

Entreprise publique et politique économique : une combinatoire d'avenir ?

Philippe Bance

► **To cite this version:**

Philippe Bance. Entreprise publique et politique économique : une combinatoire d'avenir ?. Philippe Bance (dir.). L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015, 9791024003924. hal-01965642

HAL Id: hal-01965642

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01965642>

Submitted on 26 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Entreprise publique et politique économique

Une combinatoire d'avenir ?

Philippe Bance
CREAM Université de Rouen

L'objet de ce chapitre est d'étudier les potentialités d'internalisation de missions de politique économique par les entreprises publiques. Ce thème pourrait étonner l'observateur averti de l'action publique d'aujourd'hui. Les entreprises publiques n'ont-elles pas été largement discréditées en tant qu'instrument de politique économique, dans un contexte d'ouverture croissante des économies à l'échelle mondiale ? Les marges de manœuvre des entreprises publiques ne s'en trouvent-elles pas réduites à néant dans un environnement international de plus en plus concurrentiel ? Le débat sur l'intervention des entreprises publiques n'est-il pas définitivement tranché depuis le consensus de Washington des années 1980 et le mouvement de privatisation massive qui s'en est suivi ? Un consensus mondial ne prévaut-il pas depuis lors, entérinant un large discrédit portant sur l'entreprise publique en tant qu'instrument de politique économique ? Plus encore, à l'instar de la théorie des droits de propriété ne faut-il pas considérer, après les vagues massives de privatisations, que l'Histoire a tranché et consacré la suprématie de l'entreprise privée, du fait de son efficacité, sur les autres formes de propriété (donc en particulier publique).

Pour de nombreux économistes, décideurs politiques et journalistes économiques, la réponse à ces questions est indubitablement positive. Le contester et même en débattre procèderaient d'une conception dépassée de l'action publique. Ce mode de pensée est révélateur de la toute puissante actuelle de l'orthodoxie économique. Il procède d'un système de représentation qui tend à voir dans les institutions du capitalisme de libre marché une... fin de l'histoire. La crise économique majeure qui s'est ouverte en 2008 a pourtant mis en lumière les limites des institutions et des instruments économiques actuels pour réguler le capitalisme. Comme le précise la conclusion du précédent ouvrage de la Commission scientifique « Entreprises publiques – Services publics » du CIRIEC France (Bance, 2012), il convient de réfléchir à la « capacité » des États à mener des politiques publiques qui servent

l'intérêt général et évitent la résurgence de crises majeures ou mêmes de cycles économiques trop prononcés.

On va donc analyser ici plus spécifiquement, à la lumière des expériences du passé et des limites actuelles des politiques publiques, sous quelles conditions et selon quelles modalités l'entreprise publique serait à même de s'inscrire dans des politiques économiques du futur. La première partie est un état des lieux des forces et faiblesses de ce mode d'intervention au vu notamment de l'expérience des principaux pays d'Europe occidentale de l'après-guerre aux années 1970. La seconde montre les répercussions du changement de paradigme sur la disqualification de l'entreprise publique. Enfin, dans la troisième partie, on cherche à préciser sous quelles conditions et selon quelles modalités l'entreprise publique pourrait se trouver réactivée dans la mise en œuvre de futures politiques économiques.

1. La montée en puissance de l'action publique par la propriété publique

Le développement économique a suscité dans les économies développées un accroissement important du poids économique du secteur public et des services publics, non marchands mais aussi marchands. Ce rôle croissant de l'action publique répond à des besoins d'intervention dus aux développements de l'activité économique et à l'urbanisation. Mais il est également révélateur de changements incrémentaux et radicaux, qui relèvent de mutations doctrinales. Il convient donc d'examiner tout d'abord les grands traits de cette expansion, notamment dans les activités marchandes pour cerner les principales spécificités qui ont amené les autorités publiques à y recourir.

1.1 Entreprise publique et déploiement de l'action publique

Une très forte expansion des secteurs publics s'observe dans la plupart des économies nationales de la seconde moitié du 19^{ème} siècle aux années 1970. Ces transformations se sont le plus souvent opérées dans un premier temps de manière

progressive pour déboucher dans l'après seconde-guerre mondiale sur un saut quantitatif par voie de nationalisations.

Les réticences qui, après la première révolution industrielle, s'étaient exprimées dans de nombreux pays vis-à-vis de l'intervention publique dans l'activité économique se sont en effet estompées durant la seconde moitié 19^{ème} siècle, souvent par force de nécessité. Si les services publics avaient pour la plupart connu un développement initial sous l'impulsion de l'initiative privée, il est très vite apparu nécessaire aux autorités publiques de les soumettre à des obligations de service public, à un contrôle visant à garantir l'accomplissement de missions propres. Puis, dans de nombreux pays, par-delà la spécification dans divers secteurs d'activité de missions de service public, le rôle des capitaux publics s'est progressivement affirmé dans les services publics d'un grand nombre de pays développés. Les pouvoirs publics ont été amenés à intervenir pour pallier un défaut de participation d'investisseurs privés dans des secteurs où le développement économique et l'urbanisation appelaient un essor important de l'activité. C'est ainsi qu'en Allemagne l'essor d'organisations publiques locales de service public, les stadtwerte, s'il fut impulsé par le socialisme municipal, procédait d'un besoin social fort d'implication directe des collectivités publiques et de production de biens collectifs. Ce fut le cas par exemple dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets sous l'impulsion du mouvement hygiéniste.

La création d'entreprises publiques, de régies ou autres activités intégrées aux administrations a alors pour objet de permettre la production de biens publics jugés essentiels pour la collectivité, et qui n'étaient pas ou insuffisamment offerts par les entreprises privées. On enregistre notamment ce phénomène dans les industries naissantes de l'électricité ou des télécommunications. Il en est également résulté des prises de participations publiques, dans certains cas d'espèce des nationalisations, à la fin du 19^{ème} siècle ou au début de 20^{ème} siècle dans les services publics, notamment du téléphone au Royaume Uni et en Italie, dans les chemins de fer en France et en Italie. Il s'agissait de pérenniser des activités jugées essentielles pour la collectivité et qui menaçaient de disparaître sans apports de capitaux publics.

L'économie mixte prend ainsi souvent consistance par des apports en capital intra-sociétaires, plutôt que par la création d'entreprises publiques ex-nihilo. Ces participations publiques restent à cette époque pour la plupart minoritaires et

ponctuelles, mais cela prépare des étapes ultérieures de développement de la propriété publique. La première guerre mondiale renforce ensuite, notamment en Europe, un phénomène d'accoutumance vis-à-vis de l'intervention et de la propriété publiques. L'intervention des États ou des collectivités publiques suscite de bien moindres réticences qu'en période de paix, face à l'impératif de répondre à des besoins jugés essentiels. Le cas français montre le rôle majeur des périodes de guerre dans le changement de paradigme vis-à-vis de l'intervention publique (Delorme et André, 1983).

Après la seconde guerre mondiale, des vagues massives de nationalisations se sont produites dans de nombreux pays qui ont permis aux États de contrôler et de chercher à impulser le développement économique. Le recours massif à la propriété publique consacre dès lors un changement de paradigme pour de nombreuses autorités publiques des pays occidentaux, dont la grande dépression et la montée en puissance de l'analyse keynésienne furent largement à l'origine.

Un rôle majeur est attribué par les États aux secteurs publics pour assurer le redécollage économique. Il s'agit également en Europe occidentale de se doter d'instruments d'intervention dans des secteurs moteurs de l'économie, en d'autres termes de faire jouer aux entreprises publiques un rôle d'entraînement pour l'économie nationale (Mazier, 1984). Le secteur public devient, tout particulièrement en Europe occidentale, un instrument important pour relancer l'accumulation matérielle dans les secteurs de base et pour mener des politiques publiques de stimulation de l'investissement productif ou parfois des politiques contra-cycliques. Les nationalisations font également entrer dans les secteurs publics nationaux des branches entières de l'économie, tels les chemins de fer, l'électricité, le gaz, l'industrie minière. Dans le secteur bancaire, la volonté de mettre en place un contrôle public et de soumettre la finance à l'intérêt général était apparue très tôt comme une préoccupation politique majeure¹. Des nationalisations bancaires (à commencer par les banques centrales, puis les banques de dépôt) seront ainsi menées dans divers pays, souvent en suivant une double logique : doctrinale d'une

¹C'est ainsi que, dès 1802, le président américain T. Jefferson écrivait, dans a *Letter to the Secretary of the Treasury* Albert Gallatin: « *I believe that banking institutions are more dangerous to our liberties than standing armies. If the American people ever allow private banks to control the issue of their currency, first by inflation, then by deflation, the banks and corporations that will grow up around the banks will deprive the people of all property until their children wake-up homeless on the continent their fathers conquered* ».

part, s'agissant de se défaire de l'emprise de l'oligarchie financière², de reconstruction et d'accompagnement du développement économique, d'autre part. On entend ainsi faire jouer au secteur bancaire un rôle moteur, en lui assignant des missions d'intérêt général. Par ailleurs, la tolérance vis-à-vis de l'intervention publique, de la propriété et des services publics sera d'autant plus grande après la seconde-guerre mondiale qu'il s'agira de faire face à l'expansion du modèle collectiviste, en luttant dans les économies capitalistes contre les inégalités sociales, en garantissant pour tous, donc pour les plus démunis, l'accès à des biens publics jugés essentiels (dont l'enseignement et la santé). Les attributs d'une citoyenneté fondée sur l'accessibilité de tous aux biens publics (par la gratuité ou la tarification sociale) sont ainsi très présents dans le modèle du « service public à la française ». Cela s'accompagne, du moins dans les années de l'immédiate après-guerre, d'une philosophie participative à travers la gestion tripartite³.

