



HAL
open science

Les nouvelles frontières de la propriété et des services publics

Philippe Bance

► **To cite this version:**

| Philippe Bance. Les nouvelles frontières de la propriété et des services publics. . hal-01965286

HAL Id: hal-01965286

<https://normandie-univ.hal.science/hal-01965286>

Submitted on 25 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.

Les nouvelles frontières de la propriété et des services publics

Philippe Bance

CREAM, Université de Rouen

Séminaire AUGUR-CEPN à l'Institut Veblen, 10 juin 2013

L'objet de cette contribution, qui est d'analyser les perspectives d'évolution des secteurs publics et des services publics à l'échéance 2030, pourrait de prime abord surprendre le lecteur. Car vouloir mener l'analyse sur un périmètre aussi large et hétérogène, englobant à la fois les secteurs et les services publics et à une échelle planétaire, est-il pertinent ?

Le secteur public qui, selon la définition usuelle désigne l'ensemble des activités sous le contrôle des autorités publiques, est composé d'organisations diverses. Ces organisations sont détenues par les autorités publiques, parfois de manière directe, parfois indirecte (notamment en tant que filiales ou sous-filiales d'entreprises publiques). Les organisations y ont des statuts juridiques divers : entreprises, régies, administrations publiques. Elles sont parfois marchandes parfois non marchandes¹. On peut encore distinguer entreprises publiques traditionnelles à capitaux totalement publics et sociétés mixtes, détenues conjointement avec des capitaux privés. Les secteurs d'activité des organisations publiques sont tout aussi divers : y figurent à la fois des activités industrielles et des services, dans les domaines les plus variés. Les périmètres des secteurs publics sont très différents d'un pays à l'autre. Ils sont également très mouvants. L'expansion de la propriété publique a suscité en effet des réticences d'ampleur variable. Dans certains pays tels les Etats-Unis, les réserves vis-à-vis de la propriété publique ont été fortes car elle a été perçue comme une remise en cause de la propriété individuelle. Ces réticences furent cependant bien moindre ailleurs, là où on a procédé, notamment après la seconde-guerre-mondiale, à des nationalisations massives, puis poussé à la croissance interne et externe des entreprises publiques, ce qui n'a pas empêché de profondes remises en cause ultérieures par cessions d'actifs publics.

Les services publics ne doivent pas quant à eux être confondus avec les secteurs publics. S'il s'agit d'activités qui, du fait de leurs spécificités, sont régies par les autorités publiques, leurs opérateurs peuvent avoir un statut privé. En d'autres termes, leur mode de gestion peut aussi bien être public que privé. Le mode de gestion privé, souvent appelé délégation de service public, s'exerce sous des formes contractuelles diverses, liant les opérateurs privés aux autorités publiques : concessions, affermages, partenariats public-privé (PPP). Les « public utilities », qui émanent de la tradition américaine constituent à cet égard un modèle de référence procédant d'une gestion privée régulée, longtemps en monopole, des services publics marchands. Cette tradition a fait émerger la notion de service universel, reprise aujourd'hui en Europe, qui impose aux opérateurs des missions publiques formalisées (garantissant l'accès pour tous à des services jugés essentiels pour les individus et la collectivité). Elle n'est pas celle du monopole public, qui a caractérisé après-guerre le cœur du service public dit « à la française ». Ces modèles ont été de

¹Les activités marchandes seront définies comme celles pour lesquelles le financement résulte pour plus de moitié de la vente de la production sur le marché.

plus soumis à de profondes transformations avec l'ouverture à la concurrence des services publics. L'analyse économique standard a bien cherché à définir les services publics, pour mieux les circonscrire, en justifier le particularisme et les dérogations aux règles générales de la concurrence pour cause de spécificités sectorielles, et plus précisément de rendements d'échelle croissants. Les théories des contrats, des incitations et des marchés contestables ont ensuite profondément modifié les modes de régulation de ces activités en poussant à l'ouverture à la concurrence. Les services publics n'en conservent pas moins des caractéristiques très différentes d'un pays à l'autre, l'histoire ayant forgé des représentations sociales et des traditions nationales ou régionales spécifiques. D'un espace géographique à un autre, les services publics présentent ainsi de fortes différences : des structures variées, une plus ou moins forte mobilisation pour des interventions non marchandes, un degré variable de soumission aux règles de la concurrence, des modes de régulation et des sources de financement différenciés, provenant plus ou moins largement du marché ou des prélèvements obligatoires.

Il convient enfin de souligner la diversité des autorités qui exercent leur contrôle sur les secteurs publics ou qui définissent les missions dévolues aux services publics. Ces autorités publiques peuvent en effet être locales, nationales, voire régionales comme dans le cadre de l'Union Européenne. Leurs compétences respectives et l'articulation de leur action sont également changeantes dans le temps et dans l'espace.

Toutes ces remarques autour de la modulation spatio-temporelle de l'analyse ne doivent pas pour autant faire oublier un facteur unifiant : le lien privilégié qui lie ces activités aux autorités publiques. Par-delà les différences nationales, de modes de représentations, de traditions, de tailles, de configurations sectorielles, une analyse d'ensemble traitant des services et des secteurs publics est pleinement justifiée du fait du contrôle et du pouvoir d'influence particulier exercé par les autorités publiques. Les organisations publiques ou les délégataires sont amenés à internaliser des missions publiques du fait de leurs relations hiérarchiques ou contractuelles avec les autorités publiques. Ces missions sont définies partout sur la base d'une représentation de l'intérêt général qui, tout en pouvant bien évidemment prêter à discussion, est incarnée par l'autorité publique compétente. Cet intérêt général relève de plus d'une logique de construit social (elle-même élaborée selon des normes sociales disparates). Le poids économique et les mutations comportementales de ces organisations dépendent dès lors de l'attitude que les autorités publiques adoptent à leur égard, de leur représentation et du mode de construction de l'intérêt général. L'époque et les conceptions qui tendent à s'imposer à l'échelle planétaire sont dès lors prégnantes. C'est ainsi qu'en tant qu'instruments d'intervention des autorités, les services publics et la propriété publique ont joué, durant des décennies et dans un grand nombre de pays, un rôle économique majeur et qu'un basculement s'est produit dans les années 1980, qui a suscité leur remise en cause. La crise qui s'est ouverte en 2008 amène dès lors à s'interroger sur l'ouverture ou non d'une phase nouvelle et si oui à chercher à en préciser la nature. Va-t-on assister à une rupture caractérisé par un retour en force de la propriété publique et des missions de service public ? Les risques voire les incertitudes qu'impliquent la gestion privée des services publics, la crise économique et environnementale peuvent-ils susciter la refondation d'une action publique plus interventionniste ? Va-t-on observer au contraire une radicalisation du processus de privatisation-libéralisation en réponse notamment à la montée de l'endettement public ?

