

CIRIEC
Luc Bernier

**Public Enterprises Today: Missions,
Performance and Governance**

Learning from Fifteen Cases

**Les entreprises publiques aujourd'hui :
missions, performance, gouvernance**

Leçons de quinze études de cas

INTRODUCTION

The Future of Public Enterprise Another Look at an Old Idea

LUC BERNIER

ENAP

MASSIMO FLORIO

University of Milan, Italy

Introduction

Despite the large-scale privatisations over the last three decades (Bognetti and Obermann, 2008), Governments, either at national or local level, still own or partly-own a wide range of organisations providing public services (and of course other functions). They have also created new ones. For several reasons, privatisation policies have left under the control of Government a core of public enterprises. The question arises: how should Governments define the missions, the performance criteria, and the governance mechanisms of the old and newer public enterprises in a changing environment?

CIRIEC's International Scientific Commission on Public Services/ Public Enterprises has launched an international research project to revive the subject of public enterprise as an important field of analysis in the perspective of public economics and of social sciences in general. Special issues of *Journal of Economic Policy Reform* (2014) and of the *Annals of Public and Cooperative Economics* (2015) have been published or will be in the near future in relation to this book that is an essential part of this project. The book includes fifteen cases studies that have been presented at the Milan European Economy Workshop in June 2013 that has been co-financed by the funds of the Jean Monnet Chair of European Union Industrial Policy and CIRIEC.

This introduction presents the context, rationales, concepts, scope of the analysis, methodology of the project that have lead to these cases

studies that are presented in the following chapters. At the end of the book, a general conclusion presents the lessons learned.

Context

According to Christiansen (2011), who reports the results of a wide data collection exercise, State-owned or partly State-owned enterprises (SOE) in the OECD Members States employ more than 9 million people, are worth USD 3 trillions in terms of net assets, and are mostly concentrated in the network industries and the financial sectors. In absolute terms, countries as diverse as the USA, Japan, France, Italy, UK, Poland, Turkey, Canada, just to mention some, stand out as the hosts of important SOEs. These include mostly public utilities, but – following the recent global crisis – also temporarily, for example, a major car manufacturer in the USA (General Motors), one of the biggest banks of the world (Royal Bank of Scotland), and other entities as well as insurance companies.

The OECD survey is incomplete in terms of country coverage, and of type of firms. For example, the very large number of municipally-owned utilities in Germany or in the Scandinavian countries are not covered. Some information at country level is provided by CEEP (2010), which focuses, however, on the different issue of mapping the provision of services of general interest in Europe. Thus, the exact definition and statistical information on contemporary public enterprises are relatively un-surveyed.

Nevertheless, it is beyond doubt that Governments in Europe and elsewhere (fully or partly) own a large number of organisations providing public services. These include inter alia electricity and gas supply, telecommunications, postal services, water and sewage, waste collection, local transport, railways, ports and airports, and several others. In many countries, core financial players are under the control of Governments, including major banks, insurance companies, pension funds, etc. Social services, such as health, education, childcare, vocational training, etc. are still widely supplied by public organizations, in some cases as trusts, public corporations, public-private-partnerships (PPPs).

In this book, we shall refer to “public enterprises”, in the broad meaning of organisations (a) directly producing public services, either through liberalized market arrangements or under franchised monopoly, (b) ultimately owned or de facto controlled by public sector entities, (c) with a public mission that can be identified in legislation, regulation, statutes, etc., (d) whose ownership in principle can be shifted to the private sector.

This definition excludes from our scope of research several other organisations:

- manufacturing companies owned directly or indirectly by the public sector;
- departments or agencies, which deliver core government functions (defence, law and order, etc.);
- companies which have been put temporarily under Government control following a bankruptcy, or for other reasons, but for which no public mission can be identified (more on this below).

In this perspective, Governments still own substantial productive assets, recruit managers and employees, and accumulate human capital in the public sector, in activities where private investors actually or potentially operate as well. Is this fact a remnant of past history, due to delays in the privatisation agenda, or is it a symptom that public enterprises will remain with us in the future? And, if the latter holds, how can we explain and forecast the survival of these organizations? The case studies presented here illustrate how varied the experience of public enterprises can be and how they can adapt to changing environments in different parts of the world.

Conceptual Framework

Public Mission – Definition

Given our definition of public enterprises, it is important to distinguish two different issues related to public missions of the organizations to be considered: missions of general interest, and public service missions (CEEP-CIRIEC 2000).

General Interest Goals

Governments always have some broad objectives in terms of macroeconomic and other national policy goals. These include for example policies related to employment, containment of inflation, promotion of research and development, of human capital, of fixed capital accumulation, competition and industrial policies. The internalisation of these objectives from public and private enterprises depends upon laws and other forms of regulation. Historically, public enterprises have been involved in these general interest goals in several ways: for example, they had to sustain public investment, to employ labour in certain regions; they were not allowed to increase their tariffs in times of high inflation, etc. Market opening clearly constrains the potential commitment of public enterprises in these areas of Government intervention. And via regulation, the European Union for example also subjects state aid to scrutiny.

The Public Service Mission

Under a more direct mechanism of control, public enterprises are required to perform certain specific tasks. Here Government ownership may act through hierarchical linkages. While issues of principal-agent relations and of asymmetric information have been discussed in the context of any regulated organisation, public enterprises are closer to the public principal, and hierarchy is a more effective mechanism than under private ownership. Specific forms of universal service obligations, in principle, can be applied to any service provider, including the private ones, but the direct linkage between Ministries, regional Governments, Mayors and public service providers is a powerful internalisation mechanism.