Dans ce contexte, le monopole public devient, notamment en Europe, la structure de marché de référence dans les services publics, justifiée dans le courant néoclassique par la théorie allaisienne du « rendement social maximal ». Le monopole public y incarne symboliquement le modèle du « service public à la française » bien que celui-ci soit également constitué de services publics dont les opérateurs sont des entreprises privées, en délégation de service public (en particulier dans le secteur de l'eau), mais aussi des entreprises locales, des régies municipales et bien évidemment des administrations dont l'activité relève du secteur non marchand. Les « *public utilities* » sont le modèle alternatif de régulation publique des activités privées en situation de monopole. Il n'en reste pas moins qu'après la seconde guerre-mondiale de nombreux pays se sont ainsi dotés de services publics mais aussi de secteurs publics marchands dont le poids économique est considérable et dont les spécificités vis-à-vis du secteur privé sont fortes.

1.2 Poids et spécificités des secteurs publics marchands de l'après-guerre aux années 1970 : l'exemple européen

²La nationalisation de la Banque de France, partielle en 1936 puis totale en 1945, s'inscrit dans cette logique.

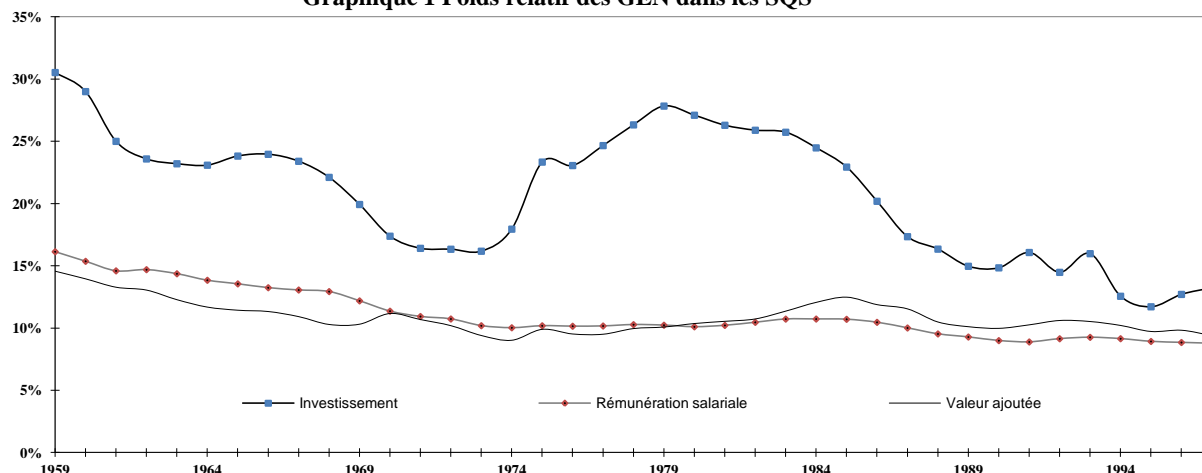
³La gestion tripartite était la représentation à part égale dans les conseils d'administration des entreprises publiques des usagers, des salariés et de l'actionnaire. Elle s'est rapidement effacée devant l'influence prépondérante de l'autorité publique (Meynand, 1957)

Il n'est pas aisé de mesurer précisément et plus encore de comparer réellement le poids économique et les comportements des secteurs publics entre les économies nationales du fait de l'absence de statistiques fiables et homogènes. Ces secteurs sont néanmoins de grande taille dans de très nombreux pays avancés. Le mouvement de fond n'est bien sûr pas uniforme : les traditions nationales diffèrent. Pour certains pays, notamment du nouveau monde, tels les États-Unis où le marché a précédé l'État (Saint Etienne, 2009), la forte aversion pour la propriété publique est restée vivace et a fortement limité l'accroissement du poids du secteur public dans l'économie. A l'échelle mondiale, le mouvement séculaire initié dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle a débouché dans de nombreux pays développés sur une forte présence des capitaux publics dans l'économie.

En Europe occidentale, le poids relatif des secteurs publics marchands dans les économies nationales devient considérable après la seconde-guerre mondiale et ceci jusqu'aux années 1980, que l'on retienne comme indicateur de mesure la valeur ajoutée (VA), la rémunération salariale ou l'investissement (la Formation brute de capital fixe, FBCF, notée encore I). En France, pour chacun de ces indicateurs, le rapport de l'agrégat des Grandes entreprises nationales (GEN), représentatif des entreprises publiques monopolistiques de service public⁴, à celui des Sociétés et quasi-sociétés (SQS) c'est-à-dire les entreprises non financières, permet de suivre l'évolution du poids relatif du service public marchand.

⁴ Il s'agit, dans le système de comptabilité nationale de la période de référence, des Charbonnages de France, d'ÉDF et de GDF, de la SNCF, de la RATP, d'Air France et Air Inter, de France Télécom et de la Poste (qui formaient les PTT avant 1991), donc les entreprises nationales des secteurs de l'extraction charbonnière, de l'électricité et du gaz, des transports ferroviaires et du métro parisien, du transport aérien, de la poste et des télécommunications.

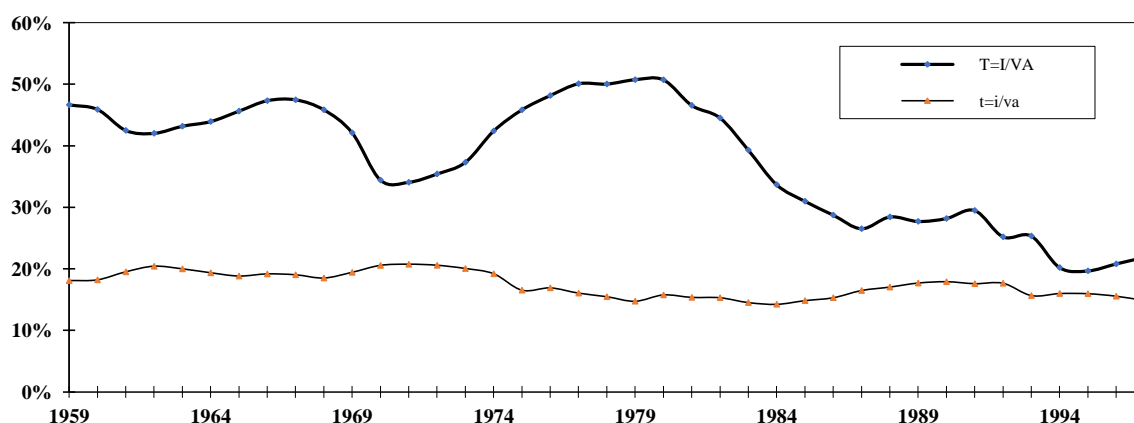
Graphique 1 Poids relatif des GEN dans les SQS



Source : Bance et Monnier, 2000

L'ampleur des investissements vis-à-vis des rémunérations salariales ou de la VA prouve la forte contribution des entreprises publiques de service public à l'investissement national. Cette ampleur ne s'explique pas uniquement par des spécificités sectorielles. Elle est également révélatrice, tant par le niveau que par les fortes fluctuations conjoncturelles de l ou du taux d'investissement (I/VA) des GEN (graphique 2) d'un pilotage contra-cyclique des pouvoirs publics vis-à-vis des entreprises publiques, dans l'exercice de missions de régulation économique. Ce pilotage est d'autant plus flagrant que durant les années de baisse (de hausse) du taux d'investissement des Autres sociétés et quasi-sociétés, ASQS, (i/va) s'observe une hausse (une baisse) de celui des GEN (I/VA).

Graphique 2 Taux d'investissement des GEN (T) et des ASQS (t)



Source : Bance et Monnier, 2000

Les périodes de très forte implication des GEN, marquées par un niveau élevé de leur taux d'investissement⁵, sont suivies de phases plus ou moins longues de « récupération » ou de mise en repos pour éviter les surcapacités de production. Après l'immédiat après-guerre, les périodes de forte soumission des GEN aux objectifs de régulation macro-économique sont 1964-67 et 1973-80. Le rapport du taux d'investissement des GEN à celui des autres SQS permet également de mesurer l'ampleur et l'évolution des spécificités comportementales des GEN. Il fluctue entre 1,4 et 3,5 de 1959 à 1980, culmine à 2,5 en 1968 et à 3,5 en 1979, au terme de phases de « publicisation comportementale » des GEN, pour redescendre à 1,4 en 1973 après une phase de « banalisation comportementale ». La forte publicisation comportementale de la période 1973-80 traduit la très forte implication des GEN dans les programmes électronucléaire, du Train à Grande Vitesse et du développement du réseau des télécommunications.

Les précédentes données ne reflètent cependant que partiellement le poids et les spécificités des comportements du secteur public marchand dans l'économie. Le précédent indicateur de spécificités comportementales des GEN n'est pas révélateur de leur implication dans les politiques industrielle, d'emploi, de rémunération, voire de change via l'endettement en devises étrangères. Il ne tient pas non plus compte des effets d'entraînement des investissements du secteur public sur ceux des entreprises privées sous-traitantes ou sur les fournisseurs d'équipement⁶. Il ne prend pas plus en compte les nombreuses entreprises publiques concurrentielles qui figurent alors parmi les autres SQS et sont également impliquées dans la régulation économique et sociale. Ces entreprises sont elles-mêmes soumises, de manière cependant plus épisodique et beaucoup moins marquée du fait de leur exposition à la concurrence, à des missions de régulation⁷. Si on excluait alors les entreprises publiques de l'agrégat des ASQS, on accroîtrait sensiblement l'ampleur mesurée plus haut des décalages comportementaux des GEN vis-à-vis du secteur privé.

