

Service public *Secteur public*

Rapports
Élie Cohen
Claude Henry

Commentaires
Paul Champsaur
François Morin

Annexes préparées par
la Direction de la Prévision et Dominique Bureau

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
Sur les bases et l'évolution récente des services publics et industriels et commerciaux en France et dans l'Union européenne	9
<i>Élie Cohen et Claude Henry</i>	
Secteur public : portée et limites des pratiques de l'État actionnaire	43
<i>Élie Cohen</i>	
Commentaire	69
<i>Paul Champsaur</i>	
Commentaire	73
<i>François Morin</i>	
<i>Annexe A. les recommandations du rapport Nora trente ans après</i>	<i>79</i>
<i>Dominique Bureau</i>	
<i>Annexe B. Données sur le secteur public</i>	<i>93</i>
<i>La Direction de la Prévision</i>	
Résumé	99
Summary	103

Introduction

Le Conseil d'Analyse Économique a consacré sa séance du 18 septembre 1997 au « service public et secteur public », sur la base de deux rapports établis par Élie Cohen, Directeur de recherche au CNRS, FNSP et Claude Henry, Professeur à l'École Polytechnique. Le premier traite des missions de service public, le second de l'évolution du secteur public.

Après avoir rappelé qu'il convient de distinguer les missions de service public et les institutions qui les assurent, Claude Henry et Élie Cohen identifient, au-delà des missions régaliennes de l'État, deux catégories principales de missions de service public : celles qui contribuent à la lutte contre l'exclusion et à la cohésion économique et sociale, et celles qui favorisent une utilisation efficace et équilibrée dans l'espace et dans le temps des ressources communes à une société. Ils notent ensuite que si la concurrence a un rôle à jouer dans l'efficacité des services publics, elle n'a pas toujours les effets bénéfiques que lui attribuent parfois les textes de la Commission européenne, qui ne distinguent pas suffisamment entre différentes formes de concurrence. Que les missions de service public soient assurées par des entreprises publiques ou privées (comme en France dans le cas de l'eau), une régulation publique est nécessaire, selon les auteurs, pour garantir que ces missions soient bien assurées au service du consommateur.

Dans le second rapport, analysant l'évolution du secteur public depuis trente ans, Élie Cohen met 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 autour de grands projets nationaux. Confronté à l'ouverture des marchés, à la fin des grands programmes d'équipement et aux difficultés nées des déséquilibres récurrents des finances publiques, l'État doit maintenant, selon Élie Cohen, redéfinir son rôle d'actionnaire ainsi que les missions fixées au secteur public.

Ces rapports sont commentés par François Morin, Professeur à l'Université de Toulouse et Paul Champsaur, Directeur Général de l'INSEE. L'un et l'autre notent la contradiction entre les conclusions des deux rapports, concernant la question centrale du statut des entreprises exerçant des missions de service public. Rapports et commentaires sont complétés par deux annexes. La première revient sur les recommandations du rapport Nora, trente ans après sa publication, la seconde situe le secteur public dans son environnement.

Sur des sujets aussi controversés, c'est en acceptant le débat, y compris dans ses aspects polémiques, que le Conseil d'Analyse Économique peut contribuer à éclairer les enjeux de politique économique.

Instance pluraliste, le Conseil n'a pas d'expression collective et les rapports qu'il publie sont toujours signés et n'engagent que leurs auteurs.

Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Sur les bases et l'évolution récente des services publics industriels et commerciaux en France et dans l'Union européenne

Élie Cohen

Directeur de Recherche au CNRS, FNSP

Claude Henry

Professeur à l'École Polytechnique

La distribution du pain a longtemps été un service public, avec des prix contrôlés par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, il paraît évident de la laisser à l'initiative privée. Pourquoi en va-t-il autrement pour le courrier, l'électricité, le téléphone... ? ⁽¹⁾. Quels caractères spécifiques en font des services publics, et comment peut-on identifier ces caractères d'une manière suffisamment générale, et suffisamment opératoire à la fois ? La phrase suivante fournit un bon point de départ à la réflexion. Elle est extraite d'un discours prononcé en 1993 à Bruxelles par le Commissaire européen à la concurrence, Karel van Miert : « Le marché ne peut pas tout et, sans mener pour autant à l'élimination de toute concurrence, une intervention publique peut, dans certains cas, être nécessaire pour répondre à des besoins jugés socialement essentiels ».

On ne peut pas baptiser n'importe quoi service public, ni confondre la mission avec l'institution qui la remplit dans tel pays à tel moment de l'histoire. Mais, sur la base des deux critères fondamentaux — caractère essentiel du service et défaillance du marché — on peut identifier trois grandes catégories de missions de service public, résultantes à la fois d'un héritage historique et des nécessités actuelles :

- celles qui visent à rendre physiquement et financièrement accessibles

(1) Avertissement : Malgré leur très grande importance, les services publics locaux (l'eau en particulier) et la délégation de services publics ne sont pas spécifiquement étudiés dans ce rapport, compte tenu des limites assignées à celui-ci.

aux usagers menacés d'exclusion — du fait de handicaps sévères, de situations critiques, de revenus insuffisants — des services essentiels dont ils ont besoin sous des formes appropriées.

- celles qui, au-delà strictement de la lutte contre l'exclusion, contribuent — fût-ce parfois de manière symbolique — à la cohésion sociale et au sentiment d'appartenance à une communauté, qu'elle soit nationale ou européenne.

- celles qui visent à favoriser une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes ; ici aussi à l'échelon national ou européen.

La jouissance d'une ligne téléphonique ou d'un branchement électrique illustre notamment la première catégorie ; il s'agit de services essentiels, et leurs prix sont susceptibles d'exclure certains usagers. Les services financiers de la Poste illustrent à la fois la première et la deuxième. Respectivement dans l'espace et dans le temps, certains enjeux du transport et de l'énergie correspondent à la troisième.

Identifier avec précision les grandes catégories de missions de service public est indispensable, mais ne suffit pas. Il faut aussi être en mesure de choisir les moyens les plus appropriés pour les assurer. Prenons l'exemple du téléphone : au nom d'une mission de service public à l'égard de certains d'entre eux, faut-il faire bénéficier tous les usagers du téléphone de tarifs d'abonnement uniformément bas ? C'est ce qui se passait avec la tarification traditionnelle du téléphone⁽²⁾ ; alors, pour remplir une mission de service public bien circonscrite, on réalisait des transferts financiers importants au bénéfice d'usagers étrangers à cette mission. Mais, pourra-t-on dire, n'est-ce pas inévitable ? Non, si on parvient à identifier les bénéficiaires légitimes ou, mieux, à les inciter à s'identifier eux-mêmes en réponse à des options tarifaires bien conçues ; il restera certes encore des besoins de subventions, mais plus modérés et plus légitimes, qu'il apparaît dans ces conditions essentiel de bien articuler avec la structure de tarification.

Que, par exemple, le monopole de distribution de l'électricité soit justifié par les conditions techniques de cette activité (monopole naturel) ; qu'en matière de trains de voyageurs, il faille un monopole de coordination spatio-temporelle ; que le monopole de la Poste sur les envois de publicité adressée soit justifié par la nécessité de financer les missions de service public attachées à d'autres formes de courrier (subventions croisées au sein du monopole public) ; ... tous ces arguments en faveur de telle ou telle forme de monopole ne doivent cependant pas conduire à identifier services publics et monopoles. Les services publics ne sont pas déconnectés de l'économie en général, et celle-ci est fondamentalement une économie de mar-

(2) En ce qui concerne ces services encore plus essentiels que sont santé, éducation, logement, voir la note 7 ci-après. Pour une perspective historique longue sur les services publics, se reporter notamment à X. Bezançon (1995).

ché (plus ou moins) concurrentiel ; il serait donc étrange que la concurrence n'ait aucun rôle significatif à jouer dans l'offre de services publics. Son rôle majeur, partout où il est bénéfique, c'est de stimuler l'innovation, de faire pression sur les coûts, et d'en faire bénéficier les usagers, et indirectement les contribuables. Il ne sert pas à grand-chose de définir avec soin les missions de service public, de raffiner les structures de tarification et de subvention, si les services offerts sont obsolètes et leurs coûts de production excessifs.

Il paraît assez clair qu'en France les services publics ne bénéficient pas assez de l'aiguillon de la concurrence. La question fondamentale à considérer est alors : où, et sous quelles formes⁽³⁾ introduire plus de concurrence dans les services publics en France ? Il n'y a en effet pas plus de recette générale à cet égard qu'il n'y a de forme unique de la concurrence. Ainsi le défaut de concurrence n'est-il pas pour peu dans le déclin persistant du transport de marchandises par chemin de fer, tandis que certaines formes perverses de la concurrence sur la route créent des problèmes graves, non seulement aux opérateurs, mais à l'économie tout entière. De même l'affrontement sur la chaussée (concurrence dans l'offre du service) de plusieurs compagnies d'autobus concurrentes se révèle désastreux pour les usagers et pour les conditions générales de circulation dans plusieurs grandes villes britanniques en-dehors de Londres, alors qu'à Londres la mise aux enchères (concurrence pour le droit exclusif d'offrir le service) d'un peu moins de la moitié des itinéraires, a significativement augmenté la qualité de service et diminué les besoins de subvention, la concurrence par comparaison venant ici, en outre, renforcer de manière heureuse les effets de la concurrence pour l'obtention des concessions. Manifestement, les rapports entre concurrence et services publics sont d'une importance centrale.

S'il est un point qui, dans les conditions qui viennent d'être rappelées, fait la quasi-unanimité en matière de services publics, c'est qu'on ne peut pas les abandonner au « laissez-faire ». On ne peut pas davantage laisser les acteurs d'un secteur concurrentiel comme le transport routier détruire les bases mêmes de leur activité, qu'on ne peut laisser un monopole dominer ses usagers. Sous une forme ou sous 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 Telecom, Cegetel, Bouygues Telecom, ...), ou encore les conditions de l'entrée de nouveaux prestataires (dans les transports urbains et régionaux de voyageurs par exemple), ... , montre bien qu'il est indispensable de l'intégrer à toute étude, aussi brève soit-elle, du fonctionnement des services publics aujourd'hui. C'est ce qui est fait ci-dessous, où l'on montre en quoi l'indépendance des régulateurs (vis-à-vis

(3) Jusqu'en 1995, les tarifs d'abonnement étaient bas, ceux des communications interurbaines et internationales élevés ; les seconds subventionnaient les premiers, au bénéfice de tous les abonnés, riches ou pauvres.

notamment des pouvoirs politiques et administratifs établis) est à la fois indispensable et source de difficultés. Les expériences contrastées du Royaume-Uni et de la Suède sont à cet égard très instructives ; elles débouchent sur l'hypothèse suivante : à la fois pour des raisons de légitimité politique et sociale, et d'asymétrie d'information, il peut être préférable d'avoir à réguler des entreprises publiques (assurant des missions de service public) que des entreprises privées, sous réserve bien entendu — et cette réserve est capitale — des conditions dans lesquelles le contrôle des pouvoirs publics s'exerce sur les entreprises publiques.

Services essentiels et défaillances du marché⁽⁴⁾

Il est sans doute excessif de qualifier de droit fondamental l'accès aux services publics ; il est plus réaliste de le reconnaître comme indispensable à l'exercice de droits fondamentaux⁽⁵⁾. Se référant au téléphone — mais son analyse a une portée beaucoup plus générale — Dasgupta⁽⁶⁾ écrit : « La liberté, comprise de manière positive, dépend de la capacité de la personne à fonctionner, et elle confère de ce fait une valeur particulière à l'accès à certains biens spécifiques dans la mesure où ils conditionnent cette capacité ». L'accès aux services publics est assurément important pour la « capacité à fonctionner » dans la société. C'est en outre un facteur d'identité qui contribue au sentiment d'appartenance à une communauté traitant équitablement ses membres. C'est donc un facteur de cohésion sociale, à la fois directement par la nature des services rendus⁽⁷⁾ et indirectement comme signe social. L'accès aux services publics est un facteur contribuant « au renforcement de sa cohésion économique et sociale » (article 130 A du traité), « sa » se référant à l'Union européenne.

