

The Public Wealth of Nations – How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth

À propos du livre *The Public Wealth of Nations – How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*, de Dag Detter⁽¹⁾ et Stefan Fölster⁽²⁾, Palgrave Mac Millan ed., 2015, 244 p.

Par Pierre MESSULAM

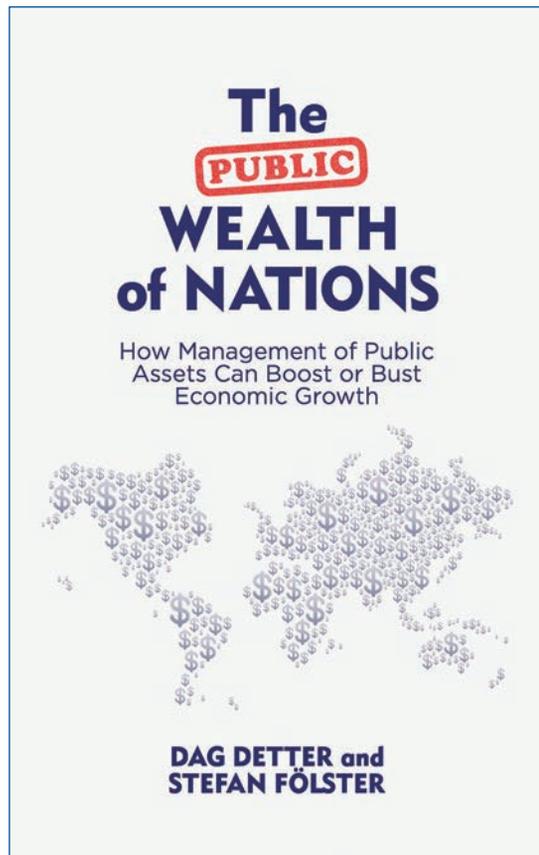
Directeur général adjoint SNCF Transilien

Cet ouvrage stimulant a été salué dès sa sortie par la presse économique anglo-saxonne et par une brochette d'experts du FMI, de la Banque mondiale ou de grands fonds souverains.

Il traite de la richesse publique d'un pays entendue comme le total des biens détenus par ses institutions publiques (gouvernement et collectivités territoriales), duquel on retranche le montant de sa dette publique. Ses auteurs s'intéressent essentiellement aux biens suivants : les actifs purement financiers (*holdings* bancaires, fonds de pension), les actifs purement commerciaux (entreprises et ressources foncières) et les biens non commerciaux (comme les infrastructures).

Ils constatent que les actifs publics sont souvent largement sous-évalués (et aussi, mal gérés). Non seulement leur analyse porte sur les entreprises publiques, sur les participations financières et sur les fonds de pension publics, mais elle insiste aussi, à juste titre, sur la médiocre gestion du patrimoine foncier des États et sur la faible, voire très faible rentabilité des investissements publics. Ils considèrent en effet qu'une bonne gestion de la richesse publique devrait s'attacher à augmenter les revenus non

fiscaux tirés du patrimoine public, y compris en monétisant l'usage (multiplication des routes à péage, vente des données du *Big Data* – et non plus une mise à disposition gratuite...).



Une augmentation de 1 % seulement des revenus tirés des biens publics possédés par l'ensemble des gouvernements nationaux générerait un surplus de 750 milliards de dollars, soit l'équivalent du PIB de l'Arabie Saoudite.

Si la rentabilité de ces biens publics atteignait 3,5 %, ces revenus dépasseraient les 2,7 trillions de livres dépensés annuellement pour toutes les infrastructures de la planète. Il y a là pour les auteurs un gisement considérable de création de richesse, qui permettrait de financer le bien-être commun sans pour autant en passer par l'impôt, simplement en rationalisant les coûts d'administration et d'usage (grâce à une simplification de l'État et, plus largement, de la sphère publique) à travers deux séries d'actions : a) baisser les coûts de structure et de gestion et, simultanément, a) permettre des prises de décision plus rapides pour pouvoir saisir les opportunités et maximiser ainsi les revenus (les auteurs citent le cas de la restructuration de la compagnie aérienne SAS, qui s'était traduite par la mise en place d'une gouvernance en millefeuille, qui a bloqué toute stratégie de repositionnement

© Palgrave MacMillan

⁽¹⁾ Ancien directeur au ministère suédois de l'Industrie, Dag Detter a été notamment président de Statum, la holding publique mise en place par le gouvernement social-démocrate suédois au début des années 1990.

⁽²⁾ Directeur du *think tank* Reform Institute (à Stockholm), Stefan Fölster est professeur associé d'économie au Royal Institute of Technology. Auparavant, il occupait les fonctions de chef économiste au sein de la Confédération suédoise des entreprises.

– jusqu'au moment où, sous l'impulsion de l'État suédois, sa gouvernance a été drastiquement simplifiée).

