

Secteur public : portée et limites des pratiques de l'État actionnaire

Élie Cohen

Directeur de Recherche au CNRS, FNSP

Ce rapport porte sur l'évolution du secteur public depuis trente ans.

Il met d'abord en évidence l'épuisement de la forme historique qu'a représenté le « colbertisme high-tech » qui, sous l'égide de l'État, réalisait la convergence des intérêts des consommateurs, des industriels et des salariés du secteur public de service public autour de grands projets nationaux. Confronté à la fin des grands programmes d'équipement, à l'ouverture des marchés et aux difficultés nées des déséquilibres récurrents des finances publiques, l'État doit maintenant redéfinir son rôle d'actionnaire ainsi que le périmètre et les missions fixés au secteur public de service public.

Il met ensuite en perspective les effets de la sortie d'une « économie de financement administré » sur l'évolution du secteur public concurrentiel financier. La déréglementation financière, le maintien d'entreprises à statut spécial aux côtés d'entreprises privatisées et l'exacerbation de la concurrence ont conduit à une fragilisation du secteur financier et à un affaiblissement du capitalisme autochtone. L'État dont l'une des motivations essentielles en nationalisant était de protéger le capital national doit à nouveau s'interroger sur les voies et moyens de la préservation de centres de décision industriels et financiers en France.

Enfin, il évoque les conséquences de la fin de la guerre froide, de la baisse des budgets d'équipement et du coût des nouveaux systèmes d'armes sur l'évolution du secteur public de défense. Là aussi l'État doit repenser son rôle d'actionnaire dès lors que la stratégie de l'autarcie est abandonnée et qu'il n'y a d'avenir en Europe que pour des groupes multinationaux intégrés.

Dans les trois cas, ce rapport établit que l'État actionnaire n'intervient pas comme tel puisque des entreprises publiques ou privées ont été les

vecteurs de stratégies colbertistes, de développement d'industries de défense nationale, ou ont illustré les vertus puis les impasses de l'économie de financement administré. Il établit également que l'État n'a jamais su organiser de manière pleinement satisfaisante sa fonction patrimoniale.

Comment aborder la question de la justification de l'existence d'un secteur public et comment envisager les directions de son évolution ?⁽¹⁾

- en prenant d'abord appui sur les développements qui précèdent. Lorsque des missions de service public sont confiées à une entreprise publique, lorsque celle-ci jouit de surcroît d'une rente de monopole du fait de l'existence de poches de monopole naturel, la question du maintien d'un actionnariat public peut se poser;

- en essayant ensuite de mettre à jour ce qui dans les motivations du législateur qui a procédé aux différentes nationalisations et plus encore dans la pratique qui a été faite du secteur public depuis 50 ans justifie ou non le maintien d'un secteur public.

- enfin même dans les cas où il apparaîtra que l'existence d'un actionnariat public se justifie, il faudra s'interroger sur les modalités pratiques de l'exercice de la fonction d'actionnaire par l'État. En effet l'État est par construction incapable de se comporter en actionnaire.

Mais avant d'aller plus loin une rapide évocation de la littérature très limitée sur la question s'impose ne serait-ce que pour marquer la spécificité française des interrogations sur l'évolution de l'actionnariat public.

L'aide publique à l'industrie et a fortiori la constitution d'un secteur public industriel sont analysées dans la théorie standard comme un facteur de distorsion du jeu concurrentiel, comme un gaspillage des deniers du contribuable. Pour autant la perte de compétitivité de certains secteurs de l'industrie américaine et notamment ceux des composants électroniques, de l'automobile, des avions civils ont fini même aux États-Unis pas susciter une interrogation. Par ailleurs les exemples asiatiques de développement impulsés du centre, les variétés européennes de politique industrielle ont conduit nombre de « political economists » à s'interroger sur les conditions et les modalités de l'intervention publique. Enfin la nouvelle théorie du commerce international a envisagé les effets de la « main visible » des États sur la « compétitivité » des nations. Tenons nous en ici à ce qui a trait à la propriété publique, aller au delà reviendrait en fait à traiter de la politique industrielle et de la politique commerciale.

(1) Avertissement : Ce texte ne traite pas des services publics locaux opérés par des entreprises privées (l'eau en particulier), pas davantage des politiques industrielles en général ni des effets de la mondialisation sur les grandes compagnies d'eau. Ce texte révisé explicite et complète ma contribution initiale sur l'ouverture du capital des entreprises de service public, sur la capacité d'autoréforme des administrations d'État et sur les effets à attendre d'une relecture du rapport Nora. Il ne prétend pas traiter du rôle des fonds de pension dans le réaménagement actuel du capitalisme français, tout au plus suggère-t-il quelques pistes de réflexion sur les conditions de survie de variétés nationales différenciées de capitalisme. Ce texte enfin ne reprend pas les thèses développées en commun par É. Cohen et C. Henry sur la régulation, le monopole naturel et les formes de concurrence.

On trouve chez Stiglitz un résumé brillant des arguments sur les inefficiences de l'État comme acteur industriel⁽²⁾. Ce résumé est d'autant plus intéressant qu'il vient d'un économiste qui à la différence de Buchanan ou Tullock n'estime pas que l'État en règle générale fait systématiquement plus mal que le marché. La thèse principale de Stiglitz peut être ainsi résumée : face aux réels échecs du marché qui justifieraient en théorie son intervention industrielle (aides publiques, incitation aux regroupements, désignation de secteurs ou d'entreprises clés), l'État, du fait de ses propres insuffisances et de la « capture » dont il est l'objet, ne peut que faire encore moins bien que le marché.

- L'État est incapable de sélectionner les secteurs et les entreprises porteurs. Il ne peut remplacer le rude processus de sélection par le marché.
- L'État est en permanence suspecté de choisir, non en rationalité, mais en fonction du rapport de forces des groupes de pression.
- L'État est incapable de prouver que son intervention est justifiée, qu'il peut faire mieux en intervenant qu'en n'intervenant pas.
- L'État ne peut ni ne sait attirer les talents et les expertises requis pour opérer en environnement concurrentiel ; la performance de l'entreprise ainsi promue par l'État ne peut qu'être moindre.
- L'État est en permanence suspect de privilégier les bénéfiques politiques à court terme.
- Par nature il est conduit à mêler les critères dans la détermination d'une stratégie.
- L'État est enfin multiple ; il ne peut de ce fait réagir avec la célérité nécessaire aux changements intervenus sur les marchés.

Cette longue liste des échecs de l'État, acteur industriel est intéressante car elle justifie en théorie le retrait de l'État. Si elle est utile pour comprendre comment nombre de pays en sont venus à considérer que seule la privatisation pouvait redynamiser des secteurs industriels paralysés par l'État, elle est d'une aide faible dans le cas de la France.

Quelques exemples peuvent nous en convaincre. C'est une stratégie colbertiste qui permet à la France de sortir de son sous-développement téléphonique au moment où l'Angleterre privatise et dérègle. Le secteur bancaire français a connu des évolutions violemment contrastées alors qu'il restait public. Les entreprises nationalisées en 1981 ont été redressées et privatisées alors qu'elles étaient en difficulté extrême à cette date. Il faut donc s'attacher à mieux comprendre pourquoi on a nationalisé, pourquoi ce qui a longtemps fonctionné de manière vertueuse s'est inversé terme à terme, quel bilan on peut tirer de cette politique et pourquoi on peut soutenir que dans nombre de cas la privatisation est le terme nécessaire d'une nationalisation réussie.

(2) J. Stiglitz (1989) : *The Economic Role of the State*, Oxford, Basic Blackwell.

Les nationalisations comme enjeux de souveraineté industrielle, financière et politique

De l'analyse des discours et des pratiques quatre éléments paraissent avoir été déterminants dans la constitution d'un important secteur public en France.

D'abord la volonté de maîtriser les ressources d'un développement autonome (dimension colbertiste), ensuite l'attachement jamais démenti au maintien en France de centres de décision économiques et industriels majeurs et le contrôle par des intérêts français des entreprises à base française (dimension nationale), puis la conviction que la politique doit être aux postes de commande et qu'aucun groupe, aucune « féodalité privée » ne doit pouvoir résister au pouvoir politique (dimension républicaine), enfin le choix fait après-guerre d'un développement « dirigé » par l'État, seul garant du long terme et de l'intérêt général. L'intervention publique est légitime car elle obéit à un principe de rationalité supérieur à celui du marché (dimension planiste).

Quelle qu'ait été la validité de ces principes en 1945 ou en 1981 leur mise à l'épreuve aujourd'hui au regard des évolutions économiques, financières institutionnelles et organisationnelles s'impose.

Les bases juridiques et politiques du secteur public

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Cet article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est devenu le fondement constitutionnel de l'organisation du secteur public à partir de 1945. Les gouvernements français en 1936 comme en 1945 n'avaient guère songé à fonder strictement la nationalisation en droit. Ils s'étaient contenté de reprendre des concessions à leur expiration, de sanctionner des collaborateurs en leur confisquant leurs biens ou de se doter d'outils pour rebâtir les infrastructures quand l'initiative privée était défailante. Comme pour le service public, c'est au moment où l'idéologie qui portait les nationalisations s'affaiblit que la doctrine juridique commença à s'ossifier. Le juge constitutionnel n'a en effet cessé de restreindre la liberté pour l'entreprise publique de céder ou d'acquérir des filiales au nom de principes juridiques abusivement sollicités. Au delà des péripéties juridiques ce qui se joue n'est pas tant le droit de propriété que les questions de la souveraineté nationale, de la maîtrise publique de l'économie, et de l'autorité de l'État.

Il est frappant de constater combien à cinquante ans de distance le Général de Gaulle et François Mitterrand dans des contextes radicalement différents et malgré des orientations politiques opposées déclinent le même évangile de la souveraineté. Ainsi l'exposé des motifs de la loi de nationalisation de 1981, reproduit les propos tenus par le Général de Gaulle devant

l'Assemblée consultative le 25 juillet 1944 affirmant sa volonté de « mettre à la disposition de la nation la direction et l'exploitation des grandes richesses communes, et de suspendre le jeu de ces vastes conjonctions et combinaisons d'intérêts qui n'ont que trop pesé sur l'État et les citoyens⁽³⁾ ».

Chez De Gaulle comme chez Mitterrand, la souveraineté se définit d'abord comme « puissance », comme qualité de l'instance politique — l'État — capable d'assurer l'autorité légitime sur un territoire et qui n'est sujette à aucun pouvoir extra-national. François Mitterrand l'exprime de manière limpide lorsqu'il refuse que la France soit un « pion », que son destin soit décidé « loin de chez nous ». Mais la souveraineté se définit aussi, dans l'ordre intérieur, contre les pouvoirs séparés, les « féodaux », les « vastes conjonctions et combinaisons intérêts », selon le mot du général de Gaulle. La souveraineté c'est aussi la maîtrise, la capacité pour l'État de diriger l'économie au service du peuple tout entier, là où les mécanismes impersonnels du marché, les règles aveugles de la division internationale du travail privent le pouvoir légitime de l'autorité nécessaire. Si les grandes entreprises ne sont pas nationalisées, comme le dit François Mitterrand, alors elles seraient « internationalisées ». La souveraineté enfin dans l'ordre identitaire symbolique, c'est l'attachement à un système institutionnel, à des pratiques, à des arrangements que l'on veut soustraire à la logique du marché ou, mieux encore, à la logique des accords interétatiques. Même la souveraineté populaire déléguée au Parlement est convoquée par les parlementaires socialistes pour fonder la légitimité des nationalisations.

Cette thématique de la souveraineté s'enrichit par ailleurs d'arguments plus classiques, sur le contrôle par l'État des monopoles. Dans le préambule de la Constitution de 1946 on trouve la mention devenue célèbre « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». Au cours des débats parlementaires de 1981, on évoque même le privilège de battre monnaie qui aurait échappé à l'État du fait du développement du crédit et qu'il doit récupérer.

La nationalisation permet également de bouler les intérêts étrangers hors de France, elle investit surtout la puissance publique d'un pouvoir sans partage pour redessiner, redéfinir, remodeler l'industrie française. Elle substitue ainsi la monorationalité publique au faux pluralisme d'un capitalisme failli. Pour le gouvernement de gauche et pour François Mitterrand, la nationalisation ne visait pas qu'à restaurer l'autorité de l'État et à rendre sa souveraineté au peuple, elle était conçue comme une stratégie de rupture avec le capitalisme, comme l'outil d'une nouvelle politique de développement, l'instrument d'une industrie obéissante.

(3) Cité dans *Regards sur l'Actualité Paris*, La Documentation Française, p. 24, mars 1982.

Le moyen d'une telle ambition a été trouvé dans la mise en œuvre d'un nouveau mode de régulation où l'État pouvait à la fois impulser un modèle de développement socialiste post-keynésien, prendre le relais d'un patronat pusillanime et réaliser une croissance riche en emplois. Dans ce dispositif, les nationalisations devaient jouer un rôle opérationnel capital puisque les firmes qui en bénéficiaient étaient appelées à devenir le « fer de lance »⁽⁴⁾ de la sortie de crise, des oasis sociales, les vecteurs de la réindustrialisation du pays.

Pour évaluer l'apport des nationalisations en termes de *politiques publiques*, il importe de faire la part entre les effets du régime économique adopté après guerre, du mode de gouvernance économique public et enfin du statut d'entreprise nationalisée. L'existence et la mobilisation d'un secteur public important constituent le troisième étage d'une stratégie d'intervention de l'État développeur qui comportait un étage macroéconomique (politiques d'environnement compétitif), et un étage sectoriel (politiques et plans sectoriels). Le secteur public, *de fait*, a rempli trois grandes fonctions :

- il a permis sous le label du service public ou de l'intérêt stratégique de mener une politique colbertiste qui a pesé fortement sur la spécialisation industrielle du pays ;
- il a permis de protéger le capital autochtone ; il a été mobilisé avec un succès inégal au service de politiques industrielles et de financement de l'économie. Mais un dispositif puissant d'intervention habillé d'un discours politique fort ne fait pas nécessairement une politique publique cohérente et des règles d'action adaptées à un temps économique peuvent devenir totalement dysfonctionnelles dans un autre contexte.

Service public : propriété publique et logique colbertiste

Comme nous l'indiquions plus haut le service public à la française a contribué de manière décisive à la formation d'une offre nationale dans des secteurs de haute technologie grâce au protectionnisme qu'autorisaient les règles de passation des marchés publics.

Le service public comporte certes une dimension sociale : assurer l'égal accès à un prix accessible à des biens essentiels. Il comporte une dimension territoriale : permettre par la péréquation tarifaire une égalité d'accès en tous points du territoire. Il a de fait permis de gérer les effets externes mais ce qui lui a donné sa coloration et sa spécificité réside dans son

(4) Titre d'un livre de L. Zinsou consacré à la grande réforme industrielle rendue possible par les nationalisations, *Le fer de lance, essai sur les nationalisations industrielles*, Paris, Olivier Orban, 1985.

instrumentalisation depuis la Libération au service d'une stratégie industrielle nationale d'autonomie technologique. C'est la réussite de cette stratégie pendant longtemps, son inadaptation et son involution actuelle qui posent problème.

La logique colbertiste du service public français

Le colbertisme high-tech est la forme historique qu'a pris l'intervention de l'État-nation armé du monopole de l'intérêt général dans sa relation aux industries dites de pointe de l'après guerre à nos jours dans les situations de faillite ou d'absence de l'initiative privée. Les grands projets nucléaire, spatial, pétrolier, ferroviaire, télécom, aéronautique civile et militaire illustrent cette modalité particulière d'intégration des politiques industrielle, technologiques, de la concurrence, et de la commande publique.

Le grand projet est d'abord basé sur un choix d'autonomie technologique. Il est porté par une Agence, créée à cet effet. Sa réalisation passe par un transfert de résultats et une coopération organique avec l'industrie. Celle-ci n'est pleinement fructueuse que parce que l'État pratique le protectionnisme offensif, préfinance le développement industriel, transfère aux entreprises les résultats de la recherche publique, assure les débouchés par la commande publique et le service public, permet l'amortissement des investissements par les longues séries, facilite le développement en mettant les moyens de l'État régalién au service du champion national public ou privé⁽⁵⁾. La réussite du grand projet intervient lorsque l'État lance un programme d'équipement national basé sur les technologies développées, et que le marché international adopte les biens et services qui en sont issus. Innovation technique, naissance de nouveaux usages, protectionnisme offensif, développement d'un nouvel acteur industriel et ingénierie socio-politique sont les pôles du grand projet.

Quelques traits résument notre modèle et entrent en contradiction avec l'idée reçue de l'interventionnisme à la française. Ils permettent de comprendre le processus par lequel un embryon d'hybride administration-entreprise se mue en champion national mondialisé affranchi de la tutelle publique.

Le protectionnisme offensif est la condition première du grand projet. Il s'agit, grâce aux moyens de l'État souverain, d'accumuler des ressources scientifico-techniques, de réserver les marchés nationaux à des acteurs industriels que l'on contribue à faire naître tout en fermant le marché national à des produits concurrents étrangers. Cette démarche, toujours ultimement justifiée par des raisons de souveraineté nationale, n'a de sens que dès lors qu'elle est limitée dans le temps, la France étant malgré tout une économie de marché, la sanction finale vient du marché mondial.