Avant de mener l'analyse prospective, il est utile de préciser le contexte et les caractéristiques actuels de la régulation publique, ainsi que les évolutions observées durant les dernières décennies en termes de poids, de rôle, de missions dévolus aux services et la propriété publics. On s'attachera ensuite à spécifier des scénarios d'avenir, bâtis sur des conceptions différentes de l'intervention publique et de l'action des secteurs et services publics.

1. Le paradigme initié dans les années 1980

Les années 1980 constituent un tournant historique concernant le rôle assigné aux services et secteurs publics. On renonce alors à l'échelle planétaire à une régulation économique et sociale du modèle fordiste d'après-guerre qui reposait en partie dans la plupart des pays occidentaux sur une intervention publique croissante.

Encadré : Régulation fordiste, propriété et services publics

La montée en puissance de l'intervention publique qui s'opère dans les pays occidentaux après la crise des années 1930 et la seconde guerre mondiale se caractérise non seulement par un accroissement très important des prélèvements obligatoires qui permettent d'effectuer des transferts sociaux pour lutter contre les inégalités mais aussi de financer les services publics non marchands voire marchands. Concernant le rôle de la propriété publique, on peut distinguer deux modèles. Dans le premier, incarné tout particulièrement par les pays ouest-européen après les nationalisations d'après-guerre, les entreprises publiques ont un poids important et jouent un rôle majeur de développement de l'activité économique et de régulation sociale. Leurs comportements sont alors décalés vis-à-vis de ceux des entreprises privées, afin d'être des leviers de politique économique. Les modalités d'intervention des entreprises publiques sont à ce titre très variées : investissement, voire croissance externe en secteur concurrentiel (pour stimuler la croissance, le développement industriel ou sectoriel), compressions tarifaires (pour lutter contre l'inflation), endettement en devises (pour mener une politique de change), embauche et salaire (dans le cadre d'une politique salariale et d'emploi)... Les taux d'investissement des entreprises publiques européennes du secteur monopolistique sont en particulier très élevés, et présentent des fluctuations de forte amplitude en lien avec la politique contracyclique des autorités publiques [Bance et Monnier, 2000]. Le modèle américain (dit des « public utilities ») est quant à lui très différent puisque la régulation publique s'appuie principalement sur la propriété privée, les entreprises étant contrôlées par des autorités indépendantes de régulation dans les secteurs monopolistiques. L'objet en est principalement de soumettre l'entreprise à des missions de service public pour pérenniser l'activité et éviter la spoliation du consommateur : tarifs non prohibitifs, investissements nécessaires, accessibilité aux biens (service universel)... [Stoffaës, 1995]

Le changement de paradigme des années 1980 s'explique largement par l'incapacité des thérapies keynésiennes à faire sortir de la crise, par de moindres marges de manœuvre des politiques nationales en économie ouverte, par l'absence de réels dispositifs de coordination de ces politiques à l'échelle internationale. Le nouveau paradigme s'inspire dès lors du libéralisme économique, sous l'impulsion des économistes néolibéraux et de l'analyse hayékienne. La disparition du contre-modèle

collectiviste contribue également à discréditer l'interventionnisme public et à amplifier la dominance de la pensée néolibérale. Ce nouveau paradigme n'a pas suscité pour autant la contraction de la part des prélèvements obligatoires ou des dépenses publiques dans le PIB². Les services publics ont également conservé un poids important dans l'économie. Ainsi, selon les estimations du CEEP en 2010, pour l'UE à 27 (hors Roumanie au caractère atypique), de 18 à 32% du PIB des pays-membres émanent des services publics. Dans l'emploi total, leur part se situe dans la fourchette 23-40% : 5-10% pour l'administration publique et la défense ; 3-18% pour la santé et le travail social ; 4-9% pour l'éducation, 2-4% pour les transports publics, la poste et les télécommunications ; 1-4% pour l'électricité, le gaz et l'eau [CEEP, 2010]. Mais, la conception préexistante de l'intérêt général se trouve bouleversée par le nouveau paradigme : on renoue alors avec l'approche smithienne de la main invisible. Les politiques publiques adoptées se trouvent recentrées sur une démarche téléologique de construction d'un marché concurrentiel. Une forte dynamique de privatisations et de libéralisation en découle, qui n'a pas été foncièrement remise en cause dans la phase actuelle de crise économique.

A. Révolutions conservatrices, consensus de Washington et new public management

Les révolutions conservatrices qui se sont produites au Royaume-Uni puis au États-Unis au début des années quatre-vingt ont profondément affecté le mode de régulation par la propriété publique et la gestion des services publics. Elles n'ont pas seulement suscité des dynamiques de libéralisation et de privatisation dans les économies nationales concernées mais se sont propagées rapidement dans le monde. Ce changement de paradigme fut consacré dans sa transposition aux pays en développement, notamment en Amérique du sud, par l'adoption du consensus dit de Washington. Les politiques néolibérales d'ajustement structurel impulsées dans ces pays par le reaganisme seront relayées par les organisations internationales comme le Fonds Monétaire International [Stiglitz, 2002] ou la Banque Mondiale. De très fortes réductions des dépenses publiques ont suivi dans les pays d'Amérique du sud soumis à ces politiques, touchant notamment les services publics de l'éducation, de la santé, du logement et des aides sociales. Elles ont également suscité des privatisations massives dans les services publics des chemins de fer, des télécommunications, de la navigation aérienne, de l'eau, de l'énergie et des mines. Le mouvement de privatisation se généralise, et prend plus d'ampleur encore avec la chute des régimes collectivistes. Dans nombre d'anciennes colonies, et tout particulièrement dans le Commonwealth, le mouvement va également se déployer par effet d'imitation des politiques conduites par l'ex-métropole.