D'une étude comparative de textes juridiques en vigueur dans cinq pays de l'Union (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Royaume-Uni), Antoine Lyon-Caen conclut que la volonté de garantir les droits fondamentaux de la personne constitue le socle commun d'un statut européen unifié des services publics. Dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des droits fondamentaux⁽⁸⁾, les services publics doivent eux-mêmes jouir de

(4) Distinguer les diverses formes que peut prendre la concurrence est essentiel, et on peut regretter que la Commission européenne ne le fasse en général pas avec assez de soin.

(5) Cette section s'appuie sur le Rapport Denoix de Saint-Marc (1996). L'ouvrage de C. Henry, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, paru aux Presses Universitaires de France, a aussi été largement utilisé, particulièrement en ce qui concerne concurrence et régulation ; l'élaboration de cet ouvrage a elle-même bénéficié du soutien intellectuel et matériel du Commissariat Général du Plan.

(6) P. Dasgupta (1989) p.115.

(7) Il est évident qu'en ce sens santé, éducation, logement sont encore plus essentiels qu'énergie et communication, et qu'ils requièrent des études au moins aussi approfondies. Mais on ne peut pas traiter tout en même temps dans un rapport dont l'objet et la longueur sont nécessairement limités.

(8) Lien avec les autres, assuré notamment par le courrier et le téléphone ; ou, comme pour l'électricité, facteur indispensable à un très grand nombre d'activités.

garanties qui aient autant de force que les garanties que le traité apporte au bon fonctionnement du marché⁽⁹⁾. Il ne s'agit pas d'opposer services publics et marché, mais d'asseoir la légitimité des interventions publiques qui encadrent, complètent et le cas échéant corrigent, les mécanismes de marché pour que soit assurée une offre adéquate des services publics.

Les services publics jouent un rôle non moins important en matière d'effets dits externes, qu'il s'agisse des effets externes positifs (dits de club) qu'ils créent, ou des effets externes négatifs — exemple classique de défaillance du marché — qu'ils corrigent. Certains services publics (poste, télécommunications) ont cette propriété que l'intégration d'un usager supplémentaire est bénéfique non seulement à cet usager mais aussi à tous les usagers déjà raccordés qui souhaitent communiquer avec le nouvel arrivant. Cet effet positif justifie que celui-ci paie l'accès au service à un prix inférieur au coût du raccordement. Si d'autre part, dans une grande agglomération, les transports en commun sont largement disponibles à des prix attractifs, ils diminuent le trafic des véhicules particuliers, et par conséquent les coûts d'environnement et de congestion (effets négatifs) que ceux-ci occasionnent. Cela justifie que les transports en commun soient tarifés en dessous de leurs coûts, au moins à titre de palliatif à l'absence d'une tarification appropriée de la circulation des véhicules particuliers. Il y a aussi de forts effets externes affectant la répartition des activités à travers le territoire. Certaines parties du territoire connaissent un développement trop concentré, alors que d'autres perdent hommes et activités. Ce mouvement des unes vers les autres, quand il est excessif, crée des effets négatifs, à la fois de congestion et de désertification. Des services publics attractifs en qualité et en prix constituent alors une composante importante d'une politique efficace d'aménagement du territoire.

La qualification d'externe indique une inefficacité du marché : elle indique l'incapacité du marché à enregistrer, répercuter, et sanctionner les effets, indésirables dans certains cas, bénéfiques dans d'autres, que les actions de certains individus ou groupes ont sur l'activité et le bien-être d'autres. C'est vrai dans l'espace à un moment donné, entre congestionneurs et congestionnés, pollueurs et pollués, (effets négatifs), ou entre abonnés à un même réseau (effets positifs), ... C'est vrai aussi dans le temps : le marché n'incite pas les agents économiques à prendre suffisamment en compte les conséquences lointaines de leurs décisions présentes. Si elles paraissent lointaines et incertaines dans l'esprit et les calculs de ceux qui les prennent, elles peuvent d'ailleurs être en réalité très proches dans le temps historique. Quatre ou cinq ans, c'est déjà lointain pour beaucoup de décisions d'investissement ; et l'horizon est souvent encore plus rapproché en matière de transactions financières. Sans un impératif de service public impli-

(9) « Les services publics sont les organisations requises pour rendre effectifs les droits fondamentaux » A. Lyon-Caen (1996) p. 23.

quant de préparer l'avenir énergétique à long terme, l'Europe en 2020 sera entièrement dépendante de centrales au gaz pour produire son électricité, car c'est la technologie la mieux adaptée à l'horizon limité des investisseurs ; ce qui arrivera en 2020 — et en particulier le prix du gaz que les usagers auront alors à supporter — est manifestement en-dehors de leur horizon.

Une tranche d'histoire de France

Aborder le service public à partir de sa seule définition juridique — égal accès, mutabilité, continuité — ou de sa seule définition économique — bien collectif, monopole naturel, effets externes — ou même de sa récente définition communautaire — disponibilité en tous points d'un territoire à un prix raisonnable d'un service essentiel — est assurément utile dans un premier temps. Encore faut-il ne pas négliger les dimensions historiques et comparatives qui permettent de mieux comprendre la difficulté à faire évoluer les services publics français. La France en 1969, malgré sa conception intransigeante et large du service public, avait le réseau téléphonique le plus archaïque d'Europe. En maintenant une tarification particulièrement élevée, notamment à l'international et à l'interurbain, France Telecom (FT) subventionnait certes l'abonnement, mais elle accroissait considérablement une rente qui faisait l'objet soit de transferts opaques de politique industrielle ou de finances publiques (débudgétisation), soit de surinvestissements ; mais dans les deux cas c'était au détriment du consommateur et du développement des technologies de l'information en France. Le soutien permanent à la SNCF n'a permis d'endiguer ni la progression du fret routier, ni le développement du véhicule particulier par rapport au rail ; il n'a pas davantage contribué à favoriser le développement de services régionaux confortables, fiables et bien gérés. Enfin la réforme qui vise à séparer activités d'infrastructure et activités de service, et qui confie aux autorités organisatrices régionales le soin de négocier les missions de service public et leur indemnisation, si elle constitue un progrès, ne pourra prendre son sens qu'avec une mise aux enchères entre sociétés concurrentes du service régional de transport à assurer. Le service public d'intérêt national lorsqu'il sert l'aménagement du territoire, comme dans le transport aérien, s'est révélé pareillement inapte à démocratiser le transport aérien, à maîtriser pour les collectivités locales le coût de la desserte, et donc à remplir sa mission. On peut soutenir que dans ce cas le monopole aérien a eu des effets contre-redistributifs. Enfin la myopie du marché, qui justifie dans le cas de l'électricité l'intervention de l'État pour les investissements de très long terme et pour partie la politique de l'acheteur unique, a un revers : c'est l'État EDF hypermétrope qui surinvestit dans le nucléaire, gaspille des ressources et prive l'exploitant de la souplesse d'exploitation nécessaire. Une telle politique de surcroît n'a pas créé de bénéfice évident pour le consommateur.

Définitions juridiques et politiques du service public

Alors que nos voisins parlent d'utilities ou de service universel ou de monopole naturel, concepts éminemment évolutifs selon les contextes technologiques, économiques et juridiques, en France le « Service Public » s'écrit en lettres capitales. La notion présente en effet cet intérêt singulier d'autoriser toutes les identifications, tous les rabattements, tous les courts-circuits ; elle est au sens fort une idéologie, c'est-à-dire un ensemble de représentations, de discours, de conceptions de l'action qui informent les comportements et les pratiques.

Dans la tradition française, on use indifféremment de la notion service public pour désigner la substance d'une activité (le service public de l'énergie), des impératifs sociaux ou d'aménagement du territoire (les missions de service public), un statut (la fonction publique assimilée au service public), un mode de propriété et de gestion (l'entreprise publique), une éthique (servir) : pluralité d'usages qui permet toutes les appropriations. C'est ainsi que les salariés défendent le service public et non leur statut ou leurs intérêts catégoriels. C'est ainsi que le Gouvernement, au nom du service public, valeur qu'il sait unanimement célébrée, réalise en fait d'autres objectifs que ceux du service public (industriels, macroéconomiques ou macro-sociaux). C'est ainsi que la technostructure gestionnaire peut, elle aussi, annexer le service public pour l'instrumentaliser dans le cadre d'une pratique managériale privée.

Parler d'appropriation ne disqualifie pas pour autant les stratégies déployées par les uns et les autres. Les salariés peuvent à bon droit estimer que le contrat qui les lie à l'employeur public comporte la promesse de l'emploi à vie, d'un statut reconnu et d'une rémunération aux normes de progression garanties. Les managers, souvent issus des grands corps techniques, peuvent à l'inverse, et de façon tout aussi légitime, au nom de leurs réalisations techniques, vitupérer l'inconstance de l'État, l'inertie syndicale et souhaiter se comporter en dirigeants d'entreprises ordinaires. Le gouvernement, enfin, dont la tâche est par définition d'assurer le bien-être de la communauté, de sauvegarder la paix civile, et de tenir les engagements extérieurs de la France, peut se servir du service public comme d'un instrument de politique économique parmi d'autres. De fait, l'imprécision du terme et son interprétation par le large public, ont longtemps autorisé la conciliation dans la pratique d'intérêts antagonistes. Les salariés à statut ont dans les faits passé un compromis avec les technostructures et les dirigeants : aux premiers la gestion du social et un droit de grève qui objectivement contrevient au principe de continuité du service public ; aux autres une pleine maîtrise stratégique sous le regard de la puissance publique. L'accord entre managers et pouvoirs publics a été tout aussi efficace : aux premiers la maîtrise des grands projets techno-industriels ; aux seconds l'utilisation des ressources du service public comme levier de la régulation économique et sociale et comme vecteur d'une politique de champions nationaux fondée sur le protectionnisme offensif. Alcatel Alsthom,

Framatome, Thomson, l'Aérospatiale, Dassault, ..., ont longtemps bénéficié d'un traitement favorable d'EDF, de France Telecom, d'Air France, de la Direction Générale de l'Armement, ...

Il reste que, si la finalité du service public industriel et commercial est formellement le service du public, en pratique ledit service ne constitue qu'un objectif parmi d'autres. C'est précisément cet écart que va exploiter la Commission Européenne pour amener le gouvernement français à expliciter ses choix. En effet, la libre prestation de services, et notamment de services dits d'intérêt économique général, ne prend véritablement son envol qu'avec l'Acte unique européen. Le service public français est ainsi amené à expliciter les missions de service public et à justifier les monopoles octroyés et les formes d'organisation administratives retenues⁽¹⁰⁾.

Depuis 1987, la Commission, avec l'accord du Conseil et le consentement des gouvernements français successifs, est engagée dans un programme de libéralisation des secteurs organisés en France dans le cadre du service public industriel et commercial. La libéralisation du secteur des Telecom a été décidée en 1993 sans qu'aient été réglées au préalable la définition du service universel et les modalités de son financement⁽¹¹⁾. De même la politique d'ouverture à la concurrence des espaces aériens nationaux est déjà à l'œuvre, avec les effets aggravés que l'on sait sur les compagnies nationales inefficaces et non préparées comme Air France, Alitalia ou Iberia⁽¹²⁾. De même, les directives transit dans le transport ferroviaire et l'énergie électrique, ouvrent partiellement la voie à l'accès des tiers au réseau, qui autorisera demain la concurrence entre plusieurs offreurs de services sur un même réseau.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a proposé, dans son Rapport public 1994, de refonder le service public à l'ère de l'intégration euro-

(10) La conclusion logique, c'est que le traité doit être complété pour inclure les garanties d'exercice des droits fondamentaux de la personne, qui impliquent celles de la disponibilité des services publics nécessaires à cet exercice. A. Lyon-Caen fait une proposition en ce sens. La notion de « service public » n'est mentionnée en effet en toutes lettres qu'à l'article 77 du Traité de Rome consacré à la politique des transports !

(11) La France a certes exigé et obtenu en 1994 que la préparation de la libéralisation totale (infrastructures et services) soit accompagnée de la préparation des textes d'harmonisation concernant la définition et le financement du service universel, faute de quoi l'accord sur la date de la libéralisation (1/1/1998) devenait caduc ; mais en pratique une fois le principe adopté le coût de sa non-application devenait prohibitif pour les pouvoirs publics et dès lors l'opérateur national (FT) se devait de changer de stratégie. A compter de cette date, l'objectif de FT n'est pas tant de ralentir une évolution inéluctable que d'en tirer parti pour s'internationaliser et pour obtenir de l'Etat un rebalancement tarifaire et une régime de régulation favorable.