Research Object and Proposed Methodological Approach

The traditional normative theory of public enterprise started often from a set of assumptions, such as statutory monopoly at national or local level, the direct relationship between public planning and service provision, symmetric information between principals and agents, departmental regulation of prices, etc. These assumptions are less realistic today. In contrast, contemporary public enterprises are often operating in the context of mixed oligopoly, exposure to international markets, regulation by independent authorities, information asymmetries, and a less close relationship with public policy making. In many cases the legal arrangements for public enterprises have changed as well, from public sector entities subject to administrative law toward corporate entities subject to civil law, applicable in similar ways to privately owned organisations.

If public enterprises are to survive in the next decades, what kind of predictions and prescriptions can be distilled by modern public economics theory, and by the advancement of other social sciences, in order to improve their efficiency and effectiveness? Can we learn from privatisation and re-nationalisation? This book offers a few answers that will have to be completed by future research.

One possible approach to look at these two broad questions (actual missions and normative theory) is to focus on *case studies of contemporary public enterprises*. In an evolutionary perspective, organisations which have been able to adapt themselves to the new post-privatisation/liberalisation environment may suggest lessons to be learned, drawing from their resilience and change in the new context. There is also something to learn from failures in the adaptation process and of mixed results.

The most promising candidate case studies have been selected based on a call for proposals. The number of selected organizations does not always

need to be high. Albert Hirschman built his seminal book “Development Projects Observed” around eleven case histories. Elinor Ostrom also used a limited number of case histories in her work on common goods. There are several other examples in social sciences of influential research based on limited, but well-chosen and carefully analysed case studies, and we should be inspired by former research based on this approach.¹ The fifteen case studies presented here can also be supplemented by recent work built in similar fashion (see Lethbridge, 2014; Macdonald, 2014).

The case studies focus on a set of specific themes including at least the six following ones.

Public Mission, Market Opening, and Performance

Under market opening, a plurality of actors enter the arena of public services provision, from multinationals to NGOs, from public-private partnerships (PPPs) to municipally or State-owned enterprises, and compete in some way. They have different performance criteria: financial profitability for private investors, social welfare for public enterprises, or combined criteria for PPPs. Competition can take the form of competition in the market, or for the market (à la Demsetz). How can missions of general interest, and specific public service missions, be accommodated in this environment? Does this plurality of players lead to stable equilibria? Under which conditions does public ownership welfare-dominate other arrangements? Is market opening desirable *per se* or is it wasteful in some cases? Models of mixed oligopoly have tried to answer the questions, and some empirical studies have been carried out in this area. There is however less evidence on the adaptation necessary to the public enterprise to survive the change. Is in fact the adaptation destroying the public missions of the organisation? Or can the general interest and public service missions be preserved within the new environments and strategies? What can we learn from case studies of contemporary and past arrangements under market opening?

Governance

This topic has been widely researched for private organisations in recent years, also because of the perceived wide failures of arrangements in such industries as banking, or in large listed companies, etc. Do we have any evidence that some governance mechanisms are more effective for public enterprises? Is the huge literature on corporate governance of large private firms relevant to public enterprises, with citizens as the ultimate owners instead of shareholders and consumers? The OECD and the World Bank have occasionally suggested corporate governance

¹ See for example, World Bank, 2005; Flyvbjerg, 2006.

principle for public enterprises, when privatisation is unfeasible or undesirable. The New Public Management (NPM) literature has suggested quasi-market mechanisms. There are traditional and new questions in this domain. Who appoints managers? To whom are they accountable? How to pay them? How to measure the performance? Should industrial relations be designed to imitate the private sector? To what extent should employees and consumers be represented in the governance of public enterprises?²

Regulation

The relationship between public enterprises, regulators and policy makers is now perhaps more complex than it was in the past. Do independent regulators, which after all are public sector employees, bring an added value when public enterprises are concerned, or do they add to the transactions costs of their management? Do managers tend to capture regulators? How do regulators act when they face a mixed oligopoly? The current regulatory economics literature focuses more on the issue of “incumbents” and asymmetric regulation, but often tends to skip the paradoxes arising from different public sector entities, which interact in the market. It would be important to understand the nature of the relationship between regulators, Ministries, and public enterprise managers, as this is perhaps the most important change in the architecture of government that has changed the role of public enterprises, beyond the Morrisonian tradition of arms’ length control.³

Finance

Public enterprises used to be financed in three ways, according to countries and sectors: transfers from the Treasury (i.e. general taxation), bond finance, and tariffs. One core aspect of the traditional doctrine of public enterprise was optimal pricing, e.g. the Ramsey-Boiteux view of the case of budget constrained firms (which is the normal case under EU state aid legislation). In the Laffont-Tirole framework the optimal pricing mechanism has been widely modified by principal-agent issues. In practice, there is limited evidence that price equilibria in regulated mixed oligopoly have converged towards socially efficient pricing of a sort. Which is or should be the pricing strategy, if any, of public enterprises in the current circumstances? This issue is closely related to the next topic. Transfers from the Treasury are now limited by State aid regulations in the EU, but exceptions are still possible. Bond finance,

² See for example Palcic *et al.*, *On employees’ ownership in the transition from public to private ownership*, 2011.