Ces transformations en profondeur de l'action publique par désengagement de l'État et des collectivités publiques s'accompagnent dans de nombreux pays de mutations de la gestion publique (Grefe, 1999), elles-aussi symptomatiques du changement de paradigme. La propriété publique est contestée du point de vue de son efficacité. Il s'agit de privilégier dans les services publics le faire-faire plutôt que l'intervention

² Par contre, la montée des prélèvements obligatoires n'a quant à elle pas été inversée : leur taux par rapport au PIB passe en moyenne non pondérée de 32,7% en 1985 à 34,9% en 1995, 36,2% en 2005 et 38,9% en 2009 pour les pays de l'OCDE.

directe. La délégation de service, les partenariats public-privé et la cession au secteur privé d'actifs publics deviennent des priorités. On entend améliorer l'efficacité en insufflant de la concurrence dans les services publics, en suscitant de l'émulation entre acteurs, en ouvrant les anciens monopoles à la concurrence potentielle et surtout effective. Il s'agit de réduire les financements et les dépenses publics en incitant, notamment dans les services publics non marchands, à l'effort pour obtenir de ressources propres. Une culture de résultats est également recherchée par l'adoption de politiques dont les objectifs sont la recherche de l'efficacité, de l'innovation, de la flexibilité de l'emploi et des rémunérations. L'argumentaire d'efficacité déployé pour justifier la nouvelle gestion publique n'en a pas moins ses limites au vu de résultats obtenus. Les dysfonctionnements observés dans les services publics en réseaux libéralisés et privatisés, soumis aux nouvelles normes de gestion et de régulation ne manquent pas : accidents et retards dans les transports ferroviaires, en particulier britanniques, coupures d'électricité et insuffisance d'approvisionnement en Californie, coûts élevés des PPP et de la formule britannique des Private Finance Initiative, augmentations de prix de 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... L'évaluation de la performance des politiques menées a pour autant été très peu pratiquée, y compris dans l'Union européenne.

Il s'est cependant agi dans un grand nombre de pays d'adopter les principes de la nouvelle gestion publique pour remédier aux difficultés budgétaires, ce qui a très rapidement débouché sur un mouvement de privatisations sans précédent et sur un recentrage d'un secteur public restreint dont les missions de service public sont reparamétrées sur la base des critères de gestion proches de ceux du secteur privé. Le mouvement a cependant pu déboucher, notamment dans certaines économies en transition ou du sud, sur un redéploiement massif de richesses au profit d'élites reconverties dans les affaires et sur une appropriation privée d'anciens biens publics.

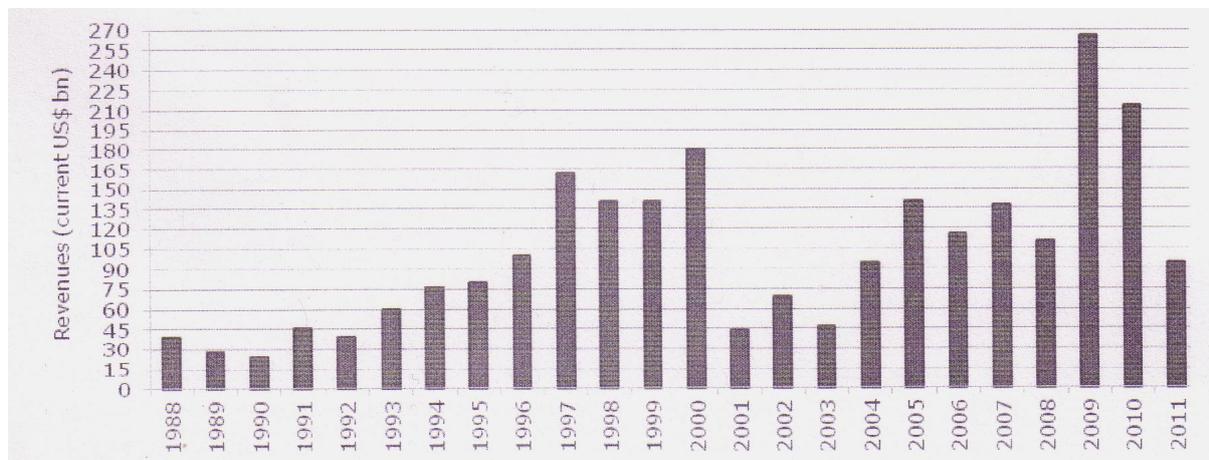
B. L'ampleur du mouvement des privatisations dans le monde

Comme le montre la figure suivante, les revenus procurés par les privatisations au plan mondial ont considérablement progressé depuis la fin des années 1980 et présentent un caractère cyclique. Ils se sont progressivement accrus durant les années 1990 pour se réduire durant la crise du début des années 2000, s'élèvent de nouveau par la suite pour se contracter en 2011 du fait notamment de la difficulté de céder des actifs publics par manque de visibilité pour les investissements privés sur la profitabilité escomptée.

Le poids des secteurs publics a ainsi considérablement régressé durant les deux dernières décennies. Cette contraction limite bien évidemment les potentialités de futures privatisations. Les privatisations débutent souvent dans les activités les plus à même d'attirer les capitaux privés, du fait notamment de bonnes perspectives de rentabilité. Les États ont cependant fréquemment été amenés à remettre à flot des entreprises publiques durant plusieurs années pour pouvoir les privatiser. Les secteurs publics industriels ont souvent été les premiers impactés, les États considérant qu'il n'était plus de leur ressort d'en exercer le contrôle. Les services publics suivent, notamment avec l'ouverture de l'activité à la concurrence : les liens particuliers des États avec les opérateurs historiques sont source de confusion des

genres et de contentieux, bien que soient mises en place des agences indépendantes de régulation pour l'éviter.