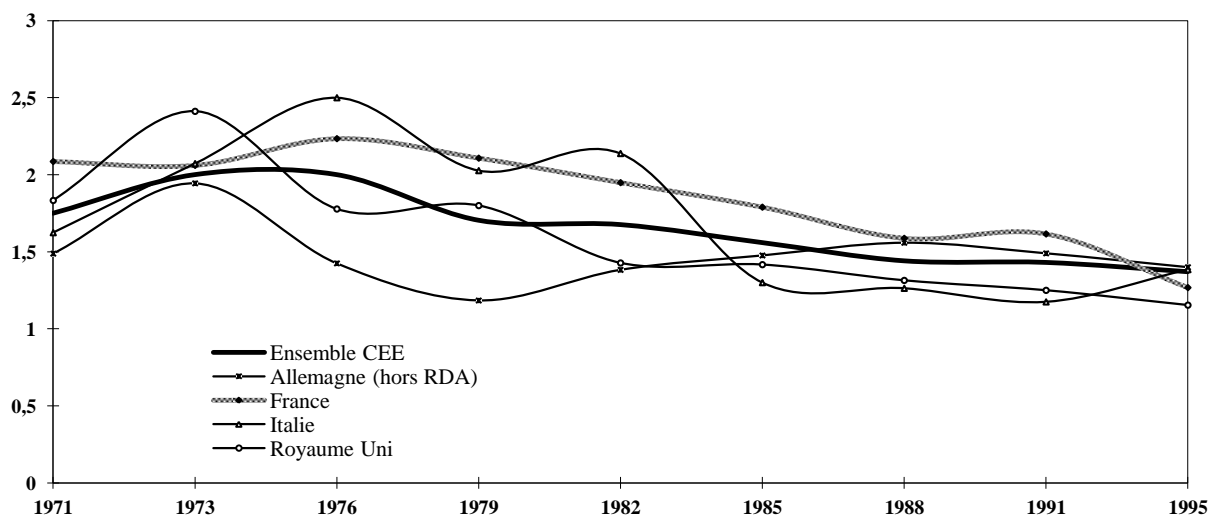
⁵Le taux d'investissement des GEN rend compte des politiques publiques de stimulation de l'investissement (qui tendent à élever le numérateur) ou de compressions tarifaires (qui réduisent le dénominateur).

⁶Les effets d'éviction ont par ailleurs été limités, les autorités demandant aux GEN de s'endetter principalement à l'étranger pour ne pas pénaliser l'investissement des entreprises privées, ce qui a d'ailleurs fortement exposé les entreprises publiques au risque de change.

⁷Des nationalisations ont eu lieu en France de 1982 à 1984, qui ont visé notamment à prendre le relais des GEN exsangues après l'effort des années précédentes. Les nouvelles nationalisées doubleront presque leur taux d'investissement de 1982 à 1985, mais la prise de relais ne compensera que très partiellement la forte chute de l'investissement des GEN du fait de moindres spécificités comportementales de ces nouvelles entreprises publiques concurrentielles.

Cette illustration française de l'après-guerre aux années 1970 ne constitue-t-elle cependant qu'un cas d'espèce ? Il n'en est rien, comme le montre un prolongement de cette analyse en termes de comparaison public-privé dans la communauté européenne à l'aide des données établies tous les trois ans par le CEEP⁸. Le poids relatif des secteurs publics marchands est très comparable dans les plus grands pays européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne et Italie) sur la base de leur moyenne en termes de pourcentages de VA, de FBCF et d'effectifs dans l'économie marchande non financière, non agricole⁹. Le graphique 3 précise par ailleurs qu'on observe les mêmes spécificités comportementales, en rapportant cette fois les rapports des taux d'investissement des entreprises publiques et privées.

Graphique 3 Les spécificités comportementales des secteurs publics européens (rapports du taux d'investissement des secteurs publics à ceux de l'économie non financière non agricole)



Source : Bance et Monnier, 2000

De 1971 à 1980, les taux d'investissement des entreprises publiques sont pour les grandes économies nationales européennes (hormis pour l'Allemagne dans la seconde moitié des années 1970), de l'ordre 1,5 à 2,5 fois plus élevés que les taux d'investissement des entreprises privées¹⁰. Cela contribuera à cette époque à l'acceptation mutuelle dans le cadre européen d'une régulation par les entreprises

⁸Centre européen des employeurs et des entreprises fournissant des services publics www.ceep.eu/

⁹En moyenne de ces indicateurs, les secteurs publics représentent entre 13 à 20% de l'économie nationale pour les quatre grands pays européens de 1971 à 1979.

publiques, bien que leur action soit source de distorsion de concurrence puisque visant au premier chef à stimuler la croissance de l'économie nationale¹¹.

L'incapacité à poursuivre très activement à moyen terme l'effort public, la rupture du consensus européen et les privatisations britanniques massives, qui introduisent des décalages structurels entre les principaux pays européens, pousseront dès lors l'UE à rompre avec le modèle antérieur. Le phénomène de banalisation comportementale généralisée qu'on observe en fin de période pour l'Europe sur les précédents graphiques est révélateur de ces changements dans les années 1980. Le phénomène dépasse cependant très largement le cadre européen.

2. Le changement de paradigme des années 1980 et la dynamique des privatisations

L'incapacité des politiques keynésiennes à faire sortir de la crise et la réduction des marges de manœuvre nationales face à l'internationalisation croissante des économies ont suscité l'émergence d'un nouveau paradigme économique. La suprématie de la pensée orthodoxe et la disparition du contre-modèle collectiviste ont également discrédité l'intervention publique. C'est la conception même de l'intérêt général qui s'en trouve bouleversée : on passe d'une logique interventionniste à une conception marchande renouant avec la norme de référence de l'analyse libérale du marché concurrentiel. Ces changements sont impulsés par les révolutions conservatrices anglo-saxonnes et par le consensus de Washington pour susciter des privatisations massives.

2.1 Révolutions conservatrices anglo-saxonnes et consensus de Washington, moteurs de la dynamique néolibérale

Les révolutions conservatrices déployées au Royaume-Uni et aux États-Unis au début des années 1980 ont eu une influence déterminante sur le changement de

¹¹ Par exemple, lorsque l'État limite dans les années 1970 la hausse des tarifs d'une entreprise comme EDF et la pousse à investir massivement dans l'électronucléaire, il s'agit au premier chef de faire bénéficier l'économie nationale d'effets d'entraînement par les commandes d'EDF auprès des entreprises françaises et de donner un avantage de compétitivité à celles qui sont grandes consommatrices d'électricité tout en contenant l'inflation.

paradigme qui s'est opéré à cette époque. De nouvelles normes d'intervention publique, s'inspirant très directement des préceptes néolibéraux consacrent en effet ce changement après ce qui est communément nommé « consensus de Washington ». De nouvelles normes d'action publique se diffusent à l'échelle mondiale sous l'influence des organisations internationales comme le Fonds Monétaire International (Stiglitz, 2002) ou la Banque Mondiale. Elles imposent aux pays en difficulté des politiques d'ajustement structurel de grande ampleur. Une contraction importante des dépenses publiques se produit ainsi dès les années 1980 dans les pays d'Amérique du sud, et notamment dans les services publics de l'éducation, de la santé, du logement et des aides sociales. Ces thérapies de choc ont de brutales répercussions sociales dans les pays du Sud, notamment en Amérique du Sud. Mais le nouveau paradigme issu du « consensus » s'applique progressivement à l'ensemble de l'économie mondiale, notamment après la chute brutale du modèle collectiviste. Quatre dimensions fondamentales - contraction des dépenses publiques, ouverture des économies nationales, libéralisation et privatisation – caractérisent cette nouvelle orthodoxie économique mondiale.

La contraction des dépenses publiques suscite bien évidemment des évolutions en profondeur des secteurs publics. Il s'agit d'y gagner fortement en efficience et de s'inspirer pour cela des critères de gestion privée, références centrales de la doctrine de la « nouvelle gestion publique ». On entend ainsi promouvoir la culture du résultat et de la recherche de financement propre des services publics, l'efficacité, l'innovation, la flexibilité de l'emploi et des rémunérations. On prône le recentrage de l'action des autorités sur leurs missions premières et le faire-faire plutôt que l'intervention directe : délégation de service, partenariats public-privé, cession au secteur privé d'actifs publics (Grefe, 1999). La recherche d'efficacité est assimilée à la mise en concurrence, à l'ouverture des monopoles à la concurrence potentielle et surtout effective, au développement de l'activité privée. Par-delà la réduction des dépenses publiques, on retrouve la libéralisation et la privatisation prônées par le consensus de Washington. Les missions publiques qui procèdent de l'action de politique économique et de politique industrielle s'en trouvent radicalement mises en cause.

L'argumentaire d'efficacité suscite de rapides transformations des services et des secteurs publics pour les adapter aux évolutions de la demande et aux besoins mais

n'en provoque pas moins de sérieux dysfonctionnements liés à la mise en œuvre des contractions budgétaires, à la libéralisation et aux privatisations. Les principales critiques portées aux évolutions suscitées sont les suivantes : accidents et retards dans les transports ferroviaires, coupures d'électricité et insuffisance d'approvisionnement, coûts élevés des partenariats public privé (PPP), augmentations de prix de certains services, émergence d'oligopoles privés et d'ententes, difficile implémentation de la concurrence, fortes asymétries d'information au détriment des autorités publiques, phénomène de capture du régulateur, bradages d'actifs publics, développement de comportements spéculatifs et court-termistes, effets pro-cycliques sur l'activité... L'impact d'ensemble ou sectoriel de ces politiques, pensées comme devant avoir une portée universelle, n'ont pour autant fait que très peu l'objet de réelles évaluations de leur efficacité.

Précisons cependant les caractéristiques du processus de privatisation qui en a résulté.