³ This is common law term (see e.g. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/A/ArmsLength.aspx>), which needs a careful re-thinking today in our context.

assisted or not by guarantees from the state, is also a current opportunity. In some cases, indirect international bond finance is possible (e.g. by the European Investment Bank (EIB), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), World Bank). What should be the optimal financial mix for the future, learning from the experience?

Distribution and Social Welfare

Another core concern of the traditional theory was about distributive issues. Cross-subsidies of tariffs were used to force universal coverage under balanced budget, and other mechanisms were in place to ensure the distributive mission of public enterprises. Do public enterprises still perform a role in redistribution of welfare, or has this role been definitively delegated to taxation/subsidies and other mechanisms? There is considerable literature on these issues,⁴ for example related to fuel poverty, but the way social affordability of public services should be achieved is still lacking an adequate frame of analysis.

Implementing the General Interest Goals

Public enterprises, as mentioned, and recently restated by Millward (2011), had also some political functions, related to national or local strategies. This was or still is also a matter of perceptions by users and by decision-makers. Examples are issues of territorial cohesion, security of supply, strategic considerations. Are some of these issues still important today for public enterprises in some sectors?

Others

Additional topics include, for example:

- the consequences for public enterprises when owners or stakeholders are spread over different Government levels and jurisdictions;
- human resources, including education and background of managers, incentive pay, role of trade unions and industrial relations in general;
- corruption and quality of institutions;
- climate change, environmental considerations, sustainable development, etc.

Scope of the analysis

As mentioned in section 2, in this project we use the label “public enterprise” in a broad meaning. We encompass in the scope of the

⁴ See for example Clifton *et al.*, 2011.

analysis different levels of Government, including local Government, but in principle also inter-governmental agencies which cannot be considered as belonging to the “State”.⁵

Public enterprises analysed in this book cover various sectors such as water, electricity, financing. They are in both Americas and Europe. They also come from very different administrative traditions such as the German and the Italian or the Canadian.

The case studies have been written around a common template which considers the following topics within a unified framework:

- Identification of the enterprise
- History
- Public mission
- Operations
- Performance
- Governance
- Regulation
- Tariffs, Investment, Finance and Distributional Issues with respect to Public Missions
- an Open Section, and
- Conclusions and Lessons Learned.

Methodology

The proposed research approach for the wider project was divided in three. First, critical reviews of literature on the recent advances in the theory and empirical analysis of public enterprise in general (not limited to one sector or country/continent); two, the selection of interesting case studies of contemporary successful or less successful public enterprises, focussing on their internalised public missions, performance and governance, and analysing them according to the annexed template; and synthesis and lessons learned, with a focus on policy implications for the future.

The collection of case studies is the core of the research project and of this book. Participants to the project were asked that each report should focus on the last ten to twenty years of the selected public enterprise, and should achieve a good understanding of the performance of the enterprise, its governance mechanisms, relationships with government

⁵ See e.g. Warner, *About inter-municipal entities in the US*, 2011; Bernier, *About federal versus provincial public organizations in Canada*, 2011.

and regulators, competition issues, pricing and finance, management and principal-agent problems, organisation's role in terms of social identity and cohesion, etc. The case studies, crucially, needed a combination of desk research from a variety of sources (including existing studies, company reports and websites, press, etc.) and of interviews of different stakeholders. In some cases this can be evaluated in terms of social costs and benefits in quantitative terms, but in other cases a more qualitative assessment may be necessary (Del Bo and Florio, 2012). The case studies presented in this book reflect these various possibilities.

Organisation of the Book

The book is divided in three sections according to the nature of the industries.

In the first section, the five chapters discuss public enterprises in the water and sewage sector. These enterprises are in four different European countries and in Peru. They present an interesting portrait of the transformation of the industry under various administrative traditions and regulatory frameworks. In Paris, it is the return to the State, two cases of renationalisation, a topic that has to be better studied in the future. In other cases, it is the adaptation to changing conditions with the perpetuation of the necessity of offering the basic service to the population.

In the second series of cases studies, we give an overview of some transportation services. From how local transport is organised in Vienna and Brussels, we move to the essential link offered by British Columbia ferries on the west coast of Canada to the as important economic role played by airports in modern Ireland.

In the third section of the book, we look at various public enterprises that also illustrate the possibilities of the formula. Ontario has created a new agency to deal with pressing infrastructure needs. The French postal service has had to face the difficulties acknowledged by all postal systems around the world and found new solutions to a declining industry. The two Italian cases that follow are indicative of the tensions to adapt to the new reality of their economic sector and the need to be more efficient. In Quebec, a financial institution created in the modernisation drive of the 1960s has redefined itself several times to continue its intervention in the economy. Finally, the *Stadtwerke Köln* is an intriguing case of an integrated public conglomerate that offers many services to the population of the city.

The lessons learned from these cases are summarised in the conclusion of the book and are linked to some of the recent development in the scientific literature on the topic and to the case-study methodology literature. Public enterprises are important in this century as they have

been before the privatisation drives that started in the 1980s but they are different from their predecessors, among other things in terms of governance and performance. The cases presented in this book offer a picture from various industries and countries.

As also discussed in the conclusion, although we should not generalise too largely from case studies, important lessons and hypotheses can be drawn from this collective research effort for further studies and public policies of the future.