Figure 1 Les recettes des privatisations à l'échelle mondiale, 1988-2011, en milliards de dollars



Source : PrivatizationBarometer, Rapport 2011, www.privatizationbarometer.net

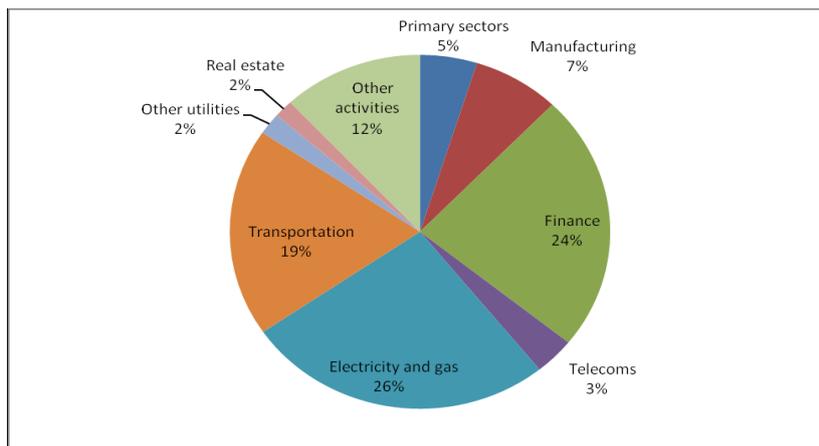
Les secteurs publics ont ainsi fortement régressé, d'autant plus rapidement que, de 1980 à 2008, très peu de nationalisations ont été réalisées. Un bilan sur l'importance des secteurs publics marchands est fourni, à la fin 2009, par l'OCDE pour certains de ses pays-membres (OCDE, Christiansen, 2011). Il porte sur 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 membres de l'OCDE³ et renseignés par ceux-ci pour l'année 2009 (parfois 2008).

Il ressort des retours de questionnaires que les entreprises majoritairement détenues par les Etats centraux pour l'ensemble de l'OCDE représentent 2 085 sociétés, employant 4 333 670 employés, et estimées pour une valeur 1 416,8 milliards de dollars US. Mais sur une base élargie à l'ensemble de la zone OCDE (y compris les Etats-Unis et le Japon), on estime les effectifs des SOE détenues majoritairement 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 Etats 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 permet d'observer (figure 2), après plusieurs décennies de privatisation, une forte concentration (pour moitié) dans les activités de service public et plus particulièrement de l'électricité, du gaz et des transports, 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%).

³ Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Israël, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède et Suisse. On notera que les Etats-Unis et le Japon n'y figurent pas.

Figure 2 Répartition par secteur des SOE, selon la valeur des entreprises (total OCDE)

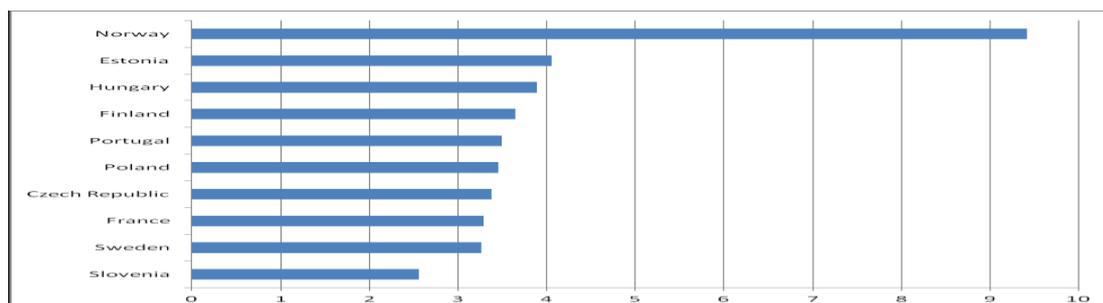


Source : [OCDE, 2011]

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg54cwps0s3.pdf?expires=1370023951&id=id&acname=guest&checksum=FF5461D7292B58B92757595AC36C34A5>

Des informations sont également fournies sur le poids relatif des SOE dans les pays membres enquêtés. La figure 3 montre ainsi que leur part dans l'emploi total des économies nationales est variable, avec un poids relativement élevé de la Norvège⁴.

Figure 3. Les salariés des SOE en % de l'emploi total (OCDE top-10)



Source : [OCDE, 2011] Questionnaire responses and OECD Labour Force Statistics.

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence, en particulier pour faire des comparaisons internationales car les données ont été renseignées de manière plus ou moins exhaustive par les services de l'Etat, mêlant ce qui est issu des enquêtes et des ajouts pour intégrer des oublis. De plus, ces données, qui traduisent une forte régression des secteurs publics nationaux, et tout particulièrement dans les économies en transition, minimisent de manière plus ou moins forte selon les pays le poids relatif des secteurs publics : par-delà les problèmes de recensement statistiques, elles focalisent sur la propriété des seuls Etats 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 Etats-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 nombreuses⁵.

⁴ 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 ».

⁵ 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 ».

C. La dynamique des privatisations et de la libéralisation en Europe

Malgré les fondements libéraux des traités, une relative indifférence communautaire a prévalu jusqu'aux années 1980 vis-à-vis de la propriété et des services publics. Le principe de subsidiarité a en effet conduit à les soumettre uniquement à l'autorité des Etats-membres, jugés les mieux placés pour les régir efficacement. On a ainsi, lors de la signature du traité CE, introduit la notion de Services d'intérêt économique général (SIEG), pour accorder à certains services publics un régime dérogatoire vis-à-vis de la règle générale de soumission à la concurrence. Y figurent implicitement les services publics des télécommunications et de la poste, du gaz et de l'électricité, des chemins de fer, ce qui a permis à ces monopoles publics marchands nationaux, d'échapper au contrôle de la communauté européenne.