(12) Le cas d'Air France ici est éclairant : l'entreprise croît en taille par absorption d'UTA puis d'Air Inter mais sans rationaliser son outil, sans améliorer sa productivité, et tout en prenant un retard considérable dans les programmes de fidélisation, le « yield management » et le « hub and spokes ».

péenne⁽¹³⁾. Ce rapport va avoir des conséquences importantes, car il renouvelle l'idéologie du service public dans un contexte de contestation sociale intense et alors que le sentiment européen a considérablement faibli depuis Maastricht. Il bénéficie même des premières contestations de la politique de libéralisation. Il importe donc de bien en évaluer les thèses avant de s'interroger sur leur éventuelle mise en œuvre politique.

Pour l'essentiel, ce rapport est construit autour de deux fortes propositions. La première tient que le service public procède de l'intervention de la force gouvernante, qu'il a à voir avec la souveraineté. La seconde, que le service public est un élément fondateur du pacte républicain, au même titre que la démocratie représentative, bref qu'il a à voir avec la citoyenneté.

Pour le Conseil d'État, il n'y a pas de différence de nature entre services publics régaliens, sociaux, industriels et commerciaux. Ils relèvent du même type d'analyse ; et d'invoquer le célèbre juriste Léon Duguit qui assignait au service public la mission de développer « l'interdépendance sociale ».

Le service public ayant à voir avec la souveraineté, la citoyenneté et la solidarité, c'est à la « force gouvernante » de justifier les évolutions et, plus encore, de peser à Bruxelles pour défendre la conception française du service public.

La spécificité française et les leçons de l'expérience conduisent donc le Conseil d'État à recommander la préservation de cette spécificité et à maintenir autant que faire se peut la propriété publique, le statut de la fonction publique, la péréquation élargie, l'intégration industrielle, et à rénover le service public par la participation et l'évaluation.

L'irruption du Conseil d'État dans le débat sur l'avenir du service public, dix ans après les débuts de la libéralisation voulue par les gouvernements souverains qui siègent au Conseil européen, ne manque pas de surprendre. D'un côté, l'affirmation doctrinale de l'unité du service public, l'invocation de Duguit, la volonté d'élargir la portée du service public peuvent se comprendre, venant d'une institution qui a contribué à forger cette identité du service public à la française. Mais, d'un autre côté, cette reviscense d'un principe abstrait, dont l'application a été abandonnée depuis longtemps, n'en produit pas moins des effets néfastes dans l'adoption par les élus et les syndicats d'une rhétorique maximaliste, qui est d'autant plus préjudiciable à l'évolution du service public qu'elle n'a pas d'effets — et ne peut en avoir — sur les positions du gouvernement français à Bruxelles, et qu'elle contribue par ailleurs à le paralyser à Paris.

Appelé dix-huit mois après que le conseiller d'État Belorgey ait rendu un premier rapport sur le service public, le Vice-Président du Conseil d'État est chargé par le Premier Ministre de lui remettre un nouveau rapport pour

(13) Paru à Paris, la Documentation Française, Collection Études et Documents, 1995. Ce premier rapport est dit Rapport Belorgey. Il sera suivi d'un second rapport dit Rapport Denoix de Saint Marc (cf. infra).

orienter le gouvernement dans sa stratégie européenne. Ce nouveau rapport est aux antipodes du premier parce que fondé sur la distinction entre missions de service public et modalités d'organisation : « Ce que l'on appelle aujourd'hui service public à la française n'est ni une doctrine, ni un modèle d'organisation entièrement français. Dans son usage actuel, l'expression désigne des modalités d'organisation : celles qui consistent à confier l'exécution des services publics en réseaux à des monopoles publics, le plus souvent nationaux, dont les salariés bénéficient d'un statut particulier. Cet usage est doublement impropre ». Le rapport Denoix de Saint Marc marque une rupture nette avec la doctrine classique du Conseil, il va avoir par ricochets une influence considérable sur les esprits. Non seulement le Gouvernement Juppé renonce à la constitutionnalisation du service public mais la culture de la régulation fait une percée décisive.

Le SPIC français entre service du public, colbertisme et régulation sociale

Les catégories du service public — égalité-continuité-mutabilité — sont à ce point partagées par le public qu'on a perdu l'habitude de leur faire subir l'épreuve des faits.

L'exception française se nourrit du mythe de l'unicité, de la singularité et de l'excellence du service public. Or à considérer les faits, le bilan est moins avantageux et les réels succès du service public « à la française » concernent davantage la politique industrielle et l'emploi que le service du public⁽¹⁴⁾ et la solidarité à proprement parler.

Le premier trait de l'exception française réside dans la conception unitaire du service public. Selon cette théorie développée par Léon Duguit, l'État ne se définit pas par le monopole de la violence légitime ou par des attributs exclusifs de puissance publique, l'Etat est l'architecte de la solidarité sociale, l'instance qui réalise la synthèse de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental⁽¹⁵⁾. Cet État Républicain de service public est donc en charge de la cohésion sociale et de la paix civile, il est acteur du développement économique et protecteur des faibles. Toute la jurisprudence du Conseil d'Etat a été bâtie sur cette notion d'Etat de service public, ce qui a permis d'éviter de fonder en droit de manière rigoureuse le service public industriel et commercial. Il suffisait en effet d'invoquer soit l'interdépendance sociale soit l'intervention de la force gouvernante.

(14) Il n'est bien sûr pas indifférent que les Français roulent en TGV ou en train classique, disposent d'un réseau de Telecom entièrement numérisé ou pas, mais il s'agit là d'effets positifs d'une politique dont la motivation première est industrielle.

(15) Cité par Claire Andrieu dans son Enquête sur les origines du service public en France, in *Echange et Projets*, n° 74, juillet 1995.

Cette unité du service public est une fiction. Le service public régalien ou le service public administratif n'est pas un service sauf par postulation, il relève d'une juridiction propre à l'Etat. Si les fonctions régaliennes sont exercées par tous les États, l'Etat Français a estimé qu'il fallait que l'Éducation et la Santé soient socialisées et relèvent d'un service public social. Enfin si, comme nous le verrons plus loin, le secteur des utilités a été organisé dans nombre de pays développés sur la base de l'accès égal et de la péréquation tarifaire, seule la France souhaite maintenir un statut identique pour les agents de la force publique et les Ingénieurs des telecom. Le maintien d'une telle unité a donc plus à voir avec une idéologie nationale qu'avec des principes objectifs permettant de classer des services hétérogènes sous une étiquette commune.

Pourtant, et contrairement à une légende tenace, le service public industriel et commercial n'est pas une invention française. Comme le rappellent les auteurs du rapport du CEEP, Europe, concurrence et service public, tous les grands pays européens et même les États-Unis et le Japon ont au tournant du siècle pris soin d'organiser un secteur d'utilité publique qui devait concilier une double logique économique et sociale. C'est à cette fin qu'une réglementation des prix et des investissements, supervisée par des organes de contrôle administratifs et judiciaires, a été mise en place⁽¹⁶⁾. La France, à la différence de l'Allemagne, a préféré à l'époque la concession de service public octroyée à des entreprises privées au modèle de la régie publique. Ce sont les nationalisations d'après-guerre qui ont étendu le contrôle public et rapproché le modèle français du modèle allemand, même si au passage une nouvelle différence est apparue qui tient au caractère centralisé de l'Etat français et au caractère fédéral de l'Etat allemand. Les théories économiques du monopole naturel ont fourni l'assise de ces politiques. Ces théories du reste étaient d'autant plus acceptées qu'elles traduisaient un état de la technique et des finalités sociales partagées.

La vraie spécificité française n'est donc pas dans l'invention du service d'intérêt économique général. Elle réside dans une conception du service public plus attentive au rayonnement de l'Etat social-colbertiste qu'au service du public. Qu'on en juge sur un exemple, mais ils peuvent être multipliés⁽¹⁷⁾.

Jusqu'en 1969 le téléphone est un bien public rare, rationné, distribué sur des bases discriminatoires par des notables, alors que dans tous les autres pays développés le téléphone était non seulement accessible sur tout le territoire mais à un coût faible car péréqué. L'exception française s'analyse là comme un élément de sous-développement. Certes à partir de 1969, et davantage encore à partir de 1974, grâce à un plan de rattrapage audacieux,

(16) Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (avril 1995).

(17) Pour des développements plus approfondis sur ce sujet, voir E. Cohen (1992).

les Français vont cesser d'attendre la ligne ou la tonalité. Le facteur déclenchant n'a pas été une soudaine conscience de l'intérêt du public, mais, plus prosaïquement, la volonté de faire d'Alcatel⁽¹⁸⁾ un champion national en lui permettant de maîtriser, grâce à la recherche et aux financements publics, l'accès à la technologie électronique temporelle développée par le CNET.

Le service public à la française a eu en fait deux vertus éminentes : il 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 ; il a également permis de fixer un salariat à statut qui a longtemps joui d'une absolue sécurité de l'emploi, de conditions sociales avancées en échange de salaires modérés. Mais du point de vue du consommateur, force est de reconnaître qu'hors de France, sans avoir besoin pour cela d'une construction juridique du même type, la péréquation tarifaire, l'accès égal et le service universel existent.

Missions et organisation du service public⁽¹⁹⁾

Par une singulière ruse de l'histoire, le service public industriel et commercial « à la française », est sommé d'évoluer au moment où, au Royaume-Uni, la politique de dérégulation et de privatisation est critiquée tant d'un point de vue théorique que pratique. Au Royaume-Uni la politique de libéralisation subit les assauts conjugués de la communauté financière, des consommateurs et des salariés au point que le précédent gouvernement conservateur a reculé sur la privatisation du Post Office. En effet les compagnies d'électricité, de gaz et d'eau, récemment privatisées, se sont signalées par les sursalaires versés à leurs dirigeants, la hausse des prix imposée à une clientèle résidentielle captive, et l'incroyable bonne fortune boursière de la plupart de leurs titres. L'intense activité spéculative sur les titres des compagnies d'électricité (inaugurée par l'OPA de Trafalgar House sur Northern Electric et poursuivie avec l'arrivée de firmes américaines) a même été analysée comme le résultat d'un dysfonctionnement majeur de la régulation qui s'applique à elles, puisque la Bourse a valorisé la rentabilité potentielle de ces sociétés à des niveaux bien supérieurs à ceux prévus par OFFER, le régulateur.

La première question à laquelle on ne saurait échapper est de savoir ce qui doit relever du service universel ; une fois admise l'éventuelle existence de missions de service universel territorial et social, une autre question surgit, à savoir la nécessité ou non de maintenir l'intégration verticale

(18) Le groupe Alcatel-Alsthom n'existait pas alors ; il est né d'une série de regroupements successifs dont les grands moments ont été 1983 avec la reprise de l'activité telecom de Thomson, et 1986 avec la reprise de l'activité telecom du groupe multinational ITT. Mais à l'origine même des activités du groupe de la Compagnie Générale d'Electricité dans le secteur, on trouve une petite entreprise locale nommée Cit-Alcatel.

(19) Distinction explicitée dans le rapport Denoix de Saint Marc.

des prestataires de service. En la matière rien ne peut être tenu pour parfaitement établi. Le monopole naturel a disparu dans le téléphone filaire interurbain et international et il est en passe de disparaître dans le local grâce à la substitution mobiles/filaire. Les contraintes techniques de stockage de l'énergie électrique ne peuvent à elles seules justifier le monopole intégré ; il y a des alternatives au transport ferroviaire qui améliorent le bien-être général. La dimension sociale peut parfaitement relever, dans la logique du rapport Nora, d'un financement public spécifique avec mise en concurrence des prestataires de services. Quand au principe de mutabilité, qui justifierait une définition large du service universel du téléphone étendu aux autoroutes de l'information, rien n'interdit à des collectivités publiques d'en assurer le financement, mais rien ne vient justifier une pénalisation des entreprises au nom d'un bénéfice encore hypothétique pour le grand public. La péréquation tarifaire masque les transferts, ce qui interdit d'en discuter la légitimité. La Commission et la Cour de Justice européennes ont tranché ces débats en reconnaissant, d'abord dans le cas du téléphone, puis de la poste, la nécessité d'un service universel au nom du deuxième principe fondateur de l'Union européenne à savoir la cohésion⁽²⁰⁾. Dès lors qu'un droit général à l'accessibilité est reconnu à tous les citoyens, sur tout le territoire communautaire et de surcroît à un coût raisonnable la question devient plus pratique : comment financer le service universel ? Là aussi la Commission a doublement innové, en déléguant aux États dans le cadre du principe de subsidiarité les modalités de financement du service universel du téléphone ; en maintenant le monopole postal sur le courrier de base jusqu'à 350 grammes ainsi que les activités financières des postes, afin que les compagnies postales nationales puissent financer un réseau de bureaux finement maillé sur l'ensemble du territoire.

