commissaire du gouvernement, et participe aux conseils d'administration de l'entreprise.

Le conseil d'administration des ports autonomes maritimes comporte vingt six membres, parmi lesquels l'Etat est représenté, au niveau des administrateurs, par un conseiller d'Etat, le trésorier payeur général et le préfet. A la différence de la S.N.C.M., les administrateurs d'Etat au sein des conseils d'administration ne sont pas des membres des administrations centrales de tutelle.

Si, au sein du conseil d'administration de la S.N.C.M., l'Etat est en mesure d'avoir la majorité des voix sur des votes importants (sur la base des 3 représentants de l'Etat et des 7 personnalités qualifiées nommées par l'assemblée générale ordinaire des actionnaires (CGMF : 93 %, SNCF : 7 %), tel n'est pas le cas au sein des ports autonomes maritimes.

Ainsi, compte tenu de leur composition, l'un des enjeux des conseils d'administration des ports autonomes maritimes est de pouvoir les animer de telle façon qu'il y ait davantage de compréhension mutuelle des différents points de vue. Chaque membre du conseil d'administration comprenant les intérêts défendus par les autres, le conseil pourra partager des objectifs communs de développement du port et une véritable solidarité pourra se développer en son sein. Dans cette perspective, le choix des personnalités qualifiées revêt une importance particulière.

De la même façon, il importe que les commissaires du gouvernement puissent bien connaître la stratégie de développement du port, dans la mesure du possible se l'approprier et travailler au sein du conseil en synergie avec le contrôleur d'état.

En conséquence, la préparation des conseils d'administration est un moment clé.

S'agissant de la S.N.C.M., des réunions préparatoires aux conseils d'administration, ont lieu périodiquement entre la tutelle « finances » et la direction du transport maritime, des ports et du littoral, en fonction d'échéances particulières ou spécifiques de l'entreprise (discussion du budget prévisionnel, mesures financières ou d'ordre plus général spécifiques).

Dans les ports autonomes maritimes, l'ordre du jour des conseils d'administration est préparé conjointement par le président du conseil d'administration et le directeur général.

La tutelle de l'administration centrale est rarement consultée, sauf pour les sujets majeurs (ex. : projets de conventions d'exploitation de terminal de « Port 2000 », projet FOS 2XL...).

Mais le commissaire du gouvernement est systématiquement informé des projets d'ordre du jour des conseils, avant l'envoi des dossiers aux administrateurs qu'il porte à la connaissance du cabinet du ministre chargé des ports maritimes et du directeur du transport maritime, des ports et du littoral, avant la tenue des conseils d'administration.

Il n'y a généralement pas de réunions d'administrateurs d'Etat avant la tenue des conseils d'administration des ports autonomes maritimes. Néanmoins, de telles réunions peuvent se tenir associant le ministère des finances, la direction du transport maritime, des ports et du littoral, le trésorier payeur général, le commissaire du gouvernement, parfois le préfet et le contrôleur d'Etat pour des sujets stratégiques et importants : par exemple, grands projets d'investissements tels que : Port 2000, FOS 2XL, les E.P.R.D., les projets de conventions d'exploitation de terminal pour Port 2000...

Il faut aussi noter que, pour les ports autonomes maritimes, les commissaires du gouvernement sont systématiquement associés aux réunions mensuelles organisées par la direction du transport maritime, des ports et du littoral auxquelles sont conviés les Directeurs des ports autonomes maritimes. Ces réunions font régulièrement le point des orientations de politique portuaire souhaitées par le ministre et de l'évolution des dossiers importants.

2.2. Outils et observations statistiques

Les informations sur les trafics concernant les ports autonomes maritimes et la S.N.C.M. sont précises, régulièrement collectées et traitées.

Toutefois, leurs analyses et enseignements économiques, en tant qu'éléments de « benchmarking » par rapport, en particulier, aux ports concurrents étrangers, pourraient être plus approfondis.

En s'appuyant sur les travaux de la MERS sur les coûts de passage portuaire (positionnement commercial de places portuaires françaises par rapport aux autres

ports européens) et sur les travaux de la mission confiée à Yves COUSQUER, la direction du transport maritime, des ports et du littoral compte développer les démarches et outils de « benchmarking » par rapport aux ports étrangers.

2.3. Stratégie

S'agissant de la S.N.C.M., une lettre de mission est en cours de préparation entre les tutelles et le président de l'entreprise.

Cette lettre sera adressée par les ministres à ce dernier, en lui indiquant les objectifs qu'il assigne à l'entreprise au cours des prochaines années.

Les présidents des ports autonomes maritimes recevront, dans le même esprit, une lettre du Ministre chargé des ports maritimes, leur demandant de préparer, sur la base d'un état des lieux, notamment sur le positionnement concurrentiel du port qu'ils dirigent, un plan d'entreprise précisant les objectifs et la stratégie à moyen terme. Ces plans d'entreprise pourront, éventuellement, déboucher sur des contrats entre l'Etat et les ports autonomes.

La démarche mise en place par le port de Marseille est, à cet égard, intéressante et pourrait servir de référence méthodologique. Elle mérite d'être ici résumée : dans un premier temps, le port a fait procéder, pour chacune de ses activités, à une analyse et à un diagnostic de son positionnement concurrentiel, de son positionnement opérationnel (ex. mode de gestion : faire ou faire faire) et de son positionnement financier (activité excédentaire, équilibrée ou déficitaire pour le port). Avec cette approche, le port a « scruté » 21 activités basées sur une notion de passage portuaire homogène et incluant 4 grandes fonctions de production : l'accueil des navires au port, les services aux navires, le déchargement et le chargement des navires (manutention) et les pré et postacheminements.

De plus, l'analyse des situations et perspectives « marché » « opérationnelles » et « financières », a été pondérée et complétée en positionnant les activités en fonction de leur impact sur l'emploi de la région et au regard des charges pour l'établissement de ces activités.

Le travail sur l'état des lieux a permis de formuler des recommandations qui déclinent à la fois :

- la stratégie d'ensemble du port autonome de Marseille, intégrant l'ensemble du portefeuille d'activités ;
- une orientation stratégique par activité : quelle politique tarifaire ? Quelle politique d'investissement ? Quelle allocation des espaces aux activités ? Quel mode de gestion ?
- un « business » plan par activité sur la période 2004-2007, permettant de quantifier certaines orientations.