(5) Cf. É. Cohen, *Le colbertisme high tech*, Paris, Hachette Pluriel, 1992.

L'innovation n'est pas nécessairement scientifico-technique, même si les situations de rupture d'un paradigme technique favorisent la naissance d'une spécialisation. Les cas du nucléaire, du spatial, du ferroviaire, de l'aéronautique civile et militaire, des télécom montrent que l'innovation est plus dans les mises en relation opérées, dans les formes institutionnelles inventées et dans la réappropriation technique que dans la recherche de pointe. Des filières technologiques strictement nationales (graphite-gaz dans le nucléaire, Diamant dans le spatial, Aérotrain dans le ferroviaire...) ont été abandonnées sous la pression des industriels et des exploitants de services publics pour assurer la réussite d'ensemble.

Le grand projet n'est possible que dans le cadre d'un État flexible voire d'un État de passe-droit : la constitution de l'hybride Administration-entreprise qui permet le double jeu : autorité régaliennne côté pile, logique d'entreprise, côté face (BRP dans le pétrole, CNES dans le spatial, DGT dans les Telecom...), le financement dérogatoire (hors de l'annualité budgétaire soit sous forme de ressources parafiscales garanties soit sous forme de Loi programme) et surtout l'usage de la commande publique à des fins industrielles nationales en témoignent.

Le grand projet est un attracteur du capitalisme sans capitaux, ce qui signifie certes que l'État a au départ la haute main sur les industriels publics ou privés (Alcatel Alstom, Elf, Dassault...) mais qu'en même temps, dès lors que l'on sort d'une logique d'arsenal, ceux-ci s'émancipent. S'agissant des exploitants de service public souvent inscrits au cœur du grand projet (DGT, EDF, etc.) leur statut patrimonial est certes public — la DGT était jusqu'à il y a peu une administration et la réforme de 1990 l'a seulement transformée en établissement public de droit propre sous le nom de France Telecom (FT).

Le grand projet n'émerge que lorsque les orientations des acteurs sectoriels convergent avec la politique globale, ce qui explique la succession dans le temps de longues phases de sous-développement et d'intenses périodes de volontarisme et de rattrapage.

Le grand projet enfin au delà de cette abstraction commode qu'est l'État ne démarre que lorsqu'une élite homogène est capable de mobiliser un salariat pourvu d'un statut autour des valeurs du progrès de l'État entrepreneur et de l'indépendance nationale.

État de passe-droit, innovation scientifique ou organisationnelle, réversibilité de la relation État-entreprise, rôle des valeurs et capacité des acteurs à comprendre le contexte dans lequel ils évoluent pour enrôler le politique au service d'un projet sectoriel, voilà qui complique singulièrement la référence planiste ou mercantiliste.

Un exemple : les Telecom

La France, après avoir connu un rattrapage exceptionnel dont les ingrédients ont été l'innovation technologique avec l'invention de la commutation temporelle, la francisation de l'industrie manufacturière avec la naissance d'Alcatel-Alsthom (AA), un effort d'équipement majeur (LP), une collaboration réussie avec le champion national, un autofinancement total, a amorcé un cycle régressif dans les années quatre-vingt.

L'opérateur national DGT était jusqu'à la fin des grands projets au cœur du système. Régulateur, investisseur, tuteur du secteur, chercheur public, exploitant public, il contrôlait toutes les ressources ce qui lui permettait d'enrôler le pouvoir politique, de mobiliser le salariat, de distribuer à des usagers de service public un bien longtemps considéré comme rare et enfin de dominer des industriels qui dépendaient exclusivement de la manne qu'il répandait.

La reproduction mimétique du modèle du « grand projet » dans les domaines du câble puis des satellites, l'instrumentalisation par l'État dans le cadre d'une politique industrielle brouillonne, la mise en cause du monopole naturel par les avancées technologiques en matière de transmission, l'ampleur des prélèvements ont progressivement contribué à délégitimer le modèle colbertiste. 1984 est une date aussi importante en France qu'aux États-Unis. Si pour ATT c'est la fin de l'empire qui débute, pour France Telecom c'est la découverte à l'occasion de prélèvements brutaux de l'État que la relation vertueuse qui liait l'État à l'entreprise était en train de s'inverser. L'État propulsif se transformait en État prédateur.

Pour France Telecom la stratégie d'autonomisation devient alors déterminante. À partir de 1988, c'est dans l'international, (Mexique, Argentine, Pologne, Grèce...), l'audiovisuel et les services informatiques que l'entreprise entend se développer. Le Ministère des PTT, n'ayant pas disparu après l'autonomisation légale de l'opérateur, a dû se chercher une nouvelle vocation, il va la trouver dans la régulation. Ainsi le système Telecom éclate, trois acteurs parlent au nom de l'intérêt public, le Gouvernement qui va puiser dans les poches profondes de France Telecom pour financer le budget de l'État et les résidus de politique industrielle, l'administration des PTT qui va se convertir à la régulation et France Telecom entreprise qui aime à se penser tantôt comme entité publique (élément du patrimoine national) tantôt comme stratège privé (diversification et internationalisation).

Avec la fin du grand projet de rattrapage, l'ensemble des relations vertueuses qui liaient l'entreprise avec ses partenaires s'inversent terme à terme. C'est en 1986 que la relation s'inverse avec les industriels. Avec la constitution d'Alcatel-Alsthom après la reprise de Thomson Telecom et d'ITT Europe, le groupe sort de l'état de vassal de l'exploitant national pour acquérir le statut d'entreprise globale. AA va à compter de cette date penser sa politique produit indépendamment de FT, elle va surtout essayer par des moyens légaux et moins légaux (dissimulation de gains de productivité

dans le cadre de la procédure de marchés publics basée sur le système cost plus) de maintenir le plus longtemps possible les surprofits qu'elle tirait de sa relation privilégiée avec FT.

La relation avec les consommateurs s'inverse également dès lors que la pénurie et le rationnement cessent et que des opportunités technologiques pour contourner l'opérateur public existent. Ainsi FT va devoir apprendre ce qu'est un client, une offre sur mesure, la diversification des services offerts, les promotions tarifaires La différenciation de la demande constitue donc une rupture par rapport à la fidélité obligée d'une population captive rationnée et lourdement taxée.

Enfin la relation avec les salariés elle même s'inverse. Tant que l'entreprise était en forte croissance, elle pouvait mobiliser le salariat au nom des valeurs du service public, du progrès et de l'indépendance nationale tout en assurant à ce même salariat une progression régulière de l'emploi, des salaires et des avantages sociaux. La situation s'inverse terme à terme quant le territoire est équipé, le réseau modernisé et que l'impératif pour l'entreprise devient la productivité et le service au client. Le salariat qui sait ce que sont les sureffectifs latents, la dégradation de la productivité s'inquiète légitimement pour son avenir.

Pour peu que l'entreprise n'évolue pas dans son statut, ne trouve pas de nouveaux relais de croissance et soit de plus victime de la prédation publique et alors la crise s'installe.

La fin du grand projet

Au-delà du système télécom, trois types d'arguments internes permettent d'affirmer que ce modèle achève son parcours, l'un qui tient aux dynamiques du système sectoriel, l'autre à l'épuisement historiquement constaté de cette modalité d'intervention, le troisième aux limites d'ores et déjà constatées de l'espace national pour les grandes aventures technologiques.

La réussite du grand projet est la première source de sa banalisation, les champions nationaux et les exploitants publics qui en sont issus ont tendance à privilégier leur insertion dans le marché international sur toute autre forme de considération. Elf-Aquitaine, Arianespace, Alcatel-Alsthom, France Telecom, EDF, Airbus Industrie, la Snecma, l'Aérospatiale : autant d'entreprises industrielles ou de services nés du — ou nourris par le — « grand projet » national, redéployés au niveau européen et qui fondent leur nouvelle légitimité sur le marché. Mais la réussite peut aussi déboucher sur la crise. Lorsque l'hybride administration-entreprise malgré la réussite du passage d'une logique d'arsenal national à une logique d'entreprise ne parvient pas à faire aligner son statut sur sa réalité économique, alors le colbertisme high-tech s'inverse terme à terme et mute en interventionnisme discrétionnaire parasite. Cette inversion a pour effet, dans un système déjà éclaté, de faire perdre à l'État le soutien de l'élite du secteur.

Depuis les plans télématique, satellite, câble, la recette du succès semble avoir été perdue. Ces grands projets ont davantage enrichi la chronique des «white elephants» que donné naissance à des industries puissantes. Faut-il pour autant se risquer à annoncer la mort des grands projets ? Nul n'est prophète mais l'insistance avec laquelle on a tenté de promouvoir sans succès au cours des dernières années les bio-technologies, la fusion nucléaire et l'océanographie suffit à montrer que lorsque la perspective équipementière est absente (bio-technologies et océanographie) ou que l'objet scientifique se prête mal aux grandes agences technologiques (bio-technologies) ou que la perspective industrielle s'éloigne (la fusion nucléaire), ou surtout qu'il n'y a pas de marché de masse (service de base pour l'ensemble d'une population) à assurer, il est bien difficile de trouver un avenir au modèle national du grand projet.

Enfin les grands projets d'origine nationale comme Ariane, Airbus ou même du TGV sont devenus européens. Certes dans ses trois cas l'initiateur technologique et politique a été français mais ces projets pour réussir sont soit devenus européens, soit en passe de le devenir (TGV/GEC-Alsthom-Fiat). La question dès lors se déplace : si le colbertisme high tech dans un seul pays n'est plus praticable, peut-il exister une puissance publique européenne qui prenne le relais ?

Que devient alors l'exploitant public une fois libéré de ses obligations de politique industrielle et une fois confronté à la disparition du monopole naturel et à la différenciation de la demande ?

De l'État colbertiste à l'État prédateur

Le modèle du grand projet avait ceci de vertueux qu'il réalisait sous l'égide de l'État la convergence des intérêts des consommateurs qui par l'accès au service public sortent du rationnement, des industriels qui bénéficient d'un transfert gratuit de technologies et de marchés publics à la rentabilité garantie, des technostructures publiques qui de fait définissent et gèrent les projets en raison du monopole de l'expertise qu'elles s'assurent, des salariés enfin qui jouissent de protections sociales et de conditions salariales favorables tout en ayant le sentiment de participer à une grande œuvre collective. Le monopole public est d'autant plus légitime que fondé sur des considérations techniques et administratives il est plébiscité par tous les acteurs du secteur. La fin du grand projet, que celle-ci intervienne pour des raisons qui tiennent à l'ouverture économique, à l'irruption de nouvelles technologies qui mettent à mal le monopole naturel ou tout simplement parce que le grand projet de rattrapage est terminé provoque l'inversion terme à terme de ce modèle vertueux de congruence des intérêts.

L'État propulsif se mue en État prédateur. La réalité de la prédation ne mérite guère de longs développements. Dans le cas de France Telecom il faut savoir qu'au moment où les grands opérateurs des télécom baissent leurs tarifs en 1984, la France déjà pour des raisons budgétaires augmente

la taxe de base et casse net la progression du trafic international. À l'occasion de la réforme de 1990 on invente l'impôt forfaitaire de 14,5 milliards quels que soient les résultats, le niveau d'endettement ou les besoins de développement de la firme. Non content de lui imposer cet impôt forfaitaire, l'État prend l'habitude chaque fin d'années de siphonner les réserves de l'entreprise, une fois pour financer un satellite orphelin, une autre pour soulager l'État de titres AGF ou UAP, une troisième pour sauver la Banque Hervet alors en perte. Mais tout ceci ne serait rien si l'État n'avait décidé de faire de FT son bras armé pour des entreprises douteuses de politique industrielle. Pour ne prendre qu'un exemple le soutien à Bull coûtera à FT près de 20 milliards de francs.

Quels sont les effets de la prédation ? Ils sont de quatre types.

- La prédation est une forme brutale de confiscation de la rente du monopole par l'État et au détriment du consommateur. Pour en prendre la mesure il suffit de considérer que l'introduction de la comutation temporelle permet théoriquement de diviser par 6 les effectifs employés dans les centres de commutation. Le bénéfice pour le consommateur sera pourtant nul. Pire encore l'élévation en 1984 de la taxe de base et la faible baisse qui intervient par la suite a eu un effet direct sur le médiocre développement de l'usage des technologies de l'information en France.

- La prédation permet des transferts opaques et donc non délibérés et non évalués contradictoirement. Les poches profondes de FT ont permis de différer le règlement de la question Banque Hervet ou de Bull. Elles ont permis également de masquer les impasses du plan « informatique pour tous ». Elles ont conduit à un rituel de dénonciation par la Cour des Comptes des turpitudes d'une gestion qui en fait est directement attribuable à... l'État.

- La prédation a de plus des effets retour délétères sur les technostructures publiques et plus généralement sur les gestionnaires. Comment en effet mobiliser les salariés sur des objectifs de réduction des coûts, sur la bataille de la productivité, sur la modération salariale quand l'État pour des raisons d'équilibre budgétaire de court terme vide l'entreprise de sa substance. Plus grave encore la tendance au surinvestissement et au gaspillage de ressources est le produit direct de la prédation. Pour l'entreprise surinvestir c'est limiter l'ampleur de la prédation.

- Enfin si les effets de la prédation sont contrôlés en système de monopole public autarcique, en situation concurrentielle, la prédation est un péril mortel car elle introduit un déséquilibre majeur entre l'entreprise publique de service public objet de la prédation et les entreprises privées soumises au contrôle vigilant des opérateurs de marché.

En résumé si la prédation publique est une route à deux voies dans la mesure où si elle coûte à l'entreprise, elle bénéficie à l'État ; si on peut même dire que France Telecom par l'effet soulte a contribué à la réalisation des critères de Maastricht, il n'en reste pas moins que la prédation

publique est condamnable pour les raisons indiquées ci-dessus :

- captation par l'État du surplus au détriment du consommateur ;
- transfert opaque d'une entreprise à l'autre sans délibération budgétaire et au profit d'actions que l'État ne veut pas assumer publiquement ;
- effet retour de la prédation sur l'entreprise elle-même moins soucieuse alors d'optimiser ses investissements.

Vers un nouveau système

Un type de propriété, un mode de gestion, une conception juridique sont en train de disparaître victimes de l'innovation technique qui rend obsolètes certains monopoles naturels, de la nécessité économique et de la crise des finances publiques qui imposent une remise en ordre financière, et de la volonté politique de construire un espace européen intégré.

On ne gagne rien à mêler les problèmes. La demande de sécurité de l'emploi pour les salariés à statut doit être traitée en tant que telle. Vouloir garantir le statut des personnels en maintenant intégralement le contrôle public de l'entreprise c'est condamner à terme les entreprises et les personnels. Refuser le changement de statut des entreprises et des personnels quand la déréglementation intégrale du secteur est en marche, c'est en fait condamner l'entreprise à un déclin rapide.

Pour autant la question peut se poser de savoir si pendant une période de transition on ne peut pas concilier instance de régulation indépendante, propriété publique de l'opérateur historique et ouverture du marché. Plusieurs raisons déjà évoquées militent en ce sens : existence d'un monopole naturel pour une partie de l'activité de l'opérateur historique, séparation des fonctions patrimoniales et de régulation de l'État.

Tout ce qui précède montre que l'État ne sait pas être actionnaire et qu'il oscille entre la délégation de mission dans le cadre du grand projet et la prédation pure. Seule une ouverture du capital peut obliger l'État à commencer à se comporter en actionnaire.

Le régulateur indépendant oscille pareillement et en permanence entre sa volonté de promouvoir la concurrence ce qui le conduit à favoriser les entrants sur le marché au détriment de l'opérateur historique et donc des missions de service public et d'autre part la nécessité dans laquelle il se trouve en tant qu'organe public de ne pas léser l'État actionnaire et déplaire au pouvoir politique du moment. La seule solution tenable à terme est la mise en tension concurrentielle rapide et le passage au droit commun de la concurrence. (cf Australie)

La globalisation du secteur des utilités collectives est incompatible avec le contrôle public à 100 %. Celui-ci introduit une triple inégalité entre opérateurs publics et privés alors mêmes qu'ils sont en concurrence et qu'ils sont soumis pareillement à la même autorité régulatrice : inégalité dans la

gestion courante de la force de travail (effectifs, productivité, salaires), inégalité dans la course à l'acquisition d'entreprises étrangères en cours de privatisation, inégalité dans les opérations financières (incapacité à lever des capitaux ou à payer en actions).

Contrôle du capital et maîtrise industrielle

À situer les nationalisations de 1981 dans une perspective historique, on aboutit à un résultat apparemment paradoxal. D'une part, les nationalisations réalisées dans un cadre formellement dirigiste ont laissé en pratique une grande liberté de manœuvre stratégique aux firmes concernées.