L'évolution du SPIC ne dessine pas l'avenir probable du service régalien ou du service public social. Le statut de la fonction publique est inséparable de l'exercice d'une mission régaliennne car il est une garantie de neutralité, d'impartialité, d'exercice d'une mission d'intérêt général. Qui peut penser que les salariés d'« utilités publiques » mises en concurrence doivent jouir à perpétuité d'un tel statut ? Du reste l'expérience historique enseigne que le service public actuel est formé de strates obéissant à des logiques différentes. Seule une définition lâche et peu opératoire peut maintenir sous un intitulé inchangé le service public social local dont l'ambition est de prévenir la déchirure du tissu social, le service régalien du juge, et l'entreprise de telecom « high-tech » mondialisée.

(20) Arrêt Corbeau et Arrêt Commune d'Almelo. L'arrêt Corbeau peut ainsi être résumé : un État membre n'est pas fondé à exclure la concurrence dans la prestation d'un service qui est séparable d'un service d'intérêt économique général (en l'occurrence courrier express), qui remplit des besoins particuliers et qui nécessite la fourniture de prestations supplémentaires (enlèvement à domicile non pratiqué par l'opérateur monopoliste) à condition que cette offre concurrentielle ne menace pas l'équilibre financier du service d'intérêt économique général.

Du principe de spécificité des activités de réseau, il résulte qu'il faut traiter chaque cas à part, le cas d'EDF est différent de celui de FT. La thèse d'EDF sur l'acheteur unique, sur la spécificité nucléaire, et sur l'impossibilité physique de pratiquer l'ATR serait autrement plus forte si l'on ne défendait pas contre l'évidence le monopole d'importation de gaz de GDF. En d'autres termes, dès lors que l'on reconnaît la nécessité de la concurrence comme aiguillon et que l'on reconnaît la spécificité des services distribués en réseau, le degré et la direction du changement dans les secteurs concernés dépend de la balance coûts avantages. La démonopolisation du secteur des telecom et l'adoption d'une régulation concurrentielle classique⁽²¹⁾ peut être adaptée au nouveau cours techno-économique, alors que le démembrement d'EDF peut ne pas être justifié⁽²²⁾.

Si l'on veut promouvoir le service public, il faut en définir précisément les missions et en assurer le financement. Dans un contexte de concurrence, l'opérateur de telecom doit augmenter le prix des abonnements, ne plus subvenir aux besoins des écoles de telecom et à ceux de la défense nationale, et avoir des financements spécifiques pour les missions territoriales et sociales. Tout tient en effet à la structure tarifaire de l'opérateur de telecom historique marquée, jusqu'ici, davantage par une logique de péréquation, que par une orientation des prix en fonction des coûts pertinents. Tout nouvel opérateur devra arbitrer sur la base des catalogues tarifaires de FT, entre construction d'une infrastructure interurbaine propre et location de liaisons spécialisées, entre distribution propre par réseau alternatif (câble ou hertzien) ou distribution filaire de FT. Dans ces arbitrages le rôle du régulateur sera décisif.

Au départ, le projet des régulateurs britanniques se voulait simple, il visait à concilier transparence et respect de règles du jeu clairement énoncées⁽²³⁾. Puis la contradiction entre objectifs économiques et sociaux, territoriaux et sectoriels, de coût et de qualité, de court et long terme, ont conduit à complexifier et à opacifier les règles. On a ainsi remplacé l'arbitraire politique par l'arbitraire administratif. Vouloir l'application rapide de la règle de marché suppose de renoncer à la régulation spécifique et de s'en remettre aux tribunaux pour le respect des règles de la concurrence. Le problème est compliqué quand l'entreprise à réguler mêle activités concurrentielles et activités bénéficiant d'un monopole légal. Une entreprise bénéficiant de droits exclusifs dans l'exercice d'une activité ne peut pas sub-

(21) La question de la régulation spécifique par des organismes type OFTEL, OFFER, OFGAS, ou par des organes généralistes de contrôle de la concurrence est très complexe et très discutée. L'Australie depuis le 1/7/1997 a estimé que le secteur telecom devenu concurrentiel ne devait plus relever d'une régulation spécifique, elle a donc fait disparaître Austel. Dans bien d'autres pays à l'inverse on crée ou on maintient des organes spécifiques.

(22) C'est la position que défend avec raison J-B. de Foucauld dans son avant-propos au rapport C. Stoffaes (1995).

(23) H. Dumez et A. Jeunemaître : « La régulation des monopoles au Royaume Uni. Le modèle de référence », in *Chroniques Économiques*, SEDEIS, tome XLIII, n° 5, 15/5/94.

ventionner des activités concurrentielles. Ce principe, difficilement contestable, justifie l'adoption d'un principe de désintégration comptable, qui peut être le prélude à une désintégration économique. Par ailleurs, l'idée d'une tarification orientée en fonction des coûts pertinents est acceptable, encore faut-il veiller à ce que la règle s'applique aux nouveaux opérateurs. Mais la vraie question est de savoir ce qu'est le coût imputable à une activité.

Tout ce qui précède montre assez la difficulté autant technique que politique des problèmes de régulation et de tarification. Dans tous les cas la séparation organique de ceux qui édictent la Loi et de ceux qui la mettent en œuvre, de ceux qui exercent la tutelle et de ceux qui régulent, de ceux qui instruisent les dossiers et de ceux qui tranchent des conflits sont indispensables pour qui veut promouvoir l'efficacité et l'État de droit.

Des moyens plus rigoureusement adaptés aux objectifs

Aux handicaps physiques, dont souffrent certains usagers et qui nécessitent des équipements particuliers pour accéder aux services, peuvent correspondre des ressources spécifiques provenant des budgets sociaux publics, ainsi que cela se fait en Suède par exemple. Mais les handicaps économiques sont beaucoup plus difficiles à circonscrire et à gérer, et ont des répercussions financières de beaucoup plus grande ampleur. Si un prix très bas est nécessaire pour que les usagers aux ressources les plus modestes restent abonnés au téléphone, faut-il en faire bénéficier l'ensemble des usagers, provoquant ainsi un déficit qui doit alors être financé par les contribuables ? N'est-il pas plus conforme aux critères constitutifs des services publics de réserver le bénéfice des interventions publiques à ceux qui, à défaut, seraient réellement exclus du service ? Mais qui sont-ils, comment les identifier et comment les traiter différemment des autres ?

Un problème opérationnel crucial se pose donc : comment faire en sorte que les usagers menacés d'exclusion ne soient pas effectivement exclus - ce que le marché n'assure pas, et qui constitue donc dans le cas présent la mission de service public - sans qu'il en résulte des avantages indus pour la grande majorité des usagers, qui peuvent normalement supporter des prix couvrant « raisonnablement »⁽²⁴⁾ les coûts ? Il s'agit d'assurer l'exercice des droits fondamentaux sans générer des transferts financiers indus, évitant par exemple que de « petits » contribuables paient une partie de la facture téléphonique d'usagers aisés.

(24) La signification précise de « raisonnablement » n'est elle-même pas facile à fixer ; voir ci-après.

Lorsque le service public concerne un effet externe, la rigueur dans le choix des moyens à mettre en œuvre n'est pas moins nécessaire. Si par exemple il n'est pas douteux qu'en l'absence d'une tarification de la voirie urbaine, on ne peut se passer de subventionner l'usage des transports publics dans les grandes villes, rien n'autorise à invoquer des objectifs d'aménagement du territoire pour maintenir en service des lignes de chemins de fer dont les déficits sont aussi lourds que les usagers sont peu nombreux. Rien non plus ne justifie que la péréquation tarifaire incite les propriétaires de résidences secondaires isolées à s'équiper à trop bon compte en chauffage électrique ; c'est économiquement inefficace d'autres modes de chauffage feraient aussi bien l'affaire à moindre coût — et entraîne une charge financière pour la collectivité, qu'aucune mission de service public ne justifie.

En résumé, une intervention publique, au nom de la contribution des services publics à l'exercice des droits fondamentaux de la personne, ou au nom de la correction d'inefficacités du marché, ou encore au nom de la cohésion sociale, n'est légitime qu'autant qu'elle mette en œuvre des moyens qui soient adaptés aux objectifs poursuivis et dont les coûts soient maîtrisés. On disposerait plus aisément des ressources financières permettant de ne pas déconnecter les usagers véritablement en difficulté, si on parvenait à faire correctement contribuer au financement des coûts des réseaux les abonnés pour qui cette contribution ne serait pas un fardeau. On serait d'ailleurs en mesure de maintenir les services publics qu'assure le chemin de fer si on remédiait aux confusions de sa gestion. En matière de services publics, l'adéquation rigoureuse des moyens apparaît aussi indispensable que l'est la fermeté au niveau des principes. Mais cela suppose qu'on parvienne à maîtriser des problèmes difficiles de diversification des tarifs et d'ajustement des sources de financement, qui sont examinés dans la section suivante.

Options tarifaires et transferts financiers

Le fournisseur d'électricité ou de téléphone identifie exactement les consommations de chaque usager⁽²⁵⁾. Il peut donc concevoir et proposer à tous les usagers sans discrimination un menu — le même à tous — d'options tarifaires (une option indique quels services sont accessibles dans cette option et à quels prix)⁽²⁶⁾. Chaque usager choisit l'option qui correspond le mieux à ses besoins et à ses moyens. Imaginons un exemple très simplifié où le menu ne comporte que deux options : la première fait payer cher l'abonnement mensuel, mais les prix des communications interurbaines et

(25) Sauf en cas de compteurs séparés ou de lignes multiples.

(26) Le vocabulaire est récent, mais non l'idée ; voir L. Walras (1875) et J. Drèze (1964).

internationales sont bas ; l'abonnement est bon marché dans la seconde, mais les communications interurbaines et internationales sont chères, sauf peut-être pour un ou deux numéros présélectionnés. L'utilisateur dont le cercle de correspondants est essentiellement local choisira la seconde option ; l'utilisateur qui a un large réseau de contrats internationaux choisira la première, même si la différence sur le prix de l'abonnement est forte. On peut donc, si c'est nécessaire pour que personne ne soit exclu du réseau (ce qui constitue, rappelons-le, la mission de service public), subventionner l'abonnement dans la seconde option sans attirer vers celle-ci des abonnés qui n'ont pas besoin d'aide ; on dit alors qu'il y a compatibilité incitative⁽²⁷⁾, ce qui signifie que chaque catégorie d'utilisateurs a vis-à-vis du menu d'options la réaction qu'on attend d'elle, et qui est compatible avec la mission de service public, sans coûts indus. Il s'agit d'un mécanisme d'autosélection, en ce sens que la totalité du menu est offerte sans discrimination à tous les utilisateurs, et non d'un mécanisme qui sélectionnerait a priori des ayant droits.

La réalité est naturellement plus diverse et plus compliquée que la situation imaginaire qui vient d'être évoquée. L'autosélection en réponse à un menu, aussi élaboré soit-il, ne peut être qu'imparfaite, en raison des contraintes qu'impose la compatibilité incitative. Cependant dans la pratique, comme en théorie, le souci est toujours le même, et il est opérant : formuler les contraintes de façon qu'elles gênent aussi peu que possible ceux dont on attend qu'ils choisissent de s'y soumettre, et aussi fortement que possible ceux qu'elles sont destinées à dissuader (en l'occurrence ceux qui sont prêts à payer un prix plus élevé pour échapper aux contraintes volontairement introduites dans le système).