2.4. Développer les outils d'audit et de contrôle de gestion

La S.N.C.M. s'est dotée, depuis 2002, d'un comité d'audit.

Lors de la dernière réunion de ce comité d'audit (08.04.2004), la présidence du comité a été confiée au représentant de l'agence pour les participations de l'Etat au conseil d'administration de l'entreprise.

Pour les ports autonomes maritimes et la S.N.C.M., la direction du transport maritime, des ports et du littoral souhaite institutionnaliser « un contrôle de gestion – reporting » reposant :

- sur des indicateurs de gestion, pour ne pas se limiter aux seuls ratios et indicateurs financiers ;
- sur des indicateurs constituant des éléments de mesure (« benchmarking ») par rapport à la concurrence. Une grille de ratios sera définie à cet effet, incluant même le segment du transport combiné et son traitement dans les différents ports européens.

2.5. Intéresser les dirigeants et les personnels des entreprises et établissements publics aux résultats de l'entreprise

La rémunération des directeurs des ports autonomes maritimes et du président de la S.N.C.M. comporte un élément variable en fonction des résultats de l'entreprise et des établissements publics portuaires.

Un dispositif d'intéressement des personnels a été mis en place à la S.N.C.M., au port autonome de Marseille – FOS. Un projet est en cours au port de Dunkerque.

2.6. Mettre en place les formations requises par la nouvelle gouvernance d'entreprise

Du côté de l'administration de tutelle chargée des ports maritimes : il y a une forte exigence à renforcer la capacité d'expertise de la sous-direction chargée des ports maritimes et tout particulièrement du bureau PM1 (aménagement et financement des ports maritimes), ainsi que du bureau FC1 de la sous direction de la flotte de commerce (gestion des aides financières aux entreprises de transport maritime).

La direction du transport maritime, des ports et du littoral est en attente de la décentralisation pour que le bureau PM1 soit doté à effectifs constants d'une structure plus experte, après un plan de formation approprié des agents.

Par ailleurs, pour optimiser la gestion de aides à la flotte de commerce, le bureau des affaires économiques et financières (FC1) doit développer une expertise dans l'analyse comptable et financière des entreprises de transport maritime, ainsi que sur l'économie du secteur tant au niveau national qu'international. En particulier, il conviendrait de pouvoir analyser l'évolution du contexte concurrentiel et les écarts de compétitivité entre les différents pavillons.

A cet égard, il convient d'éviter de « tomber dans le piège » d'une dichotomie qui consisterait à répartir les rôles de tutelle :

- en tutelle technique, pour le ministère chargé des transports et de la mer ;
- en tutelle financière, pour le ministère des finances (direction du budget, direction du trésor).

La stratégie d'une entreprise est un « tout », même si elle se décline en actions multiples. La politique tarifaire d'un port, sa politique d'investissements et leur impact socio-économique, sa politique du personnel et du management constituent un « tout » d'éléments non sécables.

En conséquence, il est nécessaire que la direction du transport maritime, des ports et du littoral développe une expertise, y compris dans les domaines financiers et comptables. Il est également nécessaire qu'elle se dote des outils et des compétences pour porter et faire partager au ministère des finances les enjeux techniques et politiques (au sens d'une politique des transports) assignés aux entreprises.

Du côté des administrateurs des ports autonomes maritimes : il y a un intérêt certain à développer une motivation collective autour de la notion d'« affectio societatis portuaire ».

Pour favoriser la promotion « culturelle » de ce concept et traduire sa bonne application dans les décisions des conseils d'administration des ports autonomes maritimes, la direction du transport maritime, des ports et du littoral se rapprochera du ministère des finances pour que non seulement les administrateurs d'Etat, mais aussi tous les autres administrateurs qui le souhaiteront, puissent suivre les cycles de formation organisés par ce ministère à l'attention des contrôleurs d'Etat des entreprises et d'établissements publics de l'Etat, avant leur prise de fonction.

le directeur

Signé

Didier SIMONNET

Copie à : M. MEYNET
M. MAILLARD
M. JACQUET

note à l'attention de

Monsieur Claude GRESSIER

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



direction
des Affaires
économiques
et internationales

La Défense, le (version 2 novembre 2004)

Objet: Chantier sur la « gouvernance des entreprises publiques » - Problèmes de fourniture de données statistiques par les entreprises publiques.

De par leur importance dans leur secteur d'activité, qui peut encore aller jusqu'à une situation de quasi monopole, les entreprises publiques constituent, en matière d'informations économiques et financières, un problème spécifique.

Dans les enquêtes statistiques « classiques », réalisées dans le cadre de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, elles nécessitent un traitement particulier, car les règles du secret statistique s'opposent le plus souvent à ce que les résultats les englobant soient publiés sans leur accord préalable (sauf à ce qu'elles aient déjà rendues elles-mêmes publiques les informations les concernant).

Mais, soucieuses d'assurer la diffusion d'informations sur leurs activités, dans un but d'image et pour assurer une mission d'information d'intérêt général, les entreprises publiques produisent et diffusent elles-mêmes, volontairement, des informations qui peuvent être riches et détaillées, informations que l'administration reprend et utilise, sans avoir à en assurer directement le coût de production.

Avec la libéralisation des marchés sur lesquels elles interviennent, les entreprises publiques peuvent être amenées à réduire l'étendue de cette diffusion d'informations. Il importe alors que l'administration soit en mesure de déterminer quelles sont les obligations de communication et de diffusion d'informations à leur imposer, en fonction à la fois des types d'informations jugées nécessaires et de la qualité des utilisateurs potentiels. Étant entendu que la solution enquête statistique « loi de 1951 » n'est pas opératoire, il faut dès lors explorer la voie des dispositions contractuelles, d'une part, la voie législative ou réglementaire, d'autre part.

I – Les enquêtes statistiques « loi de 1951 »

Les entreprises publiques, sont, comme toutes les entreprises, tenues de répondre aux enquêtes statistiques obligatoires réalisées dans le cadre de la loi du 7 juin 1951.

Mais, de par la jurisprudence du Comité du secret statistique du Conseil national de l'information statistique, un résultat issu d'une enquête statistique obligatoire ne peut être diffusé que si :

- il concerne au moins trois entreprises ;
- aucune entreprise ne concourt au résultat considéré pour plus de 80%.