L'avenir de l'entreprise publique

Revisiter une vieille idée

LUC BERNIER et MASSIMO FLORIO

Introduction

En dépit des privatisations à grande échelle qui ont eu lieu au cours de ces trois dernières décennies (Bognetti and Obermann, 2008), les gouvernements nationaux ou locaux détiennent toujours l'intégralité ou une partie de toute une série d'organisations fournissant des services publics (mais ayant aussi d'autres fonctions). Ils en ont aussi créé de nouvelles. Les politiques de privatisation ont, pour plusieurs raisons, laissé un noyau d'entreprises publiques sous le contrôle du gouvernement. La question se pose de savoir comment les gouvernements définiront les missions, les critères de performance et les mécanismes de gouvernance des anciennes entreprises publiques ainsi que des plus récentes dans un environnement en mutation.

La Commission scientifique internationale Services publics/Entreprises publiques du CIRIEC a initié un projet de recherche international afin de relancer le sujet de l'entreprise publique comme domaine d'analyse important du point de vue de l'économie publique et des sciences sociales en général. Les éditions spéciales du *Journal of Economic Policy Reform* (2014) et des *Annals of Public and Cooperative Economics* (2015) ont été publiées ou le seront dans un avenir proche dans le contexte du présent livre qui constitue une partie essentielle de ce projet. Cet ouvrage comporte quinze études de cas qui ont été présentées lors de l'atelier Économie européenne de Milan en juin 2013, qui a été cofinancé à l'aide de fonds de la chaire Jean Monnet de politique industrielle de l'Union européenne et du CIRIEC.

Cette introduction présente le contexte, les raisons, les concepts, le champ d'analyse ainsi que la méthodologie du projet qui ont mené aux études de cas présentées dans les chapitres suivants. La conclusion à la fin de l'ouvrage résume les enseignements à retenir.

Contexte

Selon Christiansen (2011), qui présente les résultats d'un vaste exercice de collecte de données sur le sujet, les entreprises partiellement

ou totalement détenues par l'État dans les États membres de l'OCDE emploient plus de 9 millions de personnes, elles ont une valeur de 3 milliards de dollars en termes d'actif net et se concentrent principalement dans les secteurs financiers et des industries de réseau. En termes absolus, des pays aussi différents que les États-Unis, le Japon, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Pologne, la Turquie et le Canada, pour n'en mentionner que quelques-uns, se distinguent par leurs importantes entreprises d'État. Celles-ci incluent surtout des services publics, mais depuis la dernière crise mondiale, elles comptent aussi temporairement par exemple, un grand constructeur automobile aux USA (*General Motors*), une des plus grandes banques du monde (*Royal Bank of Scotland*), ainsi que d'autres banques et compagnies d'assurance.

L'étude de l'OCDE n'est pas complète quant aux pays et aux types d'entreprises étudiés. À titre d'exemple, un nombre significatif de services municipaux en Allemagne ou dans les pays scandinaves n'est pas couvert. Certaines informations nationales sont fournies par le CEEP (2010), qui met toutefois l'accent sur un autre aspect, à savoir la cartographie de la fourniture de services d'intérêt général en Europe. Relativement peu d'études portent donc sur la définition précise des entreprises publiques contemporaines et les informations statistiques afférentes.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements – en Europe et ailleurs – détiennent (partiellement ou totalement) un nombre significatif d'organisations fournissant des services publics, parmi lesquels entre autres la fourniture de gaz et d'électricité, les télécommunications, les services postaux, l'eau et les eaux usées, la collecte des déchets, les transports locaux, les chemins de fer, les ports et aéroports, etc. Dans de nombreux pays, les opérateurs financiers clés sont sous le contrôle des gouvernements, parmi lesquels de grandes banques, des compagnies d'assurance, des fonds de pension, etc. Les services sociaux, tels que les soins de santé, l'éducation, les services de garde d'enfants, la formation professionnelle, etc. sont dans une grande mesure assurés par des organismes publics, dans certains cas par des trusts, des entreprises publiques, des partenariats public-privé (PPP).

- Dans le présent ouvrage, nous nous référons aux « entreprises publiques » au sens large d'organisations (a) produisant directement des services publics soit au travers d'accords libéralisés soit dans le cadre de monopoles franchisés, (b) détenues en fin de compte ou contrôlées de facto par des organismes du secteur public, (c) avec une mission publique pouvant être identifiée dans la législation, la réglementation, les statuts, etc., (d) dont la propriété peut en principe être transmise au secteur privé.

Cette définition exclut plusieurs organisations de notre champ de recherche :

- les entreprises manufacturières détenues directement ou indirectement par le secteur public,
- les départements ou agences, qui exercent des fonctions publiques essentielles (défense, ordre public, etc.),
- les entreprises qui ont momentanément été mises sous le contrôle de l'État suite à une faillite ou pour d'autres raisons, mais pour lesquelles aucune mission publique ne peut être identifiée (voir ci-dessous).

Dans cette perspective, les gouvernements détiennent encore d'importants actifs de production, recrutent des gestionnaires et des salariés, et accumulent du capital humain dans le secteur public, dans des secteurs d'activité où opèrent, ou peuvent aussi opérer des investisseurs privés. S'agit-il là d'un vestige de l'histoire dû au retard enregistré sur le programme de privatisation ou est-ce un signe que les entreprises publiques subsisteront à l'avenir ? Dans cette dernière hypothèse, comment expliquer et prévoir la survie de ces organisations ? Les études de cas présentées ici illustrent combien l'expérience des entreprises publiques peut être différente, et la façon dont celles-ci peuvent s'adapter à des environnements en mutation dans différentes parties du monde.