2.2 Le processus mondial de privatisation

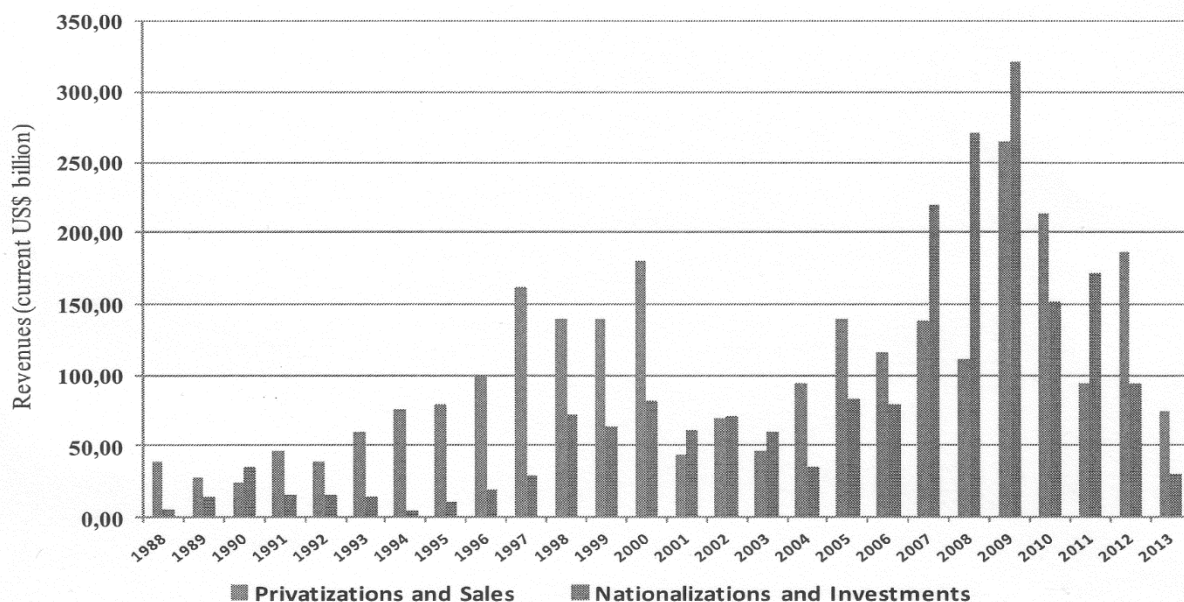
Le diagramme 1 montre l'ampleur des privatisations qui ont été réalisées à l'échelle mondiale depuis les années 1990 et en relativise la portée vis-à-vis des « nationalisations¹² ». Pour chaque année, y figurent en effet, en milliards de dollars US courants, à gauche le montant des ventes d'actifs publics et, à droite les acquisitions d'actifs par les États eux-mêmes, les entreprises publiques ou les fonds publics d'investissement. On observe ainsi que, depuis 1988, le montant recensé des cessions d'actifs publics s'est élevé à près de 2 700 milliards de \$ contre un peu plus de 1 900 d'acquisitions. Durant la période de croissance des années 1990, le solde net est cependant beaucoup plus élevé (1 300 de cessions contre un peu plus de 300 d'acquisitions) et régulièrement positif.

Le mouvement est devenu chaotique depuis le début du millénaire. La crise du début des années 2000 et celle qui débute en 2007 affectent profondément le phénomène. Les autorités publiques sont obligées, du fait du retournement du cycle des affaires à réduire très sensiblement leurs ventes (tout particulièrement de 2001 à

¹² Cette notion renvoie plutôt dans son acception usuelle, et contrairement à ce qui figure plus loin, à la prise de contrôle d'actifs par les pouvoirs publics dans le cadre d'un processus législatif.

2003) et à procéder à de nouvelles nationalisations pour lutter contre les effets potentiellement hyper-destructeurs de la crise (dès 2007). Il s'agit alors d'empêcher la faillite de grandes entreprises en difficulté. Les nationalisations sont dès lors très importantes à travers le monde. Les banques, particulièrement affectées par la crise financière, sont les plus fortement concernées. Des nationalisations ou des aides aux entreprises en difficulté mobilisent également des ressources très importantes en Europe sans pour autant modifier les modes de gestion et de régulation des activités concernées (Bernier, 2011¹³ et 2012). Le renversement de tendance qui débute en 2010, avec une baisse sensible du montant des acquisitions publiques et une forte élévation de celui des privatisations (le second devenant nettement supérieur au premier sauf en 2011), illustre le fait que l'intervention publique est conçue dès le départ comme temporaire. L'entreprise publique est une solution de secours permettant d'éviter le pire et notamment la disparition d'activités causée par la faillite d'entreprises privées... en attendant des jours meilleurs.

Diagramme 1 Les recettes des privatisations et les dépenses d'acquisition d'actifs publics à travers le monde (1988 – 2013) (1^{er} semestre uniquement pour 2013)



Source : Privatization Barometer, Report 2012, www.privatizationbarometer.net

¹³Voir dans (CIRIEC, Bance et Bernier, 2011) la table p. 105-107, et supra le tableau 1 sur l'évolution des revenus des privatisations.

Au terme de près de trois décennies de privatisations, le poids des secteurs publics a cependant fortement régressé mais de manière différenciée selon les secteurs d'activité. Les privatisations débutent souvent dans les activités les plus à même d'attirer les capitaux privés, du fait notamment de bonnes perspectives de rentabilité. Après avoir fréquemment remis à flot les entreprises publiques en début de période pour pouvoir les privatiser, les États contractent également fortement dans un premier temps leurs secteurs publics industriels, considérant qu'il n'est plus de leur ressort d'en exercer le contrôle. Les services publics suivent, notamment avec l'ouverture de l'activité à la concurrence, considérant bien souvent que les liens particuliers avec les opérateurs historiques peuvent être source de confusion des genres et de contentieux dans une perspective d'ouverture à l'international, et bien que soient mises en place des agences indépendantes de régulation.

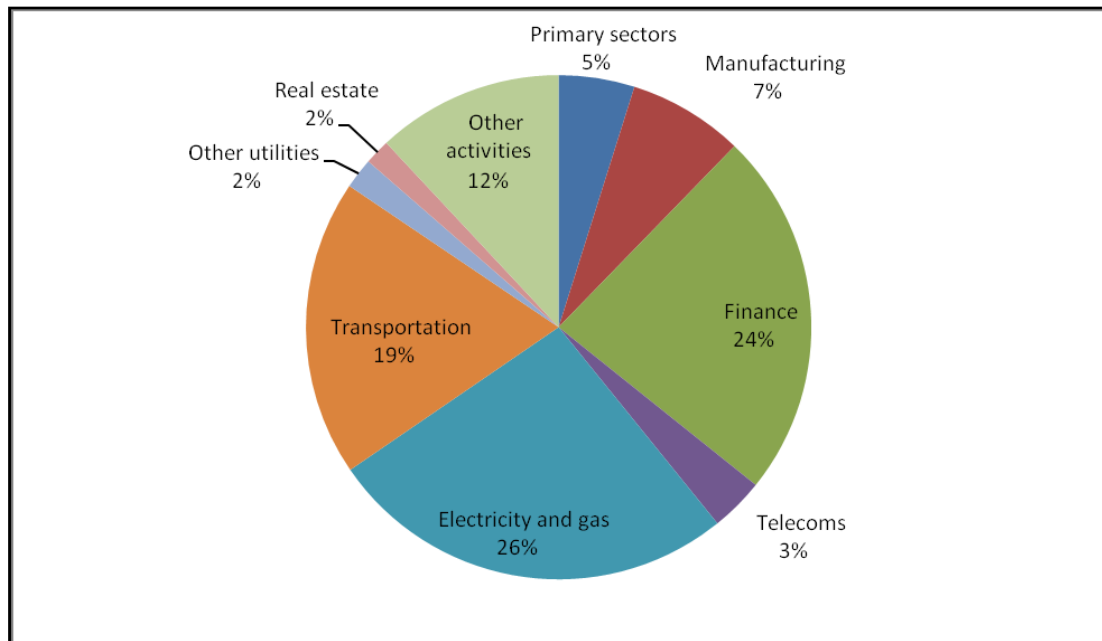
Pour les pays de l'OCDE, des indicateurs de poids et de positionnement des secteurs publics marchands sont fournis par une étude réalisée par Christiansen (OCDE, 2011). Elle concerne les entreprises publiques détenues par les autorités publiques centrales, dites *State Owned Enterprises* (SOE). Les données sont recensées sur la base d'un questionnaire adressé aux gouvernements centraux nationaux de 27 des 34 pays membres¹⁴ et renseigné par ceux-ci pour l'année 2009 (2008 pour certains pays). Sur la base des retours de questionnaires, les entreprises majoritairement détenues par les États centraux pour l'ensemble de l'OCDE représentent 2 085 sociétés, employant 4 333 670 employés et estimées à une valeur 1 416,8 milliards de dollars US. Mais sur une base élargie à l'ensemble de la zone OCDE (y compris les États-Unis et le Japon), les effectifs des SOE détenues majoritairement sont évalués à plus de 6 millions d'employés pour une valeur d'actifs supérieure à 2 milliards de dollars. La prise en compte d'entreprises contrôlées par les États centraux *via* des participations minoritaires ajouterait à ces chiffres 3 millions de salariés et 1 milliard de dollars.

La répartition par secteur d'activité de l'ensemble des SOE montre (diagramme 2) une forte concentration (pour moitié) dans les activités de service public et plus

¹⁴Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Israël, Italie, Mexique, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume Uni, Slovaquie, Suède et Suisse. On notera que les États-Unis et le Japon n'y figurent pas.

particulièrement de l'électricité, du gaz et des transports¹⁵, mais aussi une forte présence (pour un quart) dans la finance. L'industrie ne représente plus qu'une très faible part des secteurs publics (7%).

Diagramme 2 Répartition sectorielle des SOE, par valeur des entreprises (total OECD)



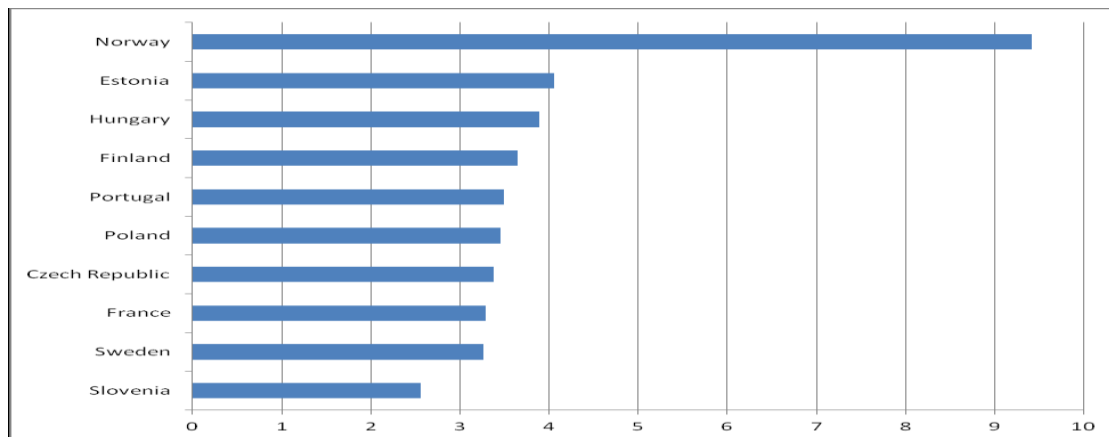
Source: H. Christianson (OCDE, 2011), http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-composition-of-the-soe-sector-in-oecd-countries_5kg5

Des informations sont également fournies sur le poids relatif des SOE par pays membre enquêté. La figure 3 montre ainsi que leur part dans l'emploi total des économies nationales est variable, avec un poids relativement élevé de la Norvège¹⁶.