Après la signature en 1986 de l'Acte unique, qui visait la mise en place du marché unique à l'échéance 1993, et le rapport Cecchini de 1988 sur le « coût de la non-Europe » qui prétendait démontrer les bienfaits d'une très large ouverture à la concurrence, une dynamique nouvelle est à l'œuvre qui modifie radicalement l'attitude des autorités européennes vis-à-vis du service public et de la propriété publique. Les dénationalisations massives et la libéralisation conduites au Royaume-Uni ne sont d'ailleurs pas étrangères aux mutations observées. Elles ont pour effet une rupture d'homogénéité entre États-membres. Cette rupture est à la fois quantitative (les poids relatifs des secteurs dans l'économie nationale deviennent très différents) et comportementale (le rôle économique assigné aux secteurs publics marchands diverge, du fait notamment de la banalisation des comportements des entreprises publiques britanniques qui prépare les privatisations). Les autorités européennes ont dès lors pu faire prévaloir les principes juridiques de l'Union fondés sur une mise à égalité devant la concurrence.

Les activités de service public, et plus particulièrement les grandes entreprises publiques en réseau national, se trouvent dès lors visées par le processus de libéralisation. Sous la coupe des États-membres, ces entreprises sont suspectées de privilégier l'intérêt national, de constituer une entrave à l'achèvement du marché unique. L'indifférence à l'égard du service public laisse donc place à une action systématique d'élimination de tout comportement jugé anti-concurrentiel, donc non conforme à l'intérêt général communautaire. L'intérêt supérieur de l'Union européenne devient foncièrement un intérêt général marchand : le marché (ou plus précisément la construction d'un marché concurrentiel) incarne l'intérêt général européen, supérieur aux intérêts généraux nationaux.

La Commission européenne joue dans cette dynamique un rôle central, en impulsant avec l'aval du Conseil, une double stratégie, que les décisions de la Cour de justice valident, du moins initialement.

En premier lieu, la Commission pousse à la disparition des monopoles publics légaux dans les services publics des télécommunications, de l'électricité et du gaz, de la poste, des transports aériens. Elle met en cause les droits exclusifs et spéciaux des entreprises de service public en réseau national. La Commission souligne les gains importants d'efficacité à attendre de la libéralisation des activités de service public, sans d'ailleurs produire de véritables évaluations chiffrées des effets du processus. Les récents développements des thèses néolibérales inspirent largement les instances européennes. Les enseignements de la théorie des marchés contestables et de la nouvelle théorie des réseaux trouvent en effet leur application dans la politique européenne : désintégration verticale des monopoles naturels, séparation

de l'infrastructure et des services mise en concurrence des firmes prestataires des services...

En second lieu, la commission européenne exerce des contrôles stricts sur les États membres et les opérateurs. Elle 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 particulièrement tatillonnes sur les comptes des entreprises publiques. La doctrine de « l'investisseur privé en économie de marché », retenue par les autorités communautaires joue à cet égard crucial. Pour juger de la recevabilité des aides accordées par les autorités publiques et éliminer les distorsions de concurrence, l'Union fixe comme norme de comportement celle de l'investisseur privé à la recherche du profit. Dans ces conditions, l'entreprise publique est censée adopter un comportement d'entreprise conforme à celui d'une entreprise privée et l'État d'un actionnaire privé (Pernin, 1996).

Tous ces contrôles de la Commission européenne sur des entreprises de service public limitent leur capacité à remplir les missions particulières qui leur sont confiées. Il s'agit là d'une remise en cause radicale du mode de régulation public national de la période antérieure. Le contrôle exercé par la Commission sur les entreprises publiques pousse par ailleurs aux dénationalisations et sera perçu par certains comme une entorse au principe de neutralité vis-à-vis du régime de propriété posé par l'article 295 (ex 222) du traité CE.

Des dénationalisations massives se produisent dès lors tant dans les pays d'Europe orientales (qui désétatisent) qu'en Europe occidentale afin de bénéficier de marges de manœuvre budgétaires. Elles représentent, notamment du début des années 1990 au milieu de la décennie 2000, plus de la moitié du montant de la valeur totale des privatisations réalisées annuellement à travers le monde, comme le précise la dernière colonne du tableau suivant.

Tableau Les recettes des privatisations dans le monde et l'UE (en milliards de dollars, 1988-2011)

Year	World	EU25	% World (ex-EU 25)	% EU25
1988	39.00	7.82	79.90%	20.10%
1989	28.00	14.21	49.20%	50.80%
1990	24.00	12.58	47.60%	52.40%
1991	46.00	28.02	39.10%	60.90%
1992	39.00	12.68	67.50%	32.50%
1993	60.00	27.11	54.80%	45.20%
1994	76.00	39.6	47.90%	52.10%
1995	80.00	43.8	45.20%	54.80%
1996	100.00	51.4	48.60%	51.40%
1997	162.00	63.46	60.80%	39.20%
1998	140.00	66.12	52.80%	47.20%
1999	140.00	75.1	46.40%	53.60%
2000	180.00	70.87	60.60%	39.40%
2001	43.80	27.07	38.20%	61.80%
2002	69.20	22.53	67.40%	32.60%
2003	46.60	29.4	36.90%	63.10%
2004	94.00	68.14	27.50%	72.50%
2005	140.00	84.52	39.60%	60.40%
2006	116.00	51.45	55.60%	44.40%
2007	138.00	54.48	60.50%	39.50%
2008	111.00	75.64	31.90%	68.10%
2009	265.17	55.88	78.90%	21.10%
2010	213.64	44.23	79.40%	20.60%
2011	94.40	26.36	72.10%	27.90%
Total	2,445.81	1,052.47	57.0%	43.0%

Source: Privatization Barometer, Securities Data Corporation (SDC) New Issues and Mergers and Acquisitions files, and author's search of various news media (principally Financial Times).