D'autre part, les nationalisations de 1981, conçues comme un outil macro-économique puissant au service d'une nouvelle logique économique, ont en pratique permis un redressement du capitalisme national éprouvé par les crises de 1974 et de 1979.

Le mode de propriété n'est qu'un des éléments du dispositif institutionnel d'intervention de la puissance publique. *Lorsque l'État agissait en développeur, le caractère public ou privé des entreprises n'altérait ni ne favorisait la réalisation des grands projets colbertistes.* À l'inverse, lorsque l'État a eu essentiellement en vue la réalisation des grands équilibres, l'impératif même pour les entreprises publiques fut la profitabilité autant que possible ou, à tout le moins, l'équilibre financier.

La nationalisation ayant été longtemps justifiée par des impératifs de politique industrielle, il importe donc de prendre cette proposition au sérieux, ne serait ce que pour dresser un bilan des nationalisations et dégager les effets véritables du contrôle public sur les entreprises.

Les nationalisations devaient servir les politiques économiques et les stratégies de développement des pouvoirs publics, elles devaient en particulier être les « fers de lance » de la politique industrielle. Or leur rôle direct a été mince et les pouvoirs publics ont paru plus attachés à contrôler les nominations des dirigeants qu'à peser véritablement sur les stratégies menées.

Les nationalisations ont été le produit des circonstances, des crises et des guerres et parfois de desseins idéologiques. Sur la distance, les effets économiques et sociaux produits ont été largement différents de ce qui était escompté.

La première vague de nationalisation (1850-1940) obéissait à trois motivations : prendre le relais d'un marché défaillant (faillite puis regroupement des compagnies de chemin de fer), créer une structure pour accueillir les prises de guerre (Potasses d'Alsace ou Compagnie Française des Pétroles) inventer des dispositifs pour hâter la reconstruction après la Guerre de 1914 (Crédit National, CNR ou Crédit Hôtelier).

La deuxième vague de nationalisations s'inscrivait dans une autre logique de développement. Sur les ruines d'une économie brisée par la guerre, la crise des années 1930, le malthusianisme patronal et la frilosité des épargnants, les élites politico-administratives font alors le choix de la reconstruction par l'État, le secteur public et la fonction publique. Le Plan, le financement administré et l'entreprise publique devaient prendre le relais d'un marché myope, d'un patronat discrédité et d'un système financier qui avait préféré les placements exotiques à l'investissement industriel. Les syndicats, les consommateurs avec les représentants de l'État sont alors les piliers du tripartisme modernisateur.

La troisième vague de nationalisations est d'inspiration plus idéologico-politique. Fruit de l'alliance PC/PS, instrument d'un étatsisme ambitieux et vecteur d'une nouvelle démocratie sociale, ces nationalisations de rupture ont été un échec idéologique et une réussite capitaliste puisque la gauche au pouvoir en restaurant la rentabilité des entreprises nationalisées sans changer les relations sociales et la distribution du pouvoir facilitera leur privatisation.

Des entreprises nationales en quête de mission

Sitôt passés le moment fusionnel de la Libération et les urgences de la Reconstruction, la question des missions de l'entreprise publique et de l'insertion de celle-ci dans une économie à dominante de marché se poseront.

De 1945 à 1954 la reconstruction s'est opérée dans le cadre d'une économie dirigée : le Plan fixe alors les priorités sectorielles, la direction du Trésor mobilise des financements publics au bénéfice d'entreprises publiques chargées de rebâtir les infrastructures. Les Ministères techniques (Industrie, Transports, Equipement, PTT) apportent leur expertise au Plan et aux Finances pour juger des demandes des patrons des entreprises nationalisées. Mais en pratique une même élite publique, circule du Plan aux ministères techniques et de ceux-ci aux états majors des grandes entreprises publiques. Par ailleurs l'octroi d'un quasi-statut de fonction publique, la représentation syndicale dans les Conseils d'Administration, le développement des organismes paritaires de gestion de la protection sociale permettent la négociation de compromis entre syndicats de lutte des classes et technocratie publique au nom des idéaux communs de l'indépendance nationale, de l'autorité de l'État et de la poursuite du progrès.

De 1954 à 1974, le financement public direct régresse au profit des financements de marché mais sous l'étroite supervision du Trésor. Celui-ci en effet reste maître des institutions financières spécialisées, du secteur public bancaire et du calendrier des émissions obligataires. C'est la période vertueuse de l'économie de financements administrés : le plan n'est plus qu'indicatif, l'autonomie stratégique des firmes s'accroît avec l'ouverture européenne et la libéralisation des échanges, les financements à faible taux réel autorisent un effet de levier d'autant plus efficace que l'économie est

en forte croissance. Cet arrangement institutionnel bénéficie aux salariés qui voient leurs salaires et avantages sociaux croître continûment. La variable d'ajustement est alors l'inflation et la dévaluation périodique. Par ailleurs la France lance après-guerre et développe une série de grands projets visant à lui assurer une moindre dépendance industrielle énergétique et technologique vis à vis du pouvoir américain alors hégémonique. Dans les domaines de l'aéronautique civile et militaire, du pétrole, du nucléaire, du ferroviaire, des télécom, elle a délibérément pratiqué le protectionnisme offensif, la promotion des champions nationaux, le développement de la recherche publique. En fait de véritables systèmes industriels ont été mis en place, caractérisés par l'intégration de la recherche, de la commande publique, de la production, sous l'autorité d'une élite homogène partageant des valeurs communes et circulant d'un pôle à l'autre. La France a ainsi pu rattraper son retard, se doter d'entreprises performantes, équiper son territoire et se préparer ainsi à jouer dans la cour des grands en appliquant les règles du commerce international. Dans un rapport très remarqué Simon Nora, propose que les entreprises publiques soient gérées comme les entreprises privées en fonction de stricts critères de rentabilité, les missions de service public exercées devant être chiffrées et indemnisées par l'État dans le cadre de procédures transparentes de vérité des prix. A partir de la crise de 1974 le modèle français vacille. Le Président Giscard d'Estaing est d'abord tenté par une politique libérale, il attend d'une libération des prix de la monnaie et des changes un plus grand dynamisme économique, il considère qu'une déréglementation partielle du secteur énergétique et une évolution statutaire des entreprises ou des administrations de service public permettront une plus grande souplesse de l'appareil économique. En pratique il fera l'inverse. Le Gouvernement élèvera considérablement les prélèvements sociaux, investira massivement dans le secteur public et garantira même des augmentations de pouvoir d'achat aux agents du secteur public en pleine crise.

Les nationalisations de 1982 constituent pour la gauche au pouvoir une réponse à une crise durable en même temps que la promesse tenue d'un changement radical. Alors que le pouvoir politique annonçait l'avènement d'un nouveau modèle de développement, la reconquête du marché intérieur et une révolution démocratique sur le lieu de travail, en fait, en nationalisant, il sauvait des entreprises promises à la faillite. En 1982 tous les grands groupes industriels nationalisés connaissaient de graves difficultés financières: Pechiney était en cessation de paiements, Thomson était victime du retournement des marchés militaires et d'un portefeuille de participations hétéroclite source de pertes, la Compagnie Générale d'Electricité traînait le boulet de sa filiale travaux publics SGE, Saint Gobain menaçait de sombrer sous le poids des difficultés de Bull, sa filiale informatique, Rhône Poulenc enfin ruiné par ses textiles artificiels et synthétiques était sur le point de vendre une partie de son capital au Koweït. Dans tous ces cas, l'État a recapitalisé les entreprises, parfois même comme dans la sidé-

rurgie il a repris à sa charge la dette obligataire, il a favorisé les restructurations industrielles en finançant les regroupements d'activité, les fermetures de sites, et en autorisant les cessions quand la taille critique n'était pas atteinte. C'est ainsi que Thomson qui n'avait pas atteint la taille critique dans l'équipement téléphonique a pu céder cette activité à la Cie Générale d'Électricité qui, ainsi renforcée a pu faire à son tour des acquisitions sur le marché mondial. Seul l'État pouvait ainsi se comporter en actionnaire patient, financer les plans sociaux, seul il pouvait offrir une protection temporaire contre les prédateurs. Pour survivre dans un univers de compétition économique, les entreprises publiques ont par la suite rapidement adopté les mêmes recettes que les entreprises privées : compression des coûts, licenciements massifs dans le secteur public concurrentiel, investissements à l'étranger, automatisation, elles ont pu ainsi profiter de la reprise. Le résultat des nationalisations de 1982 fut au total paradoxal : c'est sous un Gouvernement de gauche que les entreprises ont adapté leurs effectifs, gelé les revenus, accru rapidement leurs profits, et se sont mondialisées. L'État a financé les reconversions, favorisé les concentrations et contribué à renouveler le capitalisme français en diversifiant partiellement le recrutement des dirigeants. Mais dans cette adaptation à un univers concurrentiel plus âpre, la sphère publique non-concurrentielle est restée remarquablement protégée en termes de statut d'emploi et d'effectifs. Tout se passe comme si la sphère publique par sa croissance continue servait de tampon ou d'amortisseur à une sphère concurrentielle exposée aux vents du grand large. La croissance continue de l'emploi public, de la redistribution sociale et des services publics ont puissamment contribué à lisser les cycles conjoncturels et à atténuer les chocs sur l'emploi de la modernisation. Le service public industriel et commercial dans le domaine de l'énergie, des transports, des communications a ainsi joué un rôle fondamental dans l'équilibre économique et social du pays. L'État a investi à contre cycle, les établissements publics ont recruté massivement des agents publics, l'État leur a garanti un emploi à vie, des augmentations salariales automatiques et des droits sociaux élargis (cf. supra).

En résumé, hors les cas des grands projets qui relèvent du colbertisme « high-tech » où l'on peut établir que l'État a pesé sur la spécialisation industrielle du pays, les nationalisations industrielles ont, soit permis la gestion du déclin de secteurs en difficulté (machine-outil, industrie navale etc.) et la reconstitution à un coup prohibitif et sur une base rétrécie d'une entreprise nationale (sidérurgie), soit conduit l'État à se livrer à des *meccano* industriels sans portée décisive sur l'état de la spécialisation industrielle et ce malgré le considérable appareil des plans sectoriels, des dispositifs de bonification et d'incitation et malgré les ressources de la propriété publique.

Peut-on du moins soutenir qu'à défaut d'avoir impulsé des stratégies de spécialisation et à défaut d'avoir mobilisé l'appareil bancaire nationalisé au service d'une stratégie de développement par une politique de sélecti-

tivité du crédit, l'État se serait au moins comporté en actionnaire vertueux accompagnant la croissance et imposant une « corporate governance » pluraliste .

Par constitution l'État ne peut pas être actionnaire. Ce résultat qui heurte le sens commun peut être établi théoriquement et pratiquement.

L'entreprise publique est propriété de la nation. L'entrée et la sortie du périmètre du secteur public sont réglées par la Loi, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel et sous la supervision pratique de la Commission de Privatisation pour les cessions. La participation publique est gérée par l'État, c'est à dire par une triple tutelle : patrimoniale avec le Trésor, financière avec le Budget, technique avec les ministères spécialisés. L'État incarne la continuité mais il tient compte également des variations politiques qui s'expriment dans les orientations gouvernementales. Les Conseils d'Administration des entreprises publiques sont composés de trois collèges, les représentants de l'État qui défendent les intérêts sectoriels de leur département ministériel ou de leur direction, les administrateurs salariés et les personnalités qualifiées qui doivent voter avec l'État faute de quoi l'État propriétaire n'aurait pas la majorité ! Les effets d'un tel système sont de trois ordres :

- En rythme de croisière le management de l'entreprise publique concurrentielle jouit d'une autonomie totale.

- Le Conseil d'Administration n'exerce pas de contrôle significatif car l'État ne finance pas le développement et n'a pas d'exigences fortes de rentabilité.

- L'État concède l'autonomie stratégique en échange du monopole des nominations et d'intervention sur les localisations, source de retombées politiques locales. Une telle situation n'a pas échappé à tous les réformateurs de l'État ou à tout le moins à ceux qui ont rédigé de multiples rapports sur l'évolution de l'administration économique. Dès le milieu des années cinquante, des hauts fonctionnaires modernistes suggèrent d'autonomiser la fonction patrimoniale de l'État et d'en confier l'exercice exclusif à une administration ou à un corps spécialisé. Par la suite tout fut envisagé : un ministère spécifique, une ou plusieurs holdings d'État, une expression unique de l'État grâce à des mécanismes préalables de concertation. A la fin des années soixante-dix on envisagea même d'interdire aux fonctionnaires administrateurs de représenter leurs ministères. Toutes ces tentatives échouèrent. L'État étant pluriel et la pluralité des administrations exprimant la diversité des intérêts des acteurs publics, la somme d'intérêts sectoriels ne peut faire un intérêt d'État.

La longue série des faillites récentes de l'État actionnaire est l'illustration de cette incapacité pratique de l'État à agir en actionnaire.

Nationalisations, privatisations et protection du capital autochtone

Les nationalisations ont contribué de manière évidente à la protection du capitalisme autochtone mais ce qui est plus inattendu c'est qu'il en a été de même avec les privatisations.

En matière de contrôle capitaliste, les privatisations répondent exactement aux mêmes problèmes que les nationalisations même si les registres rhétoriques mobilisés pour les justifier sont radicalement opposés. Les gaulistes comme les socialistes partagent rigoureusement la même conception de la souveraineté externe et interne. Les uns comme les autres entendent protéger le capitalisme autochtone en le préservant des assauts étrangers, ils prétendent pareillement que l'intérêt de l'État doit s'imposer aux intérêts du marché, ils entendent contrôler les dirigeants industriels et financiers.

C'est avec le même sentiment d'urgence que les libéraux parvenus au pouvoir en 1986 entendent rompre avec la rupture et faire des privatisations le moteur d'une politique nouvelle visant à libérer l'initiative et à faire reculer l'État. Le Gouvernement nouvellement installé aura en effet recours le 2 juillet 1986 à une loi l'autorisant à prendre par ordonnance « diverses mesures d'ordre économique et social » dont la privatisation des entreprises car il voulait « engager sans délai l'action en faveur de l'emploi et de la libération de l'économie ». Mais les libéraux parvenus au pouvoir vont se heurter à la même contradiction que les socialistes. Comment concilier logique de marché et insertion dans l'économie mondiale d'une part, volonté de préserver le caractère national du capital des firmes françaises et règles des marchés d'autre part ? Les socialistes ont au nom de la souveraineté nationalisée et en pratique ils ont contribué à recapitaliser des firmes moribondes, leur permettant ainsi de rebondir sur le marché mondial. Les libéraux entendaient remettre sur le marché des « entreprises inefficaces parce qu'étatisées » et en pratique ils ont inventé un capitalisme oligarchique contrôlé par une élite publique.

L'imbrication des intérêts publics et privés, l'absence d'un contre-pouvoir des petits actionnaires et l'homogénéité de l'élite dirigeante n'ont en rien été entamées par les privatisations de 1986.

Les privatisations de 1986, qui vont être interrompues en octobre 1987 à la suite du krach boursier, présentaient quatre caractéristiques majeures.

Elles étaient inspirées par les thématiques de la révolution conservatrice⁽⁶⁾. Cette inspiration détermine l'ampleur du programme de privatisa-

(6) Dans leur contribution à l'ouvrage collectif édité par Vincent Wright, *Les privatisations en Europe. Programmes et problèmes*, Le Méjan Actes Sud 1993. H. Dumez et A. Jeunemaître rappellent qu'au milieu des années quatre-vingt la droite se prit d'amour pour l'ultra-libéralisme : publication de l'œuvre intégrale d'Hayek, articles et dossiers dans le *Figaro* et le *Figaro-Magazine*, éclosion du mouvement libertarien autour de H. Lepage et F. Aftalion etc.

tions : 66 grandes entreprises appartenant à 27 groupes pour une valeur totale de 275 milliards de francs⁽⁷⁾.

Réalisées par les fonctionnaires du Trésor qui connaissaient les fragilités du capitalisme français, elles ont intégré la contrainte nationale par la constitution de noyaux durs ou groupes d'actionnaires stables. Initiées par des gaullistes, elles devaient faire la part à la « participation », la modalité trouvée fut l'actionnariat populaire et salarié. Elles ont fait une large place à la tête des groupes privatisés à une élite étroite issue des grands corps et formée de compagnons de route.

Le résultat d'orientations *a priori* aussi contradictoires a été l'invention d'une privatisation administrée dont la modalité pratique a été la mise en œuvre d'une « filière inversée du capitalisme français ». De quoi s'agit-il ?