Cadre conceptuel

Mission publique – définition

Vu notre définition des entreprises publiques, il est important de faire la distinction entre deux aspects différents liés aux missions publiques des organisations en question : les missions d'intérêt général et les missions de service public (CEEP-CIRIEC 2000).

Objectifs d'intérêt général

Les gouvernements poursuivent toujours des objectifs généraux sur le plan macroéconomique ou au niveau des autres politiques nationales. Mentionnons à titre d'exemple les politiques d'emploi, de maîtrise de l'inflation, de promotion de la recherche et du développement, les politiques relatives au capital humain, à l'accumulation de capital fixe, les politiques industrielles et de concurrence. L'internalisation de ces objectifs des entreprises publiques et privées dépend des législations et autres formes de réglementation en vigueur. Historiquement, les entreprises publiques ont été impliquées de diverses façons dans ces objectifs d'intérêt général : à titre d'exemple, elles ont dû soutenir les investissements publics, employer de la main-d'œuvre dans certaines régions ; elles n'étaient pas autorisées à accroître leurs tarifs en période d'inflation élevée, etc. L'ouverture du marché restreint clairement

l'engagement potentiel des entreprises publiques dans ces domaines où l'État intervient. En outre, l'Union européenne contrôle, par exemple, les aides d'État par le biais de ses réglementations.

La mission de service public

Dans le cadre d'un mécanisme de contrôle plus direct, les entreprises publiques sont priées d'assumer certaines tâches. Dans ce cas, l'appartenance à l'État peut agir au travers des liens hiérarchiques. Les questions de relations principal-agent et d'information asymétrique ont été discutées dans le cadre des organisations réglementées ; les entreprises publiques sont plus proches du principal public, et la hiérarchie est un mécanisme plus efficace que dans le cadre de la propriété privée. En principe, des formes spécifiques d'obligations de service universel peuvent s'appliquer à n'importe quel prestataire de service, y compris privé, mais le lien direct entre les ministères, gouvernements régionaux, maires et prestataires de services publics est un mécanisme d'internalisation puissant.

Objet de recherche et approche méthodologique proposée

La théorie normative traditionnelle de l'entreprise publique partait souvent d'une série d'hypothèses, telles que le monopole légal au niveau national ou local, le lien direct entre la planification publique et la prestation de service, l'information symétrique entre le principal et l'agent, la réglementation des prix, etc. Ces hypothèses sont moins réalistes aujourd'hui. En revanche, les entreprises publiques contemporaines opèrent souvent dans le contexte d'un oligopole mixte, d'une exposition aux marchés internationaux, d'une réglementation par des autorités indépendantes, d'asymétries de l'information et d'une relation moins étroite avec la prise de décision au niveau public. Dans de nombreux cas, les dispositions légales régissant les entreprises publiques ont aussi changé, les entités du secteur public soumises au droit administratif devenant des sociétés relevant du droit civil qui s'applique aussi aux organisations privées.

Si les entreprises publiques doivent survivre au cours des prochaines décennies, quelle prévision ou prescription peut-on extraire de la théorie de l'économie publique moderne ou des progrès des sciences sociales en vue d'accroître leur efficacité et efficience ? Pouvons-nous tirer un enseignement de la privatisation et de la renationalisation ? Cet ouvrage propose quelques réponses qui seront à compléter par de futures recherches.

Pour aborder ces deux grandes questions (missions effectives et théorie normative), une approche consiste à se concentrer sur des études

de cas d'entreprises publiques contemporaines. Dans une perspective évolutive, les organisations qui ont été à même de s'adapter au nouvel environnement d'après la privatisation/libéralisation, peuvent proposer des enseignements sur la base de leur résilience et changement dans le nouveau contexte. On peut également tirer des leçons des échecs enregistrés dans le cadre du processus d'adaptation ou des résultats mitigés.

Les études de cas les plus prometteuses ont été sélectionnées suite à un appel d'offres. Le nombre d'organisations sélectionnées ne doit pas toujours être élevé. Albert Hirschman a rédigé son ouvrage de référence « *Development Projects Observed* » (Projets de développement observés) autour de onze cas. Elinor Ostrom a aussi utilisé un nombre limité de cas dans son ouvrage sur les biens communs. Il existe quelques autres exemples dans le domaine des sciences sociales de recherches influentes basées sur un nombre restreint d'études de cas bien choisis et soigneusement analysés. Nous devrions nous inspirer des recherches antérieures basées sur cette approche¹. Les quinze études de cas présentées ici peuvent aussi être complétées par des travaux plus récents effectués de façon similaire (voir Lethbridge, 2014 ; Macdonald, 2014).

Les études de cas sont axées sur une série de thèmes spécifiques incluant au moins les six thèmes suivants.