Très enlevé, l'ouvrage s'appuie sur de nombreux exemples choisis en Europe, aux États-Unis et au Canada, mais aussi à Singapour, à Dubaï, en Australie, en Chine et au Bangladesh. Le processus vertueux mis en place à Singapour et en Suède y est analysé avec soin : pourquoi et comment ces deux États ont réussi de façon exemplaire à rendre la gestion de leurs biens publics à la fois efficace et dynamique.

Les auteurs commencent par s'attacher à comprendre les causes de la médiocre rentabilité de la gestion des biens publics. L'une des causes originelles tient selon eux à l'absence de « grand livre » recensant l'ensemble du patrimoine (sa valeur et les revenus qu'il génère) de l'État concerné (et parfois même, à l'absence de cadastre, comme en Grèce).

Ils décrivent ensuite minutieusement les raisons qui avaient poussé le Premier ministre social-démocrate d'un gouvernement minoritaire (M. Ingvar Carlsson) à mettre en œuvre une refonte radicale de la gestion publique en Suède en 1991, et sa capacité à surmonter aussi bien les obstacles d'une bureaucratie étatique défendant son pré carré que les réticences des syndicats et d'une partie des membres de son propre parti. Il s'agissait de simplifier la gestion publique pour la rendre moins coûteuse, et en même temps moins paralysante pour le développement économique du pays – sans pour autant faire disparaître des réglementations et des normes sanitaires ou environnementales. Selon les deux auteurs, les réformes thatchériennes doivent se lire bien plus comme une tentative (certes expéditive) de dépasser les blocages permanents de la gestion de biens publics otages d'intérêts organisés que comme une approche purement idéologique (ultralibérale), qui s'est construite *a posteriori*.

L'ouvrage détaille les collusions et les collisions d'intérêts politiques tirés par des visions de court

terme reflétant le plus souvent les émotions du peuple ou les schémas tactiques mis en place pour gagner des élections au détriment d'une gestion de long terme des biens de la nation concernée.

Les auteurs soulignent également l'antagonisme entre, d'une part, les gestions budgétaires annuelles telles qu'elles sont pratiquées par les gouvernements et, d'autre part, la gestion d'un portefeuille d'actifs sur le long terme.

Ils considèrent que le débat autour de la nationalisation/privatisation des actifs est un faux débat. La privatisation ne garantit pas plus l'efficacité de la gestion (si elle est influencée par des trafics d'influence et/ou par des marchandages politiques) que le partage équitable (entre collectivité nationale et opérateur privé et au sein de la collectivité nationale elle-même) des revenus. Elle ne garantit pas davantage une saine gestion des biens communs sur le long terme. Le vrai sujet de débat porte en fait sur la gouvernance des biens publics permettant d'offrir un cadre juridique, politique et économique qui soit tourné vers la gestion du surplus de richesses que l'on peut créer à partir d'une gestion efficace des biens communs et vers un contrôle démocratique du partage de ce surplus.

L'exemple des investissements de la *Bayerische Landesbank* en Autriche illustre à quel point la présence de ministres ou de hauts fonctionnaires dans le *board* d'une grande institution financière ne garantit pas une bonne gestion ni même une bonne appréhension des risques. Selon les auteurs, il faut bien séparer la gestion professionnelle des actifs de la supervision stratégique émanant de la représentation nationale (ils mettent l'accent sur l'absolue nécessité en la matière d'associer le Parlement, et pas seulement un ministre, à ce rôle).

Les auteurs proposent de s'inspirer en matière de gestion des biens publics de ce qui a été déjà réalisé pour garantir l'indépendance des banques centrales et celle de certains fonds de pension.

Les trois maîtres mots de leur approche sont : la **transparence** à donner à la gestion des biens publics en recourant aux mêmes normes comptables et aux mêmes obligations détaillées de publicité que celles exigées des firmes privées, la **contestabilité** (il est sain que ces chiffres soient débattus et expliqués) et, enfin, l'**indépendance** des gestionnaires face aux pressions publiques (surtout quand elles relaient des intérêts particuliers).

Comme le soulignent les auteurs, « les mondes de la stratégie *des business* et des tactiques politiques sont entièrement incompatibles... » ; « les enjeux des hommes politiques vont bien au-delà de la maximisation des profits, et parfois, aussi, bien en-deçà... » et « gouverner, c'est d'abord construire des coalitions..., qui s'accompagnent souvent d'un certain clair-obscur... ».

Pour les auteurs, cette différence de nature entre les fondements des décisions prises (ou à prendre) plaide en faveur d'une séparation nette entre, d'un côté, le champ du politique, qui doit se concentrer en premier lieu sur la définition d'une coalition pour choisir des buts collectifs et, de l'autre, le monde gestionnaire, dans lequel c'est la rationalité économique qui doit primer, une fois ces buts définis.