Le Gouvernement d'alors n'a guère songé à mettre aux enchères les entreprises publiques, ni à les céder de gré à gré, ni à les mettre progressivement sur le marché par paquets. Il a inventé une privatisation par quotas avec noyau dur et actionnariat populaire. La privatisation par quotas consiste à administrer la mise sur le marché de l'entreprise puisqu'il s'agit d'en organiser par avance l'actionnariat. Une fraction des titres va au noyau dur, les dirigeants de l'entreprise et le Trésor choisissent ainsi leurs actionnaires de contrôle. En échange d'un privilège aussi exorbitant, les actionnaires de contrôle s'engagent à conserver leurs titres un court laps de temps et paient une légère prime. Une seconde fraction du capital est cédée dans des conditions avantageuses aux salariés de l'entreprise afin de les associer à la bonne marche de celle-ci et plus prosaïquement d'immobiliser une fraction du capital dans des mains amies. Une troisième fraction, la plus importante, va au grand public dans le cadre d'une offre publique de vente fortement médiatisée. De la réussite du placement dépend le succès réel de toute l'opération, il faut en effet, pour que le dispositif fonctionne, que le grand public soit prêt à apporter son épargne sans avoir son mot à dire sur la désignation des instances dirigeantes et sur la stratégie de la firme. Les 4^e et 5^e quotas sont réservés aux investisseurs institutionnels français et étrangers. Ainsi le pouvoir politique nomme un dirigeant qui choisit avec le Trésor son noyau dur, compose à sa convenance son Conseil d'administration et ce faisant choisit les actionnaires qui comptent et ceux qui ne comptent pas. Le capitalisme français lorsqu'il se libéralise réalise le rêve communiste : quand le peuple ne convient plus au dirigeant, celui-ci dissout le peuple. Le capitalisme est *a priori* basé sur un principe rigoureusement inverse : c'est l'actionnaire qui choisit les organes sociaux de l'entreprise qui à leur tour désignent les dirigeants.

(7) É. Balladur (1987) : *Je crois en l'homme plus qu'en l'État*, Flammarion.

Lorsqu'est lancée la deuxième vague de privatisations en 1993, le Gouvernement doit tenir compte du nouveau paysage financier, des critiques politiques adressées à l'État partial, et du besoin urgent de trouver de nouvelles ressources budgétaires. Instruct par l'expérience il va réussir à réaliser son dessein initial avec une maîtrise exceptionnelle.

D'une vague à l'autre quelques invariants apparaissent dans le processus de nomination, dans la séquence temporelle de la privatisation et dans le choix des entreprises mises sur le marché.

La technique consiste en effet à choisir une entreprise prospère, à offrir un prix attractif avec une décote instantanée de 15 à 20 % afin d'être sûr de réussir et de privatiser les entreprises tête de file du capitalisme français pendant la période de l'État de grâce politique. La clé du succès réside dans une séquence immuable qui consiste d'abord à choisir le président de l'entreprise à privatiser, à charge pour lui de composer avec l'aide du Trésor un noyau dur qui va conforter son pouvoir. La privatisation par quotas peut alors commencer (Groupe d'actionnaires stables, investisseurs institutionnels Français et étrangers, actionnaires salariés, offre publique de vente), elle se termine par la composition d'un Conseil d'Administration dévoué au PDG de l'entreprise privatisée lequel n'est autre que le PDG de l'entreprise nationalisée. On retrouve là le modèle de la filière inversée du capitalisme français dans laquelle le PDG choisit ses actionnaires de contrôle, nomme les administrateurs et ce faisant choisit les actionnaires qui comptent et ceux qui ne comptent pas.

Mais l'expérience de 1986 ayant été particulièrement traumatisante puisque les accusations de partialité de l'État formulées par Raymond Barre eurent un large écho, le Gouvernement complète son dispositif en inventant des réseaux de participation croisés étroitement contrôlés. Il évite ensuite la réédition malencontreuse de l'opération Havas dont le Conseil d'Administration donnait l'impression d'avoir été constitué sur des bases partisans. Il désamorce la critique mitterrandienne de l'abandon d'industries de souveraineté en instituant une « action spécifique » pour Elf. Enfin et surtout il s'appuie sur les liens capitalistiques tissés de 1988 à 1993 pour constituer les noyaux durs en croisant les participations.

Mutation du régime économique, mal gouvernance publique, crise du modèle organisationnel de l'entreprise publique telles sont aujourd'hui les dimensions de la question du secteur public.

L'histoire des nationalisations et des privatisations est inséparable de l'analyse du modèle français d'intervention économique. Depuis le grand tournant de 1984 qui vit la France rompre avec son modèle d'économie de financements administrés, abandonner ses politiques industrielles colbertistes et s'engager fermement dans une stratégie de désinflation compétitive, la question du secteur public se pose en des termes radicalement différents : le protectionnisme offensif n'est plus praticable à grande

échelle, le système financier national est pris dans un jeu concurrentiel intérieur et dans le tourbillon de la finance globalisée, les salariés du public ne peuvent, comme pendant les années soixante-dix, réclamer et obtenir des rémunérations supérieures aux gains de productivité. Facteur aggravant, le changement de régime économique s'accompagne d'une crise de la gouvernance publique.

Si l'intervention de l'État a constamment visé à protéger le capital autochtone par la nationalisation comme par la privatisation, force est de reconnaître que l'État a eu du mal à assigner des missions spécifiques aux entreprises publiques. Participer au rattrapage industriel et servir de tampon aux adaptations de la sphère privée constituent des politiques datées. La question européenne va dans ce contexte révéler plus que provoquer les problèmes d'adaptation qui se posaient à une fraction de l'appareil économique français. En effet le défaut d'orientations claires n'a pas été trop dommageable aux entreprises publiques tant que celles-ci fonctionnaient dans un espace intérieur relativement protégé, tant que l'État contrôlait la concurrence et pourvoyait par sa politique financière aux besoins des entreprises. Mais avec les crises du Lyonnais ou du GAN, avec les hésitations sur la politique à mener en matière d'industrie de défense, on constate que quand l'État doit évaluer une gestion publique, anticiper les effets d'une réforme sur un secteur financier ouvert où coexistent entreprises publiques et entreprises privées, alors ses expressions administratives multiples et ses expressions politiques contradictoires du fait des alternances accélérées produisent mécaniquement des solutions sous-optimales.

Des missions évanescentes, des expressions contradictoires de la puissance publique débouchent nécessairement sur des crises organisationnelles dans les entreprises publiques. La valse des Présidents, les manifestations publiques de responsables d'entreprises révoltés par la désinvolture des responsables politico-administratifs, les comportements opportunistes de certains managers publics ; tous ces éléments témoignent du malaise grandissant d'entreprises en quête de mission ou simplement d'une règle du jeu intelligible.

Il va de soi qu'une réforme des entreprises publiques pour encadrer stratégiquement leur action, pour rendre leurs conseils d'administration plus efficaces et leurs managers plus responsables parce que moins soumis à l'arbitraire est envisageable. Ce rapport plaide pourtant pour des évolutions plus radicales et ce pour des raisons qui relèvent de la géo-économie, de la sociologie administrative et de l'histoire.

Il n'est nul besoin de revenir ici sur les conséquences du changement de régime économique, l'économie française aujourd'hui est régionalement intégrée, financièrement globalisée et très largement extravertie. Demain nous serons en zone Euro avec un marché domestique plus important que celui des États-Unis. Par rapport aux conditions économiques de l'après-

guerre qui ont présidé à notre stratégie de développement auto-centrée, tout a changé. On aurait pu imaginer un colbertisme européen, une régulation keynésienne européenne, une puissance publique européenne dotée d'un budget fédéral significatif, bref une Europe puissance, sorte de grande France dilatée au niveau européen. Le problème est que nous sommes les seuls à le vouloir.

Affirmer que par constitution l'État ne peut pas être actionnaire, c'est rappeler une évidence : l'État poursuit en permanence plusieurs objectifs, il ne peut avoir en vue l'intérêt de la seule entreprise, il ne peut vouloir optimiser le rendement de son patrimoine. Par ailleurs l'État est multiple, et il est illusoire de penser qu'à la suite d'une nuit du 4 août, les différentes administrations vont s'entendre pour parler d'une seule voix.

Du reste les réformes tentées, au moins depuis 1967 avec Simon Nora, illustrent notre thèse. À cette occasion et dans un contexte plus facile, des missions avaient été assignées, des règles économiques posées, des principes de management public formulés, ce qui n'a nullement empêché la crise larvée des années soixante-dix et quatre-vingt et la débâcle du début des années quatre-vingt-dix. Qui peut croire que l'importation des règles de « corporate governance » inventées par les fonds de pension américains et adaptés en Angleterre par Lord Cadbury sont transposables à des entreprises publiques contrôlées à 100 % par l'État.

On est donc renvoyé à la question initiale.

Comment se pose aujourd'hui la question du secteur public ?

Si l'on considère un à un les différents critères qui ont justifié *de fait* et non en théorie la nationalisation, que reste-t-il comme arguments valides et comment peut donc évoluer le secteur public ?

Les monopoles

Comme on l'a vu c'est une lecture plus politique qu'économique du monopole qui a été faite par le passé. Avec l'intégration européenne et l'ouverture internationale, l'argument du monopole a encore moins de substance. La seule question qui reste ouverte est celle des monopoles naturels. Mais qu'il s'agisse des télécom ou de l'électricité, l'existence de monopoles naturels s'applique au mieux à un segment de l'activité de ces firmes, les autorités de régulation peuvent l'encadrer et le maintien d'un contrôle du capital par l'État présente des inconvénients notables évoqués en 2 (prédation publique).

Si on peut donc sans inconvénients accepter la privatisation intégrale des entreprises du secteur concurrentiel, on peut admettre pour les entrepri-

ses de service public jouissant de monopoles naturels ou gérant des actifs dont l'horizon temporel de valorisation échappe aux investisseurs privés, le maintien de l'entreprise publique mais avec la présence d'actionnaires privés afin d'empêcher la prédation et obliger l'État à se comporter en actionnaire.

Dans ce cas et malgré ce qui est indiqué ci-dessous, il faut envisager des règles de « corporate governance » publique même s'il s'agit plus de paris sur l'acclimatation progressive d'une culture juridique en France que de solutions opérationnelles.

En résumé, seule l'entreprise publique de service public jouissant d'un monopole naturel pour tout ou partie de son activité peut rester dans le secteur public, encore celle-ci doit-elle être régulée par une instance indépendante, ouvrir son capital et faire appel à des administrateurs professionnels. Ce n'est qu'ainsi que la confiscation de la rente du consommateur sera limitée et la prédation publique prohibée.

La défense du capital autochtone

Cette défense prend au moins deux sens différents. On peut vouloir défendre le caractère national du capital pour préserver le contrôle français sur des grands centres de pouvoir industriel d'origine nationale (par exemple, Paribas, Pechiney ou St Gobain). Une telle démarche suppose que l'entreprise nationale a sur le sol national un comportement différent d'une entreprise étrangère localisée en France, ce qui est loin d'être établi. On peut vouloir que le capital national ne soit pas détenu par des investisseurs étrangers. Jusqu'ici, les entreprises privatisées ont conservé en France leurs centres de décision, cela tient aux pactes d'actionnaires signés, aux moyens de dissuasion existants face à une tentative de prise de contrôle hostile et à la relative autonomie du centre de pouvoir par rapport à la situation de l'actionariat. Une forte présence d'investisseurs institutionnels français et étrangers dans le capital des grandes firmes nationales s'est révélé compatible avec le maintien de centres de pouvoirs industriels nationaux. S'agissant maintenant du deuxième sens, outre que nul n'envisage une renationalisation, la solution est à rechercher dans le développement d'investisseurs institutionnels et d'actionnaires professionnels. Seul le développement de fonds de pension français adoptant une stratégie différente de celle qui a cours aux États-Unis pourrait préserver la variété capitaliste nationale. Des fonds de pension d'entreprise ou des fonds salariaux pourraient être ces alternatives recherchées. À ce stade toutefois, un résultat est acquis : sans fonds de pension français et dès lors que le modèle de banque-industrie a échoué, les fonds de pension anglo-américains joueront le rôle que ne jouent pas les investisseurs français.

Maîtrise de la spécialisation industrielle

Le Plan, la nationalisation, la politique sélective du crédit, les multiples dispositifs d'incitation, les plans sectoriels, tout avait été conçu pour que l'État pèse de tout son poids dans le développement économique et dans la spécialisation industrielle. Comme on l'a vu plus haut, hors la politique des grands projets, ces dispositifs n'ont guère eu d'effets. La question qui reste ouverte une fois écartée la perspective de réalisation de nouveaux grands projets, la nationalisation de nouveaux secteurs ou même la création d'entreprises publiques témoins dans des secteurs industriels émergents est de savoir comment stimuler certaines activités utiles dans un contexte caractérisé par notre adhésion à l'OMC et à l'Union européenne. Ce point qui relève de la politique industrielle ne sera pas évoqué ici.

Contrôle des industries stratégiques

S'agissant des industries de souveraineté, la question qui se pose est de savoir si l'espace de souveraineté est encore national et si les moyens mobilisables peuvent permettre à la France de rester maîtresse de son industrie. Le cas de Thomson CSF est de ce point de vue exemplaire. L'industrie européenne de défense souffre aujourd'hui de sa fragmentation, de son caractère national étriqué, de ses séries trop courtes, de la redondance de ses moyens d'essais, de la baisse du budget d'acquisition d'armes et des interférences politiques. Le contraste s'accroît chaque jour entre une industrie américaine amincie, rentable, restructurée, duale, dynamique à l'export et une industrie européenne coûteuse, objet de guerres pichrocolines et qui par son inefficacité installe l'Europe en état de désarmement virtuel. Au sein de cette Europe malade, la France qui a l'industrie la plus puissante est en passe de réussir l'exploit d'être frappée d'inutilité du fait de l'alliance germano-britannique. On le voit ce n'est pas la privatisation qui est en cause. Pour avoir abordé le problème sur ce mode, le Gouvernement Juppé s'est rendu responsable de l'imbroglia actuel. Seuls des critères industriels d'intégration européenne doivent déterminer la conduite du dossier. Si, comme on peut le penser, des partenariats européens voire des sociétés européennes intégrées venaient à naître, la question de l'État actionnaire se poserait à nouveau. La vocation patrimoniale d'une entreprise de défense multinationale est d'être une « public company », l'actionnariat public français devra donc reculer voire disparaître. La préservation des intérêts stratégiques des nations européennes dans les sociétés européennes de défense intégrées passera donc par la détention d'actions spécifiques (« golden shares »).

Le pouvoir de taxation de l'entreprise publique

La faillite du Crédit Lyonnais nous livre entre autres leçons celle-ci : l'entreprise publique, par ses dérives gestionnaires, a ultimement un pouvoir de taxation illimité sur l'ensemble des contribuables. L'engagement des contribuables n'a pour contrepartie ni la délibération publique, qui est

normalement la condition du prélèvement de l'impôt, ni le pouvoir de sanction des responsables. Cette découverte tardive milite pour un engagement minimal de l'État dans les seuls domaines où sa présence est encore utile.

Échec de la gouvernance publique d'entreprise

L'État est structurellement incapable de jouer un rôle d'actionnaire. Ses logiques sont toujours multiples et les contre-pouvoirs dans un système politique centralisé ne sont jamais des contre-pouvoirs. La faillite du Crédit Lyonnais, c'est la faillite de l'actionariat public et de ceux qui le gèrent, c'est la faillite des corps de contrôle, c'est la faillite de l'autorité politique qui, incapable de prévenir la dérive, l'a aggravée avec la mise en place du CDR. La prédation publique de l'entreprise de service public performante se double donc de la contamination politique de l'entreprise en difficulté dès lors qu'elle est transformée en commandite publique.

Grande politique et gestion de l'entreprise publique

S'agissant du secteur public bancaire, la crise financière, le dérapage du secteur public et l'absence de missions clairement identifiées illustrent la dérive du système bâti après-guerre. Le désastre de l'industrie financière française est d'abord le résultat du mélange des genres entre logique de déréglementation financière, exigence de rentabilité et maintien d'un important secteur bancaire nationalisé ou à statut spécial. La combinaison de ces trois logiques dans les années quatre-vingt, parasitées de surcroît par des interférences politiques constantes et par la pression de groupes d'intérêt divers, a conduit au plus grand désastre financier de l'après-guerre. Là aussi privatiser ne suffira pas. Après le temps des décisions commandées par l'urgence vient le temps de la réforme. Il faudra redéfinir les contours de l'État, séparer régulation et exercice de la propriété publique, élever des murailles de Chine entre corps d'inspection et élites financières.

On le voit à travers la question de l'appropriation publique, sont en cause une définition des conditions d'exercice du service public, une délimitation stricte de ce qu'un État impécunieux doit nécessairement garder sous son contrôle, une redéfinition des prérogatives de pouvoir public avec le transfert programmé vers des instances de régulation et, au-delà, la viabilité d'une variété de capitalisme national permettant à des entreprises sous-capitalisées de rester sous contrôle national tout en évoluant dans une économie globalisée de marchés financiers.

Commentaire

Paul Champsaur

Directeur Général de l'INSEE

Je ne chercherai pas à proposer une vision cohérente sur l'ensemble des sujets traités par Claude Henry et Élie Cohen.

Je n'ai pas moi-même une position arrêtée ni les idées parfaitement claires sur un thème important, traité par Élie Cohen, à savoir le contour souhaitable et l'organisation d'une tutelle efficace pour le secteur public hors service public, c'est-à-dire les entreprises qui resteraient dans le secteur public afin de répondre notamment à des objectifs de politique industrielle ou de souveraineté nationale. J'aborderai essentiellement le cas des entreprises ayant des missions de service public, donc le contenu du texte de Claude Henry et Élie Cohen sur les services publics ainsi que ce qui, dans les analyses d'Élie Cohen, interfère avec cette question.