Figure 3. Pourcentage des SOE dans l'emploi total (top 10 des pays de l'OCDE)

¹⁵ La présence publique dans le secteur des télécommunications, qui a connu le premier la déréglementation, y est par contre faible.

¹⁶ Comme le précise le rapport : « The Norwegian figure basically reflects two factors, namely the size of its listed hydrocarbons company and the fact that the country's power generation relies on a small number of large statutory corporations ».



Source: Questionnaire responses and OECD Labour Force Statistics.
www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence, en particulier pour faire des comparaisons internationales, car les sources sont plus ou moins exhaustives, mêlant des enquêtes et des ajouts pour intégrer des oublis. Ces données traduisent une forte régression des secteurs publics nationaux, tout particulièrement dans les économies en transition, mais minimisent différemment selon les pays le poids relatif des secteurs publics : par-delà les problèmes de recensement statistique, elles focalisent sur la propriété des seuls États centraux. Un élargissement de l'approche en intégrant les actifs des autorités publiques infranationales élèverait nettement le poids relatif de la propriété publique dans de nombreux pays, et en particulier de l'Allemagne ou aux États-Unis. Une prise en compte exhaustive des participations publiques minoritaires aurait également des effets discriminants, en élevant par exemple très significativement le poids des secteurs publics français et finlandais, où celles-ci sont très nombreuses¹⁷.

2.3 Une dynamique européenne de privatisations sous le double sceau de la libéralisation et de la transition vers l'économie de marché

L'Union Européenne (UE) n'a pas dérogé au consensus de Washington : les années 1980 y marquent une rupture profonde qui consacre l'adoption de ses principes et leur mise en œuvre. Ouverture et libéralisation européennes vont notamment

¹⁷ On lit ainsi dans l'étude : « both Finland and France would have figured even more prominently if the comparison were broadened to include partly state-owned companies, since as mentioned earlier both countries have a number of large, listed SOEs with significant government minority ownership ».

susciter de profonds bouleversements qui vont motiver un processus de privatisations massives.

Depuis l'instauration du marché commun, il existait pourtant une indifférence des autorités communautaires vis-à-vis de la propriété et des services publics. Les services et secteurs publics sont soumis à la seule autorité des Etats membres, jugés les mieux placés pour les régir efficacement. Le traité CE avait bien introduit la notion de Services d'intérêt économique général (SIEG) mais pour accorder aux services publics qui influent sur les échanges européens (télécommunications, poste, gaz, électricité, chemins de fer notamment) un régime dérogatoire vis-à-vis du principe général de concurrence.

Après la révolution conservatrice britannique (et la rupture d'homogénéité qui s'en est suivie en termes de poids et de comportements des secteurs publics des États-membres) puis suite au consensus de Washington, l'Union européenne s'engage par la signature en 1986 de l'Acte unique, dans un processus de rupture. Elle mise sur les bienfaits d'une dynamique nouvelle d'ouverture à la concurrence européenne par la mise en place d'un marché unique à l'échéance 1993. S'il n'est pas alors question de dénationalisations, du moins sur le papier, les traités (article 295, ex-222) affichant leur neutralité vis-à-vis du régime de propriété, il en sera très différemment dans les faits.

Le laisser faire du Conseil des ministres européen (pour cause notamment de division des États), la forte impulsion de la Commission européenne, qui bénéficie du moins initialement de l'aval de la Cour de justice européenne, vont radicalement changer la donne. En garante des traités et du processus d'eupéanisation, la Commission européenne exerce en effet de stricts contrôles sur les États membres et les opérateurs publics suspectés d'entraver le processus de libéralisation. La commission remet en cause les aides d'État, surveille les subventions croisées, exige des opérateurs la notification à la Commission des compensations entre activités, procède à des vérifications tatillonnes sur les comptes des entreprises publiques. La doctrine de « l'investisseur privé en économie de marché » joue à cet égard un rôle crucial : pour juger de la recevabilité des aides accordées par les autorités publiques et éliminer les distorsions de concurrence, l'UE fixe comme norme de comportement celle de l'investisseur privé à la recherche du profit. Dans ces conditions, l'entreprise publique est censée adopter le comportement de

l'entreprise privée et l'État celui d'un actionnaire privé (Pernin, 1996). Les entreprises publiques d'État perdent ainsi toute réelle capacité à assumer les missions de régulation macroéconomique qui leur étaient antérieurement confiées. Cela pousse les États actionnaire à les vendre : il devient pertinent pour les États d'utiliser le fruit des privatisations pour desserrer la contrainte budgétaire.

La seconde raison de l'importance des privatisations européennes procède d'une dynamique qui a débuté en dehors même de l'Union européenne pour se poursuivre en son sein. Les pays d'Europe centrale et orientale désétatisent en effet massivement après la chute du mur de Berlin pour créer les conditions d'émergence d'une économie de marché. Le processus se poursuit avec l'aval et même sous l'impulsion des autorités européennes juste avant et après l'entrée de ces pays dans l'UE.

Pour ces différentes raisons, et comme le montre le tableau 1, les privatisations dans l'UE (à 25 c'est-à-dire hors Bulgarie, Roumanie et Croatie) sont une large part (plus de 40%) de celles qui sont recensées depuis 1988 à l'échelle mondiale. De 1989 à 2005, elles représentent, près de deux années sur trois, plus de la moitié du montant mondial des privatisations et, près de trois années sur dix, plus de 60% de ce montant. Depuis 2009, l'UE occupe une place bien plus modeste (un peu plus de 20%) du montant des privatisations, ce qui est à la fois révélateur du mouvement européen antérieur de privatisations de grande ampleur (qui a tari le processus) et le moindre recours en Europe aux nationalisations (temporaires) face à la dernière crise.

Tableau 1 Les recettes des privatisations, Monde et Union européenne

(en milliards de dollars US, 1988 - 1^{er} trimestre 2013)

Year	World	EU25	% World (ex EU25)	% EU25
1988	39.00	7.82	79.9%	20.1%
1989	28.00	14.21	49.2%	50.8%
1990	24.00	12.58	47.6%	52.4%
1991	46.00	28.02	39.1%	60.9%
1992	39.00	12.68	67.5%	32.5%
1993	60.00	27.11	54.8%	45.2%
1994	76.00	39.60	47.9%	52.1%
1995	80.00	43.80	45.2%	54.8%
1996	100.00	51.40	48.6%	51.4%
1997	162.00	63.46	60.8%	39.2%
1998	140.00	66.12	52.8%	47.2%
1999	140.00	75.10	46.4%	53.6%
2000	180.00	70.87	60.6%	39.4%
2001	43.80	27.07	38.2%	61.8%
2002	69.20	22.53	67.4%	32.6%
2003	46.60	29.40	36.9%	63.1%
2004	94.00	68.14	27.5%	72.5%
2005	140.00	84.52	39.6%	60.4%
2006	116.00	51.45	55.6%	44.4%
2007	138.00	54.48	60.5%	39.5%
2008	110.88	75.64	31.8%	68.2%
2009	265.17	55.88	78.9%	21.1%
2010	213.64	46.83	78.1%	21.9%
2011	94.40	26.37	72.1%	27.9%
2012	189.37	37.63	80.1%	19.9%
TOT	2,635.06	1,092.72	58.5%	41.5%

Source : Privatization Barometer 2012

Par-delà le constat de large extinction, particulièrement en Europe, de l'entreprise publique et de son rôle d'instrument de politique économique pour les États centraux, il n'en reste pas moins pertinent de s'interroger sur les perspectives d'avenir de cette forme d'organisation : le passé montre en effet l'existence de ruptures qui ont changé le sens d'une histoire qui apparaissait antérieurement toute tracée.

3. Une régulation d'avenir par l'entreprise publique ?

Les crises économique et environnementale d'aujourd'hui poussent à s'interroger sur la capacité des autorités publiques, du Politique, à mobiliser des instruments de politique économique pour tenter d'y remédier, en activant des missions publiques. Dans cette perspective, quelles sont les potentialités de résurgence de l'entreprise publique dans la politique économique ? Deux questions essentielles se posent à cet égard.

La première est celle de la conditionnalité, autrement dit de l'acceptabilité à travers le monde, d'une forme d'action publique qui connaît, notamment pour des raisons

doctrinales, un grand nombre de détracteurs, ceci malgré la réaffirmation du besoin d'action publique depuis la crise économique enclenchée en 2008. Il s'agit dans cette perspective d'identifier des modes de régulation à l'international qui pourraient susciter la résurgence d'une régulation macro-économique via l'entreprise publique. L'hypothèse est en effet que les régulations nationales (plus encore les politiques macroéconomiques s'appuyant sur les entreprises publiques¹⁸) sont devenues présentement et pour l'avenir largement caduques si elles ne sont mises en œuvre qu'à l'échelle d'économies de petite ou même de moyenne taille. Bien que la montée en puissance de dispositifs nationaux de protection nationale, de certaines formes de protectionnisme, ne soient pas à exclure, une régulation macroéconomique par l'entreprise publique ne semble pouvoir devenir opérante que s'il existe à une échelle plus vaste un *aggiornamento*, tacite ou explicite, sur la mise en œuvre de tels dispositifs d'intervention. Il convient en effet, dans un environnement économique ouvert, pour des pays de petite ou moyenne tailles d'éviter la montée de conflits, de rétorsions commerciales et autres réactions protectionnistes et au contraire de bénéficier d'effets d'entraînement des économies dynamiques. On mettra en évidence, dans cette perspective, deux scénarios porteurs de renouveau de l'intervention par l'entreprise publique.