Il peut être utile de coupler un mécanisme d'autosélection avec des procédures de sélection a priori. On pourrait par exemple imaginer que tous les bénéficiaires du RMI bénéficient aussi d'un abonnement téléphonique à prix réduit, et qu'en parallèle fonctionne un mécanisme d'autosélection à l'intention des utilisateurs qui sont dans une situation comparable aux bénéficiaires du RMI mais qui, pour des raisons diverses, ne bénéficient pas de celui-ci ou arrivent mal à faire valoir leurs droits. Plusieurs États américains, la Californie et le Wisconsin en particulier, ont expérimenté des mécanismes d'autosélection, parfois articulés à des procédures de sélection *a priori* ; certains pays européens y viennent.

Une structure appropriée d'options tarifaires peut faire beaucoup pour prévenir l'exclusion, tout en évitant des transferts indus, par exemple des transferts à la charge des contribuables en faveur d'utilisateurs dont la situation n'appelle aucun soutien particulier. On ne peut cependant pas en attendre une solution à tous les problèmes de financement. La question du financement ne se pose d'ailleurs pas seulement pour les services publics en

(27) Voir J-J. Laffont (1986).

tant qu'instruments de l'exercice des droits fondamentaux. Les missions au titre de l'aménagement du territoire, et notamment la péréquation des prix⁽²⁸⁾, peuvent aussi engendrer des besoins de financement complémentaire.

Dans certains cas, c'est à juste titre qu'on fait alors appel à la fiscalité générale. Par exemple, les dépenses exceptionnelles d'équipement téléphonique nécessaires aux personnes ayant des handicaps d'audition ou d'élocution sont prises en charge en Suède par le budget social de l'État, qui est alimenté par la fiscalité générale (impôt sur le revenu, TVA, etc.).

Dans d'autres cas, les ressources sont obtenues à moindre coût à partir d'une fiscalité spécifique. Par exemple, le système de la carte orange des transports en commun en Ile-de-France est largement financé par le versement transports, qui s'apparente à un impôt spécifique que paient les employeurs en fonction du nombre de leurs salariés dans la Région. Dans la communication qu'elle consacre au service universel du téléphone, la Commission européenne recommande la création dans chaque pays de l'Union d'un fonds alimenté par des prélèvements sur les recettes de tous les opérateurs exerçant des activités de télécommunications dans le pays considéré. En application de la récente loi de réglementation des télécommunications, ce système sera mis en œuvre en France à partir de 1998. Tous les opérateurs seront soumis aux mêmes obligations de service universel sur les territoires sur lesquels ils sont implantés ; à défaut de les satisfaire complètement, ils auront à alimenter le fonds.

Si le budget de l'État ne peut ou ne doit pas être mis à contribution, si le recours à un fonds spécifique n'est pas possible, il ne reste guère d'autre moyen de financement complémentaire que les subventions croisées. Elles n'ont pas bonne presse aujourd'hui ; elles sont « opaques » (le contraire de « transparent » dans le vocabulaire communautaire) et il est vrai qu'elles peuvent mettre particulièrement en cause le jeu normal de la concurrence.

Il est vrai aussi que, dans un modèle d'économie idéal, elles n'auraient pas leur place. Si la gestion des finances publiques était optimale, les services dont la rentabilité commerciale est insuffisante, mais dont la disponibilité est impérative, seraient financés par les impôts payés par les contribuables. Mais la gestion des finances publiques n'est pas optimale. Les dépen-

(28) La péréquation est un instrument de solidarité géographique qui a l'avantage de la simplicité. Dans le cas des tarifs postaux, cette simplicité se traduit par des économies d'utilisation et de gestion telles qu'elles ont assuré le développement de la première poste moderne, la poste britannique, du jour de 1840 où le tarif des lettres a été uniformisé à 1 penny, payé par l'expéditeur (voir A. Crew and P. Kleindorfer (1991) sur la révolution postale lancée en Angleterre par Rowland Hill). Mais le cas de la poste n'est pas généralisable. Il n'y aurait pas de coût de gestion, et en revanche une certaine logique économique, à faire payer l'électricité et le téléphone moins cher dans des zones classées à développement prioritaire. En sens inverse, on connaît les dégâts qu'occasionne la péréquation du prix de l'électricité basse tension étendue au chauffage électrique.

ses publiques ne sont pas systématiquement fixées en fonction de leur utilité économique et sociale. Les recettes publiques ne sont pas prélevées selon les principes de fiscalité optimale qu'ont contribué à formuler le mathématicien et économiste britannique Frank Ramsey et le français Marcel Boiteux⁽²⁹⁾. Il n'y a par exemple, en pratique, qu'un tout petit nombre de taux de TVA différents, alors qu'il en faudrait une diversité suffisante pour refléter la variabilité des élasticités de demande et des facteurs distributifs caractéristiques des différents biens et services (voir encadré).

Le cas des services postaux est exemplaire à cet égard. Les envois de publicité adressée⁽³⁰⁾, du fait que celle-ci a une élasticité modeste et un faible facteur distributif caractéristique, devraient à ce double titre être frappés d'un taux de TVA sensiblement supérieur à la moyenne. Ce n'est pas le cas et n'a aucune chance de le devenir en raison des contraintes générales de gestion des finances publiques. Cependant si l'acheminement de la publicité adressée est réservé à la Poste — c'est-à-dire si c'est un service dont la Poste a le monopole en application de l'article 90 du traité de l'Union européenne — elle peut alors le tarifier au-dessus de son coût pour contribuer à financer le déficit que lui cause l'exécution des missions de service public. Le profit réalisé de cette manière se substitue au produit d'une TVA à un taux supérieur à la moyenne, qu'idéalement il aurait fallu appliquer. C'est la position qu'en 1996 la France a défendue avec détermination, et finalement avec succès (au moins provisoire), au cours des négociations sur le projet de directive européenne concernant les services postaux.

Rôles et formes de la concurrence

Selon Schumpeter, le développement économique résulte de « la mise en œuvre de combinaisons nouvelles » — sous forme de techniques nouvelles, de modes nouveaux d'organisation, de produits nouveaux — qui, par le jeu de la concurrence, entraînent « l'élimination des combinaisons anciennes ». L'entrepreneur qui « conduit ainsi les ressources productives dans des voies nouvelles » en récolte le profit. Mais « il conduit aussi dans le sens qu'il entraîne d'autres producteurs à sa suite ; comme ceux-ci sont ses concurrents, ils réduisent et finalement annihilent son profit »⁽³¹⁾.

C'est manifestement la forme de concurrence à l'œuvre dans les télécommunications, tant en ce qui concerne les matériels que les services. Les développements récents en Finlande et Suède, en témoignent. On y a vu un opérateur public, Telia, et des constructeurs privés, Ericsson et Nokia, faire

(29) Dans F. Ramsey (1927) et M. Boiteux (1956).

(30) La distribution de la publicité adressée est loin d'être une activité secondaire pour la Poste. Elle représente un huitième du chiffre d'affaires du courrier, c'est-à-dire beaucoup plus que le courrier entre particuliers ; elle a en outre le mérite d'être bénéficiaire.

(31) J. Schumpeter (1934) page 65.

Élasticités de demande

Facteurs distributifs caractéristiques

On dit qu'un bien (ou service) a une élasticité de demande faible si la demande de ce bien est peu sensible à des variations de son prix. Alors la hausse de prix consécutive à l'imposition d'une taxe ne diminue que très peu la quantité demandée. La recette fiscale peut donc, à peu de chose près, être calculée en multipliant la quantité demandée avant imposition de la taxe par le montant de celle-ci. Pour obtenir la même recette fiscale en imposant un bien ou service dont l'élasticité est forte, il faut appliquer un taux beaucoup plus élevé pour compenser la réduction cette fois significative de la quantité demandée, c'est-à-dire pour compenser le rétrécissement de la base d'imposition. Cela explique l'avantage de taxer les biens à faible plutôt qu'à forte élasticité, sauf si des considérations de justice distributive s'y opposent ; celles-ci peuvent être prises en compte sous forme de facteurs distributifs caractéristiques.

Le facteur distributif caractéristique d'un bien (ou service) mesure la contribution de la consommation de ce bien aux objectifs de justice distributive de l'autorité publique responsable de la politique économique et sociale ; on peut par exemple s'attendre à ce que le facteur distributif caractéristique du logement (principal) soit supérieur à celui de l'automobile. Plus un bien a un facteur distributif caractéristique élevé, plus sa consommation doit être accessible, donc moins il doit être taxé.

Dans ces conditions, il est souhaitable que les biens ayant une élasticité de demande et un facteur distributif caractéristique faibles soient les plus taxés.

œuvre de pionniers dans le développement de la téléphonie mobile, et tirer derrière eux des marchés maintenant en pleine expansion (on n'est certes pas encore ici à l'étape d'« annihilation des profits »).

C'est aussi la forme de concurrence qui pourrait peut-être sauver le transport de marchandises par chemin de fer. La logique économique du transport de marchandises, quel que soit le mode, s'apparente en effet beaucoup plus, toutes proportions gardées, à celle des télécommunications qu'à celle du transport de voyageurs⁽³²⁾. Les Allemands et les Hollandais semblent l'avoir compris ; ils interprètent la directive européenne relative au développement des chemins de fer de manière ouverte et dynamique, notamment sur les liaisons entre le port de Rotterdam et son hinterland. Les Français, au contraire, s'en sont jusqu'à présent tenus à une interprétation parti-

(32) Voir ci-dessous.

culièrement restrictive : pas un pas de plus vers l'ouverture du réseau à des concurrents de la SNCF que ne l'impose la directive ; c'est la concurrence vécue seulement comme menace, aucunement comme stimulant.

Cependant, en l'absence d'innovation significative, d'avantage décisif, la concurrence peut réserver de mauvaises surprises. C'est ce que constate le Comité des Transports de la Chambre des Communes après avoir examiné les conséquences de la dérégulation des transports urbains au Royaume-Uni (le Grand Londres excepté) : « La plupart des entrants adoptent le même type de stratégie concurrentielle. L'attaque se porte en général sur les itinéraires les plus fréquentés conduisant au centre ville. [...] Il n'est pas rare que la rivalité « sur la route » conduise les conducteurs de bus à s'attarder le long de rues ou aux arrêts très fréquentés, ou encore à faire la course pour arriver les premiers à ces arrêts. La première de ces pratiques provoque des regroupements, la seconde est potentiellement dangereuse. Les nouveaux entrants positionnent souvent leurs services quelques minutes avant ceux des opérateurs en place, ce qui provoque des remaniements sans fin des horaires, chacun essayant de précéder les autres »⁽³³⁾.

La concurrence est bénéfique quand elle introduit des produits nouveaux utiles⁽³⁴⁾, élargit des marchés, abaisse des coûts de production, remplace des producteurs moins efficaces par des producteurs plus efficaces. La concurrence peut être dommageable lorsque les perspectives de diversification des produits et de sélection des producteurs sont insuffisantes. Elle a alors pour principal effet de multiplier les coûts fixes et d'abaisser les rendements, si ceux-ci sont croissants⁽³⁵⁾. Trop de producteurs entrent et se maintiennent sur le marché : chacun d'eux, en prenant des parts de marché aux autres, augmente leurs coûts ; chacun est incité à le faire, et chacun en est indirectement victime. En outre, certains ont des anticipations trop optimistes et, une fois entrés sur le marché, y sont retenus par des coûts fixes irrécupérables. L'entrée libre sur le marché, qui est une modalité essentielle du jeu de la concurrence, devient dans ces conditions la cause d'une augmentation générale des coûts de production. Alors, en réaction, pour prévenir l'entrée ou le développement d'entreprises concurrentes, des entreprises en place installent des capacités de production excédentaires, ou les renouvellent prématurément ; chacune, dans la crainte d'être prise de vitesse par les autres, est incitée à raccourcir exagérément le cycle de vie de

(33) Transport Committee, House of Commons, *The Consequences of Bus Deregulation*, novembre 1995, p. XVIII.

(34) Par opposition aux fausses innovations, qui ont plus d'apparence que de réalité, et a fortiori aux innovations dont les dangers échappent à des consommateurs mal informés. Sur les effets de l'information imparfaite concernant les produits, voir J. Stiglitz (1989).