Je suis d'accord pour l'essentiel avec l'analyse de Claude Henry. De même je pense que la description que nous propose Élie Cohen des errements de l'État français dans sa gestion des entreprises du secteur public me paraît dans l'ensemble solidement documentée.

Par contre, quand on met bout à bout les deux textes, apparaît, me semble-t-il, un désaccord important entre les deux auteurs, désaccord qui laisse assez largement ouverte la question centrale du statut et de la régulation des entreprises exerçant des missions de service public. Je vais maintenant rappeler les analyses ou recommandations de Claude Henry puis de Élie Cohen qui me paraissent divergentes.

Claude Henry s'interroge sur la régulation d'une situation où coexistent des missions de service public et des éléments de monopole naturel. Dans une telle situation, une régulation est nécessaire parce que la discipline apportée par la concurrence est insuffisante. Claude Henry met en doute la capacité d'un régulateur indépendant à s'imposer dans une telle situation si tout ou partie de l'ensemble des entreprises concernées est privé. Il en con-

clut qu'une entreprise dont une part significative de l'activité est en situation de monopole naturel doit rester publique. En outre Claude Henry exprime son scepticisme quant à la détermination d'entreprises privées, même sous la surveillance d'un régulateur indépendant, à assurer convenablement et durablement une mission de service public, plus particulièrement à résister à la tentation de discrimination et d'exclusion.

Élie Cohen est impressionné par le constat qu'il fait de l'incapacité de l'État à jouer correctement son rôle d'actionnaire. L'État serait incapable d'arbitrer entre objectifs multiples et opposés. En outre son impécuniosité le conduirait à adopter un comportement de prédation au profit d'objectifs étrangers à l'objet social de l'entreprise publique. Dans ces conditions, Élie Cohen considère comme relativement secondaires les problèmes de régulation de situations de monopole naturel. Il recommande l'ouverture systématique au privé du capital des entreprises publiques, seul moyen selon lui de discipliner le comportement de l'Etat actionnaire dans ses relations avec les entreprises en cause.

Ces conclusions respectives sont clairement contradictoires. Je vais reprendre les analyses qui y conduisent et ajouter mon propre commentaire.

Tout d'abord les arguments de Claude Henry me paraissent insuffisants pour fonder sa conclusion. Claude Henry s'appuie essentiellement sur les difficultés rencontrées au Royaume-Uni pour réguler le secteur de l'électricité. Les déboires du régulateur indépendant, qui fixa initialement des plafonds de prix jugés à l'expérience trop élevés, auraient définitivement compromis sa légitimité à arbitrer entre intérêts privés opposés (actionnaires des entreprises productrices d'un côté, acheteurs d'électricité de l'autre).

Au passage Claude Henry prend partie entre deux conceptions d'une régulation indépendante, l'une « dure », à la britannique, où le régulateur dispose d'un pouvoir fort notamment par la fixation de prix plafonds, l'autre « douce », à la suédoise, qui a sa préférence, où le régulateur joue essentiellement un rôle de transparence et de persuasion. Si la concurrence reste trop faible pour qu'une régulation « douce » suffise et si une régulation « dure » n'est pas viable appliquée à des entreprises à capitaux privés, ces dernières devraient rester publiques.

Cette analyse appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord le cas de l'électricité est particulièrement difficile. Beaucoup de spécialistes de ce secteur considèrent que les britanniques avaient pris des risques en organisant simultanément une désintégration verticale, la privatisation des entreprises nouvellement constituées, et une régulation indépendante dont la réussite suppose l'exercice de pouvoirs importants. Il n'est pas très surprenant que le fonctionnement d'un système aussi radicalement nouveau ait connu quelques ratés. Par ailleurs la difficulté du régulateur indépendant à atteindre le bon niveau pour les prix-plafond n'a pas résulté, en tout cas initialement, d'hésitations devant des intérêts contradictoires, mais de la sous-estimation initiale des gains apportés par le pas-

sage d'une gestion publique à une gestion privée en matière d'efficacité et de minimisation des coûts. Peut-être l'École française d'économie publique, héritière de la tradition d'ingénieurs économistes, a-t-elle eu tendance à négliger dans ses raisonnements l'importance de cet écart ?

A contrario Claude Henry oublie l'exemple du secteur des télécommunications où le régulateur indépendant britannique a mieux réussi, comme il le signale par ailleurs, alors qu'il devait également exercer un pouvoir important sur les prix, notamment pour les tarifs d'interconnexion. Le cadre légal et réglementaire mis en place en France à l'occasion de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications suppose qu'une régulation indépendante relativement « dure » soit nécessaire et possible, au moins pendant le temps qu'il faudra pour qu'une concurrence suffisante commence à jouer sur la boucle locale.

Claude Henry surestime, me semble-t-il, la difficulté à éviter l'apparition de risques de discrimination ou d'exclusion pour les secteurs de réseaux avec des situations de monopole naturel. L'acuité de ce problème doit être relativisée dans ce cas, notamment par rapport aux problèmes de même nature dans d'autres secteurs de service public tels que la santé ou l'éducation où ils se posent avec beaucoup plus d'acuité.

J'en viens maintenant au rapport d'Élie Cohen. J'ai une vision plus optimiste que la sienne sur l'aptitude des pouvoirs publics au sens large (Institutions européennes, État central, Régulateur indépendant, Conseil de la concurrence) à mieux s'organiser de façon à aboutir à une régulation plus cohérente et transparente des entreprises du secteur public ayant des missions de service public avec des éléments de monopole naturel.

Autrement dit, il y aura vraisemblablement pendant encore assez longtemps des entreprises publiques avec des missions de service public. Cela vaut donc la peine d'améliorer nos institutions et nos pratiques, quitte à renvoyer dos à dos les pessimismes de Claude Henry (pas de légitimité à un régulateur indépendant doté d'un pouvoir effectif) et d'Élie Cohen (pas de contre pouvoir effectif possible dans un État aussi centralisé que l'État français).

Je ne suis pas convaincu par la solution mise en avant par Élie Cohen, c'est-à-dire une ouverture partielle du capital. Plus exactement il ne peut s'agir dans mon esprit que d'une transition. En effet, ou bien il n'y a pas de conflit entre actionnaires privés et l'État actionnaire et on ne voit pas pourquoi l'État resterait actionnaire très longtemps, ou bien il y a conflit et le statu quo n'est pas viable.

En résumé, la régulation et la gestion du secteur public à mission de service public constituent un sujet important et un problème durable. Ce problème dépasse largement celui des seuls établissements publics industriels et commerciaux et s'étend aussi aux établissements d'enseignement et de santé. Il y a là un continuum d'établissements qui restera vraisemblablement très largement public pendant longtemps pour des raisons diver-

ses. Face à une concurrence effective ou potentielle accrue, le secteur public doit d'abord rechercher une meilleure efficacité. Des gains substantiels sont nécessaires et possibles. Il me paraît essentiel de trouver les moyens de les obtenir. À tout le moins, cela conditionne la possibilité de choisir des modes d'organisation laissant une place importante au secteur public.

Claude Henry et Élie Cohen formulent un certain nombre de propositions intéressantes mais qui, au total, me paraissent insuffisantes.

En conclusion, j'essaierai de compléter les propositions de Claude Henry et de Élie Cohen en les priant de m'excuser des recouvrements. Je me suis inspiré très largement des travaux de Dominique Bureau.

Il est nécessaire de bien définir les missions de service public de façon à pouvoir proportionner les instruments utilisés aux objectifs poursuivis. La pression de la concurrence, qui limite les possibilités de subventions croisées, pousse à accélérer cette définition. La prise en compte des préoccupations de service public est compatible avec les règles de l'Union européenne. Dans cet esprit, les principes du rapport Nora (restriction dans l'utilisation des tarifs publics à des fins redistributives, compensation des missions de service public) demeurent pleinement pertinentes.

Il se construit à l'étranger une doctrine de la régulation des secteurs où coexistent missions de service public et éléments de monopole naturel. Comment l'organiser au mieux ? Que peut-on en attendre ou pas ? Comment rendre la concurrence public-privé efficace ?

En France, nous avons pris beaucoup de retard. Nous avons donc à fournir un gros effort d'appropriation, d'expérimentation et d'adaptation afin de construire notre propre doctrine.

Une réflexion est nécessaire sur les conditions à réunir pour une privatisation, même partielle, d'une entreprise qui n'est pas confrontée à une concurrence complète. Les principales conditions sont les suivantes :

- un minimum de concurrence avec la perspective qu'elle s'intensifie ;
- une obligation de service public bien délimitée ;
- la mise en place d'une régulation adaptée.

Ces conditions sont, semble-t-il, réunies aujourd'hui pour le secteur des télécommunications mais ne le sont pas pour d'autres secteurs.

Le « gouvernement d'entreprise » des entreprises et établissements publics doit être très sensiblement amélioré. Faute de compétence personnelle, je n'en dirai pas plus sur ce point.

Le fonctionnement du marché interne du travail des entreprises publiques ayant des missions de service public conditionne à la fois leur capacité à réagir à une pression concurrentielle accrue et à tenir compte de l'évolution de la société ou des techniques dans leur façon de remplir leur mission de service public. Il semble bien que dans un certain nombre de cas des adaptations soient nécessaires comme l'a montré l'exemple du transport aérien.

Commentaire

François Morin

Professeur à l'Université de Toulouse I

Les textes d'Élie Cohen et Claude Henry apportent des éléments importants au débat sur les services publics industriels et commerciaux face à l'ouverture à la concurrence.

Les analyses sur les critères du service public sont particulièrement utiles et permettent de situer ce débat dans son contexte européen : caractère essentiel, imperfection du marché, garantie des droits fondamentaux de la personne humaine.

Les observations sur la myopie du marché, l'hypermétropie de l'Etat et plus généralement sur l'absence de clarification des missions de service public sont particulièrement bienvenues.

Une information précieuse nous est également livrée sur les systèmes de régulation des monopoles naturels en Grande Bretagne avec leurs enjeux, leurs réussites mais aussi leurs échecs.

Dans le texte d'Élie Cohen relatif au secteur public, on trouve un bon historique de la logique colbertiste du développement des services publics français, avec en parallèle, la question de la défense d'un capitalisme autochtone, protégé d'abord par un Etat nationalisateur, et défendu ensuite par un système de participations croisées.

Mais ces deux textes soulèvent aussi plusieurs interrogations qui sont autant de demandes d'approfondissements, de prolongations d'analyses que de remarques critiques qui, à leur tour, doivent évidemment susciter débats et réflexions.

J'ai retenu cinq interrogations principales qui suivent la logique des deux textes.

Pour penser l'évolution des services publics, peut-on se contenter d'une problématique gestionnaire, à caractère principalement économique ?

Le texte d'Élie Cohen et Claude Henry sur le service public privilégie une vision économique du service public, de sa gestion et de sa régulation, sous réserves il est vrai, de considérations sociales destinées à éviter l'exclusion. Or, on ne peut ignorer que l'essence du concept du service public relève d'un mode d'organisation de la société.

Le service public est la garantie pour chacun d'accéder à des biens essentiels pour la satisfaction de ses besoins, la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, conditions du lien social et liées à l'État Providence.

Il est l'expression de l'intérêt général de la collectivité indissolublement lié aux différents niveaux, local, régional, national ou européen.

Il est un moyen essentiel que se donne la puissance publique pour assurer la cohésion économique, sociale, territoriale, culturelle d'un pays, ou plus largement pour conduire des politiques de développement, concourir à l'émergence d'un modèle de société.

Le concept de service public fait ainsi le lien entre individu et société (ce qui fonde la construction de Duguit), mais aussi entre marchand et non marchand, entre économique et sociétal.

La coexistence de ces différents sens et fondements explique l'importance du concept de service public dans les références juridiques, sociales et politiques, comme dans les représentations.

Cette polysémie du concept est à la racine à la fois, et c'est vrai, de réelles confusions tant chacun le renvoie à ses propres références et conceptions, mais il est aussi source du caractère consensuel que recouvre en France l'expression « service public ».

On ne peut donc laisser le devenir des services publics entre les mains des seuls économistes. C'est un enjeu transverse, éminemment politique.

La seconde question porte sur le champ de l'analyse

Pourquoi a-t-on ignoré les plus grands opérateurs privés de services publics, notamment la Générale des Eaux et la Lyonnaise-Suez ?

À côté des services publics nationaux, la question des services publics locaux est, me semble-t-il, incontournable. Le texte sur le service public fait du reste référence à plusieurs reprises à l'expérience britannique des transports urbains qui est par excellence un service local.

Alors pourquoi, la mention aux groupes privés français qui gèrent des services publics par délégation, n'est faite nulle part ? La délégation de

service public est pourtant une forme majeure de gestion des services publics. Ces groupes sont aujourd'hui, par leur activité, de taille plus importante que celle de nos grandes entreprises nationales gérant des services publics industriels et commerciaux. Le chiffre d'affaires totalisé des trois groupes privés : Suez-Lyonnaise, Générale des Eaux, Bouygues, est ainsi plus élevé que celui totalisé d'EDF, France Telecom, SNCF : soit, pour l'année 1996, 450 milliards de francs contre 396 milliards de francs

Pourquoi ne pas aborder la question de la régulation de ces groupes, par exemple avec une autorité régulatrice indépendante ? Ou bien celle des subventions croisées entre leurs activités, ou encore celle de leur désintégration comptable, voire économique, compte tenu des missions de services publics qu'ils assurent ? Ces groupes ne s'occupent pas seulement de distribution et de traitement d'eau ; ils interviennent aussi dans l'électricité, le gaz, les télécom... Bref ils offrent un bouquet complet de services auprès des collectivités locales. Du reste une bonne question à se poser est de savoir pourquoi la France, et seulement ce pays, est dotée des deux plus grands groupes multiservices mondiaux ? Leur croissance externe foudroyante depuis 15 ans n'est-elle pas due en partie à une extraction de la rente particulièrement efficace de leur part ? La prédation est-elle seulement l'apanage des groupes publics ?

Une incertitude pèse sur le régime de propriété souhaitable des monopoles naturels régulés

Les deux textes proposés semblent se contredire sur ce point essentiel. D'un côté, le texte sur le service public conclut que l'appropriation publique est préférable pour éviter des conflits difficiles à résoudre entre actionnaires et usagers. De l'autre, le texte sur le secteur public affirme qu'une appropriation maintenue à 100 % publique est devenue incompatible avec ce qui est appelé la globalisation du secteur des « utilités collectives ».

Cette contradiction pose une question forte. Une façon de la résoudre peut être de faire appel à une propriété mixte. Mais cette solution apparaît en réalité bien impraticable, voire un leurre, car dès que l'on introduit un actionnariat privé dans une firme publique, il est bien évident que la question de la protection des intérêts minoritaires se pose immédiatement, notamment en présence de fonds de pension (voir par exemple l'affaire Eramet).

De façon complémentaire, ajoutons que si une ouverture du capital se matérialise en Bourse tout en laissant subsister des participations croisées, la même difficulté se reproduit : des participations croisées entraînent un gonflement fictif de capital incompatible avec une logique de valorisation maximale, et par conséquent avec la protection des intérêts minoritaires.

Le texte relatif au secteur public procède de l'affirmation que l'État est un mauvais actionnaire. Qu'est ce qu'un « bon actionnaire » ?

Ce texte explique abondamment que l'État est par construction incapable de se comporter en actionnaire, qu'il ne sait pas être actionnaire, que par constitution, il ne peut pas être actionnaire, et qu'enfin il est structurellement incapable de jouer un rôle d'actionnaire. Ces formules fortes dont l'auteur dit à juste titre qu'elles peuvent « heurter le sens commun » méritent discussion :

- s'il y a vraiment incapacité structurelle, pourquoi vouloir forcer l'État à se comporter en actionnaire comme cela est pourtant proposé dans le texte ?

- si cette infirmité est bien constitutive, pourquoi les nationalisations ont-elles pu être une réussite, comme il est affirmé par la suite ?

- mais surtout, il faut nous expliquer ce qu'est un « bon actionnaire ».

Le bon actionnaire est-il celui qui cherche à développer sa firme plutôt qu'à viser la rentabilité ? Est-ce au contraire celui qui cherche à en soutirer, pour son plus grand profit, une valorisation maximale ? Est-ce encore celui qui protège sa position de pouvoir en développant des participations bouclées, soit d'autocontrôle, soit réciproques ?

- la première option, celle du développement, est celle de la thèse managériale, aujourd'hui violemment combattue par la théorie de l'agence ;

- la deuxième option, la rentabilité, est celle de la théorie standard et mise en pratique à grande échelle aujourd'hui par les fonds de pension ;

- la troisième option, celle du capitalisme bouclé est le fait aussi bien des groupes japonais, allemands et dans une moindre mesure français.