Les difficultés d'accomplissement des missions d'intérêt général des SIEG ont cependant suscité des réserves croissantes à l'égard de la politique de l'Union durant les années 1990. Dans les arrêts Corbeau de 1993 et Almelo de 1994, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJCE) prend acte de ces réserves en justifiant l'existence de droits exclusifs, donc de limitations de la concurrence, pour des activités de service public afin que puisse s'accomplir les missions particulières qui sont imparties à l'opérateur. La Cour n'émet pas seulement des réserves à cette occasion vis-à-vis de la politique de mise en extinction totale des droits exclusifs et spéciaux. Elle justifie la limitation de la concurrence afin de permettre la compensation entre activités rentables et non rentables dans la mesure où cela s'avère nécessaire au fonctionnement du service public. En 1997, un arrêt du Tribunal de première instance de la Cour de Justice transpose les arrêts de la CJCE aux compensations accordées par l'État français à la Poste, justifiant ces aides d'État pour missions de service public. En 2003, l'arrêt Altmark Trans Gmbf de la CJCE définit les règles de compensation financière dans l'exécution des obligations de service public [Bauby, 2011a].

Dès la fin des années 1990, la Commission sera ainsi amenée à prendre en compte la nécessité de l'intervention publique pour satisfaire les besoins jugés socialement essentiels, la solidarité, la cohésion sociale. La notion de service public universel, s'inspirant de la conception américaine développée de longue date, est introduite en droit communautaire. Le service universel recouvre les services essentiels qui doivent être accessibles à tous les utilisateurs, sur tout le territoire à un niveau de qualité spécifié à des prix abordables. Sa portée est cependant limitée puisque établie à l'intention de certains SIEG (télécommunications, poste, électricité) et pour un nombre restreint d'activités.⁶

Le traité d'Amsterdam (1997) marque, sous la pression de divers acteurs de la société civile, un retour du politique sur la question des services publics. Il débouche sur une modification de l'article 16 du traité CE reconnaissant dans les SIEG une « valeur commune » de l'Union européenne, leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale, le devoir pour la Communauté et les États-membres de veiller au fonctionnement de ces services et de leur permettre d'accomplir leurs missions. Cette reconnaissance est une déclaration sans grande portée juridique opérationnelle mais qui amorce une nouvelle dynamique. On reconnaît que leur activité relève de considérations d'intérêt général telle la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs. Le traité de Nice (2000) se traduit également par l'engagement de faire figurer (dans un futur traité constitutionnel européen) l'accès aux SIEG en cours d'élaboration comme un droit fondamental et une dimension de la citoyenneté. Après le livre vert⁷ de la Commission sur les SIG (2003) qui en fait une valeur partagée et un élément essentiel du modèle de société européenne, de vives controverses se font jour au Parlement européen [Herzog, 2003] et le projet de mise en place d'une directive cadre sur les services publics alors envisagé ne pourra ensuite être adopté, après l'échec de l'adoption en 2004 du Traité constitutionnel européen, les élargissements

⁶ Il s'agit pour les télécommunications de l'accès au réseau public, à la télécopie et à internet, de la fourniture d'annuaires et de services de renseignements, de l'accès à des postes public. Il est prévu des compensations pour financer les obligations de service public.

⁷ COM/2003/0270, Livre vert sur les services d'intérêt général.

de l'UE aux PECO en 2004 et 2007 qui renforce la majorité politique des partisans de la libéralisation et des privatisations généralisées, notamment suite au renouvellement du Parlement européen.

Le rôle et les conditions qui permettent aux SIG d'accomplir leurs missions sont cependant juridiquement reconnus. Les principes de continuité, de non discrimination, d'universalité et de transparence des services doivent régir leur action. Leur nécessaire contribution à la cohésion sociale et territoriale de l'UE est également mise en avant.

Cela ne remet cependant nullement en cause, au contraire, le processus d'ouverture à la concurrence, secteur par secteur, et de privatisation des SIEG. Les marges de manœuvre des opérateurs et des États pour l'accomplissement des missions publiques tendent dès lors à se réduire et la libéralisation se poursuit sans évaluation approfondie de ses effets.

D. Les nationalisations temporaires de la crise actuelle

Face à la crise majeure qui a frappé l'économie mondiale en 2008, les pouvoirs publics de nombreux pays ont été amenés à nationaliser. Il s'est agi pour les États de chercher à limiter les effets négatifs de la crise en empêchant notamment la faillite de grandes entreprises en difficulté. De 2008 à 2010, ces nationalisations furent nombreuses à travers le monde (Bernier, 2011)⁸. Les banques, particulièrement affectées par la crise financière, sont les principales concernées. Les nationalisations ou les aides aux entreprises en difficulté ont également mobilisé des ressources très importantes en Europe sans pour autant modifier les modes de gestion et de régulation des activités concernées (Bernier, 2012). L'intervention dans ces entreprises a été conçue dès le départ comme devant être temporaire. Elle ne conduit pas ou peu à modifier la gouvernance des entreprises, notamment dans le secteur bancaire, après le désengagement des États.

La situation financière difficile des États les pousse par ailleurs à revendre rapidement pour réduire le déficit budgétaire. L'ampleur des cessions d'actifs diffère cependant très fortement selon les pays suivant la taille des secteurs publics nationaux et la nature des activités concernées. En 2009 et 2010, les services publics et dans une moindre mesure la banque et l'industrie sont affectés. Mais l'a détérioration de la confiance des investisseurs privés a rendu, en 2011, très difficile les privatisations qui ont concerné quasi-exclusivement la finance (PrivatizationBarometer, 2009, 2010, 2011).

2. Les perspectives d'avenir

Avant de présenter des scénarios d'avenir concernant le rôle qui pourrait être dédié à la propriété ou aux services publics, il est utile de procéder, sur la base de l'analyse rétrospective, à un examen des facteurs clés susceptibles de conditionner les mutations à venir.

⁸Voir dans (CIRIEC, Bance et Bernier, 2011) la table p. 105-107, et supra dans ce papier la figure 1 sur l'évolution des recettes des privatisations.