La seconde question est celle des formes de gouvernance qui pourraient s'avérer pertinentes compte tenu du nouveau contexte d'intervention. Une régulation d'avenir devrait tenir compte des limites des formes d'intervention du passé, en particulier des effets déstabilisateurs pour les plans d'entreprises de trop fortes sollicitations des autorités publiques. Comme on va le préciser, il conviendrait dans cette optique de mettre en place les mécanismes de gouvernance les plus adéquats pour combiner les cycles de vie de l'entreprise publique.

3.1 Deux scénarios potentiellement moteurs d'une régulation par l'entreprise publique

L'ordre économique international et plus précisément les formes institutionnelles en vigueur dans l'avenir détermineront largement la « capacité » des autorités publiques nationales ou régionales à mettre en œuvre une régulation par l'entreprise

¹⁸Le volontarisme national par une politique de relance à contretemps dans un seul pays a montré clairement ses limites en France durant les années 1981-84.

publique. La poursuite du processus initié dans les années 1980 ne permettrait bien évidemment pas à l'entreprise publique de s'impliquer dans des missions de régulation macro-économique : c'est en effet contraire au fondement même du paradigme libéral qui mise sur la supériorité intrinsèque de l'autorégulation marchande, pousse à l'ouverture des marchés, au recul de l'intervention publique et aux privatisations massives. Un changement de paradigme pourrait par contre ouvrir, sous des conditions qui paraissent assez exigeantes, des perspectives nouvelles. Un renouveau de politiques macroéconomiques de régulation par l'entreprise publique est dès lors concevable dans le cadre de processus de construction régionale ou mondiale de politiques publiques.

3.1.1 Entreprise publique et processus de régionalisation

Le scénario est celui du renforcement du rôle des espaces régionaux, telle par exemple l'Union européenne, dans la mise en œuvre des politiques économiques du futur. Ce rôle croissant d'institutions régionales a pour corollaire la réduction des marges de manœuvre de chacun des pays membres dans la spécification et la mise en œuvre de la politique économique : des compromis institutionnalisés dans l'espace régional se caractérisent par une perte de souveraineté nationale pour mettre en œuvre des politiques communes. Une conception commune de l'intérêt général tend ainsi à s'affirmer par la volonté des États-membres de construire un espace économique commun ou de se protéger, par le déploiement d'une stratégie régionale, d'effets jugés indésirables de la mondialisation.

Ce scénario n'est pas déterministe quant au contenu des politiques communes qu'il peut susciter. Il n'a pas plus d'effets univoques sur la propriété publique car les compromis institutionnalisés peuvent être fondés sur des logiques opposées dont les formes polaires sont d'une part la libéralisation généralisée, d'autre part la politique commune pleinement intégrée.

La première forme polaire, celle d'une régionalisation par systématisation du processus de libéralisation, soumet les organisations publiques à la banalisation comportementale et aux privatisations généralisées. En fondant les politiques communes sur la représentation marchande de l'intérêt général, l'objectif est en effet la construction d'un marché concurrentiel unifié pour l'ensemble des États-membres. Ce mode de construction, économique et marchand, de l'espace régional permet de dépasser les divergences de vue de politique économique des États nations. De

plus, on évite d'avoir à instaurer une union politique fondée sur des positions communes. Il n'est pas utile dans cette optique de spécifier des missions d'intérêt général régional et d'instaurer des dispositifs institutionnels communs pour les réaliser. Les missions publiques s'effacent devant la politique de concurrence régionale. Dans ce processus, les instruments à caractère interventionniste et en particulier les entreprises publiques, n'ont plus vocation à exister : de tels dispositifs relèvent de pratiques nationales faisant entorse à la libre concurrence entre pays membres ; leur transposition au plan régional n'est pas envisageable du fait des insuffisances de la construction politique commune et des divergences de vue nationales. C'est cette démarche d'ouverture à la concurrence qui inspire les intégrations régionales qui se sont déployées depuis les années 1980 à travers le monde.

Le deuxième cas de figure polaire est un processus de régionalisation débouchant sur de transferts vers le niveau régional de l'essentiel des compétences et prérogatives nationales en matière de politique économique : monétaire, budgétaire, industrielle, d'emploi, d'aménagement des territoires... Ces transferts de compétences visent à doter les autorités régionales d'une capacité à mener des interventions propres se substituant plus efficacement à l'action publique antérieure des États-membres. La perte de souveraineté nationale qui en résulte rend difficile l'acceptation de tels transferts de compétence. On se heurte également aux stratégies opportunistes et même aux comportements de passager clandestin de certains États-membres (en particulier des pays de petite taille, à bas taux de salaire) pour lesquels un faible niveau de coordination et d'intégration des politiques régionales, est source de croissance propre *via* le dumping fiscal ou social. Une forte volonté des principaux pays-membres de renouer avec des instruments performants de politique économique peut cependant pousser à l'intégration, notamment pour faire face à une crise économique de grande ampleur ou à une crise environnementale aux effets dévastateurs. Les coopérations renforcées infrarégionales, telle la mise en place de la zone euro dans l'UE, peuvent également constituer le fer de lance d'une telle mutation (Bance, 2012). Dans cette optique, la mise en œuvre de politiques publiques communes régionales ou infrarégionales peut trouver consistance et s'appuyer sur l'entreprise publique. Pour ce faire, les États-membres doivent être en capacité de définir des objectifs communs, de spécifier des missions publiques

régionales ou infrarégionales, de mettre en place des structures publiques d'appui de ces politiques. Concernant l'entreprise publique, des missions d'intérêt général à vocation régionale ou infrarégionale, voire à caractère conjoncturel ou structurel, mais aussi à vocation sectorielle, sont à formaliser entre pays-membres.

Bien évidemment, entre ces formes polaires d'intégration régionale, un scénario intermédiaire est plus probable, l'entreprise publique y restant cependant un appui potentiel à la politique régionale. Cela renvoie à la mise en place de politiques sectorielles adossées à des entreprises publiques régionales, en particulier pour le développement de technologies coûteuses ou pour des activités très risquées voire d'incertitude radicale (défense, spatial, santé, énergies renouvelables, nucléaire...).

Les dynamiques peuvent présenter des formes différentes d'un espace régional à un autre, mais les interdépendances sont très probables. Un processus de libéralisation et de privatisation dans un espace régional pousse celui-ci à promouvoir l'ouverture des marchés à l'échelle mondiale, et non à développer des instruments régionaux d'action publique. Il incite à négocier une ouverture réciproque avec les autres espaces régionaux. La dynamique est inverse si des régulations fortes et des instruments actifs d'intervention publique sont institués dans un autre espace régional. Des effets de diffusion sur d'autres régions sont susceptibles d'en émaner pour bénéficier, *via* les instruments d'action publique à l'œuvre, d'effets d'entraînement analogues. La mise en place d'entreprises publiques, en tant qu'instrument de régulation régionale, peut dans cette perspective faire des émules.

Cette perspective peut aussi être une phase initiale d'un scénario de régulation plus globale.

3.1.2 Entreprise publique et déploiement d'un volontarisme multilatéral

La perspective est ici la rupture avec le consensus de Washington et la montée en puissance d'une régulation planétaire par une coordination croissante des politiques publiques nationales et régionales. Comme dans le scénario régional, seuls de très puissants stimuli sont facteurs de changement, tant les divergences d'intérêts généraux nationaux et les logiques opportunistes des États sont facteurs d'inertie. Ces stimuli peuvent cependant avoir une double origine : économique et sociale d'une part, environnementale d'autre part.

La résurgence d'une crise systémique et, à un moindre degré, des déséquilibres économiques croissants à l'échelle mondiale sont sources de refondation des politiques publiques. Une crise systémique, qui irait à son terme contrairement à ce qui s'est produit en 2008 c'est à dire jusqu'à un effondrement général de l'économie mondiale, ne manquerait pas de changer radicalement le contenu des politiques publiques nationales et régionales. Elle susciterait un important repli protectionniste et/ou la mise en œuvre sous l'égide des institutions internationales, anciennes ou nouvelles, de dispositifs de coordination des politiques macroéconomiques. Une forte récession économique dans les principales économies mondiales, des taux de croissance négatifs dans les pays du nord pourraient également contribuer à un changement de paradigme du fait des effets dévastateurs qui en résulteraient, en termes notamment de mise en cause dans de nombreux pays de la cohésion et de la solidarité sociales, de quoi susciter, comme dans le cadre des accords de Bretton Woods, une large volonté d'instaurer une nouvelle architecture institutionnelle à l'échelle mondiale, fondatrice de politiques radicalement nouvelles.

Les instruments communs mobilisés pour la mise en œuvre de cette stratégie nouvelle peuvent bien évidemment être plus ou moins intégrés et plus ou moins poussés. Dans leur forme la plus extensive, on déboucherait sur une démarche proactive et étroitement coordonnée des politiques publiques régionales et des grands pays, accompagnée de dispositifs réglementaires et structurels communs. Cela concrétiserait l'adoption d'une conception globale de l'intérêt général. Les organisations publiques seraient dans cette perspective des instruments d'intervention directe pour réguler l'activité économique et promouvoir le développement durable. Il s'agirait non seulement de gagner en efficacité par une coordination étroite des politiques publiques, mais aussi de permettre à la population mondiale d'accéder plus largement à des biens essentiels (PNUD ; Kaul, 2006). On s'inspirerait ainsi de l'approche développée par la PNUD depuis la fin des années 1990 qui, à l'appui de la théorie néoclassique standard des biens publics, prône la production de biens publics mondiaux. Les entreprises et autres organisations publiques nationales ou supranationales seraient dans cette perspective fortement impliquées pour produire activement ces biens. Elles pourraient agir pour promouvoir un accès universel aux services de l'eau, de l'éducation, des soins primaires mais aussi à l'ensemble des services d'intérêt général, logement et services bancaires

inclus. Ainsi, par des investissements importants dans le secteur de l'eau, les organisations publiques lutteraient contre la désertification, la paupérisation des populations du sud et les exodes forcés. Dans le secteur de la finance, après l'instauration d'un nouveau système monétaire international et de nouvelles régulations macro-prudentielles de la finance, des missions de service public assignées à des organisations publiques supranationales complèteraient la panoplie des dispositifs de politique économique mobilisés pour éviter la résurgence de crises majeures ou une forte cyclicité de l'économie mondiale.