Toutefois, si l'information qui pourrait être identifiable a été rendue publique, par ailleurs, par l'entreprise elle-même, elle n'est pas couverte par le secret statistique et peut donc être diffusée par le service enquêteur.

Actuellement, le SES interroge, dans le cadre de l'Enquête Annuelle d'Entreprise, les entreprises publiques dont l'activité principale relève du champ de l'enquête et, avant d'en diffuser les résultats, il demande l'autorisation de le faire :

- pour le secteur des transports ferroviaires (code 601Z de la NAF, Nomenclature d'Activités Française) : à la SNCF ;
- pour le secteur des transports aériens réguliers (code 621Z) : à Air France ;
- pour le secteur de la gestion d'infrastructures de transports terrestres (code 632A) : à RFF ;
- pour le secteur des services aéroportuaires (code 632E) : à Aéroports de Paris.

Pour partie, les informations correspondantes sont déjà publiées par les entreprises, dans le cadre des obligations légales de publications des comptes. Mais ce n'est pas vrai pour l'ensemble des informations diffusées.

Jusqu'ici (exercice 2001 inclus), cette autorisation de publier a été accordée sans difficulté.

II – Les informations publiées ou diffusées sur base volontaire

Au-delà des obligations légales auxquelles, comme toute société, elles sont soumises, les grandes entreprises nationales mettent volontairement à la disposition du public un certain nombre d'informations sur leurs activités, informations relatives à leurs résultats financiers ou à la description physique de leurs activités. C'est ainsi que la SNCF, la RATP, Air France, Aéroports de Paris mettent à la disposition du SES, pour l'analyse conjoncturelle, des informations mensuelles sur les transports qu'elles réalisent, sur la base d'indicateurs « physiques » : passagers, passagers-kilomètres, tonnes, tonnes-kilomètres, selon les cas, avec des ventilations plus ou moins détaillées.

Aéroports de Paris publie en outre une brochure annuelle très détaillée. La SNCF, jusqu'à l'année de constat 2001, mettait à la disposition du SES, pour la base de données SITRA-M (Système d'Information pour le TRANsport de

Marchandises) un fichier des transports de marchandises réalisés (par wagons complets), avec origine et destination du transport (au niveau départemental, en France, et pays pour l'étranger), nature de la marchandise selon les 175 positions de la NST (Nomenclature Statistique des Transports), conditionnement, etc..

Pour ces informations très détaillées, la SNCF et le SES avaient convenu de règles de diffusion, variables selon la qualité du demandeur de l'information (cf en annexe 1 la note « Accès contrôlé à l'information : l'exemple de la banque de données SITRA-M »), les chargés d'études du ministère de l'équipement et des transports pouvant, pour leurs travaux internes, avoir accès aux informations les plus détaillées, la diffusion « tous publics » étant beaucoup plus restreinte, et les chargés d'études des administrations, hors ministère de l'équipement et des transports, étant dans une position intermédiaire en ce qui concerne l'accès aux informations.

Pour l'année de constat 2002, la SNCF, au motif de l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence, avait réduit drastiquement le détail des informations communiquées : région au lieu de département, 19 sections de la NST au lieu de 175 positions : elle n'avait ainsi transmis au SES que ce qu'elle estimait désormais pouvoir être diffusé « tous publics ». Ces données 2002, restreintes, avaient été fournies au SES en mai 2003.

Depuis, des discussions ont été menées avec la SNCF pour tenter d'obtenir une révision de cette position. Suite à ces démarches, la SNCF a, en mai 2004, fourni au SES, pour 2003 et rétroactivement pour 2002, des données avec le détail antérieur en ce qui concerne la nature de la marchandise (175 positions) mais toujours au niveau de la région, et non du département. Les données détaillées sont réservées à l'usage interne du ministère de l'équipement, la diffusion « tous publics » restant réduite (comme indiqué en annexe 2).

S'agissant des transports de voyageurs, la SNCF a toujours été très réticente à fournir des informations détaillées et ce n'est que tardivement (en 2002) que des informations minimales (flux de voyageurs de région à région) ont été communiquées au SES.

III – Les voies à explorer pour faire face à la réduction des informations mises à disposition sur une base volontaire.

Il convient de distinguer ici deux grands types d'utilisations d'informations : l'utilisation de données issues de l'entreprise pour l'exercice de sa tutelle, de son contrôle ou de sa régulation individuelle par l'Etat ; l'utilisation de données pour la production d'informations statistiques, éventuellement utilisées pour la régulation générale d'un secteur. Les voies listées ci-après se situent dans ce dernier champ.

Si l'enquête obligatoire se heurte au problème du secret statistique, si les grandes entreprises nationales ne souhaitent plus mettre à disposition autant d'information sur une base volontaire, trois voies peuvent être explorées :

- l'insertion d'obligations dans les documents contractuels liant l'Etat aux entreprises (contrats de plan ou d'objectifs ; contrats de concession ; autorisations individuelles) ;
- un usage « renforcé » de la Loi statistique ;
- des dispositions législatives ou réglementaires sectorielles.

La première voie, pour éviter des coûts administratifs élevés, devrait s'orienter vers la rédaction de clauses-types de nature statistique à insérer dans les contrats, de manière également à éviter des traitements non homogènes entre entreprises.

La voie de la transmission d'information au titre de la loi statistique de 1951 dans le cadre d'une délégation de service public devrait être explorée : l'ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques a en effet introduit un nouvel alinéa dans la loi de 1951 :

*« Art. 7 bis. - Sur demande du ministre dont relève l'Institut national de la statistique, après avis du Conseil national de l'information statistique, et sauf disposition législative contraire, les informations relatives aux personnes physiques, à l'exclusion des données relatives à la vie sexuelle, et celles relatives aux personnes morales, recueillies dans le cadre de sa mission, par une administration, une personne morale de droit public, ou **une personne morale de droit privé gérant un service public** sont cédées, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques ou aux services statistiques ministériels. »*

Mais ce texte stipule que ces données ne peuvent être cédées qu'à des fins d'établissement de statistiques. Pour satisfaire aux besoins de la tutelle ou du régulateur, d'autres voies doivent donc être empruntées : la voie législative ou réglementaire peut ainsi être envisagée, afin notamment d'éviter de traiter la question au cas par cas, pour répondre à des besoins identifiés et légitimes au regard des conditions spécifiques au secteur (besoin de transparence lié à l'ouverture à la concurrence). On s'abstrait ainsi du cadre de la loi de 1951 en matière de secret statistique, il devient alors possible de publier des informations même lorsque des opérateurs sont largement dominants sur certains marchés. C'est le principe qui a été retenu dans le secteur des télécommunications, où l'Insee, qui a pour ce faire signé une convention avec l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), diffuse des exploitations statistiques intégrant des données collectées par l'ART en application de la loi de régularisation des télécommunications.