Certes dans un marché ouvert à la concurrence, les pratiques de l'État actionnaire doivent évoluer, mais quelle est la bonne option ?

Dans une perspective d'ouverture du capital, il est suggéré de faire appel à des fonds de pension français, mais en quoi des fonds de pension français seraient-ils nécessairement plus vertueux que des fonds américains ?

Le texte d'Élie Cohen, sur le secteur public, nous invite à recourir à des fonds de pension « français » pour protéger la variété capitaliste nationale, et dont la stratégie pourrait être différente des fonds de pension américains. Cette proposition, tout à fait louable, est-elle praticable ? Je ne le crois pas et ceci pour deux raisons fondamentales :

- les marchés financiers sont aujourd'hui globalisés ; les fonds de pensions américains sont actuellement bien présents sur le marché boursier

français, soit à travers de fonds à prestations définies (fonds DB), soit à travers de fonds à contributions définies (fonds DC). Les uns pratiquent une gestion indicielle, les autres une gestion stratégique. Ces fonds agissent pour le compte de tiers et sont précisément en concurrence très vive pour accéder aux ressources. Comment croire que des fonds français ne subiront pas cette pression concurrentielle ?

- ces fonds de pensions exigent de la part des entreprises dans lesquelles ils placent leurs ressources une rentabilité maximale. Leurs moyens de persuasion sont bien connus : les fonds DB agissent par l'intermédiaire de chartes de « corporate governance » affichées, les fonds DC entretiennent des rapports directs avec les directions d'entreprises et font peser la menace d'un retrait brutal si l'action managériale ne se conforme pas strictement à un objectif de valorisation. Cette menace est évidemment crédible en raison des parts de capital très significatives que ces derniers fonds détiennent dans les entreprises. Peut-on croire que de futurs fonds français pourraient mettre en œuvre d'autres principes d'action ?

En conclusion, je pense que ces deux textes constituent la première étape d'une réflexion plus vaste que le Conseil d'Analyse Économique pourrait entamer dans les mois prochains. Plusieurs thèmes pourraient être envisagés :

- une réflexion d'une ampleur plus large sur l'État et ses interventions économiques et sociales face à un monde globalisé ;
- une analyse de la régulation des entreprises — publiques et privées — des entreprises gérant des services publics (télécom, énergie, eau...) ;
- une réflexion enfin plus prospective sur l'avenir du capitalisme français, notamment à la lumière du fonctionnement des marchés monétaires et financiers mondialisés ;
- enfin une approche des questions de gouvernance d'entreprises (privées et publiques) compte tenu du rôle croissant des fonds de pensions sur les marchés boursiers.

Annexe A

Les recommandations du rapport Nora trente ans après

Dominique Bureau

Le rapport Nora a été remis en avril 1967. Il préconisait la clarification des rapports entre la tutelle et les entreprises publiques, la passation de contrats avec l'Etat, et la règle d'équilibre financier comme objectif et critère de gestion de ces entreprises. On se propose ici de réexaminer ses propositions pour le secteur public de « service public », compte tenu des transformations qui ont marqué l'environnement dans lequel celui-ci évolue. La première partie rappelle brièvement les recommandations de ce rapport et les conditions de sa mise en oeuvre. À la lumière des évolutions récentes, on en réexamine ensuite deux aspects : l'exercice des missions de service public ; le fonctionnement de la tutelle.

Le rapport Nora

Recommandations

Le premier chapitre de ce rapport posait, comme principe qu'une gestion trop centralisée impliquant des « contraintes mal délibérées » et des « transferts aveugles » présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Le raisonnement reposait sur trois types d'arguments :

- l'évolution d'une économie de pénurie à une économie soumise à la compétition internationale implique un besoin de libéralisation de l'économie et un accroissement de la concurrence. Dans ce cadre, le secteur public, voué au rendement et à l'efficacité, ne peut être isolé du marché ;
- l'absence de distinction du coût spécifique des contraintes d'intérêt

public supprime l'incitation à une meilleure gestion, au dynamisme commercial et à la modernisation ;

- L'Etat qui les impose oublie le poids de ces contraintes. Pour remédier à cela, la solution consiste à imputer le coût des contraintes de service public au demandeur, afin de compenser et ne pas surcharger indûment l'entreprise qui retrouverait alors une véritable autonomie de décision. Les tarifs devraient assurer alors l'équilibre du compte d'exploitation, après juste compensation des charges de service public. Les trois extraits suivants du rapport illustrent cette problématique en mettant particulièrement en lumière les problèmes posés par l'utilisation du secteur public à des fins de stabilisation macroéconomique et de redistribution :

- *« L'efficience, pour une entreprise publique, ce n'est donc pas seulement la capacité de réaliser au mieux n'importe quelle tâche qui lui serait assignée de l'extérieur. C'est aussi de permettre aux pouvoirs publics de déterminer des objectifs répondant aux exigences du marché, et de ne s'en écarter qu'en parfaite connaissance des charges que cela entraîne pour la collectivité. »*

- *« Mais la conduite efficiente de l'entreprise publique plus autonome et mieux orientée par son marché implique des modalités internes de gestion qui ne sont pas toutes encore réunies dans de nombreuses entreprises publiques.*

Sans doute, aussi longtemps qu'à l'abri d'une forte protection extérieure l'inflation a pu se donner libre cours, la maîtrise des tarifs des entreprises publiques a-t-elle constitué l'une des rares armes sûres dont disposaient les pouvoirs publics pour contenir la hausse des prix.

Mais dans les conditions actuelles, et plus encore prochaines de l'économie française, l'utilisation d'un tel instrument n'apparaît ni suffisante, ni même vraiment nécessaire.

Face aux contraintes très rigoureuses que la compétition internationale impose aux prix, non plus seulement de certaines industries exportatrices, mais de l'ensemble des activités nationales, le blocage des tarifs des entreprises publiques paraît une arme assez légère dans l'arsenal que les pouvoirs publics doivent pouvoir utiliser ».

- *« On peut aussi s'interroger sur l'opportunité d'une politique de redistribution par le moyen de tarifs réduits. L'exemple du logement montre que, parfois, une telle politique se retourne contre les intentions qui l'animent. En limitant les ressources des entreprises, et par suite leur capacité d'investissement, elle risque de sacrifier durablement les besoins des usagers qu'elle se proposait de satisfaire par priorité. En maintenant au profit de certaines entreprises consommatrices d'énergie ou utilisatrices de transport des conditions d'exploitation artificiellement favorables, elle risque de retarder les mutations nécessaires.*

Surtout l'inconvénient majeur d'une telle politique, c'est qu'elle est aveugle. Choisir des entreprises comme canal de transferts sociaux ou régionaux, c'est risquer d'ignorer les coûts et même les destinataires de ces transferts. Une seule chose est dès lors probable : c'est qu'à coût égal une politique de redistribution plus efficace serait possible.

Ne serait-ce que pour cette seule raison, il paraît préférable de recourir, pour réaliser les transferts désirables, à d'autres instruments : ceux qu'offrent la fiscalité, la subvention directe et l'allocation individualisée. »

La mise en oeuvre

Ces recommandations ont abouti en 1969 à la signature de contrats de programme avec la SNCF et EDF. Pour la SNCF, les engagements réciproques en étaient d'un côté l'amélioration de la productivité, de l'autre une plus grande liberté de gestion et l'égalisation des conditions de concurrence avec les autres modes de transport. Le contrat avec EDF traitait principalement des investissements, de leur financement et des tarifs.

La question de l'extension de ces contrats à d'autres entreprises avait été posée vers 1970-1971. Dans le cas de la RATP, les discussions se sont soldées par un échec, d'une part parce qu'un contrat de programme n'était envisageable que si l'on pouvait dégager un objectif financier clairement énonçable, et que si les degrés de liberté d'action de l'entreprise étaient suffisants, d'autre part à cause du nombre élevé d'interlocuteurs (Etat, collectivités locales, entreprise) et du caractère très marqué de service public de ses activités. A ces raisons, on peut aussi ajouter le fait que cette entreprise bénéficie institutionnellement, par l'indemnité compensatrice, d'un mécanisme automatique de remboursement de ses coûts. L'intérêt pour l'entreprise de disposer de contrats de plan s'en trouve réduit, et les conditions de leur négociation en sont affectées.

Un premier bilan de ces contrats a été dressé par le groupe de travail entreprises publiques lors de la préparation du VIIème plan. Il avait noté une mise en ordre des rapports entre l'Etat et les entreprises qui avait aussi permis à ces dernières une meilleure adaptation de leurs procédures internes de gestion et de planification. Par contre, il était apparu une ambiguïté sur la nature des références de long terme des contrats de programme : objectif ou prévision révisable ? Qui est responsable de leur exécution ?

Au total, le bilan était jugé favorable, même si certains éléments apparaissaient en retrait : écarts importants sur les résultats par rapport aux objectifs, restriction de la liberté de gestion et abandon progressif de la perspective pluriannuelle au profit de considérations de court terme et de régulation conjoncturelle. Après le premier choc pétrolier, cette tendance s'est par ailleurs accusée, les contraintes tarifaires imposées aux entreprises en vue de maîtriser l'inflation devenant particulièrement vives. Dans ces conditions, on a assisté à un réengagement de l'Etat, allant en sens inverse de l'évolution déclenchée par le rapport Nora.

Celle-ci ne sera reprise qu'en 1977. La situation financière des entreprises nationales s'est alors profondément dégradée, en même temps qu'elles se sont engagées dans des programmes d'investissement importants (nucléaire, TGV). Se fondant sur les conclusions du rapport présenté par R. de La Génrière, une politique s'ordonnant autour des mêmes principes est à nouveau remise à l'ordre du jour : clarification des objectifs assignés à chaque entreprise dans son secteur ; instauration d'un dialogue avec les entreprises, fondé sur une appréciation commune des perspectives de moyen terme. Elle se concrétise par la signature de contrats avec Charbonnages de France et Air France en 1978. Des négociations avec EDF et SNCF sont engagées. Pour EDF, elles échouent sur la définition et le financement du programme d'investissement. Pour la SNCF, un contrat est signé en 1979.

La réflexion sur les contrats Etats-entreprises publiques s'est ensuite développée suite à l'extension du secteur public en 1981, et aux travaux de la commission de réforme de la planification, ceci débouchant sur un texte inclus dans la deuxième loi de plan (1983), qui précise les objets des contrats de plan. Celui-ci insiste sur la cohérence entre la stratégie des entreprises et les orientations du Plan, et introduit l'impératif d'une concertation avec le personnel. Mais il ne remet pas en cause le principe d'autonomie de gestion et plus généralement les recommandations du rapport Nora. A partir du milieu des années quatre-vingt, la signature de contrats a eu tendance ainsi à devenir la norme. En revanche le processus d'identification des obligations de service public et d'évaluation de leur coût est demeuré plus limité.

Les missions de service public : efficacité et solidarité

Les obligations de service public, c'est-à-dire les services que le marché ne peut offrir et qui sont proposés pour satisfaire des objectifs de solidarité, ne constituent qu'une partie de l'offre des entreprises publiques. Mais celle-ci est essentielle, et l'efficacité dans l'exercice de ces missions constitue un enjeu important.

On y retrouve les contrastes que l'on observe à un niveau plus général dans les politiques publiques de solidarité : d'un côté, la France est caractérisée par le niveau élevé de ses prélèvements obligatoires, ce qui suggère un haut niveau de solidarité ; de l'autre, le rapport CREDOC-CES sur les politiques sociales du point de vue des populations pauvres (cf. Economie et statistique n° 303) montrait qu'un tiers seulement des personnes interrogées dans ce cadre estimait avoir les mêmes droits que les autres et que ces droits étaient respectés. L'enquête montrait par ailleurs que, dans ces populations, moins d'une personne sur trois disposant de son logement bénéficiait des aides au logement.

S'agissant des entreprises publiques, on peut observer par exemple, que la localisation des services n'a suivi que partiellement les mouvements d'urbanisation. De plus, le maintien de moyens importants en zone peu dense et l'accessibilité aux services doivent être nettement distingués. En effet, l'existence de nombreux bureaux de Poste par exemple, n'est pas toujours nécessaire pour garantir le service rendu. Dans celui des transports collectifs, un transfert de certains services ferroviaires, conçu pour exploiter au mieux la flexibilité de la route en restructurant à cette fin les réseaux, pourrait souvent dégager des gains d'accessibilité, grâce notamment à de meilleures fréquences.

Dans ce contexte, il est utile de réexaminer dans quelles conditions les obligations de service public peuvent être satisfaites efficacement par le secteur public. Quel type d'obligation est-il légitime d'imposer à ces entreprises ? Comment assurer une offre efficace de ces services ?

Politiques sectorielles et missions de service public

L'approche du rapport Nora en ce domaine consistait à limiter ces obligations, à celles qui en valent véritablement la peine, avec un double argument : éviter de multiplier les tâches assignées aux entreprises publiques, de manière à y renforcer la logique entrepreneuriale ; possibilité d'atteindre des objectifs redistributifs par d'autres instruments. Cet argument traduisait directement les principes économiques de séparabilité entre problèmes d'allocation et de redistribution si l'on dispose d'instruments redistributifs suffisants.

Faut-il amender cette doctrine aujourd'hui ? Deux éléments pourraient aller dans ce sens. Le premier est que l'on est sans doute plus démuné en matière d'instruments redistributifs que ce que l'on imaginait : la fiscalité générale est souvent rigide ; les transferts forfaitaires relèvent de l'idéal théorique.

Par ailleurs, il faut reconnaître que si cette doctrine n'a pas été contestée dans son principe, elle n'a pas été appliquée. En particulier, l'identification précise des missions appelant compensations, et qui devait normalement les précéder, n'a pas été réalisée : dans le cas des transports parisiens, on continue à fonctionner avec le principe de subvention d'équilibre mis en place en 1959, en dépit de ses effets désincitatifs reconnus ; de même la contribution aux charges d'infrastructure que recevait la SNCF a progressivement été déconnectée de tout calcul précis, si ce n'est des perspectives d'équilibre global des comptes.

Pourtant, diverses expériences récentes montrent que cette évaluation est possible. Elles confirment de plus, qu'en son absence, les transferts réalisés par la tarification sont aveugles.

L'ouverture à la concurrence du transport aérien et des télécommunications, en limitant les possibilités de subventions croisées, a imposé en effet l'identification de ces missions, qui ont été reprises dans des fonds spécifiques. Dans les deux cas, les coûts à considérer se sont avérés finalement limités. Simultanément, l'ampleur des transferts réalisés par la tarification des télécommunications sont apparus en pleine lumière. Outre que la tarification de l'abonnement téléphonique n'est qu'un facteur déterminant des taux de pénétration, qui dépend aussi du coût des communications longue distance, sa sous-tarification bénéficiait fortement aux résidences secondaires. En revanche, son effet sur l'aménagement du territoire était sans doute défavorable, empêchant le développement de PME locales qui seraient fortement utilisatrices de consommations longue distance, alors surtarifiées.

L'identification des missions de service public et l'évaluation rigoureuse des charges correspondantes, recommandées par le rapport Nora restent donc d'actualité. L'évolution récente montre par ailleurs que différentes modalités de financement sont envisageables pour ces missions, entre lesquelles la doctrine d'emploi n'est pas bien établie : subventions croisées à l'intérieur de l'entreprise bénéficiant de droits exclusifs, comme cela est envisagé pour la Poste ; création de fonds spécifiques financés par l'ensemble des entreprises du secteur, mis en place pour le transport aérien régional et les télécommunications ; recours au budget général. En amont, les conditions d'utilisation des politiques sectorielles à des fins redistributives ou macroéconomiques doivent être précisées : doit-on conserver l'idée d'une limitation stricte de ces obligations, et d'un recours préférentiel à d'autres instruments pour réaliser des transferts ?

Arbitrages équité-efficacité

Au niveau des principes, l'analyse est nuancée : les contraintes existant sur les instruments généraux de redistribution permettent en effet d'envisager un recours aux politiques sectorielles à cette fin. De manière plus précise, les écarts à la vérité des prix, (c'est-à-dire à leur orientation sur les coûts pertinents), qui sont envisageables consistent : en un subventionnement des biens, lorsque celui-ci concourt à la réalisation d'objectifs redistributifs inaccessibles par d'autres instruments ; en la taxation des biens inélastiques pour financer les coûts fixes éventuels des activités concernées.

La contradiction fréquente entre les deux termes (les biens de première nécessité sont plus inélastiques) limite cependant l'ampleur des subventions envisageables. Plus généralement l'utilisation des entreprises publiques à des fins de redistribution, d'objectifs macroéconomiques, ou d'aménagement du territoire, appelle certaines précautions.

Tout d'abord, la référence aux coûts est incontournable. La tarification de l'infrastructure ferroviaire achoppe pourtant sur cette idée : dans les zones congestionnées, où les économies d'échelle sont épuisées et où le

maintien d'une qualité de service satisfaisante réclame des investissements lourds, les trafics devraient financer l'infrastructure. A noter en revanche que les coûts à considérer sont des coûts sociaux, qui doivent tenir compte des externalités positives ou négatives en jeu, ce qui autorise par exemple un certain subventionnement des transports collectifs urbains si la congestion routière ne peut être correctement tarifée.