Mission publique, ouverture du marché et performance

Dans le cadre de l'ouverture du marché, une pluralité d'acteurs se lancent dans la fourniture de services publics, depuis les multinationales jusqu'aux ONG, depuis les partenariats public-privé (PPP) jusqu'aux entreprises d'État ou municipales, et se font d'une certaine façon concurrence. Ces opérateurs ont des critères de performance différents : rentabilité financière pour les investisseurs privés, bien-être social pour les entreprises publiques, ou combinaison de critères pour les PPP. La concurrence peut prendre la forme d'une concurrence dite « sur le marché » ou « pour le marché » (à la Demsetz). Comment les missions d'intérêt général et les missions de service public spécifiques peuvent-elles être assurées dans cet environnement ? La pluralité d'acteurs entraîne-t-elle un équilibre stable ? À quelles conditions la propriété publique apporte-t-elle davantage de bien-être par rapport à d'autres modes de propriétés ? L'ouverture du marché est-elle souhaitable en soi ou est-elle peu rentable dans certains cas ? Des modèles d'oligopole mixte ont tenté de répondre à ces questions, et des études empiriques ont été effectuées dans ce domaine. Il existe néanmoins moins de preuve quant au besoin d'adaptation de l'entreprise publique pour pouvoir survivre face

¹ Voir par exemple, Banque mondiale, 2005 ; Flyvbjerg, 2006.

à ces changements. L'adaptation anéantit-elle les missions publiques de l'organisme ? Ou bien les missions d'intérêt général et de service public peuvent-elles être préservées dans ce nouvel environnement et face à ces nouvelles stratégies ? Quels enseignements pouvons-nous tirer des études de cas portant sur les accords contemporains ou antérieurs dans le cadre de l'ouverture du marché ?

Gouvernance

Des organismes privés ont procédé à de nombreuses études sur ce sujet au cours de ces dernières années, entre autres en raison des échecs manifestes au niveau des accords dans des secteurs tels que le secteur bancaire ou dans de grandes entreprises cotées en bourse. Est-il prouvé que certains mécanismes de gouvernance sont plus efficaces pour les entreprises publiques ? L'abondante littérature relative à la gouvernance de grandes entreprises privées s'applique-t-elle aux entreprises publiques, avec des citoyens comme propriétaires ultimes à la place des actionnaires et des consommateurs ? L'OCDE et la Banque mondiale ont parfois proposé d'appliquer le principe de gouvernement d'entreprise aux entreprises publiques, lorsque la privatisation n'était pas faisable ou pas souhaitable. La documentation sur la nouvelle administration publique propose des mécanismes de quasi-marché. Des questions traditionnelles ainsi que de nouvelles questions se posent à cet égard. Qui nomme les directeurs ? Devant qui ces derniers doivent-ils rendre compte de leurs actes ? Comment les payer ? Comment mesurer leur performance ? Les relations industrielles doivent-elles être conçues de façon à imiter le secteur privé ? Dans quelle mesure les salariés et consommateurs doivent-ils être représentés au niveau de la gouvernance des entreprises publiques ?²

Réglementation

La relation entre les entreprises publiques, les régulateurs et les décideurs politiques est peut-être plus complexe aujourd'hui que dans le passé. Les régulateurs indépendants, qui après tout sont des employés du secteur public, apportent-ils une valeur ajoutée lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques ou augmentent-ils les coûts de transaction de leur administration ? Enregistre-t-on une tendance à la capture de régulation de la part des directeurs ? Comment les régulateurs agissent-ils face à un oligopole mixte ? La littérature actuelle relative à l'économie de la régulation se concentre davantage sur les « opérateurs en place » (incumbents) et la régulation asymétrique, mais a souvent tendance à

² Voir par exemple Palcic *et al.*, *L'Actionariat salarié dans la transition de la propriété publique vers la propriété privée*, 2011.

omettre les paradoxes résultant des différentes entités du secteur public qui interagissent sur le marché. Il serait utile de comprendre la nature de la relation entre les régulateurs, les ministères et les directeurs d'entreprise publique étant donné qu'il s'agit peut-être là du changement le plus important au niveau de l'infrastructure de gouvernement qui a transformé le rôle des entreprises publiques au-delà de la tradition morrisonienne du contrôle à distance³.

Finances

Les entreprises publiques étaient généralement financées de trois façons en fonction des pays et des secteurs : transferts du Trésor (i.e. fiscalité générale), financement par obligations et tarifs. La tarification optimale était un aspect fondamental de la doctrine traditionnelle de l'entreprise publique, par ex. la tarification de Ramsey-Boiteux sous contrainte d'équilibre budgétaire (ce qui est normalement le cas en vertu de la législation de l'Union européenne sur les aides d'État). Dans le cadre d'analyse de Laffont et Tirole, le mécanisme de tarification optimale a été significativement modifié par les enjeux de relation principal-agent. Dans la pratique, il y a peu de données prouvant le fait que les équilibres de prix dans un oligopole mixte régulé ont convergé vers une tarification socialement efficiente. Quelle doit être ou devrait être, le cas échéant, la stratégie de tarification des entreprises publiques dans les circonstances actuelles ? Cette question est étroitement liée au sujet suivant. Les transferts du Trésor sont limités à l'heure actuelle par les réglementations de l'Union européenne relatives aux aides d'État, mais des exceptions sont toujours possibles. Le financement par obligations, assisté ou non par des garanties de l'État, est aussi une possibilité à l'heure actuelle. Dans certains cas, un financement international indirect par obligations est possible (par exemple, par la Banque européenne d'investissement (BEI), par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque mondiale). Sur la base de l'expérience, quel serait le mix financier optimal à l'avenir ?