En matière de transport, on peut noter à cet égard que la LOTI prévoit déjà, dans son article 5 :

*« Le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent **aux pouvoirs publics** en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens.*

Ces missions sont les suivantes :

[...]

c) **Le développement de l'information sur le système de transports ;**

[...]

*L'exécution de ces missions est assurée par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics **en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent** en vertu des dispositions de la présente loi. »*

En application de telles dispositions, des formulaires administratifs peuvent être élaborés (formulaires dits « CERFA », Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs). Actuellement, c'est la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) qui homologue les formulaires « CERFA », en référence aux textes en application desquels ils ont été élaborés.

Le groupe de travail sur l'inventaire des besoins d'informations sur les transports, dont la mise en place vient d'être décidée par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), aura entre autres tâches celle de définir quelles données doivent être rendues disponibles par les entreprises publiques, et quelle part de ces données doit être diffusée, en fonction de la qualité de l'utilisateur potentiel. (cf mandat du groupe en annexe 3).

GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

PERSPECTIVES D'EVOLUTION CONCERNANT AEROPORTS DE PARIS

La transformation de l'établissement public aéroportuaire en société anonyme

Ainsi qu'il l'a annoncé le 16 octobre 2003 au Président d'Aéroports de Paris, le Gouvernement a décidé de transformer en société anonyme l'actuel établissement public qui exploite les plates-formes aéroportuaires franciliennes.

Le projet de loi et les projets de décret destinés à concrétiser cette décision sont préparés conjointement par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et par l'Agence des participations de l'Etat (APE), qui se sont attachées les conseils de la banque HSBC et de l'avocat Maître François SUREAU. Aéroports de Paris et ses conseils sont associés à l'élaboration de ces textes.

Le projet de loi précité est quasiment finalisé. Il devrait être soumis à l'examen du Conseil d'Etat dans les premiers jours du mois de juillet 2004.

Dans le cadre de cette démarche, la DGAC et l'APE ont exprimé des points de vue convergents sur l'économie du transport aérien ainsi que sur les conditions de régulation et de contrôle du secteur aéroportuaire. Il n'y a pas eu de réels sujets d'opposition.

Sur le fond, cinq orientations majeures président à la réforme engagée :

- la transformation de l'établissement public Aéroports de Paris en société anonyme n'emportera pas, par elle-même, création d'une personne morale nouvelle ;
- l'Etat conservera la majorité du capital de la société anonyme qui résultera de ce changement de statut ;
- le régime juridique qui sous-tend actuellement l'exploitation des plates-formes franciliennes par Aéroports de Paris ne sera pas modifié ; l'autorisation légale d'exploiter, sans limite de durée, dont bénéficie aujourd'hui l'établissement public en application de l'article L 251-2 du code de l'aviation civile sera donc conservée ;
- en revanche, les emprises aéroportuaires et les biens qu'elles supportent, qui relèvent actuellement de la domanialité publique, seront déclassés et transférés en pleine propriété à la société anonyme ; cette disposition s'accompagnera de mécanismes juridiques permettant de garantir durablement l'affectation au service public des biens indispensables à l'exploitation aéroportuaire et de préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat ; en particulier, le ministre chargé de l'aviation civile pourra s'opposer à la cession de biens jugés nécessaires à la continuité du service public ;
- le statut réglementaire des personnels d'Aéroports de Paris sera maintenu.

Parallèlement, le cadre de la régulation économique du secteur aéroportuaire sera substantiellement modernisé avec la quadruple volonté de permettre un juste équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et ceux des opérateurs aéroportuaires, d'assurer à ces

derniers une rémunération convenable des capitaux investis, de donner une visibilité à moyen terme sur l'évolution possible des tarifs et de garantir un service public de qualité au meilleur coût.

Les évolutions de la gouvernance

Le changement de statut précité s'accompagnera d'une évolution des modes de gouvernance de l'entreprise aéroportuaire.

Tout d'abord, **un cahier des charges approuvé par décret** fixera les obligations de service public s'opposant à la société Aéroports de Paris tant en matière de services à rendre que de qualité, de prise en compte des enjeux environnementaux et de participation aux missions de police administrative. La loi ouvrira la possibilité d'infliger à la société exploitante **des sanctions financières** en cas de manquements à ces obligations.

Par ailleurs, le régime normal de régulation économique reposera sur **la signature de contrats pluriannuels d'une durée de 5 ans** entre l'entreprise et l'Etat représenté par les ministres respectivement chargés de l'aviation civile et de l'économie. L'objectif de chacun de ces contrats sera d'explicitier, pour la période considérée, la stratégie de développement des services aéroportuaires, les investissements à réaliser, les niveaux de qualité à atteindre, les perspectives d'évolution des charges et le taux maximal d'évolution moyenne des redevances.

Le conseil d'administration sera ramené de 21 à 18 membres conformément au droit commun, résultant de la loi sur la démocratisation du secteur public. Toutefois, afin d'éviter de nouvelles élections des représentants des salariés, la composition de ce conseil sera maintenue provisoirement à 21 membres, qui, à l'exception du Président et des salariés élus, seront tous renouvelés lors du changement de statut de l'établissement Aéroports de Paris.

Un commissaire du gouvernement et un commissaire de gouvernement adjoint désignés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, seront habilités à siéger avec voix consultative au conseil d'administration précité. Contrairement à la situation actuelle, ils ne disposeront cependant pas d'un pouvoir de véto. Ils seront uniquement chargés d'exprimer les orientations de la politique du Gouvernement.