Ensuite, il faut que le subventionnement concourt effectivement à la réalisation des objectifs redistributifs recherchés. La mobilité croissant avec le revenu, le subventionnement des transports interurbains (quel que soit le mode considéré), irait en général à leur rencontre.

Enfin, il faut prendre en compte le coût social qu'il y a à inciter des agents à consommer des biens pour lesquels ils ne sont pas prêts à payer les coûts induits par leur demande. Cette sensibilité de la demande ne peut jamais être négligée, même pour des biens « essentiels » : si des facteurs structurels ont joué, les hausses de prix des transports parisiens ont contribué au ralentissement de la demande de transports collectifs sur la période récente ; de même, dans le domaine de la santé, les études expérimentales sur la demande de soins (Rand Experiment) montrent un effet significatif des niveaux de ticket modérateur sur le nombre de visites. Celui-ci n'a pas d'effet par contre en termes de santé publique, sauf pour des personnes cumulant faible revenu et handicap initial important. Une responsabilisation de la demande de soins est donc souhaitable en général. Elle existe dans les systèmes de santé maîtrisant le mieux les coûts. S'en affranchir peut en revanche être justifié pour des populations strictement ciblées.

L'offre des missions de service public

La question des incitations concerne à la fois la demande adressée aux services publics et leur offre. Traditionnellement la réalisation des missions de service public a été confiée « naturellement » à des entreprises publiques. Différentes expériences et réformes récentes montrent qu'il est possible de faire jouer la concurrence, y compris — ce qui peut paraître paradoxal s'agissant d'activités non rentables financièrement — pour les contraintes de service public, sous des formes à adapter au cas par cas :

- par la mise aux enchères à la moindre subvention dans les transports urbains en Suède ou à Londres,
- en rétablissant une véritable fonction d'acheteur dans le système de santé britannique,
- en recourant à la concurrence par comparaison pour les organisations Medicare-Medicaid aux Etats-Unis,
- en distribuant des « vouchers » pour le logement des plus démunis aux Etats-Unis. Ce système consiste en une aide temporaire et forfaitaire accordée au locataire, conditionnée seulement à l'utilisation effective d'un logement. Il favorise la bonne utilisation du parc privé et la mobilité.

La tutelle du secteur public en question

Le rapport Nora avait été établi dans un contexte où les entreprises publiques demeuraient des monopoles. Sur ce point, l'évolution récente caractérisée par l'ouverture à la concurrence de certaines de leurs activités (Télécommunications, Transports aériens) ou de certains segments de cette activité (à terme par exemple la production d'électricité) modifie radicalement la donne, et conduit à réexaminer l'organisation des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. En effet, les contrats entre l'Etat et les entreprises publiques mis en place à la suite de ce rapport l'ont été en supposant implicitement que l'Etat arbitrait, à l'occasion de leur élaboration, entre ses différents objectifs, sans avoir besoin de distinguer plus avant ses fonctions d'actionnaire et de régulateur. Pour apprécier la pérennité de cette approche, il faut revenir sur le fonctionnement de ce « modèle » face aux processus d'ouverture à la concurrence.

La réaction des entreprises publiques et de l'Etat face à la déréglementation a été essentiellement défensive, ce qui s'explique en partie par le fait que le secteur public français pouvait se prévaloir de performances favorables. Cependant les arguments développés en ce sens se sont souvent avérés excessifs. Ainsi, il a fallu attendre la publication du rapport Denoix de St.Marc en 1996 pour reconnaître que ce que l'on appelle service public « à la française » n'était ni une doctrine, ni un modèle d'organisation spécifiquement français, et que ses modalités étaient d'abord caractéristiques d'une époque, celle de l'après guerre.

D'un point de vue technique, cette approche défensive a cherché à mettre en avant l'ampleur des missions de service public assurées ou l'importance des coûts fixes à considérer, à l'appui par exemple de ses plaidoyers sur le caractère destructeur de la concurrence aérienne.

Malheureusement beaucoup de ces arguments ont été démentis : l'ouverture du transport aérien a nettement bénéficié aux consommateurs, et aux producteurs les plus efficaces, qui ont à cette occasion réalisé des gains d'organisation substantiels. Lorsque l'occasion a été donnée de chiffrer rigoureusement les contraintes de service public, dans le transport aérien régional au moment de la mise en place du Fonds « Abraham », ou dans le secteur des télécommunications, les sommes en jeu sont apparues beaucoup plus modestes que prévu, le coût de ces contraintes ne représentant que quelques pour cent de l'activité des entreprises concernées. On peut estimer qu'il en serait de même si l'on évaluait précisément la question de la sécurité d'approvisionnement gazier, ou les contraintes d'aménagement du territoire à la Poste, sachant que la desserte des zones rurales ne s'identifie pas nécessairement avec le maintien de bureaux dont l'activité est très faible.

Surtout cette approche s'est concrétisée par un défaut d'anticipation des échéances. Ainsi, les efforts récents de restructuration à Air France apparaissent exemplaires, mais tardifs par rapport à ceux de la Lufthansa par

exemple. Souvent les entreprises se sont comportées comme si l'entrée de concurrents n'aurait pas lieu, et en imaginant à la limite l'empêcher plutôt que s'y adapter.

Les réformes tarifaires engagées par France Télécom ou EDF traduisent une meilleure appréhension de ces problèmes. Pour autant, une réflexion plus générale apparaît nécessaire. A cet égard l'une des questions importantes concerne l'organisation de la tutelle. Certes le premier reproche que l'on peut lui faire, n'est que d'avoir été « suiviste », reprenant facilement à son compte certains arguments défensifs, érigés en véritables cultures d'entreprise évoqués ci-dessus. Mais elle ne semble pas non plus avoir été capable d'élaborer une vision stratégique de l'évolution de ces secteurs et s'est avérée incapable d'arbitrer, dans ce contexte nouveau par rapport à celui qui sous-tendait les travaux de la commission Nora, entre ses différents objectifs : efficacité des entreprises, emploi, aménagement du territoire.

Concurrence et progrès technique

À l'origine des processus de déréglementation initiés dans le monde anglo-saxon, on trouve une critique radicale de l'efficacité de l'approche traditionnelle de la gestion publique ou « réglementée » des monopoles naturels. Arguant que les imperfections de l'intervention publique pouvaient être aussi importantes que celles des marchés qu'elles étaient censées corriger, elle portait à la fois sur les entreprises publiques et sur les concessions de service public. La remise en cause du rôle des syndicats dans les premières était par ailleurs centrale dans l'approche britannique. Le problème des concessions s'est, lui, posé aux Etats-Unis, où les entreprises assurant ces services étaient accusées d'avoir capturé les commissions de régulation.

La mise en oeuvre de ces réformes s'est trouvée associée à des progrès techniques ou des modifications de marchés considérables, au départ sous estimés. Ainsi, il est apparu que le transport aérien avait atteint une maturité de ses marchés, les rapprochant du monde concurrentiel. Dans le secteur de l'énergie, la réflexion sur l'ouverture du marché du gaz est marquée par la diversification des sources d'approvisionnement, et celle de la production électrique par l'évolution de la compétitivité gaz-nucléaire et l'apparition de techniques telles que la cogénération. De même, l'évolution technologique des télécommunications, avec l'apparition de l'hertzien, de nouvelles possibilités en matière de débits et d'interactivité, etc., a introduit des ferments de concurrence justifiant de reconsidérer l'organisation de ce secteur.

À des titres et des degrés divers, toutes les entreprises de réseau, de la logistique des transports routiers de marchandises aux services financiers, sont affectées par le développement des technologies de l'information, qui permet de nouvelles formes de coordination entre infrastructure et services

concernés, et permet de diversifier ces derniers. Les secteurs de réseaux apparaissent ainsi comme des éléments clefs de la troisième révolution industrielle. Grâce à ses réformes, la Grande Bretagne a acquis des avantages stratégiques avec British Airways, British Télécom ou la transformation de la City. Ce constat explique, plus sans doute que les arguments idéologiques, la diffusion de ces réformes, sous des formes diverses selon les pays ou les secteurs. Le ralliement de l'Allemagne, qui s'est engagée au début des années 1990 dans un programme déterminé de réforme de son secteur public, en commençant par en améliorer l'efficacité interne, est exemplaire de ce point de vue.

Dans ces réformes, l'élément clef du point de vue des bénéficiaires à en tirer, est l'ouverture à la concurrence de certains segments d'activité, car c'est elle qui apporte les incitations à l'efficacité et à diversifier les produits. La question de la structure du capital ne vient qu'ensuite. Elle est néanmoins importante, dans la mesure où le gain apporté en matière de « gouvernement d'entreprises » par l'ouverture du capital peut être déterminant pour les entreprises soumises à un environnement fortement concurrentiel. Il doit compenser cependant les éventuels conflits d'intérêts entre actionnaires publics et actionnaires privés qui en résultent.

Réforme du secteur public et développement d'une véritable concurrence pour l'attribution des concessions des services publics locaux, relèvent de la même problématique économique concurrentielle. À cet égard, la structure actuelle oligopolistique des marchés de l'eau et des déchets n'est pas condamnable en elle-même. Par contre, il importe de s'assurer que le processus de mise aux enchères ne rencontre pas de barrière excessive, en limitant l'efficacité. Le décloisonnement des métiers, diversification d'EdF d'un côté, et élargissement du champ d'intervention des entreprises de réseaux locales vers la production électrique ou les transports ferroviaires renforce ce besoin d'une approche globale des entreprises de réseau.

Le secteur public est ainsi confronté à l'ouverture à la concurrence de nombreux segments de ses activités. Au-delà des directives communautaires, celle-ci traduit fondamentalement l'évolution des technologies, qui fait évoluer l'économie française. Ce mouvement affecte les interventions publiques, mais ne remet pas en cause le principe d'un service public de qualité.

La compatibilité de la libéralisation avec le maintien d'obligations de service public peut être assurée en effet selon les modalités qui diffèrent selon les secteurs : mise aux enchères éventuelle des obligations évoquées ci-dessus, définition d'un service universel financé par un fonds spécifique dans celui des télécommunications, définition d'un service universel et de services réservés permettant de le financer dans le secteur postal. Dans tous les cas, l'ouverture à la concurrence limite les possibilités de subventions croisées entre activités rentables et non rentables et incite à la transparence

dans la définition du service public maintenu. Mais elle n'empêche pas la réalisation de missions d'intérêt général par des instruments adaptés.

Cette évolution se traduit par ailleurs par une réduction relative du rôle de l'Etat dans la fourniture directe de biens et services de réseau, ce qui ne signifie pas non plus qu'il faille se rallier à un slogan simpliste se résumant à moins d'Etat. D'une part ce type d'intervention publique directe demeure justifié pour corriger certaines imperfections de marchés, dans des domaines où l'horizon des décisions est long et où les instruments alternatifs plus contractuels impliqueraient des coûts de transaction importants. D'autre part, l'Etat a un rôle essentiel à jouer pour favoriser un environnement efficace dans ces secteurs. A cet égard, la question des conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence entre public et privé apparaît désormais au coeur de toutes les décisions publiques, qu'il s'agisse de tarification, d'attribution de licences ou d'agrément ou de résolution de litiges en apparence techniques. Mais la promotion de la concurrence en elle-même n'est pas synonyme d'efficacité économique dans ces secteurs, loin s'en faut, car il s'agit en général de concurrence imparfaite, avec le risque à contenir d'une duplication excessive des coûts fixes.

L'efficacité interne du secteur public

L'idée que les entreprises doivent être vouées à l'efficacité n'est pas neuve. Comme on l'a rappelé le rapport Nora y était consacré. L'intensification de la concurrence renforce cependant la contrainte pour le secteur public d'être irréprochable dans la maîtrise de ses coûts. Pour les entreprises soumises à une forte concurrence, soit à cause des réformes institutionnelles libéralisant certains de leurs marchés, soit à cause du progrès technique qui met en compétition des marchés autrefois cloisonnés -comme le TGV et le transport aérien, ou le courrier et le fax- c'est leur pérennité qui en dépend. Pour les secteurs où les formes de régulation demeurent ouvertes, cette efficacité conditionne la marge de choix institutionnelle.

Tout processus d'ouverture des marchés doit arbitrer en effet entre les bénéfices apportés au consommateur par plus de concurrence, et le risque de stimuler des entrées inefficaces. Or, les autorités de réglementation, qu'elles soient nationales ou communautaires, tendant à relativiser ce second terme lorsqu'elles constatent que l'opérateur en place n'est pas efficace. L'efficacité des entreprises publiques est donc aussi la condition nécessaire pour pouvoir choisir le mode d'organisation qui semble le mieux adapté.

Les problèmes rencontrés dans la gestion publique en matière d'efficacité interne présentent de nombreux symptômes communs avec ceux qui retiennent l'attention lorsque l'on analyse le gouvernement des entreprises en général : stratégies d'enracinement des dirigeants, construction « d'empires » ; prise de risque excessive ou insuffisante selon le cas ; dispersion des activités ; productivité insuffisante etc.. L'analyse économique tend à

les relier à un problème d'agence et de coûts de transaction : les dirigeants possèdent de l'information « privée » et peuvent ne pas agir dans l'intérêt de l'entreprise, ce qui nécessite de trouver des incitations adaptées pour les responsabiliser.

Suivant cette ligne de réflexion, les contrats Etats-entreprises publiques constituent un moyen de réduire ces coûts de transaction, sachant que le gouvernement des entreprises publiques souffre intrinsèquement de l'absence de mesure objective des performances et de ne pouvoir compter, en l'absence de contrôle par les marchés financiers et de risque de faillite, que sur le monitoring interne pour « discipliner » leurs dirigeants. Mais il souffre aussi du caractère « multitâches » de leur activité. Il en résulte deux niveaux d'intervention complémentaires : le gouvernement de ces entreprises, et l'organisation de la tutelle.

La qualité de l'information financière et comptable est dans les deux cas déterminante et pourrait être favorisée par la mise en place rapide de comités d'administrateurs « indépendants », transposant au secteur public la démarche de la « Corporate Governance » pour le secteur privé. Au delà, la forte représentation des « stakeholders » dans les conseils d'administration a sans doute conduit à amoindrir la réflexion stratégique, et à une dispersion de la tutelle. La question n'est pas ici de renoncer délibérément à certains objectifs, ou de négliger certains intérêts, mais d'arbitrer réellement entre ceux-ci, et en connaissance de cause. De ce point de vue, l'identification claire des objectifs assignés et leur éventuelle confrontation pourraient être préférables à une tutelle globale, censée les prendre en compte simultanément, mais dans des conditions opaques, incompatibles avec la responsabilisation des acteurs.

L'affirmation d'un pôle Etat-actionnaire, se concentrant exclusivement sur l'efficacité « entrepreneuriale » du secteur public, en serait la conséquence logique. Au-delà des gains directs à attendre en terme de gouvernement d'entreprise, elle pourrait favoriser une tutelle plus transparente : la globalisation a priori de tous les problèmes présente des risques de dispersion et d'opacité lorsqu'il y a conflit d'objectifs. Elle n'est donc favorable que si elle permet un réel gain d'information.

À un niveau très général, on observe par ailleurs qu'efficacité du marché du travail, et efficacité des marchés de biens et services se confortent mutuellement. Dans le cas des réformes étrangères des monopoles publics, ce volet a reçu une attention particulière, les anglais s'attaquant délibérément à toute rente syndicale, les allemands consolidant les statuts des personnels en place, mais se rapprochant à la marge, par les embauches, du droit commun. Jusqu'à présent, ces deux solutions ont été écartées en France. La nécessité d'innover en ce domaine peut être illustrée à propos des transports ferroviaires : le fer n'a pas d'avenir dans les marchandises sans souplesse organisationnelle forte ; la mobilité géographique des cheminots conditionne aussi sa capacité à répondre à ses missions de service public, dans les grandes agglomérations.

La régulation

Les enjeux associés à ce terme abstrait peuvent être illustrés en se référant à C. Henry, qui en a par ailleurs précisé les conditions d'efficacité, à partir des expériences anglaise et suédoise : (qu'ils soient publics ou privés), un distributeur d'électricité (ou d'eau), une compagnie de téléphone, une entreprise gérant un grand aéroport, sont chacune en position de monopole ; cela leur donne un pouvoir, sur les prix et la qualité des services rendus, dont on peut craindre qu'elles n'abusent ; puisque par définition on ne peut pas compter sur la concurrence pour les en empêcher, il faut d'autres moyens d'y parvenir.

L'analyse économique ne permet pas d'affirmer que régulation et propriété d'une entreprise en monopole naturel doivent être dissociées. Une telle séparation pourrait cependant améliorer la représentation des intérêts des différents acteurs et la transparence des décisions. La régulation, notamment lorsqu'elle vise à assurer des conditions de concurrence efficace sur les segments d'activités ouverts, devrait alors viser à exposer de manière aussi objective que possible les enjeux, pour forcer les opérateurs à adapter leur comportement, plutôt que d'administrer ou contrôler des prix à un niveau très détaillé. Il faut toutefois veiller à ce qu'une régulation trop indépendante, et sans le contrôle du droit de la concurrence, ne s'accompagne d'une volatilité excessive des décisions, engendrant alors un risque artificiel qui contribue à augmenter le coût du capital.