Distribution et bien-être social

Les problèmes de distribution étaient une autre préoccupation fondamentale de la théorie traditionnelle. Les subventions croisées de tarifs ont été utilisées pour imposer une couverture universelle dans le cadre d'un budget équilibré ; on a, en outre, recouru à d'autres mécanismes pour assurer la mission distributive des entreprises publiques. Les entreprises publiques jouent-elles encore un rôle dans la redistribution

³ Il s'agit d'un terme du droit coutumier (voir par ex. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/A/ArmsLength.aspx>) qui doit être mûrement repensé dans le contexte actuel.

du bien-être social ou bien ce rôle a-t-il été définitivement délégué à la fiscalité et aux subventions ainsi qu'à d'autres mécanismes ? Ces aspects font l'objet d'une littérature abondante⁴, comme par exemple celle sur la pauvreté énergétique, mais il n'y a toujours pas de cadre d'analyse adéquat pour étudier la façon dont les services publics pourraient être socialement abordables.

Mise en œuvre des objectifs d'intérêt général

Comme mentionné, et réaffirmé récemment par Millward (2011), les entreprises publiques exerçaient aussi certaines fonctions politiques liées aux stratégies nationales ou locales. C'était, et c'est toujours une question de perception de la part des utilisateurs et décideurs politiques. Les questions de cohésion territoriale, de sécurité d'approvisionnement, des considérations stratégiques en sont quelques exemples. Certaines de ces questions revêtent-elles encore de l'importance, à l'heure actuelle, pour les entreprises publiques de certains secteurs ?

Divers

Parmi les autres sujets, mentionnons par exemple :

- les conséquences pour les entreprises publiques de la dissémination des propriétaires ou actionnaires sur différents niveaux de gouvernement ou sur différentes juridictions ;
- les ressources humaines, y compris l'éducation et la formation des directeurs, la rémunération incitative, le rôle des syndicats et les relations industrielles en général ;
- la corruption et la qualité des institutions ;
- le changement climatique, des considérations environnementales, le développement durable, etc.

Champ d'analyse

Comme indiqué à la section 2, nous utilisons la notion « d'entreprise publique » au sens large du terme dans ce projet. Le champ d'analyse englobe différents niveaux de gouvernement, y compris le gouvernement local, mais en principe également des organismes intergouvernementaux qui ne peuvent être considérés comme appartenant à « l'État »⁵.

Les entreprises publiques analysées dans le présent ouvrage couvrent divers secteurs tels que l'eau, l'électricité, le financement. Elles sont situées aux États-Unis et en Europe. Elles ont également des traditions

⁴ Voir par exemple Clifton *et al.*, 2011.

⁵ Voir par exemple Warner, *Les entités inter-municipales aux États-Unis*, 2011 ; Bernier, *Les organismes publics fédéraux et provinciaux au Canada*, 2011.

administratives très différentes telles qu'allemande, italienne ou canadienne.

Les études de cas ont été réalisées sur la base d'un modèle commun prenant en considération les aspects suivants dans un cadre harmonisé :

- identification de l'entreprise ;
- histoire ;
- mission publique ;
- opérations ;
- performance ;
- gouvernance ;
- régulation ;
- tarifs, investissement, finances et aspects distributionnels eu égard aux missions publiques ;
- une section ouverte, et
- conclusions et enseignements tirés.

Méthodologie

L'approche proposée dans le cadre du projet plus large comportait trois parties. La première partie consistait en un examen critique de la littérature relative aux derniers progrès effectués dans le domaine de la théorie et de l'analyse empirique de l'entreprise publique en général (non limitée à un secteur ou pays/continent). La deuxième partie présente une sélection d'études de cas intéressants d'entreprises publiques contemporaines très performantes et moins performantes, en mettant l'accent sur leurs missions publiques internalisées, leur performance et gouvernance, et en les analysant conformément au modèle en annexe ; et enfin, la synthèse et les enseignements tirés, axés sur les implications politiques pour l'avenir.

La compilation d'études de cas constitue la partie essentielle du projet de recherche et de ce livre. Les participants au projet ont été priés d'axer leur rapport sur les dix à vingt dernières années de l'entreprise publique sélectionnée ; ils devaient avoir une bonne compréhension de la performance de l'entreprise, de ses mécanismes de gouvernance, de ses rapports avec le gouvernement et les régulateurs, des questions de concurrence, de la tarification et des finances, de la gestion et des problèmes principal-agent, du rôle de l'organisation en termes d'identité sociale et de cohésion, etc. Il était d'une importance cruciale que les études de cas aient fait l'objet de recherches documentaires dans diverses sources (y compris les études existantes, les rapports et sites internet d'entreprise, la presse, etc.) et d'interviews de diverses parties prenantes. Dans certains cas, ceci peut être évalué en termes de coûts sociaux et

d'avantages en termes quantitatifs, mais dans d'autres cas, une évaluation qualitative peut être nécessaire (Del Bo and Florio, 2012). Les études de cas présentées dans cet ouvrage reflètent ces diverses possibilités.

Structure du livre

Ce livre est divisé en trois sections selon la nature des industries.

Dans la première section, les cinq chapitres traitent des entreprises publiques dans le secteur de l'eau et du traitement des eaux usées. Ces entreprises se situent dans quatre pays européens différents et au Pérou. Elles présentent un portrait intéressant de la transformation de l'industrie en fonction des différentes traditions administratives et des différents cadres réglementaires. À Paris comme à Berlin, on assiste à un retour à l'État : deux cas de renationalisation, un sujet qui doit être mieux étudié à l'avenir. Dans d'autres cas, on s'adapte au changement de conditions tout en perpétuant cette nécessité d'offrir un service de base à la population.