La fonction d'inspecteur général d'Aéroports de Paris, nommé par le ministre chargé de l'aviation civile, sera quant à elle, supprimée. Le contrôle technique de sécurité des infrastructures et de leurs conditions d'exploitation sera assuré par la Direction générale de l'aviation civile à travers le processus de **certification des exploitants d'aérodromes** imposé par l'organisation internationale de l'aviation civile (OACI).

En matière de **reporting et de comptes**, la société Aéroports de Paris ne sera plus soumise au décret n°53-708 du 09 août 1963 qui impose une approbation conjointe des ministères des finances et de l'équipement des prises de participation et de certains documents financiers. Elle demeurera, en revanche, soumise au décret n° 55-733 du 26 mai 1955 sur le contrôle d'Etat. Le cahier des charges susvisé lui fera, en outre, obligation :

- de tenir une comptabilité auditable ;
- d'effectuer un reporting financier annuel, tant au ministre des finances qu'à celui chargé de l'aviation civile, pour l'ensemble de son activité et pour certaines missions spécifiques telles que la sûreté ou l'assistance en escale ;

- de fournir un reporting périodique sur l'exécution de ses missions, et notamment sur la capacité des installations aéroportuaires, sur l'avancement des opérations d'investissement et sur la qualité du service rendu.

Enfin, Aéroports de Paris dispose dès maintenant de **commissaires aux comptes** qui ont procédé pour la première fois pour l'exercice 2003 à la certification des comptes sociaux et consolidés. L'établissement sortira du régime de la comptabilité publique au 1^{er} juillet 2004.

GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES
PERSPECTIVES D'EVOLUTION CONCERNANT AIR FRANCE

La situation d'Air France est désormais sensiblement différente de celle des autres entreprises du domaine des transports dans le capital desquelles l'Etat est présent.

La réglementation du transport aérien découle très largement de textes communautaires (que ce soit dans les domaines techniques et économiques), qui s'appliquent de la même façon à toutes les entreprises du secteur – secteur qui est entièrement ouvert à la concurrence dans la Communauté, et largement ouvert s'agissant des liaisons extracommunautaires. Dès lors, en termes de régulation, Air France ne présente pas de spécificité.

S'agissant des missions d'intérêt général, Air France est également, dans les faits depuis de nombreuses années, et en droit depuis sa privatisation, soumise aux mêmes règles que les autres compagnies aériennes françaises, qui découlent très largement de la réglementation communautaire. Aujourd'hui, la partie de l'activité d'Air France relevant du service public est très ténue.

Avec sa privatisation, le statut du personnel, qui était fixé réglementairement par le ministre des transports, est figé et va disparaître entièrement dans deux ans.

Sans nier le rôle prépondérant d'Air France dans le transport aérien français, les relations du ministère des transports avec Air France n'ont donc plus de spécificité.

Sur le plan des principes, il semble donc que, s'agissant de la "gouvernance" d'Air France, le rôle du ministre des transports soit désormais principalement d'apporter son expertise en matière de transport aérien à "l'Etat actionnaire", l'APE ne pouvant se prévaloir de compétence sectorielle particulière en ce domaine.

Le principe sur lequel se sont accordés notre ministère et le MINEFI, à ce stade, est la nomination à parité des administrateurs représentant l'Etat (8 à ce stade, 6 avec l'évolution de la structure du groupe Air France-KLM, et 3 une fois que l'Etat aura réduit sa participation aux alentours de 20 % du capital). Ce principe, qu'il conviendra de maintenir, répond au souci d'apporter les compétences du ministère à l'Etat actionnaire.

Cependant, il va de soi que, en pratique, la présence de représentants du ministère des transports au conseil d'administration d'Air France est de nature à permettre une information précieuse de ce ministère sur la première, et de loin, compagnie aérienne française, et à faciliter ainsi son rôle de régulateur du transporteur aérien.

Décrets arrêtés circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Décret n° 2004-63 du 10 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'Etat »

NOR *ECOZ0400043D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, notamment ses articles 21 et 67 ;

Vu la loi n° 86-912 du 6 août 1986 modifiée relative aux modalités de privatisations ;

Vu la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992), notamment son article 71 ;

Vu le décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat, modifié par les décrets n° 73-501 du 21 mai 1973, n° 99-287 du 13 avril 1999 et n° 2002-1502 du 18 décembre 2002 ;

Vu le décret du 8 février 1991 portant suppression de la direction des assurances et transfert de ses attributions à la direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et du budget ;

Vu le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements et entreprises du secteur public, notamment son chapitre II ;

Vu le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale ;

Vu le décret n° 99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire, modifié par le décret n° 2003-374 du 12 avril 2003 ;

Vu le décret n° 99-255 du 2 avril 1999 relatif au Haut Conseil du secteur public ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central en date du 2 juillet 2004,

Décète :

Art 1^{er} I. – Il est créé, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sous le nom d'Agence des participations de l'Etat, un service à compétence nationale placé auprès du directeur du Trésor.

II. – L'agence exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, la mission de l'Etat actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'Etat qui figurent sur la liste annexée au présent décret.

Elle exerce cette mission en liaison avec l'ensemble des ministères chargés de définir et de mettre en œuvre les autres responsabilités de l'Etat.

III. – L'agence est dirigée par un directeur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie, sur proposition du directeur du Trésor. Il peut être assisté d'un adjoint nommé par arrêté du même ministre, sur proposition du directeur général de l'agence.

Art 2 I. – L'agence propose au ministre chargé de l'économie la position de l'Etat actionnaire en ce qui concerne la stratégie des entreprises et organismes figurant sur la liste annexée au présent décret, dans le respect des attributions des autres administrations intéressées. A ce titre, elle analyse la situation économique et financière de ces entreprises et organismes et sollicite les compétences des administrations intéressées.

Elle met en œuvre les décisions et orientations de l'Etat actionnaire.

En tant que de besoin, l'agence participe, en liaison avec les administrations compétentes, à l'élaboration des contrats qui lient ces entreprises et organismes à l'Etat.

II. – L'agence examine, en liaison avec les ministères intéressés, les principaux programmes d'investissement et de financement des entreprises et organismes susmentionnés ainsi que les projets d'acquisition ou de cession, d'accord commercial ou de coopération et de recherche et développement. Elle propose au ministre chargé de l'économie la position de l'Etat actionnaire sur ces sujets et la met en œuvre.