Il doit y avoir :

- de la transparence dans la raison d'être du gestionnaire, qui doit être correctement rémunéré par l'État pour prendre en compte des impératifs liés à des objectifs sociaux (externalités liées à l'environnement, par exemple).
- de la contestabilité, grâce à des comptes présentés devant le Parlement et à des objectifs clairs et stables (et, dans les faits, un nombre très restreint d'objectifs),
- de l'indépendance, grâce à des règles très claires de gouvernance et de comportement (« carton rouge » en cas de pressions politiques sans rapport avec les objectifs de gestion),
- une grande clarté dans le bien-fondé des subventions et

l'usage qui en est fait (en évitant tout système de subventions croisées entre différents secteurs relevant d'un même gestionnaire).

Les auteurs proposent de répartir la gestion des biens publics entre deux catégories d'acteurs : les NWF (*National Wealth Funds*) et les SWF (*Sovereign Wealth Funds*).

Les NWF sont des gestionnaires opérationnels d'actifs, dont la raison d'être est de maximiser la valeur nette de leur portefeuille d'actifs. Ces *holdings* regroupent les biens publics nationaux (soulignons, au passage, que le portefeuille des biens des collectivités locales est souvent plus important et tout aussi mal géré que celui de l'État) et poursuivent une finalité de valorisation patrimoniale. Pour elles, la question cruciale est la saine utilisation de leur cash-flow pour assurer la pérennité du patrimoine et en abaisser les coûts d'usage. On trouve dans cette catégorie la gestion des grands réseaux publics (les auteurs relèvent que les Suédois ont créé un gestionnaire unique en charge de l'ensemble des infrastructures de transport terrestre (routes et rail, principalement) de leur pays) – en dehors de l'administration, dont le rôle est de fournir les moyens de la mobilité au moindre coût d'usage et en gérant au mieux le patrimoine (et les flux d'investissements pour le renouvellement des actifs). Dans leur cas, la rationalité de la gestion part non pas de la défense des concours budgétaires annuels, mais des besoins réels. Dans notre exemple suédois, ce gestionnaire échappe à l'autorité du ministre des Transports (réputé trop enclin à des compromis politiques sans vue d'ensemble) et rend des comptes directement au Parlement. Les

auteurs citent également le cas de la Poste suédoise, qui s'est transformée très rapidement dans le cadre des réformes mises en œuvre par M. Ingvar Carlsson : son réseau d'agences a été remplacé par un réseau de franchisés (de petits commerçants, dans les villages et dans les bourgs), avec un contrôle très strict des normes et de la qualité et un redéploiement vers les activités financières et de logistique. En revenant aux besoins concrets de la population, on réinvente une nouvelle organisation qui garantit toujours un service au public, mais sans être intégralement dans la sphère étatique et dont le coût de fonctionnement est réduit – tout en offrant des plages horaires de service très étendues.

Les SWF (*Sovereign Wealth Funds*) sont, quant à eux, avant tout des gestionnaires de liquidités qui investissent sur des marchés financiers matures en recherchant un équilibre permanent entre rentabilité et risque. Le meilleur exemple en est donné par la GIC (*Government Investment Corporation*) de Singapour, qui est une *holding* de gestion dynamique d'un portefeuille d'actifs et de participations tournée vers la création de valeur et de revenus sur le long terme. Les dividendes de ces SWF sont reversés au budget de l'État, qui décide du partage de la richesse produite sous le contrôle du Parlement singapourien.

La lecture de l'ouvrage de MM. Dag Detter et Stafan Fölster est stimulante, notamment pour ses développements relatifs à la gestion du patrimoine foncier public et à la question du financement des infrastructures. Ses auteurs font notamment, avec beaucoup

d'à-propos, le lien avec l'intérêt qu'il y aurait à capter la plus-value foncière générée par la création (ou le développement) des infrastructures de transport.

Il est toutefois dommage qu'en fin d'ouvrage, certaines imprécisions ou certains raccourcis un peu trop rapides (notamment sur les chemins de fer et les réseaux routiers) affaiblissent la force de la démonstration.

Il n'en reste pas moins que les auteurs font valoir (à juste titre) que la propriété publique n'est en soi ni un gage de respect de l'intérêt général ni une malédiction condamnant à l'inefficacité ou au gaspillage. La vraie question est bien celle de la construction d'un cadre juridique politiquement légitime permettant que les biens publics soient bien gérés en visant deux objectifs : en augmenter les revenus (le partage des revenus étant une question politique du ressort du gouvernement et des élus) et réorganiser le portefeuille d'actifs ou d'activités pour répondre aux besoins de long terme de la nation concernée.

Le lecteur français ne manquera de faire immédiatement le lien entre les exemples analysés dans l'ouvrage et la situation actuelle de nos grandes entreprises publiques (Areva, EDF, SNCF...). Il trouvera dans cette lecture des grilles d'analyse (ô combien éclairantes !) sur les impérities qui les frappent, mais aussi des motifs d'espoir dans ses propositions pragmatiques qui prennent en compte avec finesse les jeux d'acteurs et permettent de dépasser les stéréotypes idéologiques ou les lieux communs d'une idéologie « antibureaucratique » abondamment reprise par les médias.