Dans la seconde série d'études de cas, nous donnons un aperçu de quelques services de transport. Nous passons de la façon dont le transport local est organisé à Vienne et à Bruxelles aux traversiers en Colombie-Britannique sur la côte ouest du Canada pour ensuite aborder le rôle économique tout aussi important joué par les aéroports dans l'Irlande moderne.

Dans la troisième section, nous analysons diverses entreprises publiques qui illustrent aussi les possibilités qu'offre la formule. L'Ontario a créé un nouvel organisme pour traiter des besoins urgents en matière d'infrastructures. Le service postal français a dû faire face aux mêmes difficultés que les autres systèmes postaux et a trouvé de nouvelles solutions pour ce secteur en déclin. Les deux cas italiens donnent une idée des tensions auxquelles il a fallu faire face pour s'adapter à la nouvelle réalité de leur secteur économique, ainsi que de la nécessité d'être plus efficace. Au Québec, une entreprise financière fondée à l'époque de la vague de modernisation des années 1960 s'est à plusieurs reprises redéfinie pour continuer à intervenir dans l'économie. Enfin, le *Stadtwerke Köln* est le cas fascinant d'un conglomérat public intégré qui offre de nombreux services à la population de la ville.

Les leçons tirées de ces différents cas sont présentées dans la conclusion du livre. Elles sont liées à certains développements récents enregistrés dans la littérature scientifique ainsi qu'à la littérature relative à la méthodologie retenue pour les études de cas. Au cours de ce siècle, les entreprises publiques jouent un rôle important, comme d'ailleurs avant la vague de privatisation qui a commencé dans les années 1980, mais elles se distinguent de celles qui les ont précédées, entre autres en termes de

gouvernance et de performance. Les cas présentés dans le présent ouvrage brossent un tableau des divers pays et industries.

Comme élaboré dans la conclusion, même si nous ne pouvons généraliser les études de cas, des enseignements importants et hypothèses peuvent être tirés de cet effort collectif de recherche aux fins d'autres études et de politiques publiques futures.

Références

- Bance, P. (1988), « Approche méthodologique de l'économie mixte, propriétés et comportements », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 59, 4, December.
- Bance, P. and Bernier, L. (2011), *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action : Towards the Emergence of a New Form of Regulation ? / Crise contemporaine et renouveau de l'action publique – Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?*, Peter Lang.
- Bernier, L. (2011), « The future of public enterprises : Perspectives from the Canadian experience », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Bognetti, G. and Obermann, G. (2008), « Liberalization and privatization of public utilities. Origin of the debate, current issues and challenges for the future », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79.
- CEEP (2010) – Bauby, P. *et al.*, *Public services in the European Union and the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations.*
- CEEP-CIRIEC (2000), *Services of General Interest in Europe.*
- Christiansen, H. (2011), « The size and composition of the SOE sector in Oecd countries », in *OECD Corporate governance working papers*, n° 5.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández Gutierrez, M., Revuelta, J. (2011), « Is Market oriented reform producing a “Two-Track” Europe : evidence from electricity and telecommunications », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Del Bo, C. and Florio, M. (2012), « Public Enterprises, planning and policy adoption : three welfare propositions », in *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 15, pp. 263-279.
- Florio, M. and Fecher, F. (2011), « The future of public enterprises : contribution to a new discourse », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Flyvbjerg, B. (2006), « Five misunderstandings about case-study research », in *Qualitative Enquiry*, vol. 12, n° 2, pp. 219-245.
- Golubova, E. (2011), « The impact of greater autonomy on efficiency of work and quality of service providers : a case of vocational education institutions », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.

- Hirschman, A. (1967), *Development Projects Observed*, Brookings Institutions Press.
- Kaul, I. (2006), « Une analyse positive des biens publics », in Touffut J.-P., *L'avancée des biens publics, politique de l'intérêt général et de la mondialisation*, Albin Michel.
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, MIT Press.
- Lethbridge, J. (2014), « Public enterprises in the healthcare sector : a case study of Queen Elizabeth Hospital, Greenwich, England », in *Journal of Economic Policy Reform*, advanced access.
- Macdonald, D. A. (2014), *Rethinking Corporatization and public services in the global south*, London : Z Books.
- Millward, R. (2011), « Public enterprise in the modern Western World : an Historical Perspective », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- OECD (2005), *Corporate governance of state-owned enterprises. A survey of OECD countries*, Paris.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons : the evolution of institutions for collective actions*, Cambridge University Press.
- Palcic, D. and Reeves, E. (2011), « Privatization, Employee Share Ownership and governance : the case of EIRCOM », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Price, D., Pollock, A.M., Brhlikova, P. (2011), « Classification problems and the dividing line between government and the market : an examination of NHS foundation Trust classification in the UK », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- Privatization Barometer (2010), *Report 2010*, www.privatizationbarometer.net.
- Warner, M.E. (2011), « Competition or cooperation in urban service delivery ? », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4.
- World Bank, 2005, « Influential evolution : detailed case studies », The World Bank Operations Evaluation Department, Washington D.C.