III. – L'agence :

- s'assure, le cas échéant avec le commissaire du Gouvernement, de la cohérence des positions des représentants de l'Etat participant aux organes délibérants de ces entreprises et organismes. Elle représente l'Etat aux assemblées d'actionnaires ;
- peut être consultée pour les nominations et révocations des membres des organes délibérants nommés par décret, autres que les représentants de l'Etat, dans les entreprises et organismes susmentionnés ;
- évalue régulièrement la gestion mise en œuvre par les dirigeants des entreprises et organismes susmentionnés, en liaison avec les autres administrations concernées ;
- contrôle l'activité des personnes de droit public figurant sur la liste annexée au présent décret et la gestion financière des personnes contrôlées et propose, après avis du ministre chargé du budget, les évolutions relatives aux modalités d'exercice de ce contrôle. Elle recourt à cet effet, en tant que de besoin, aux services de l'inspection générale des finances et du contrôle d'Etat. L'entreprise ou l'organisme contrôlé est tenu de lui communiquer toutes les informations nécessaires à l'exécution de sa mission ;
- propose, après avis des ministères concernés, les évolutions statutaires des entreprises et organismes susmentionnés. Elle assure la préparation et la mise en œuvre des décisions prises en ces matières en liaison avec les administrations concernées ;
- met en œuvre, pour le compte du directeur du Trésor, les opérations en capital concernant les organismes susmentionnés.

IV. – Le directeur du Trésor peut déléguer au directeur général de l'agence les compétences qu'il exerce par délégation du ministre de l'économie en application du II du présent article, pour des opérations d'un montant inférieur à des seuils que le ministre détermine.

V. – L'agence établit le rapport relatif à l'Etat actionnaire prévu par l'article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Elle participe au suivi des questions relatives à la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

Art 3 Il est institué un comité de direction de l'Etat actionnaire. Ce comité détermine le cadre général d'évolution du secteur public, ses principes de gouvernance et de contrôle dans lesquels s'inscrit l'action de l'agence.

Le comité de direction de l'Etat actionnaire est présidé par le ministre chargé de l'économie, qui peut être représenté par le directeur du Trésor et comprend :

- le ministre chargé du budget, ou son représentant ;
- le ministre chargé de l'industrie, ou son représentant ;
- le ministre chargé de la défense, ou son représentant ;
- le ministre chargé de l'équipement, ou son représentant ;
- le ministre chargé des transports, ou son représentant ;
- le ministre chargé de la communication, ou son représentant.

Les membres du comité directeur ou le directeur du Trésor peuvent saisir le comité de direction pour examiner une orientation stratégique concernant une entreprise ou un organisme susmentionné.

Le comité de direction de l'Etat actionnaire se prononce, sur demande de l'un de ses membres ou de l'agence des participations, sur les sujets mentionnés à l'article 2-II du présent décret.

L'agence des participations assure le secrétariat du comité de direction de l'Etat actionnaire.

Art 4 Les conditions d'exercice par ses personnels des missions assurées par l'agence des participations de l'Etat font l'objet d'un règlement intérieur et d'une charte de déontologie arrêtés par le directeur général de l'agence.

Art 5 L'agence des participations de l'Etat dispose, sur les crédits gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Art 6 Le directeur général de l'Agence des participations de l'Etat peut déléguer sa signature aux fonctionnaires de catégorie A ou agents contractuels de niveau équivalent de l'agence.

Art I. – Au septième alinéa de l'article R.* 122-18 du code de la voirie routière, les mots : « directeur du Trésor » sont remplacés par les mots : « directeur général de l'Agence des participations de l'Etat ».

II. – Au dixième alinéa de l'article 8 du décret du 19 mars 1999 susvisé, les mots : « directeur du Trésor » sont remplacés par les mots : « directeur général de l'Agence des participations de l'Etat ».

III. – 1° A l'article 1^{er} du décret du 2 avril 1999 susvisé, les mots : « directeur du Trésor » sont remplacés par les mots : « directeur général de l'Agence des participations de l'Etat ».

Art Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre de la défense, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministre de la culture et de la communication, le

ministre délégué à l'industrie, le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 9 septembre 2004.

JEAN-PIERRE RAFFARIN

Par le Premier ministre :

*Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*
NICOLAS SARKOZY

La ministre de la défense,
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*Le ministre de l'équipement, des transports,
de l'aménagement du territoire,
du tourisme et de la mer,*
GILLES DE ROBIEN

*Le ministre de la fonction publique
et de la réforme de l'Etat,*
RENAUD DUTREIL

*Le ministre de la culture
et de la communication,*
RENAUD DONNEDIEU DE VABRES

Le ministre délégué à l'industrie,
PATRICK DEVEDJIAN

*Le secrétaire d'Etat au budget
et à la réforme budgétaire,*
DOMINIQUE BUSSEREAU

Le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat,
ERIC WOERTH

*Le secrétaire d'Etat aux transports
et à la mer,*
FRANÇOIS GOULARD

D crets arr t s circulaires

TEXTES G N RAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

D cret n° 2004 63 du septembre 2004 portant cr ation du service comp tence nationale
« Agence des participations de l'Etat (rectificatif)

NOR ECOZ0400043Z

Rectificatif au *Journal officiel* du 10 septembre 2004, édition papier, page 15930, 2^e colonne, et édition électronique, texte n° 5, après les signataires, ajouter l'annexe suivante :

A N N E X E

ENTITÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Ainsi que leurs filiales et participations

Alstom.
Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT).
Aéroport de Bâle-Mulhouse.
Aéroports de Paris (ADP).
Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'Etat.
Air France (KLM).
Arte France.
Autoroutes de France.
Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR).
Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF).
Autoroutes du Sud de la France (ASF).
Bull.
Caisse nationale des autoroutes.
Casino d'Aix-les-Bains.
Charbonnages de France (CDF).
Civi.pol conseil.
CNP-Assurances.
Compagnie générale maritime et financière (CGMF).
Développement des agro-industries du Sud (DAGRIS).
DCN.
Défense conseil international groupe DCI.
Entreprise minière et chimique.
Electricité de France (EDF).
ERAP.
Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR).
Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD).
France Télécom.
France Télévision.
Gaz de France (GDF).
GIAT Industries.
La Française des jeux.
La Poste.
Ports autonomes.
Radio France.