La spécification de missions de service public ou d'intérêt général assignées à des entreprises publiques supranationales pourrait ainsi contribuer à l'émergence d'un nouvel ordre économique international fondé sur l'élaboration progressive d'une conception globale de l'intérêt général (Bance, 2011, 2013). Le paramétrage des missions s'effectuerait dans cette perspective sur la base de compromis institutionnalisés à l'échelle internationale fondé sur une logique d'intérêt général global.

Une crise environnementale majeure, caractérisée par une forte amplification à moyen terme du dérèglement climatique (et notamment la multiplication de catastrophes naturelles majeures) susciterait des effets analogues. La perception des populations et des gouvernants d'un besoin urgent d'action publique ample et concertée à l'échelle planétaire pousserait alors à l'adoption de politiques communes allant très au-delà du déploiement des marchés des droits à polluer. La mise en place de dispositifs réglementaires et d'interventions publiques proactifs sont probables dans un tel contexte. En cas de réchauffement climatique rapide, l'adoption de dispositifs de préservation contre les risques naturels et technologiques jouerait probablement un rôle de premier plan en poussant à agir et à se doter de structures d'intervention, en particulier d'entreprises publiques. En effet, face à un réchauffement climatique rapide, des innovations technologiques radicales sont nécessaires pour éviter d'atteindre le seuil d'irréversibilité mis en avant par les études du GIEC. Or, l'innovation de rupture est sujette à l'incertitude radicale, ce qui limite fortement l'implication des opérateurs privés. Les entreprises privées sont très rétives à de fortes contraintes (surtout contractuelles) d'intérêt général qui limitent la rentabilité escomptée ou la rendent incertaine, dans des domaines où les investissements nécessaires sont souvent extrêmement élevés et les conséquences

financières d'échecs très fortes. Les entreprises publiques, et les capitaux publics, ont dès lors un rôle d'impulsion majeur à jouer en développant les investissements d'avenir, en déployant des technologies à très fort impact environnemental.

Pour lutter contre l'effet de serre, les secteurs de l'énergie (notamment de production électrique et d'énergies de substitution aux combustibles fossiles) et des transports (collectifs et à grande vitesse) sont d'une importance capitale de par leurs très forts impacts environnementaux. Des entreprises publiques sont dès lors des outils de dynamisation de la R&D pour le développement durable, et de réduction des coûts associés à la production d'énergies propres. Ici encore, des missions contraignantes d'intérêt général global assignées à des entreprises publiques nationales mais aussi transnationales viseraient, dans un contexte de difficultés financières croissantes des États, à réduire les coûts du développement des technologies nouvelles et les répercussions négatives d'éventuels échecs inhérents aux incertitudes de la recherche scientifique.

3.2 De nouvelles gouvernances tenant compte de la double nature du cycle de vie de l'entreprise publique ?

Les spécificités comportementales des entreprises publiques, en particulier leur moindre exigence de rentabilité et leur lien plus direct avec les missions publiques, en font des instruments potentiellement utiles de régulation économique régionale ou globale et de lutte active contre l'effet de serre. Cependant, potentialités ne sont pas actions effectives ni garanties d'efficacité. Les expériences passées montrent tout à la fois de nombreuses réussites et des échecs patents d'entreprises publiques. Il est donc nécessaire de se pencher plus avant sur la réussite et l'échec en lien avec la gouvernance des entreprises publiques, afin de se placer dans une perspective d'action publique du futur. Pour ce faire, on va mettre en perspective deux approches qui permettent de rendre compte de la dynamique comportementale des organisations hybrides (à vocation commerciale et au service de l'intérêt général) que sont les entreprises publiques.

La première approche est l'analyse de Taïeb Hafsî (2001) qui fait état de la dynamique résultant principalement des forces internes à l'entreprise publique, et qui est présentée de manière plus détaillée dans le chapitre 4 de cet ouvrage. Ce cycle

de vie de l'entreprise est caractérisé, dans une première phase, après création de l'entreprise publique, par le développement d'une coopération étroite avec l'État sur la base d'objectifs initiaux partagés. Dans la seconde phase du cycle, après que les objectifs initiaux aient été atteints, l'entreprise développe une culture propre qui l'amène à tenter de s'émanciper de la tutelle. Elle cherche dans cette perspective, et ceci pouvant susciter des conflits avec la puissance publique, à institutionnaliser les relations avec la tutelle afin d'éviter de subir des contraintes informelles que cette dernière entend lui imposer. Cela conduit, dans une troisième phase, à l'autonomie de l'entreprise.

Cette approche est pertinente en rendant compte de la volonté et de la capacité de l'entreprise publique à s'émanciper de la tutelle, ce qu'elle peut notamment faire en développant une capacité propre d'expertise. L'approche de Hafsi montre également que l'autorité de tutelle ne sait pas nécessairement à tout instant ce qu'il convient de faire de l'entreprise publique et n'a pas forcément une capacité d'expertise suffisante pour faire le meilleur usage de celle-ci et servir l'intérêt général, ce qui l'amène soit à laisser une large autonomie à la firme, soit à la privatiser en retirant finalement des ressources pour desserrer la contrainte budgétaire publique. L'approche de Hafsi ne prend cependant pas suffisamment en compte la dynamique propre de l'autorité de tutelle elle-même et sa capacité à imposer ses vues à l'entreprise. Elle néglige aussi le poids des contingences historiques et du besoin de régulation qui s'exercent en phase de récession voire de crise économique profonde. Elle ignore finalement largement la flexibilité intrinsèque des comportements des entreprises publiques pour répondre à des missions d'intérêt général. C'est pourquoi il convient de relater également l'existence, comme le montre la première partie de cette contribution, d'un deuxième cycle de vie, de l'entreprise publique dans la régulation cette fois.

L'existence de cet autre cycle de vie de l'entreprise publique (Bance et Monnier, 2000) résulte de la nécessité, de l'impératif d'agir, pour l'autorité de tutelle qui la pousse à faire jouer à l'entreprise publique un rôle actif pour assumer des missions d'intérêt général. Ce cycle est donc principalement l'œuvre de forces externes à l'entreprise publique¹⁹ qui font de celle-ci un instrument de politique économique : la

¹⁹ L'organisation peut cependant elle-même y contribuer en développant une culture propre qui servir l'intérêt général

tutelle, par son pouvoir hiérarchique conduit l'entreprise à agir pour contribuer à l'intérêt général.

Cette volonté de la tutelle soumet dans un premier temps l'entreprise publique à des missions d'intérêt général qui répondent à des besoins d'action publique. Cela n'empêche pas l'entreprise publique de chercher à se prémunir contre ces missions contraignantes, parfois en devançant la demande de l'autorité, usant de sa capacité d'expertise pour présenter des dispositifs propres de nature à satisfaire l'autorité tout en cherchant à se préserver de contraintes perçues comme excessives ou trop décalées vis-à-vis de l'organisation. Les missions assignées à l'entreprise publique peuvent en effet être de natures diverses (relever de la politique industrielle, contra-cyclique, d'investissement, d'emploi, de change...) et peser lourdement sur ses comptes²⁰.

La seconde phase du cycle est dès lors celle de latence des missions publiques afin de permettre à l'entreprise de récupérer d'un effort de régulation qui a pu être très intense²¹. De ce fait, cette phase est celle de la privatisation comportementale, c'est à dire du rapprochement des comportements de la firme de ceux de l'entreprise privée qui vise la rentabilité financière. La logique interne de l'autonomie peut dès lors s'exprimer pleinement, la tutelle laissant la firme agir pour rétablir rapidement ses comptes.

Au terme de cette phase de privatisation comportementale, l'entreprise publique peut retrouver sa capacité contributive à la régulation... ou à quitter le secteur public puisqu'elle devient aisément cessible. Ce cycle de vie de l'entreprise publique dans la régulation n'existe cependant qu'en période de régulation publique active : il faut que les autorités publiques nationales aient suffisamment de marges de manœuvre pour impliquer l'entreprise publique dans la régulation, ce qui s'est largement perdu en Europe depuis l'Acte unique. Le contexte institutionnel est donc déterminant quant à l'existence du cycle de vie de l'entreprise publique dans la régulation.

Le retour d'une régulation proactive par l'entreprise publique redonnerait toute son actualité au cycle de vie de l'entreprise publique dans la régulation. L'analyse

²⁰ La dégradation des comptes des entreprises publiques peut être plus forte. Elle reste plus aisément tolérable (dans sa durée et son intensité) en secteur monopolistique que concurrentiel.

²¹ Les exemples des Grandes entreprises nationales françaises de 1973 à 1980, ou des entreprises concurrentielles françaises de 1982 à 1985 sont particulièrement significatifs mais ne relèvent pas du seul "modèle français" de l'époque.

prospective pousse dès lors à la réflexion sur de nouvelles formes de gouvernance qui permettraient d'éviter les travers du passé : les excès de l'autonomie d'une part, la trop forte déstabilisation des plans d'entreprise par des missions excessivement contraignantes et mal calibrées d'autre part.