Dans l'ensemble, cette fonction de régulation demeure mal identifiée en France, les organismes exerçant cette tâche n'ayant ni la capacité d'expertise des coûts nécessaire, ni souvent la compétence en analyse de la concurrence. Dans ce contexte la distinction tutelle technique, tutelle financière apparaît de moins en moins adaptée : d'une part, les enjeux concurrentiels des décisions techniques sont déterminants puisque c'est par ce biais que l'on peut barrer ou favoriser l'entrée, d'autre part, la tutelle financière se trouve confrontée à un conflit récurrent entre ses intérêts d'actionnaire et de régulateur.

Sans entrer dans le détail institutionnel, on peut ici envisager deux options polaires pour l'évolution de la tutelle :

- une logique privilégiant des régulateurs sectoriels ;
- un renforcement du pôle « politique de la concurrence », les tutelles techniques se concentrant sur les missions et obligations de service public, identification et mise aux enchères de ce que le marché ne fournit pas, par exemple.

L'argument en faveur de la première approche est que les justifications et les conditions de redéfinition des droits exclusifs dont bénéficient les monopoles publics varient d'un secteur à l'autre, la réflexion devant s'effectuer au cas par cas, dans un cadre sectoriel. Si la déréglementation du transport aérien est totale, celle du transport ferroviaire reste ainsi limitée,

ce qui traduit en partie la situation des marchés et technologies. Le secteur aérien relève maintenant du monde concurrentiel. A l'opposé l'infrastructure ferroviaire relève du monopole public. Les télécommunications se situent dans une situation intermédiaire, la concurrence pouvant être envisagée sur tous les types de segments de ce marché (boucle locale, transit), mais celle-ci n'étant appelée à s'exercer à brève échéance que sur une part limitée de ceux-ci.

Une régulation sectorielle est en cours de mise en oeuvre dans les télécommunications, dans un contexte spécifique caractérisé par l'importance des problèmes d'interconnexion. Il faudra en évaluer l'efficacité et notamment sa capacité à sortir des revues de prix détaillées, et à ne pas favoriser la collusion entre quelques opérateurs.

L'autre solution a le mérite de favoriser l'articulation avec le droit de la concurrence et de se placer dans une dynamique de rénovation de l'intervention publique. A cet égard, le contexte français est favorable car notre droit de la concurrence s'appuie sur des concepts de bilan économique, et non de promotion de la concurrence pour elle-même. Par ailleurs, cette approche permettrait d'anticiper le décloisonnement des marchés évoqué ci-dessus.

Quelle que soit la solution choisie, il importe de développer une culture économique de politique de la concurrence dans les organismes en charge de ces questions, qui doivent en particulier prendre l'habitude d'explicitier les processus et raisonnements qui motivent leurs décisions.

La France a tardé pour adapter son secteur public au contexte nouveau concurrentiel résultant de l'évolution des technologies et des marchés. Face à des contraintes concurrentielles fortes, les recommandations du rapport Nora en matière d'efficacité de ses entreprises et d'identification des contraintes de service public se trouvent renforcées. Mais la tutelle doit aussi s'adapter à ce contexte nouveau, qui pousse à clarifier les modalités d'arbitrage entre ses différents objectifs, et, en particulier, à mieux identifier une « régulation à la française ».

Annexe B

Données sur le secteur public

Direction de la Prévision

Le contour du secteur public d'entreprises, contrôlé par l'Etat actionnaire, a beaucoup évolué au cours des 15 dernières années. Le récent recensement par l'INSEE (INSEE première n° 553, nov. 1997) des groupes publics illustre sa transformation.

Fin 1995, on comptait 72 groupes à capitaux publics, employant 1,4 million de salariés. Le point le plus haut avait été atteint fin 1984, avec près de 1,9 millions de personnes, soit plus de 10 % de l'emploi salarié total. Deux ans auparavant, la loi de nationalisation de 1982 avait fait passer 670 000 salariés du secteur privé au secteur public. Les privatisations de 1986 ont fait chuter les effectifs des groupes publics par transfert des effectifs au secteur privé, tandis que la transformation des PTT en deux entreprises publiques en 1991 (La Poste et France Télécom) transférait 430 000 personnes de l'administration d'Etat au secteur public.

Ces groupes publics contrôlaient plus de 2 200 entreprises françaises fin 1995, qui représentaient plus de 20 % de la valeur ajoutée et des effectifs de l'ensemble des groupes et 45 % de leurs immobilisations. En détenant directement près de 700 entreprises à l'étranger, ils se rapprochent de plus en plus des stratégies d'implantation de leurs homologues privés.

Les entreprises publiques relèvent de deux ordres juridiques : la législation de droit commun sur les sociétés commerciales, constituée par la loi fondamentale du 24 juillet 1966, et le décret du 23 mars 1967 ; la législation se rapportant au secteur public notamment au travers de la loi du 25 juillet 1949 et surtout celle du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Cette double subordination crée une situation originale qui se reflète en particulier dans la composition du conseil d'administration des entreprises démocratisées, qui comprend des représentants des

salariés. En outre, la lecture des attributions de leurs conseils d'administration montre que la majorité d'entre elles sont soumises à l'approbation et au contrôle du Gouvernement.

La nomination des représentants de l'Etat et du Président du conseil d'administration d'entreprises publiques par les pouvoirs publics confère à ceux-ci une autorité qui dépasse le cadre de leur simple fonction de membre du conseil d'administration et de dirigeant. Les entreprises publiques relèvent également d'un mode de contrôle externe particulier : contrôle d'Etat, mission de contrôle des activités financières, Cour des Comptes, corps de contrôle et d'inspection propre à certains départements ministériels.

Les entreprises publiques de service public

1. Chiffres clefs pour 1996 (en millions de francs)

	Chiffre d'affaires consolidé	Investissement	Effectif
Charbonnages de France	5 898	235	15 826
EDF	188 600	36 072	116 918
GDF	53 945	6 726	25 256
Groupe Air France	53 673	3 144	55 620
SNCF	77 099	20 733	177 900
RATP	18 392	5 027	38 317
France Telecom	134 726	25 900	165 200
La Poste	86 658	2 175	282 529
<i>Total</i>	<i>618 991</i>	<i>100 012</i>	<i>877 566</i>

Les directives communautaires et leur transposition

(Point au 1^{er} décembre 1997)

Electricité

Directive n° 96/92/CE du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

La transposition doit être faite avant le 19 février 1999.

Gaz

Proposition de directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz, en cours d'approbation par les Etats-membres.

Télécommunications

Directive n° 96/19/CEE du 13 mars 1996 relative à la libéralisation complète du secteur.

Directive ONP-Interconnexion n° 97/33/CEE du 30 juin 1997

La directive doit être transposée d'ici janvier 1998.

La loi du 26 juillet 1996, loi de réglementation des télécommunications fixe les règles de l'ouverture du marché français des télécommunications.

Aérien

Décision 87/602/CEE du Conseil, du 14 décembre 1988, concernant la répartition de la capacité en sièges entre les Etats membres et l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers entre Etats membres.

Règlement CEE n° 2343/90 du Conseil, du 24 juillet 1990, concernant l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers intracommunautaires et la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre Etats membres (appelé deuxième « paquet »).

Règlement CEE n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (appelé « troisième paquet »).

Le ciel communautaire a été totalement libéralisé le 1^{er} avril 1997.

Poste

Projet de directive concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité de service.

Ce projet est en cours d'adoption par les Etats membres, et devra être transposé dans les 12 mois. Avant 2000 celui-ci doit être réexaminé, à propos notamment de la libéralisation du publipostage en 2003.

Autoroutes

Directive n° 93/37/CEE du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (dite directive travaux).

La transposition est en cours.

Décret n° 94-149 du 21 février 1994 modifiant le décret du 31 mars 1992 soumettant la passation de certains contrats de travaux à des règles de publicité et de concurrence.

Réseau ferré

Directive 91/440/CEE relative aux transports internationaux de marchandises.

Proposition de directive sur l'interopérabilité des réseaux ferroviaires transeuropéens à grande vitesse. Position commune datant du 28 novembre 1995.

Livre vert de la commission « vers une tarification équitable des transports », avril 1996.

Livre blanc de la commission « une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires - 30 juillet 1996.

La loi n° 97/135 du 13 février 1997, en créant l'établissement public « Réseau ferré de France », a séparé l'infrastructure des services de transports.

Le secteur public concurrentiel

Chiffres clefs 1996 (source PLF 98)

2. Secteur concurrentiel non financier (en millions de francs)

	Chiffre d'affaires consolidé	Résultat net consolidé	Dettes financières nettes
Aérospatiale	50 900	812	2 900
Air France	56 161	- 147	16 332
Cogéma	34 427	977	- 1860
EMC	18 016	- 483,8	7 101
GIAT	6 100	- 2 100	1 660
SNECMA	18 709	- 280,4	5 532
SNPE	4 596	39	1 289
Thomson	73 760	- 3700	28 400
<i>Total</i>	<i>262 669</i>	<i>- 4 883,2</i>	<i>61 354</i>

3. Secteur des assurances (en millions de francs)

	Activité(*)	Résultat net
CNP	100 489	1 572
CCR	4 091	302
GAN	53 468	- 5 683
<i>Total</i>	<i>158 048</i>	<i>3 809</i>

Note : (*) Agrégation des primes.

4. Secteur bancaire (en millions de francs)

	Produit net bancaire	Résultat net consolidé
Crédit Lyonnais	44 509	202
CIC-UE	17 131	847
CEPME	1 561	- 632,5
Banque Hervet	1 022	70
SMC	1 390	- 9
<i>Total</i>	<i>65 613</i>	<i>477,5</i>

5. Dotations en capital versées sur la période 1993-1997 (en millions de francs)

<i>Industrie</i>		<i>Audio-visuel- Communi- cation</i>		<i>Institutions financières</i>	
CGMF	4 300	FR2	549	CEPME-	
Aérospatiale	2 000	FR3	214	BDPME	855
Air France	20 000	TSFE	83	Sofaris	970
EMC	1 000	La Sept	739	CF Hervet	1 350
CEA	1 946	SFP	1 265	Marseillaise de	
Charbonnages de France	512			Crédit	2959
GIAT	7 453			SPBI-SNC	3510
Soderag	239			Eustache	600
SNECMA	750			EPRD	6247
SNCF	1 800			EPFR	4975
SNPE	300				
Bull	7 600				
Usinor-Sacilor	698				

6. Privatisations en 1993-1996

	Entreprise	Activité principale
1993	BNP	Banque
1993	Rhône Poulenc	Chimie
1994	Elf Aquitaine	Pétrole
1994	UAP	Assurances
1994(*)	Renault	Automobile
1995	SEITA	Tabac
1995	Usinor-Sacilor	Acier
1995(*)	Bull	Informatique
1995	Pechiney	Aluminium-emballage
1996	AGF	Assurances

Note : (*) Ouverture minoritaire.

Résumé

Élie Cohen et Claude Henry définissent deux critères fondamentaux — à savoir caractère essentiel du service et défaillance du marché — qui permettent d'identifier deux catégories principales de missions de service public : celles qui contribuent à la lutte contre l'exclusion et donc à la cohésion économique et sociale ; celles qui favorisent une utilisation efficace et équilibrée dans l'espace et dans le temps du territoire et des ressources communes à une société.

Identifier les grandes catégories de missions de service public est indispensable, mais il faut aussi être en mesure de choisir les moyens les plus appropriés pour les assurer. L'économie étant en France et dans l'Union européenne, une économie de marché, il est normal que la concurrence joue son rôle dans l'efficacité de l'offre des services publics.

La concurrence est bénéfique quand elle introduit des produits nouveaux utiles, élargit des marchés, abaisse des coûts de production, remplace des producteurs moins efficaces par des producteurs plus efficaces. C'est manifestement la forme de concurrence à l'oeuvre dans les télécommunications.

Mais, contrairement à ce que laissent souvent entendre les textes de la Commission européenne, qui ne distinguent pas suffisamment entre différentes formes de concurrence, elle peut être dommageable lorsqu'elle pousse à installer des capacités de production excédentaires, ou à les renouveler prématurément pour prévenir l'entrée d'entreprises concurrentes. A ces gaspillages s'ajoute la tentation de transgresser les règles du jeu, comme on peut l'observer dans les transports routiers de marchandises et certaines compagnies aériennes en matière de sécurité et de législation du travail.

Les services publics ne peuvent pas être abandonnés au « laissez-faire ». Sous une forme ou une autre, une *régulation publique* est nécessaire. Le fait qu'elle traite d'enjeux aussi importants que la qualité et les prix des services publics, ou les conditions de la concurrence entre prestataires (par exemple entre France Télécom, Cegetel...), ou encore les conditions de l'entrée de nouveaux prestataires, montre bien qu'il est indispensable de l'organiser selon des modèles à la fois rigoureux et réalistes.

Le modèle suédois de régulation semble le plus riche. Il fonde sa force sur des pouvoirs d'enquête étendus et sur des relations de collaboration avec les entreprises dominantes de leurs secteurs respectifs, lesquelles sont d'ailleurs restées publiques. Il y a là un argument de poids en faveur du caractère public des entreprises de service public, lorsque leurs activités dominantes ont un caractère de monopole naturel.

De plus, certains aspects du service public, ceux qui sont tributaires de la culture de l'entreprise et s'insèrent en profondeur dans son organisation, ne peuvent pas aisément être rendus compatibles avec la poursuite du maximum de profit pour les actionnaires. Cependant ces arguments ne fournissent pas un alibi pour ignorer les insuffisances criantes caractérisant l'exercice par l'État de la tutelle sur les entreprises publiques, ainsi que les relations de travail à l'intérieur de celles-ci.

Le rapport d'Elie Cohen porte sur l'évolution du secteur public depuis trente ans.

Il met d'abord en évidence l'épuisement de la forme historique qu'a représenté le « *colbertisme high-tech* » qui, sous l'égide de l'État, réalisait la convergence des intérêts des consommateurs, des industriels et des salariés du secteur public de service public autour de grands projets nationaux. Confronté à la fin des grands programmes d'équipement, à l'ouverture des marchés et aux difficultés nées des déséquilibres récurrents des finances publiques, l'État doit maintenant redéfinir son rôle d'actionnaire ainsi que le périmètre et les missions fixés au secteur public de service public.

Il met ensuite en perspective les effets de la sortie d'une « économie de financement administré » sur l'évolution du secteur public concurrentiel financier. La déréglementation financière, le maintien d'entreprises à statut spécial aux côtés d'entreprises privatisées et l'exacerbation de la concurrence ont conduit à une fragilisation du secteur financier et à un affaiblissement du capitalisme autochtone. L'État dont l'une des motivations essentielles en nationalisant était de protéger le capital national doit à nouveau s'interroger sur les voies et moyens de la préservation de centres de décision industriels et financiers en France.

Enfin, il évoque les conséquences de la fin de la guerre froide, de la baisse des budgets d'équipement et du coût des nouveaux systèmes d'armes sur l'évolution du secteur public de défense. Là aussi l'État doit repenser son rôle d'actionnaire dès lors que la stratégie de l'autarcie est aban-

donnée et qu'il n'y a d'avenir en Europe que pour des groupes multinationaux intégrés.

Dans les trois cas, son rapport établit que l'État actionnaire n'intervient pas comme tel puisque des entreprises publiques ou privées ont été les vecteurs de stratégies colbertistes, de développement d'industries de défense nationale, ou ont illustré les vertus puis les impasses de l'économie de financement administré. Il établit également que l'État n'a jamais su organiser de manière pleinement satisfaisante sa fonction patrimoniale.

Dans son commentaire, Paul Champsaur souligne qu'il se construit à l'étranger une doctrine de la régulation des secteurs où coexistent missions de service public et éléments de monopole naturel, et que nous avons à fournir en France un gros effort d'appropriation et d'adaptation afin de construire notre propre doctrine. Le modèle britannique de régulation d'entreprises privatisées ne peut être balayé trop vite. Cependant, la privatisation, même partielle, n'a de sens que si les conditions suivantes sont réunies : un minimum de concurrence avec la perspective que celle-ci s'intensifie ; des obligations de service public bien délimitées ; la mise en place d'une régulation adaptée.

François Morin souligne que l'on ne peut penser l'évolution des services publics uniquement en termes économiques, et *a fortiori*, se contenter d'une problématique gestionnaire. Il observe que les économistes divergent sur le régime souhaitable de structure de capital des entreprises de service public. Une analyse précise des critiques faites à l'État actionnaire, et de ce qu'apporterait l'ouverture du capital de ces entreprises est donc nécessaire. Par ailleurs, la réflexion ne peut ignorer la question des services publics locaux. Le système de régulation devrait s'appliquer également aux concessions de service public assurées par des monopoles privés comme le secteur de l'eau.