Radio France international (RFI).

Radio France Outre-Mer (RFO).

Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Renault SA.

Réseau ferré de France (RFF).

SEMMARIS.

Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB-Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc).

Société de gestion de garanties et de participations (SGGP).

Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA).

Société des chemins de fer luxembourgeois.

Société des participations du CEA (AREVA).

Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD).

Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA).

Société française d'études et réalisations équipements aéronautiques.

Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

Société Imprimerie nationale.

Société internationale de la Moselle.

Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

SNECMA.

Société nationale des poudres et explosifs (SNPE).

Société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL.

Thomson SA.

Et, par ailleurs, les participations dans les entreprises dont l'Etat détient moins de 1 % du capital.



Agence des participations de l'État

REGLES DE GOUVERNANCE REGISSANT LES RELATIONS DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT ET DES ENTREPRISES A PARTICIPATION DE L'ETAT

La mise en place de l'APE doit permettre de renforcer la gouvernance des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation, en s'inspirant des recommandations des groupes de travail présidés par M. Bouton, M. Barbier de la Serre et de la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Douste-Blazy, des meilleures pratiques en vigueur et en respectant les contraintes spécifiques liées à l'organisation de l'Etat, au caractère public de la majorité des entités détenues et aux missions d'intérêt général dont certaines sont chargées.

Les règles de gouvernance énoncées ci-dessous portent sur les relations entre l'entreprise et l'Etat en tant qu'actionnaire. Elles doivent permettre de mieux distinguer celles-ci des relations concernant l'Etat dans son rôle de régulateur (responsable des conditions techniques et juridiques d'exercice d'une activité), financeur ou acheteur. Elles ne se substituent pas aux dispositions légales et réglementaires s'appliquant aux entreprises du secteur public, notamment à la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et aux décrets des 9 août 1953 et 26 mai 1955 concernant notamment le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques.

Ces règles visent à établir un standard de qualité qui sera appliqué aux entreprises qui sont contrôlées par l'Etat et qui sera proposé et défendu par les représentants de l'Etat, en concertation avec les autres actionnaires, aux conseils d'administration ou de surveillance des entreprises du secteur privé à participation publique.

Ces règles sont générales. Leur détail et les modalités de leur mise en œuvre doivent être déterminés au cas par cas, en tenant notamment compte du statut de l'entreprise, le cas échéant, de la composition de son capital, ainsi que des dispositions législatives et réglementaires spécifiques. Il revient au président et à la direction générale des entreprises de veiller à la stricte observation de ces règles, dans le respect du principe d'égalité de traitement des actionnaires, lorsque ce principe doit s'appliquer.

*

1. Le bon fonctionnement des organes sociaux de l'entreprise

Le mode de fonctionnement décrit ci-dessous trouve à s'appliquer au sein des sociétés anonymes et des établissements publics à conseil d'administration¹. Le conseil

¹ Les règles ci-dessous sont transposables pour les entreprises ou les établissements publics à conseil de surveillance.

d'administration a pour mission de définir les orientations de l'activité de l'entreprise et de veiller à leur mise en œuvre ; sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées générales et dans la limite de l'objet social, il peut se saisir de toutes questions intéressant la bonne marche de l'entreprise et régler les affaires qui la concernent.

Il est rappelé que la mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise et sa gestion quotidienne relèvent de la direction générale.

Dans l'exercice de son rôle d'actionnaire, l'APE sera notamment sensible aux aspects suivants.

1.1. Compétence du conseil d'administration

- Le conseil valide la stratégie de l'entreprise et veille à sa mise en œuvre. L'entreprise lui soumet un plan stratégique pluriannuel, actualisé chaque année, comportant notamment une analyse du positionnement par rapport à ses principaux concurrents, une projection des investissements nets, ainsi qu'un plan d'affaires argumenté, comportant, le cas échéant, un tableau prévisionnel des commandes. La présentation du plan stratégique est menée en deux temps. Dans un premier conseil, il est mené un débat d'orientation arrêtant les grands choix stratégiques de l'entreprise sur la base d'éléments précis transmis préalablement au conseil par la direction générale de l'entreprise. Un conseil ultérieur valide le plan stratégique détaillé de l'entreprise.
- L'entreprise présente régulièrement au conseil une analyse de la mise en œuvre de la stratégie.
- L'entreprise soumet chaque année au conseil, en fin d'année, un projet de budget de l'année suivante, en le plaçant dans la perspective des projections pluriannuelles du plan stratégique. Ce projet est fondé sur des hypothèses explicites d'évolution des grandes masses budgétaires pertinentes de l'entreprise. L'entreprise doit présenter régulièrement le suivi du budget et justifier précisément les éventuels écarts.
- Le fonctionnement du conseil d'administration doit être régi par un règlement intérieur. Ce règlement doit notamment préciser les caractéristiques des opérations qui doivent recueillir l'approbation préalable du conseil (opérations extérieures d'acquisition et de cession, opérations significatives hors plan stratégique, opérations de croissance interne et de restructuration) et préciser les éléments qui doivent faire l'objet d'un reporting régulier au conseil (situation financière, situation de trésorerie, engagements de la société, suivi des opérations stratégiques). Le règlement intérieur précise également les conditions dans lesquelles le conseil est informé de la vie des filiales (stratégie, budget, opérations principales).

1.2. Les comités du conseil

1.2.1 Principes généraux

- Les comités préparent, par un travail technique approfondi, les décisions du conseil. Ils n'ont pas de pouvoir de décision propre.
- Le président d'un comité rapporte les travaux du comité à la séance du conseil qui suit. Tous les sujets abordés par les comités font l'objet d'un débat en conseil.
- Les comités se réunissent au moins trois jours ouvrables avant le conseil qui suit.

- Les comités doivent être composés d'administrateurs compétents dans le domaine du comité. Ils doivent être composés pour une part significative d'administrateurs "indépendants"².