(35) Voir à ce sujet J. Vickers (1995). On dit qu'une entreprise a des rendements croissants si son coût moyen de production diminue lorsque la quantité qu'elle produit augmente, on dit aussi qu'elle produit avec des économies d'échelle. Un exemple simple d'entreprise ayant des rendements croissants est le suivant. Avant de pouvoir commencer à produire,

ses produits⁽³⁶⁾. À ces gaspillages s'ajoute la tentation de transgresser les « règles du jeu », dont le respect, qu'il ait ou non force légale, est d'intérêt public ; ce sont par exemple des compagnies d'autobus qui manipulent les conditions du service et dénaturent le produit des concurrentes, ou encore des transporteurs routiers de marchandises et certaines compagnies aériennes⁽³⁷⁾ qui transgressent les règles de sécurité et la législation du travail.

La concurrence, en résumé, est sans conteste un puissant instrument d'incitation à l'initiative et à l'effort ; a contrario, Hicks place la « vie tranquille » au premier rang des attraits du monopole⁽³⁸⁾. Le marché concurrentiel, de surcroît, ne se limite pas à susciter initiatives et efforts, il les coordonne ; chaque agent économique, bien qu'il ne dispose en propre que d'une information très limitée, est incité à orienter ses initiatives et ses efforts de façon à rencontrer les attentes des autres agents. « L'interaction entre un grand nombre d'individus génère, bien que chacun d'eux ne possède que des fragments de connaissance, un état de l'économie où les prix correspondent aux coûts », écrit Hayek⁽³⁹⁾. Cependant, c'est loin d'être toujours vrai. La concurrence peut être dommageable, allant jusqu'à détruire les bases sur lesquelles elle s'exerce. Elle est impuissante vis-à-vis des effets externes. Et elle n'a pas, vis-à-vis des transactions spécifiques (entre un producteur de gaz et le propriétaire du gazoduc qui permet d'écouler sa production, entre les ordonnateurs et les exécutants d'un programme de recherche, entre un architecte et son client, entre le barreur et les rameurs en aviron⁽⁴⁰⁾,...), la même efficacité de révélation d'information et de coordination que vis-à-vis des transactions standardisées. Des ajustements précis et rapides requièrent d'autres modes de coordinations que les mécanismes de marché.

cette entreprise a un coût d'installation ; c'est un coût fixe en ce sens qu'il est indépendant de la quantité qui sera effectivement produite ensuite. Lorsque l'entreprise se met à produire, un deuxième coût apparaît, le coût variable ; il est naturellement nul en l'absence de production et augmente avec celle-ci. Dans le cas le plus simple, le coût variable est proportionnel à la quantité produite, c'est-à-dire que chaque unité produite augmente le coût variable du même montant ; il est alors clair que le coût moyen diminue lorsque la quantité produite augmente puisque le coût fixe est réparti sur un plus grand nombre d'unités produites.

(36) Voir T. Schelling (1963) chap. 2 (An essay on bargaining) ; M. Spence (1977) ; A. Dixit (1980) ; B. Eaton and R. Lipsey (1980) ; J-P. Ponsard et D. Sévy (1997) .

(37) Une compagnie aussi connue que British Midland a été condamnée à payer une amende de £ 150 000 pour « violation criminelle des règles de sécurité de l'aviation civile à l'origine d'un événement potentiellement catastrophique » (Department of Transport). En effet, en février 1996, un avion transportant 183 passagers a été près de s'écraser peu après le décollage par manque d'huile dans les moteurs ; soumis à la pression de procédures d'entretien accélérées, les techniciens au sol ne s'étaient pas rendu compte qu'ils n'avaient pas fait le plein d'huile.

(38) *The Best of All Monopoly Profits is a Quiet Life*, J. Hicks (1935) p. 8.

(39) F. Hayek (1937) p. 51 ; qu'on se rappelle l'écho de cette phrase célèbre dans la littérature communautaire.

(40) Ce dernier exemple est emprunté au manuel, très largement utilisé dans les universités américaines, des économistes de Stanford P. Milgrom et J. Roberts (1990).

On comprend dans ces conditions que certaines activités de service public soient mieux à même que d'autres de tirer parti des formes les plus dynamiques de la concurrence. D'autre part, certaines activités comportent plus que d'autres des transactions spécifiques qui requièrent des modes de coordination que le marché n'assure pas. Toute activité doit être repérée dans ces deux dimensions pour évaluer ce que la concurrence peut lui apporter et de quelles modalités spécifiques de coordination elle peut avoir besoin.

La concurrence a stimulé l'éclosion et la diffusion d'un flot d'innovations qui ont complètement transformé les télécommunications. Il y avait cependant un danger de fragmentation des marchés, du fait en particulier d'une tendance à la prolifération de normes techniques incompatibles. En Europe, les directives communautaires de libéralisation ont éliminé beaucoup d'obstacles à la concurrence, et les directives d'harmonisation ont établi les bases sur lesquelles les autorités nationales concernées ont assuré la coordination nécessaire. Cette symétrie est un apport profondément original de l'Union européenne.

Le transport de voyageurs et le transport de marchandises par chemin de fer se situent très différemment l'un de l'autre dans les deux dimensions de concurrence et de coordination. L'efficacité du transport de voyageurs dépend essentiellement de variables systémiques (sécurité, vitesse, commodité et respect de l'horaire, traitement des incidents) qui elles-mêmes dépendent essentiellement de la qualité de la coordination entre infrastructure et trafics. Les variables sur lesquelles peut porter la concurrence, sans être négligeables, n'ont néanmoins pas la même importance. Le transport de marchandises n'a quant à lui rien d'un grand mouvement d'horlogerie : c'est une activité qui ne peut réussir que si elle s'adapte en permanence à des demande spécifiques et diversifiées de clients, eux-mêmes bien au clair sur leurs propres besoins, et si elle peut se déployer à la dimension qui lui convient, c'est-à-dire la dimension de l'Europe. Or son développement est freiné par des systèmes ferroviaires qui sont nationaux, centralisés et rigides, et dont la gestion est dominée par les services voyageurs. Il paraît par conséquent justifié et urgent de rechercher à la fois la dimension européenne des opérateurs et la rénovation de l'offre de services par la concurrence, cette concurrence dont Schumpeter a montré comment — dans les conditions qui caractérisent les télécommunications et le transport de marchandises (express ou ordinaire) — elle force la voie du progrès technique et organisationnel. Dans la mesure où il y a de forts arguments d'intérêt public (environnement, congestion, santé publique) en faveur du transport de marchandises par chemin de fer, les autorités européennes peuvent légitimement voir là un champ d'action où la libéralisation sert à la fois l'ouverture européenne et des objectifs de service public⁽⁴¹⁾. Il ne s'agit pas de

(41) Pour un juriste, le transport de marchandises par chemin de fer ne relève pas du service public ; pour un économiste, au contraire, il en a des caractéristiques de base.

concurrence contre le service public, mais au contraire au bénéfice du service public, d'autant plus que la libéralisation est compatible avec des mécanismes de régulation et d'aide publique, tels qu'avantages fiscaux et subventions, qui soient non discriminatoires entre les opérateurs.

En ce qui concerne l'électricité, la structure et le dimensionnement à long terme du parc de production, d'une part, l'efficacité de l'ajustement permanent entre production et consommation, d'autre part, demandent une forte coordination et des engagements crédibles, peu compatibles avec les formes directes de concurrence. À défaut d'une programmation sur longue période des équipements de production, seules les technologies dont la rentabilité est la mieux assurée à court terme sont mises en œuvre. À défaut d'un centre de coordination en mesure de sélectionner à tout moment les centrales capables de fonctionner le plus efficacement à ce moment, il ne peut pas y avoir utilisation efficace des capacités de production disponibles. L'acharnement de la Commission européenne contre l'intégration verticale (surtout lorsque celle-ci est le fait d'entreprises publiques) ne paraît pas entièrement rationnel dans un cas comme celui-ci.

C'est aussi pour des raisons de coordination, et de garantie quant au respect par les opérateurs de leurs engagements, que la London Transport Authority a préféré introduire la concurrence dans les services urbains d'autobus sous une forme très différente de ce qu'on peut observer dans les autres villes britanniques. À partir de 1984, des paquets d'itinéraires ont été mis aux enchères ; tout opérateur qualifié (par exemple un opérateur de transports urbains de Glasgow, ou de Birmingham, ...), y compris LT, l'entreprise publique qui avait jusque-là le monopole dans le grand Londres, était invité à concourir. Dix ans après, en 1993, 40 % des itinéraires ont été attribués - dont la moitié à des filiales de LT — tandis que les autres sont encore exploités par LT dans sa forme d'organisation traditionnelle⁽⁴²⁾. Les deux résultats les plus intéressants sont, d'une part, que la hausse rapide du besoin de subventions publiques, qui avait caractérisé la décennie 1974-1984, a fait place à une baisse, modeste mais durable ; et d'autre part que la qualité de service a augmenté — il s'agit ici aussi d'un renversement de tendance — et cette augmentation est aussi sensible sur les itinéraires restés en gestion traditionnelle que sur les itinéraires concédés dans les enchères. Manifestement l'articulation de la concurrence pour le marché (enchères) et de la concurrence par comparaison (les performances respectives des trois types d'opérateurs sont observées et comparées en permanence) a fait mieux que la concurrence sur le marché qui avait été imposée aux autres villes britanniques, car ces deux formes indirectes de concurrence n'incitent pas à la destruction des concurrents et sont compatibles avec les exigences de coordination⁽⁴³⁾. Elles pourraient dans ces conditions, et de façon

(42) Au moins jusqu'à cette année 1993.

(43) Voir la remarquable étude de D. Kennedy, S. Glaister et T. Travers (1995). Elles ne sont pas pour autant miraculeuses, car après avoir passé des contrats de concession, il faut les gérer, les adapter, et les réexposer à la concurrence le moment venu ; voir O. Williamson (1985) et l'important travail empirique de M. Zupan (1989).

à faire bénéficier les usagers français des gains d'efficacité qu'elles induisent, être introduites en France, en particulier pour la production d'électricité (à ne pas confondre avec la distribution) et les transports régionaux de voyageurs.

La pression concurrentielle, sous des formes adaptées à chaque configuration n'est pas moins fondamentale pour les entreprises de service public que pour les autres.

Modèles de régulation dans l'Union européenne

S'il est un point qui fait la quasi-unanimité en matière de services publics, c'est qu'on ne peut pas les abandonner au «laissez-faire» : on ne peut pas davantage laisser les acteurs d'un secteur concurrentiel comme le transport routier détruire les bases mêmes de leur activité, qu'on ne peut laisser un monopole exploiter les usagers. Sous une forme ou sur 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 Telecom, Cegetel, ...), ou encore les conditions de l'entrée de nouveaux prestataires (dans les transports urbains et régionaux de voyageurs, par exemple), montre bien qu'il est indispensable de l'organiser selon des modèles à la fois rigoureux et réalistes.

Confronté à cette nécessité, en 1983, au moment de la privatisation de Bristish Telecom (BT), le gouvernement de Margaret Thatcher — conseillé à l'époque par des économistes tels que Steve Littlechild — a vite compris que le modèle américain de régulation n'était pas adapté. Au contraire, le formalisme juridique et la politisation des commissions américaines, ainsi que l'utilisation du taux de profit comme instrument de contrôle des entreprises régulées, constituaient l'exemple à ne pas suivre. Responsables politiques et économistes britanniques ont alors inventé ce qu'on appelle, un peu improprement, le « modèle anglais » de régulation. Il est fondé sur des « régulateurs indépendants » (indépendants non seulement des entreprises régulées, mais aussi, dans une large mesure, des autorités politiques et administratives traditionnelles) et sur le plafonnement des prix plutôt que des taux de profit (de façon à encourager les gains de productivité). En ce qui concerne la régulation des prix que pratiquent entre eux les opérateurs d'un même secteur, le modèle a bien fonctionné. Par exemple, le régulateur des télécommunications a fixé les prix que doivent payer les concurrents de BT pour avoir accès aux réseaux locaux de celui-ci à des niveaux qui ont favorisé une saine concurrence ; à telle enseigne que la jeune Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) française s'en est récemment inspirée de près et à bon escient. En revanche, la régulation des prix que font payer à la grande masse des consommateurs les entreprises privatisées qui sont encore en position de monopole (en dé-

pit de l'extension du champ de la concurrence) a connu des problèmes sérieux, révélateurs d'un véritable dilemme pour le « modèle anglais ». Pour comprendre ces résultats contrastés, il faut revenir sur deux étapes essentielles du développement de la régulation « indépendante » au Royaume-Uni.