Pour le premier travers, il convient tout particulièrement d'éviter que les comportements des firmes publiques ne s'inspirent de logiques purement financières, par exemple foncièrement spéculatives comme ce fut le cas dans le secteur bancaire, ou s'avèrent très peu enclines - ou faiblement efficaces - pour remplir les missions qui leur sont assignées. Pour le second, il s'agit d'éviter que l'implication de l'entreprise dans la régulation n'ait de répercussions très déstabilisantes pour les comptes ou la pérennité du développement de l'entreprise publique. Les missions publiques génèrent en effet des coûts et parfois un endettement important qui remettent en cause la pérennité de la firme et jettent le doute sur sa performance.

Si la question de la gouvernance se pose différemment pour les entreprises publiques nationales, régionales ou à vocation plus largement supranationale, il n'en reste pas moins que des règles communes semblent devoir s'appliquer : mettre en place des mécanismes de gouvernance qui prémunissent contre les écueils inhérents aux excès de la privatisation ou de la publicisation comportementale.

Pour ce faire, il serait utile de doter les entreprises publiques de Conseils de surveillance du pilotage stratégique, intégrant les différentes parties prenantes (représentants de la tutelle, de directions d'entreprises, des personnels, des usagers, des financeurs), pratiquant l'évaluation participative, dotés également d'experts indépendants éclairant les modalités de mise en œuvre de la stratégie adoptée et de son adéquation aux missions fixées. Ces conseils auraient pour cahier des charges d'analyser les stratégies selon une logique de « souplesse non déstabilisante » : faciliter la prise en compte des besoins évolutifs de régulation et suggérer des pistes de meilleure mise en adéquation de la stratégie d'entreprise avec les missions publiques ; éviter une excessive instrumentation de l'entreprise publique ; apporter une expertise à la fois technique et participative permettant d'éclairer les alternatives stratégiques pour impliquer le plus efficacement possible l'organisation dans la régulation ; se placer dans une perspective d'apprentissage et de dynamisation des acteurs autour des objectifs stratégiques. Ces conseils pourraient enfin proposer périodiquement, à partir d'un bilan de l'exécution des missions publiques par

l'entreprise publique, des perspectives d'évolution sur moyen terme de la stratégie de l'État vis-à-vis de l'entreprise et de nouvelles spécifications des missions assignées.

De quoi renforcer le diagnostic stratégique pour permettre périodiquement de repenser efficacement la stratégie de l'État et réajuster les missions de certaines entreprises publiques afin de les re-légitimer, à l'instar de ce que préconisent Bernier et Hafsi (2005).

Conclusion

Les entreprises publiques françaises ont montré de l'après-guerre jusqu'aux années 1980 leur aptitude à internaliser des missions contraignantes d'intérêt général, et notamment de politique macroéconomique ou industrielle. Cette action a eu des effets d'entraînement sur l'économie d'autant plus importants que les entreprises se situaient en secteur monopoliste. Ce rôle instrumental des entreprises publiques a cependant pu avoir des effets très déstabilisants sur leurs comptes. Cela a rendu nécessaire des phases de récupération après les efforts consentis. La capture du régulateur a néanmoins pu être également le fait d'entreprises publiques, en particulier lorsque le principal a manqué de vision stratégique, s'est avéré défaillant dans le pilotage de son patrimoine. Cela ne justifie pas pour autant, comme le pensent les néolibéraux, la libéralisation et les privatisations massives qui se sont produites après le consensus de Washington. Car la capture du régulateur est bien plus grande avec les oligopoles privés qui ont remplacés nombre d'entreprises publiques monopolistiques. De plus, après trois décennies de libéralisation et de privatisations massives, les pouvoirs publics sont aujourd'hui largement démunis d'instruments adéquats pour conduire une politique active de lutte contre la crise.

La résurgence d'une réelle implication de l'entreprise publique dans la politique économique n'est cependant pas d'actualité. Les nationalisations qui se sont produites à travers le monde après 2008, mais pas en France d'ailleurs, n'ont vocation qu'à être temporaires. Un réel retour en grâce de l'entreprise publique semble bien ne pouvoir se produire qu'avec l'adoption d'un nouveau paradigme de régulation économique qui rompe radicalement avec les préceptes du consensus de Washington. L'émergence de ce nouveau paradigme de régulation publique n'est

pas à exclure bien que les conditions en soient exigeantes. Une double dynamique pourrait en effet contribuer à l'émergence de politiques publiques proactives qui s'appuieraient sur l'entreprise publique : le développement de politiques régionales ; l'instauration progressive d'une régulation publique à l'échelle mondiale. De telles politiques publiques pourrait également naître d'une double impulsion : une crise économique et sociale majeure ou du moins de très grande ampleur ; une crise environnementale marquée par un réchauffement climatique rapide et très destructeur. Cela obligerait en effet le Politique à repenser les missions publiques et à se doter d'instruments de régulation macroéconomique puissants et variés permettant d'élaborer des politiques publiques proactive.

Dans cette perspective, il conviendrait, à l'appui des expériences du passé, de repenser la gouvernance des entreprises publiques afin de tenir compte des cycles de vie qui les caractérise pour les impliquer efficacement dans la régulation publique. Des conseils pluralistes de surveillance du pilotage stratégique pourraient dans cette perspective être les chevilles ouvrières de relations nouvelles entre les parties prenantes en apportant souplesse et capacité d'expertise pour une refondation en continu de politiques publiques adossées à des entreprises publiques.

Bibliographie

Michel Aglietta, *La crise. Pourquoi en est-on arrivé là ? Comment en sortir ?*, Michalon, 2008.

Philippe Bance, Approche méthodologique de l'Economie mixte, Propriétés et comportements, *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, Vol. 59, n°4, Décembre 1988.

Philippe Bance, Les nouvelles frontières des services publics, in *L'économie mondiale en 2030, Ruptures et continuités*, dans Jacques Mazier, Pascal Petit et Dominique Plihon (éd.), Economica, 2013

Philippe Bance, Intérêt général et crise économique », dans CIRIEC, Philippe Bance et Luc Bernier, *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, juillet 2011-a.

Philippe Bance, *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?*, Commission scientifique du CIRIEC France, PURH, 2012.

Philippe Bance et Lionel Monnier, « Entreprises publiques et construction communautaire », dans *Politique économique et construction communautaire*, coordonné par Paul-Jacques Lehmann et Lionel Monnier, L'Harmattan, 2000.

Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La documentation française, 2011.

Pierre Bauby, *L'eupéanisation des services publics*, Sciences Po. Les Presses, 2011.

Bernier Luc, *The 2008 Economic Crisis and the Rebirth of Public Enterprises*, dans CIRIEC, Philippe Bance et Luc Bernier, *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, 2011.

Luc Bernier, « Les entreprises publiques européennes et la crise économique », l'occasion manquée, dans Philippe Bance, *L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe*, PURH, 2012.

Luc Bernier et Taïeb Hafs, « De l'usage fait des données sur la privatisation : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P-É. Verrier (dir.), *30 ans de réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Management public, Paris, Dunod, 2005

Cahiers français n°339, *Les services publics*, juillet-août 2007

CEEP, *Mapping of the public services, Public services in the European Union & in the 27 member states*, may 2010, http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping%20experts%20report.pdf

CEEP-CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe, régulation, financement, évaluation, Bonnes pratiques*, 2000.

Centre d'Analyse Stratégique, Rapport du groupe de travail présidé par D. Cohen, *Sortie de crise, Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance*, La documentation française, n°22, 2009

CIRIEC, Philippe Bance et Luc Bernier, *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, 2011

Commission européenne, *Les services d'intérêt général*, Livre vert, COM/2003/0270 final, EuroLex, 2003

Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, <http://www.conseil-État.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie*, Seuil, 1983

Jacques Fournier, *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob, 2013

Xavier Greffe, *Gestion publique*, Précis Dalloz, 1999

Pierre Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2008.

Philippe Herzog, Rapport du parlement européen sur le Livre Vert sur les services d'intérêt général, 2003/2152(INI), Commission économique et monétaire, 2003

Inge Kaul, « Une analyse positive des biens publics », in Touffut J-P., *L'avancée des biens publics*, Politique de l'intérêt général et mondialisation, Albin Michel, 2006.

Frédéric Lordon, *La crise de trop - Reconstruction d'un monde failli*, Fayard, 2009.

Jacques Mazier J., *Le rôle d'entraînement du secteur public*, Cahiers français, n° 214, 1984.

Jacques Mazier, Pascal Petit et Dominique Plihon (dir.), *L'économie mondiale en 2030, Ruptures et continuités*, Economica, 2013

Claude Ménard, « Règles concurrentielles et formes organisationnelles hybrides », in Bienaymé A., *Les Nouvelles approches de la concurrence*, Economica, 2002.

Jean Meynaud, *Etudes et documents sur l'entreprise publique*, Revue économique, 1957, Volume 8, n°3

OECD, The size and composition of the SOE sector in OECD countries, *OECD Corporate Governance Working Papers, No.5*, by Hans Christiansen, 2011
<http://www.oecd.org/dataoecd/55/42/48512721.pdf>

Anne Pernin A, « Des dysfonctionnements de la raison communautaire : une analyse à partir du contrôle des transferts État – entreprises », dans Lysiane Cartelier, Jacques Fournier et Lionel Monnier (dir.), *Critique de la raison communautaire*, Economica, 1996

PNUD, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*,
<http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/toc.html>

PrivatizationBarometer, Reports 2012, 2011, 2010, 2009,
www.privatizationbarometer.net

François Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986.

Rapport Bergougnoux, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat général du plan, La documentation française, 2000

Christian Saint-Etienne, « L'État au cœur des deux lectures des crises », dans Dockes P. et Lorenzi J-H (éds), *Fin du monde ou sortie de crise ?*, Le cercle des économistes, Perrin, 2009.

Sen A., *Ethique et économie*, PUF, 2009.

Sénat français, Rapport d'information n° 82 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, *Les services d'intérêt général en Europe*, M. H. Hanaël, 2002.

Jean-Marc Siroën, *La régionalisation de l'économie mondiale*, La découverte, 2004.

Joseph Eugene Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard 2002.

Christian Stoffaës, (Commission présidée par), *Services publics, question d'avenir*, Commission Générale du Plan, Editions Odile Jacob, La documentation française, 1995.