1.2.2 Le comité d'audit

- Un comité d'audit est institué dans les entreprises à participation publique.
- Il est obligatoirement saisi de l'examen des comptes et de leur annexe, ainsi que des rapports de gestion afin d'éclairer le conseil d'administration sur la fiabilité et la qualité des informations qui lui sont transmises. Le comité prête une attention particulière au périmètre et aux méthodes de consolidation. Lors de l'examen des comptes, une période d'échange avec les commissaires aux comptes en l'absence de l'entreprise est prévue.
- L'entreprise lui présente ses méthodes comptables, son plan et son bilan d'audit interne, sa politique de communication financière ainsi que ses principaux éléments de communication financière.
- Le comité examine les risques d'engagement hors bilan significatifs. Il entend le responsable de l'audit interne, en l'absence de la direction générale, et donne son avis sur l'organisation de son service. Le comité est informé du programme de contrôle de l'audit interne et il est destinataire des rapports d'audit interne ou d'une synthèse périodique de ces rapports.
- Le comité d'audit organise la procédure de choix des commissaires aux comptes qui sont systématiquement mis en concurrence et émet une recommandation au conseil sur le choix des commissaires aux comptes. Il veille au respect du principe de séparation des activités de conseil et de commissariat aux comptes ; à cette fin, il dispose à échéance régulière du recensement des activités de conseil engagées dans l'entreprise et ses filiales.
- Il se réunit au moins trois fois par an (au moins une réunion indépendante de l'examen des comptes annuels et semestriels).

1.2.3 Autres comités

- Un comité stratégique est institué dans les entreprises à participation publique. Il prépare la discussion au conseil du plan stratégique pluriannuel. Il délibère des modalités de réalisation des opérations stratégiques de l'entreprise et de ses filiales, telles qu'identifiées dans son règlement intérieur.
- Un comité des rémunérations peut être créé. Il délibère notamment sur toutes les formes de rémunération des dirigeants, en recherchant la plus grande adéquation entre la part variable de la rémunération et les objectifs de l'entreprise.
- Le président peut proposer l'institution de tout autre comité spécialisé qu'il estime utile à la bonne marche de l'entreprise.

1.2. Règles communes relatives au fonctionnement du conseil et des comités

- Toute séance du conseil ou d'un comité donne lieu à la rédaction et l'approbation d'un procès-verbal ou d'un compte rendu.
- Il est systématiquement rédigé un règlement intérieur du conseil et de chacun des comités qui définissent notamment leurs domaines de compétence de ces organes et précisent l'engagement de confidentialité de leurs membres.

² Un administrateur est indépendant lorsqu'il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec l'entreprise, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre sa liberté de jugement.

- Ces règlements fixent à au moins 5 jours ouvrables le délai de transmission des documents préparatoires aux administrateurs ; en dehors des situations exceptionnelles, si ce délai n'est pas respecté et concerne un point soumis au conseil pour décision, les administrateurs représentant l'Etat pourront demander son report.
- Les administrateurs doivent s'engager formellement à respecter le règlement intérieur du conseil d'administration et des comités dont ils sont membres.
- Dans des conditions précisées dans le règlement intérieur, les comités peuvent recourir à des expertises externes, dont le coût éventuel est pris en charge par l'entreprise.
- Au plus tard, lors du dernier conseil de l'année calendaire, les administrateurs disposent d'un calendrier prévisionnel des réunions du conseil et des comités pour l'année suivante.

*

2. Les relations de l'entreprise avec l'Agence des participations de l'Etat

Interlocutrice des entreprises en ce qui concerne leurs relations avec l'Etat actionnaire, l'APE veillera notamment aux aspects suivants :

2.1 La mise en place d'un reporting mensuel

- Les entreprises transmettent mensuellement aux administrateurs issus de l'APE un tableau de bord contenant les principaux indicateurs financiers et le cas échéant des indicateurs qualitatifs représentatifs de l'activité et de la vie de l'entreprise, inspiré du reporting interne destiné au comité exécutif. Le choix des indicateurs est adapté à chaque entreprise et est révisé régulièrement.

2.2.L'organisation de réunions régulières de bilan et de préparation des échéances importantes

- A échéance régulière et au minimum une fois par an, la direction générale de l'entreprise rencontre l'APE afin de lui présenter les principales évolutions de l'entreprise et ses perspectives stratégiques. Ces rencontres sont également l'occasion d'évoquer les relations entre l'APE et l'entreprise et notamment d'évaluer le respect des règles de gouvernance énoncées par le présent document.
- Au cours des travaux d'élaboration des budgets annuels au sein des entreprises publiques, des points d'étape organisés entre les administrations concernées et l'entreprise permettent une concertation approfondie en vue d'éventuels arbitrages.
- Les investissements exceptionnels et les opérations de croissance externe font l'objet d'une présentation approfondie suffisamment en amont de la procédure de validation.
- En amont de la présentation des comptes au conseil d'administration, une concertation sur le choix des méthodes comptables est organisée.

2.3 La recherche d'une meilleure connaissance opérationnelle de l'entreprise

- La direction générale désigne des correspondants chargés d'être les principaux points de contacts réguliers des différents interlocuteurs de l'APE.
- La direction générale propose aux interlocuteurs de l'APE un programme régulier de rencontres avec des responsables des branches d'activité et de visites de site.

*

3. Une organisation adaptée aux situations exceptionnelles

3.1 Les opérations en capital

- Les opérations sur le capital de l'entreprise relèvent de la responsabilité de l'actionnaire.
- Lorsque l'opération en capital concerne une filiale de l'entreprise, des réunions régulières d'information sont organisées selon des modalités fixées par l'APE, entre l'APE, l'entreprise et le cas échéant leurs conseils, dans les limites prévues par la loi.
- La communication sur les opérations en capital doit respecter le partage des rôles entre l'actionnaire et l'entreprise. La communication sur l'opportunité de l'opération et ses principales modalités relèvent de l'actionnaire - dans le cas de l'Etat en règle générale du Ministre - ; les modalités de communication sur la conduite de l'opération sont à arrêter au cas par cas selon la nature de l'opération (primaire, secondaire, OPE...).

3.2 Les missions d'audit

- Conformément à la réglementation en vigueur, l'Etat actionnaire peut diligenter une mission d'audit sur un sujet concernant la gestion ou la stratégie d'une entreprise publique ou de ses filiales. Les membres de cette mission ont accès à toutes les informations et tous les interlocuteurs pertinents au sein de l'entreprise.

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