Chaque secteur, télécommunications, électricité, gaz, ..., est régulé par le directeur général d'un « office de régulation », OFTEL pour les télécommunications, OFFER pour l'électricité, OFGAS, ... Le Directeur général, généralement appelé « le régulateur », est entièrement responsable des décisions élaborées au sein de l'office à la tête duquel il est placé. Sa mission et ses responsabilités reposent sur de solides bases légales. Mais la loi lui confère en même temps une marge de manœuvre appréciable (« discrétion »). Le premier régulateur qui ait été nommé, Bryan Carsberg à la direction d'OFTEL, a montré comment utiliser cette marge de manœuvre au mieux des intérêts tant des usagers que du développement du secteur dont il avait la charge. Il a en particulier fait œuvre de pionnier en conduisant le processus qui a conduit à la fixation des prix d'interconnexion entre BT et Mercury.

En application de la loi relative aux télécommunications, deux opérateurs seulement, BT et Mercury, ont été autorisés en 1984 à exploiter des réseaux publics (ils sont beaucoup plus nombreux aujourd'hui). BT, qui est l'héritier des activités téléphoniques du Post Office, était déjà une très grande entreprise. Mercury en revanche était une entreprise naissante ; cependant, en tant que filiale de la principale entreprise britannique de matériels de télécommunications, elle était bien placée pour construire un réseau beaucoup plus avancé techniquement que les réseaux existants de BT. Il était cependant évident qu'elle ne pouvait pas envisager de construire des réseaux de distribution locale, sauf à l'intention de très gros usagers (dans la « City » à Londres, par exemple) ; elle devait concentrer ses efforts sur les réseaux interurbains et internationaux. Il était donc vital pour Mercury d'avoir accès aux réseaux locaux de BT à des conditions financières raisonnables, que BT n'était naturellement pas spontanément incité à offrir.

Conformément à la loi, des négociations se sont engagées directement entre BT et Mercury, concernant les conditions techniques et financières de l'interconnexion. Comme BT traînait les pieds, le régulateur, toujours en application de la loi, est intervenu, dans un premier temps seulement à titre de médiateur. Pendant les trois mois qui ont suivi, la situation est restée bloquée : BT enlisait les discussions dans des problèmes techniquement difficiles mais d'importance économique secondaire, et se disait en même temps incapable de fournir au régulateur l'information réellement pertinente que celui-ci réclamait.

Pour sortir de cette impasse, Bryan Carsberg a décidé d'aller plus loin dans l'application de la loi : OFTEL a préparé un projet de décision (« draft determination ») sur l'interconnexion ; ce projet était délibérément favorable à Mercury, et ceci pour deux raisons, une raison de fond et une raison

tactique. La raison de fond est la suivante : puisque la loi donnait mission au régulateur de promouvoir la concurrence dans les télécommunications, et que le développement de la concurrence dépendait de celui de Mercury, il fallait favoriser celui-ci, dans les conditions qu'avait précisées un modèle de concurrence duopolistique développé à cet effet par les économistes d'Oxford John Vickers et George Yarrow⁽⁴⁴⁾. Quant à la raison tactique, elle tenait à ce que le régulateur voulait mettre BT dans la situation d'avoir à démontrer que la sévérité du projet de décision à son égard n'était peut-être pas justifiée, l'incitant ainsi à révéler des informations que précédemment il avait intérêt à dissimuler.

Après une ultime étape de consultations, Bryan Carsberg a publié une décision exécutoire (« final determination ») fixant les prix d'interconnexion, à des niveaux qui ont été très généralement jugés à même de favoriser une concurrence suffisamment forte⁽⁴⁵⁾.

Steve Littlechild, devenu entretemps régulateur de l'électricité, a été moins heureux avec les compagnies régionales de distribution, les « Regional Electricity Companies » ou RECs. Chaque REC a, sur le territoire qu'elle couvre, le monopole de la distribution d'électricité. Dans ces conditions, le régulateur a pour mission de fixer des plafonds que les prix pratiqués par les RECs ne peuvent pas dépasser ; on appelle cette opération une revue de prix. Les plafonds de prix sont fixés en principe pour 5 ans ; ils sont calculés au moyen de la formule RPI-X, où RPI est l'indice du coût de la vie (« retail price index ») et X le facteur de réduction fixé par le régulateur. X peut prendre des valeurs différentes selon les années, mais le régulateur les annonce en même temps pour les cinq années concernées, et en principe n'y revient pas. Cette méthode a le grand avantage, si le régulateur s'y tient fermement, de garantir à l'entreprise régulée qu'elle conservera tout le bénéfice des gains de productivité qu'elle pourra réaliser pendant cinq ans (au-delà de l'effort requis par X), et l'incite donc à les réaliser. Avec ce système de régulation par plafonds de prix (« price cap »), les Britanniques ont voulu éviter les inconvénients du système américain de régulation par plafonds du taux de rendement du capital (« rate cap »), qui incite l'entreprise à gonfler son capital et à limiter son efficacité au niveau où elle est autorisée à en tirer profit ; le système américain conduit aussi à des compromis toujours discutables sur le taux adéquat de rémunération du capital et sur la mesure de celui-ci.

Mais en plafonnant les prix, on limite indirectement le profit des entreprises visées. La loi sur l'électricité fait d'ailleurs obligation au régulateur de remplir sa mission en tenant compte de l'intérêt à la fois des consommateurs et des actionnaires des entreprises régulées. Comme il ne parvient qu'imparfaitement à connaître la situation des entreprises et leur capacité à

(44) Ce modèle a été intégré depuis dans J. Vickers et G. Yarrow (1989).

(45) Voir par exemple M. Beesley et B. Laidlaw (1986).

dégager du profit, et qu'il est tenu de ne pas les mettre en difficulté, il a une certaine tendance à fixer les plafonds de prix à partir d'une appréciation plutôt pessimiste de leur situation. Bryan Carsberg n'avait pas ce souci au moment de fixer des tarifs d'interconnexion aux réseaux locaux de BT : sa décision ne concernait qu'une fraction minime de l'activité de BT. En fixant les plafonds de prix des RECs (revue de prix de juillet 1994), Steve Littlechild touchait au contraire au cœur de leurs activités et de leurs profits. Sa décision était un arbitrage entre les intérêts des consommateurs d'électricité et les intérêts des actionnaires des RECs, dans un contexte où il craignait plus de léser les seconds que les premiers. L'arbitrage a tellement peu lésé les actionnaires que la bourse l'a salué par une hausse de 10 % dans les 24 heures et de 100 % dans les six mois. Les plafonds fixés en juillet 1994 devenaient dans ces conditions politiquement intenable, et le régulateur a été obligé de les réviser dès avril 1995, alors que leur intangibilité sur une longue période devait être le trait distinctif de la régulation britannique par les prix.

Témoignant devant la Commission du Commerce et de l'Industrie de la Chambre des Communes, en juin 1995, Steve Littlechild a décrit le piège dans lequel il s'est trouvé pris, au moment de préparer la revue de prix de 1994, du fait de l'asymétrie d'information entre les RECs et lui-même : « J'ai sous-estimé les économies d'investissements que les entreprises pouvaient faire, les réductions de leurs coûts d'exploitation, leurs capacités d'emprunts, les réserves qu'elles pouvaient distribuer à leurs actionnaires, et tout cela sans qu'elles risquent de compromettre les perspectives de dividendes à l'avenir »⁽⁴⁶⁾.

Il apparaît de plus en plus clairement qu'un régulateur britannique est, comme son homologue américain, l'arbitre de transferts financiers importants entre des intérêts privés opposés, ceux de consommateurs et ceux d'actionnaires ; que les pouvoirs d'investigation dont il dispose, bien qu'ils comportent l'accès à certaines informations confidentielles, sont structurellement insuffisants parce que limités par les droits fondamentaux qu'ont des entreprises privées de protéger le secret de leurs affaires ; que toute décision importante qu'il prend entraîne des mouvements de bourse et des mouvements d'opinion auxquels il ne peut pas être insensible. Les difficultés qu'a connues Steve Littlechild ne sont pas accidentelles. Elles révèlent un dilemme fondamental du modèle de régulation mis en œuvre au Royaume-Uni : l'indépendance du régulateur est indispensable pour lui permettre de réguler les conditions de la concurrence ; mais, en même temps, elle le prive de la légitimité politique nécessaire pour fixer des prix qui affectent directement des millions de consommateurs et d'actionnaires. Ce dilemme est d'autant plus difficile à surmonter que les entreprises privées régulées ont tendance à voir dans le régulateur un adversaire auquel il faut éviter de transmettre des informations sensibles.

(46) *Trade and Industry Committee, House of Commons, Aspects of electricity supply industry*, London, 1995, p. XXXVI. Sur l'asymétrie d'information dans les modèles de régulation, voir J.-J. Laffont et J. Tirole (1993).

Pour faire accepter leur rôle d'ordonnateur de transferts financiers, les régulateurs britanniques ont été amenés à intervenir de plus en plus lourdement dans la gestion des entreprises régulées. La régulation à l'anglaise devait être, après une période transitoire de mise en place et au fur et à mesure que la concurrence se développerait, une régulation « à la main légère » (« regulation with a light rein »). En réalité, la main n'a pas cessé de s'alourdir. Si l'on veut observer en pratique un modèle de régulation à la main véritablement légère, mais néanmoins ferme, il faut se tourner vers la Suède.

La Suède a, à la fois, adopté le modèle juridique français des tribunaux administratifs⁽⁴⁷⁾, et réinventé un mode de régulation inventé aux États-Unis à la fin de XIX^e siècle, mais tombé là-bas en désuétude depuis : la « sunshine régulation ». Du créateur de celle-ci, Charles Francis Adams, régulateur des chemins de fer du Massachusetts, un historien américain écrivait en 1885 : « Il n'avait en réalité aucun pouvoir, si ce n'est le pouvoir de faire rapport. Mais ses rapports étaient assez forts pour commander le respect et même l'acquiescement »⁽⁴⁸⁾. Le régulateur suédois de la poste et des télécommunications par exemple — qui est aussi indépendant que ses collègues britanniques des pouvoirs politiques et administratifs, et bien entendu des entreprises régulées — dispose certes de plus de pouvoirs formels que Charles Francis Adams, mais de très nettement moins que les régulateurs britanniques ; loin de le gêner, ceci est pour lui un avantage, dans la mesure où cela lui évite d'apparaître comme arbitre de transferts financiers sensibles. Il fonde sa force sur un étonnant pouvoir d'enquête et d'expression publique, et sur des relations de bonne (sinon commode, il ne faut rien exagérer) collaboration avec les entreprises dominantes de leurs secteurs respectifs, lesquelles sont restées des entreprises publiques. Sa méthode est bien illustrée par la manière dont il a exercé le rôle de médiateur, que la loi lui impartit, dans les négociations sur les tarifs d'interconnexion entre Telia, l'opérateur traditionnel (et public) de télécommunications, et les nouveaux entrants.

Dans deux des trois cas où il a eu le plus sérieusement à intervenir, il a pu conduire sans trop de difficultés les parties en présence vers un accord. Le troisième en revanche a éprouvé la crédibilité de ses pouvoirs d'investigation et d'expression publique. Il s'agit d'un différend, portant sur l'interconnexion des usagers d'Internet, entre Telia et son principal concurrent Tele-2, filiale commune du groupe de presse et de télévision suédois Kinnevik et de l'entreprise britannique Cable and Wireless (laquelle contrôle Mercury au Royaume-Uni). Depuis son entrée sur le marché en 1993, Tele-2 a pris environ 20 % du trafic international et 10 % de l'interurbain. C'est elle aussi qui s'est le plus rapidement rendu compte des possibilités du marché des accès à Internet, dont elle détient à l'heure actuelle plus de

(47) Qui notamment vérifient la légalité des actes des régulateurs.