A. Les facteurs clefs d'un adossement de l'action publique à la propriété ou aux services publics

L'analyse rétrospective montre que les secteurs publics et les services publics sont le plus souvent mobilisés pour remplir des missions assignées par les autorités publiques. Deux catégories de missions seront distinguées : d'intérêt général ; de service public. La notion de missions d'intérêt général a un caractère plus englobant : il s'agit d'actions demandées par les autorités publiques aux organisations pour chercher à atteindre des objectifs censés servir l'intérêt général. En relèvent tout type d'intervention impliquant ces organisations dans le cadre de politiques de régulation : macroéconomique, de lutte contre l'inflation, d'emploi, à vocation structurelle (notamment de politique industrielle ou des services ...) Les missions de service public renvoient plus spécifiquement à des tâches assignées aux opérateurs dans des secteurs reconnus pour leur particularité, notamment en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, pour garantir l'accessibilité et le caractère abordable de services jugés essentiels [Commission européenne, 2004]. Les missions de service public ont également pour objet de pallier les défaillances des marchés.

L'internalisation par les opérateurs des missions publiques est généralement facilitée par le lien hiérarchique qui résulte de la propriété publique [Bance, 1988] : les organisations publiques sont plus directement soumises aux exigences de l'autorité publique que les entreprises privées. Ces dernières sont de facteur de risques accrus voire d'incertitude pour les pouvoirs publics dans la réalisation des missions de publiques du fait des exigences de rentabilité des opérateurs privés : existence d'une contrainte dite de participation ; forte volonté de s'émanciper des missions ou de les édulcorer. Si pour toute forme d'organisation, on peut pointer l'existence de coûts d'agence et d'asymétries d'information permettant aux opérateurs d'échapper au contrôle de la tutelle (phénomène de capture du régulateur), le rapport hiérarchique permet de faire adhérer plus aisément les opérateurs à de fortes missions publiques, qu'ils s'agissent d'interventions à caractère contra-cyclique, d'investissement de long terme ou de cohésion sociale et territoriale. Le développement de la propriété mixte public-privé [Bance, 1988] ou de formes hybrides d'organisation [Ménard, 2002] est également de nature à faciliter cette internalisation de missions publiques. Encore faut-il pour servir l'intérêt général que les autorités publiques spécifient correctement et de manière pertinente les missions qu'elles assignent. Il convient également que les opérateurs soient en mesure d'agir efficacement. Les dérives technocratiques ou les inefficiences d'organisations publiques dans certains pays y ont ainsi porté un discrédit durable, alors que dans d'autres, elles conservent un large crédit par une internalisation efficiente de missions d'intérêt général.

Les missions d'intérêt général ou de service public peuvent cependant être plus ou moins étendues. Leur périmètre et leur intensité dépendent de normes définies en la matière par les autorités publiques et de l'ampleur de dérogations qui sont accordées aux opérateurs vis-à-vis de la concurrence. L'internalisation des missions publiques s'avère plus aisément praticable en environnement monopolistique que concurrentiel. En environnement concurrentiel, les missions peuvent être formalisées et réparties entre opérateurs en cherchant à éviter les distorsions de concurrence [CEEP-CIRIEC, 2000]. C'est dans cette optique que l'UE a précisé les dérogations admises aux principes concurrentiels pour les Services d'intérêt économique général (SIEG). Néanmoins, une forte exposition à la concurrence réduit considérablement la capacité des organisations à exercer leurs missions publiques : si ces dernières

s'avèrent contraignantes sans compensations financières, il en résulte une dégradation rapide des résultats financiers. Et des compensations par des aides d'Etat ou par péréquation tarifaire sont de nature à susciter des distorsions de concurrence.

Ces considérations générales sur les missions publiques et leur mise en œuvre appellent cependant des précisions sur leur modulation dans le temps et dans l'espace. Deux éléments jouent à cet égard un rôle important : les conventions adoptées dans le cadre national et l'internationalisation des économies.

La dimension spatio-temporelle des conventions nationales

Les formes d'intervention publique, les missions assignées aux services ou à la propriété publics sont souvent justifiées par des considérations communes : spécificités sectorielles, besoin pour la puissance publique d'exercer un contrôle étroit sur certaines organisations, indépendance nationale, sécurité d'approvisionnement, nécessité de développer sur le long terme des investissements productifs, régulation conjoncturelle, volonté d'enrayer des faillites d'entreprises, missions de cohésion économique, sociale ou territoriale, etc. [CEEP-CIRIEC, 2000].

Les modalités de l'action publique n'en restent pas moins le produit d'un construit social, fondé sur des représentations de l'intérêt général qui diffèrent d'un pays à l'autre, car forgées dans les espaces nationaux, voire régionaux. Les préférences et les traditions nationales sont ainsi diverses d'un espace à un autre.

L'intervention publique présente, selon les pays, un caractère local ou national plus ou moins prononcé. En l'Allemagne, le rôle joué par les stadtwerke sont révélatrices d'un fort attachement, dans la tradition du socialisme municipal, à la propriété publique locale [Stoffaës, 1995]. En France, la tradition d'une intervention forte de l'Etat central, bien que tempérée par la décentralisation, est restée très vivace.

Les traditions nationales sont plus ou moins largement les héritières de la conception centralisée de l'intervention publique, inspirée de Rousseau et de Hegel, ou au contraire marchéiste, symbolisée par la main invisible smithienne [Rangeon, 1986 ; Bance, 2011]. Les pratiques des Etats ont dès lors un caractère interventionniste plus ou moins prononcé, ce qui se traduit par un rejet ou une adhésion plus ou moins forte vis-à-vis de l'intervention par la propriété publique, par l'octroi aux services publics de plus ou moins larges marges de manœuvre en dérogation de la concurrence.