(48) A.T. Hadley (1885).

70 %. Mais l'accès à Internet via Tele-2 implique, pour la plupart des usagers, un transit par les réseaux locaux de Telia.

Faute d'avoir prévu ce type particulier de communications, Telia doit appliquer ses tarifs locaux habituels. Ceux-ci ont été conçus pour des communications relativement courtes, en tout cas beaucoup plus courtes en moyenne que les liaisons Internet. Telia a donc voulu adapter sa tarification, et a annoncé une révision de ses tarifs d'interconnexion visant à faire payer davantage les communications longues. Dans l'absolu, la révision envisagée était sans doute rationnelle, et le régulateur aurait pu l'approuver avant que le marché de l'accès à Internet ne se soit structuré. Mais, une fois ce marché largement conquis par Tele-2, la révision apparaissait surtout comme une tentative de Telia visant à en freiner le développement. Le régulateur, selon la loi suédoise, n'avait pas le pouvoir d'interdire les modifications souhaitées par Telia, mais il avait le pouvoir de rendre public son désaccord, et les raisons de celui-ci. Cette menace était crédible car, du fait de la qualité de ses analyses et de l'objectivité de ses prises de position, le régulateur peut avoir un fort impact sur l'opinion publique ; et Telia est soucieuse de son image de service public auprès de la population dans son ensemble, autant que de ses résultats commerciaux et financiers.

L'action du régulateur est d'autant plus efficace qu'elle n'est pas systématiquement perçue comme hostile par Telia. Les terrains d'affrontement sont plus limités qu'entre les régulateurs britanniques et les entreprises privées qu'ils régulent, et les points de convergence sont plus naturellement recherchés. Il y a là un argument de poids en faveur du statut public des principales entreprises de services publics lorsque certaines de leurs activités les plus importantes ont un caractère de monopole naturel. En outre, une entreprise publique n'est pas, comme une entreprise privée, étroitement contrainte par la priorité que celle-ci doit aux intérêts de ses actionnaires⁽⁴⁹⁾. C'est un désavantage s'il en résulte une gestion moins rigoureuse de l'entreprise publique. Mais c'est un avantage dans la mesure où cela permet à l'entreprise publique de mettre en œuvre une vision positive de

(49) Dont voici un exemple récent : Extraits d'un échange de questions-réponses entre Le Figaro Économie (édition du mercredi 10 septembre 1977) et Andrew Clearfield, l'un des gérants du fonds de pension américain TIAA-CREF (fonds de pension d'enseignants universitaires dont *Le Figaro Économie* souligne le poids financier).

Le Figaro Économie Que pensez-vous de la politique du gouvernement français en matière de privatisations ?

Andrew Clearfield Cette politique est exaspérante et nous sommes très découragés. Le gouvernement français est prêt à introduire en Bourse des sociétés pour récolter de l'argent mais ne veut pas céder de pouvoir aux actionnaires. En maintenant son contrôle sur ces entreprises, il empêche ces sociétés d'être gérées en fonction de nouvelles priorités. Pour nous, investisseurs institutionnels, l'important est d'être dans le capital de sociétés gérées dans l'intérêt des actionnaires.

missions de service public, qui ne sont ressenties par l'entreprise privée que comme autant de contraintes à minimiser autant que possible.

Au moment où l'ensemble des pays de l'Union européenne sont amenés à faire des choix décisifs tant en matière de régulation que de statut de leurs entreprises investies de missions de service public, les expériences britannique et suédoise fournissent des enseignements extrêmement précieux pour éclairer ces choix.

Références bibliographiques

- Beesley M. et B. Laidlaw (1986) : *The British Telecom Mercury Interconnect determination: An Exposition and Commentary*, Spicer and Pleger Associates, London.
- Bezançon X. (1995) : *Les services publics en France*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Boiteux M. (1956) : *Sur la gestion des monopoles astreints à l'équilibre budgétaire*, *Econometrica* 24 : 22-40.
- Cohen E. (1992) : *Le Colbertisme « high tech »*, Économie des Telecom et du Grand Projet, Collection Pluriel, Hachette, Paris.
- Crew M. et P. Kleindorfer (1991) : *Competition and innovation in postal services*, Kluwer, Boston.
- Dasgupta P. (1989) : « Positive Freedom, Markets and the Welfare State », in D. Helm (ed), *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press.
- Denoix de Saint Marc R. (1996) : *Le service public, Rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, Paris.
- Dixit A. (1980) : « The Role of Investment in Entry Deterrence », *The Economic Journal*, 90 : 95-106
- Drèze J. (1964) : « Contributions of French Economists to Theory and Public Policy, with Special Emphasis on Problems of Resource Allocation », *American Economic Review*, 54 : 1-64.
- Dumez H. et A. Jeunemaître (1994) : « La régulation des monopoles au Royaume-Uni. Le modèle de référence », *Chroniques Économiques*, SEDEIS, XLIII n° 5.
- Eaton B. and R. Lipsey (1980) : « Exit Barriers and Entry Barriers: The Duration of Capital as a Barrier to Entry », *Bell Journal of Economics*, 10 : 721-729.

- Hadley A.T. (1885) : *Railroad Transportation: Its History and its Laws*, Putman, New York.
- Hayek F. (1937), *Economics and Knowledge*, *Economica*, 4 : 33-54.
- Henry C. (1997) : *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Hicks J. (1935) : *Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly*, *Econometrica*, 3 : 1-20.
- Kennedy D., S. Glaister et T. Travers (1995) : *London Bus Tendering, The Greater London Group at the London School of Economics and Political Science*, London.
- Laffont J-J. (1986) : *Économie de l'incertain et de l'information*, *Economica*, Paris.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1993) : *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge.
- Lyon-Caen A. (1996) : *Le service public et l'Europe*, Étude réalisée à la demande du Commissariat Général du Plan, de la DATAR et du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Paris.
- Milgrom P. et J. Roberts (1990) : *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall International Editions, Englewood Cliffs.
- Ponssard J-P. et D. Sévy (1997) : « Les théories de la concurrence imparfaite et la nouvelle économie industrielle », in J.P. Ponssard (ed), *Concurrence internationale, croissance et emploi*, L'Harmattan, Paris.
- Ramsey F. (1927) : « A Contribution to the Theory of Taxation », *Economic Journal*, 37 : 47-61.
- Schelling T. (1963) : *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge.
- Schumpeter J. (1934) : *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Spence M. (1977) : « Entry, Capacity, Investment and Oligopolistic Pricing », *Bell Journal of Economics*, 8 : 534-544.
- Stiglitz J. (1989) : « Imperfect Information in the Product Market », in *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Stoffaës C. (1995) : *Services publics : questions d'avenir*, Rapport au Commissariat Général du Plan, La Documentation française et Éditions Odile Jacob, Paris.

Vickers J. (1995) : *Entry and Competitive Selection*, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford.

Vickers J. et G. Yarrow (1989) : *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge.

Walras L. (1875) : *L'État et les chemins de fer*, inséré dans les Études d'Économie Politique Appliquée.

Williamson O. (1985) : *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.

Zupan M. (1989) : « The Efficacy of Franchise Bidding Schemes in the Case of Cable Television: Some Systematic Evidence », *Journal of Law and Economics*, 32 : 401-456.

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 bénéfices 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 bouter 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 Alsthom, 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 technostuctures 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 perdition. 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 technostuctures 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 rentabilité 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 étatisme 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. Instruit 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'actionnariat. 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'actionnariat 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'efficiencia, 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'animaient. 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 VII^{ème} 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 tarifiée.

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 réseau 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'agréments 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 décroisement 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 du 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 financière nette
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				Crédit	2959
de France	512			SPBI-SNC	3510
GIAT	7 453			Eustache	600
Soderag	239			EPRD	6247
SNECMA	750			EPFR	4975
SNCF	1 800				
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.

Summary

Public service and public sector

Claude Henry and *Elie Cohen* define two basic criteria – the essential character of service and market failure – which leads one to identify two main public service vocations: the struggle against social exclusion (in other words, in favour of economic and social cohesion), on the one hand, and a more efficient and balanced use of land and of the community's common resources, both from a space and from time perspective, on the other.

It is essential to identify the main universal service obligations but one must also be in a position to select the most appropriate ways to fulfill them. France and the European Union being market-economies, it is natural that competition should be left to play its part in ensuring the efficiency of public services.

Competition is beneficial when it introduces new and useful products, when it widens markets, when it lowers production costs, when it leads to the replacement of less efficient producers by more efficient ones. This is obviously the kind of competition which exists in telecommunications.

But, contrary to what the European Commission papers often suggest, because they do not differentiate sufficiently between various kinds of competition, the latter can be harmful when it encourages excess capacities, or when it favours the premature replacement of capital equipment in order to prevent potential competitors from entering the market. There is a further temptation of waiving the rules of the game, as can be seen in the case of the road haulage or in the case of the air transport industries, where companies are known to disregard safety regulations and labor legislation.

Public services cannot be abandoned to « laissez-faire ». One way or the other, State regulation is necessary. The issues at stake are indeed very important: the quality, the prices of public services, the conditions of

competition (for example between France Telecom, CEGETEL...) or the conditions under which new suppliers enter the market. It is therefore essential to organize State regulation with reference to models that are both rigorous and realistic.

The Swedish model of regulation looks to be the most interesting one. Its strength is based on the extensive investigative powers of the regulator and on the cooperative nature of relations between the latter and the leading firms in the relevant branches, which incidentally are firms that have remained in the public sector. There is a strong case in favour of State-ownership of public service firms, when their dominant activities make them natural monopolies.

Furthermore, some public services features, those related to a given firm's history and habits and that are deeply rooted in their organisation, cannot easily be made consistent with the pursuit of profit maximization for shareholders. However, these arguments do not provide an alibi for ignoring the gross inefficiencies that characterize the State's control of firms of the public sector nor labour relationships within the latter.

Elie Cohen's report deals with the evolution of the public sector during the last thirty years.

He begins by showing that « high-tech Colbertism » has run out of breath; under the authority of the State, this model achieved a convergence of interests of consumers, corporations and wage-earners of the public sector, geared to major national development projects. Faced with the end of large development programmes, the opening of markets and difficulties arising from recurrent government deficits, the State must now redefine its role as a shareholder as well as the outer limits and the universal obligations that are allocated to the public sector operating in public services.

He then puts into perspective the effects of the end of an economy, the financing of which is administered, on the evolution of the financial public sector. Financial deregulation, the fact that firms with a special status co-exist with privatized companies and the exacerbation of competition have made the financial sector fragile and have led to a weakening of indigenous capitalism. The State, one of the essential motivations for nationalising of which was to protect national capital, must reconsider the ways and means to preserve the industrial and financial decision centres in France.

Finally, he mentions the consequences of the end of the Cold War, of the reduction of investment budgets and of the cost of new weapons systems on the evolution of the Defence public sector. There also, the State must think again about its shareholder's role, the moment the autarky strategy is abandoned and that there is a future in Europe only for multinational integrated groups.

In the three cases, his report recalls that the State as a shareholder doesn't intervene as such since both public or private firms have been used as the purveyors of « colbertism » and of the development of National Defence industries; they have also illustrated first the virtues and then the dead-ends of an economy the financing of which is administered. He also establishes that the State has never known how to organize its property-ownership role in an entirely satisfactory way.

In his commentary, *Paul Champsaur* underlines that some foreign countries are building a regulation doctrine for sectors where public service obligations co-exist with elements of natural monopolies, and that France has to make a big effort in order to build her own doctrine. The British regulation model of privatized firms cannot be dismissed too fast. Privatization, however, even if it is partial, only has a meaning if the following conditions are gathered: a minimum of competition which would be likely to intensify; an obligation of public service which would have clearly defined universal service obligations; the implementation of a well-adapted regulation.

François Morin emphasizes that one cannot think about the evolution of public services in economic terms, and even less so, restrict the subject to a mere management problem. He notices that economists disagree on what the most desirable capital structure of public service firms should be. A precise analysis of the criticisms that are made against the State as a shareholder and of what would be brought about by privatizing their capital is therefore necessary. The regulation system should also apply to public service concessions ensured by private monopolies, for instance in the water sector.