La perception qu'ont les élites administratives et les décideurs politiques du rôle que peuvent jouer la propriété publique et les services publics en matière d'intérêt général est par ailleurs d'une grande influence sur les représentations nationales ou régionales. Elles peuvent cependant se modifier profondément au cours du temps. C'est ainsi que, pour de nombreux pays européens, les expériences de nationalisations d'après-guerre ont été suivies quelques décennies plus tard par des dénationalisations massives et rapides. Concernant les pays de l'ex-bloc soviétique, le très fort discrédit qui a affecté les organisations publiques du fait de leur fonctionnement bureaucratique a suscité une dynamique analogue. Pour d'autres pays, telle la France, l'acceptation voire la préférence d'une grande partie de la population de la propriété publique, en particulier dans les activités de service public, a cependant eu pour effet de limiter ou du moins retarder les privatisations.

Ces différents éléments d'analyse rétrospective montrent que des changements radicaux d'attitude des autorités publiques vis-à-vis de la propriété ou des services publics ne sont pas à exclure pour l'avenir. Mais de profondes transformations restent conditionnées par l'évolution des contraintes de l'environnement international.

Les contraintes liées à l'interaction des espaces nationaux

Les transformations de l'environnement institutionnel jouent un rôle majeur et croissant dans l'évolution des représentations nationales sur le rôle des secteurs ou services publics. Le processus de construction européenne, en décloisonnant les espaces nationaux, en constitue une excellente illustration. La libéralisation des SIEG et des privatisations massives y ont en effet été impulsées par l'UE pour faciliter l'interpénétration des économies des pays-membres, pour imposer de nouvelles règles qui empêchent les distorsions de concurrence par intrusion des préférences nationales des autorités publiques. L'adoption par la Commission européenne de la doctrine de « l'investisseur avisé en économie de marché » et les contrôles tatillons exercés sur les opérateurs publics relèvent de cette logique institutionnelle [Bance et Monnier, 2000].

A une plus vaste échelle, l'articulation et la coordination dans l'espace mondial des différents pays ou espaces régionaux sont porteurs de transformations des formes d'intervention publique. L'architecture des intérêts généraux locaux, nationaux et régionaux structurent des règles et des normes communes à l'échelle internationale [Bance, 2011]. Les règles adoptées se forgent dans le cadre des institutions internationales (G20, FMI, OMC...). Leur contenu dépend de la capacité des institutions à adopter et faire appliquer par les États-membres de la communauté des politiques publiques de régulation ou d'ouverture internationale à la concurrence. L'adhésion des intérêts généraux nationaux aux dispositions communes s'avère cependant nécessaire dans le cadre d'une société internationale qui repose sur le multilatéralisme. Et les résultats, présents ou à venir, dépendent de négociations internationales et de la volonté des États ou des espaces régionaux d'adopter des positions communes.

L'ouverture à la concurrence des services publics relève ainsi des résultats de négociations au sein de l'OMC, en particulier dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS). La propriété publique en est également tributaire dans les activités marchandes ou dans les secteurs en voie de marchandisation (éducation, santé). Une libéralisation expansive pousse en tout cas à une ouverture réciproque des espaces nationaux. Elle conduit à proscrire le verrouillage du capital des entreprises par la présence d'un actionnaire public, à remettre en cause l'existence de monopoles publics et leur soumission à des logiques publiques nationales.

Une ouverture généralisée à la concurrence soulève à ce titre une question majeure pour l'avenir : celle de la « capacité »⁹ des pouvoirs publics, c'est-à-dire de leur capacité à agir pour faire assumer des missions de régulation économique, sociale et

⁹ On renvoie ici au concept de (Sen, 2005) pour qui la capacité est la possibilité effective d'un individu de choisir diverses combinaisons de fonctionnement, qui reflète donc la liberté dont il jouit pour mener tel type d'action ou un autre.

environnementale en s'appuyant sur des « organisations spécifiques » (Bance, 2004).

B. Le rôle dédié à la propriété ou aux services publics selon le scénario-type

Trois scénarios sont présentés (action publique restreinte, régionalisation, volontarisme multilatéral) où l'on va chercher à préciser :

- la place de la propriété et des services publics,
- les effets à en attendre sur les modalités d'organisation des activités concernées,
- les facteurs propices et de frein au déploiement de la logique qui les sous-tend.

L'action publique restreinte

On se place ici dans la perspective du développement du processus de libéralisation à l'échelle planétaire. Comme le précise J.P. Cling (AUGUR), « l'OMC permet potentiellement de libéraliser l'ensemble des services marchands et non marchands... [et] on peut alors anticiper un essor des investissements directs étrangers débouchant sur la signature d'un accord multilatéral sur les investissements ». Les services publics sont dès lors très directement impactés et on débouche sur un processus de privatisation généralisée des organisations publiques quelle qu'en soit la nature. Cela marque le parachèvement d'un mouvement initié dans les années 1980-2000, notamment de la logique déployée dans l'UE depuis la fin des années 1980 et sa propagation à l'échelle planétaire.

Pour les services publics, l'AGCS se traduit par une ouverture généralisée des marchés, consentie par l'ensemble des espaces régionaux et par la plupart des pays de la planète. Elle vise une ouverture effective des services à la concurrence. Le processus de libéralisation des services publics tend à se généraliser à travers des accords internationaux d'ouverture multilatérale. La libéralisation s'opère cependant tout d'abord dans les secteurs où elle est la plus aisément réalisable et soutenable, en particulier là où une révolution technologique facilite les changements structurels. A l'instar de ce qu'on a pu observer en Europe concernant les SIEG, les grands services publics en réseaux, des télécommunications, des postes, de l'électricité et des transports ferroviaires sont les premiers concernés, dans le cadre d'une dynamique d'ouverture progressive secteur par secteur [Cahiers français, 2007, Bauby, 2011]. Certains secteurs entrent plus difficilement dans la dynamique de libéralisation, tels les services publics locaux des transports voire de l'eau, du fait des réticences locales et de l'attachement aux procédures d'attribution de marché intuitu personae. Les réticences de collectivités locales et régionales sont ici sources de blocages comme on l'a vu en Europe. Pour les services publics de l'éducation et de la santé, l'ouverture à la concurrence peut elle-aussi s'avérer plus longue et difficile à mettre en œuvre du fait des valeurs culturelles et éthiques dont ils sont véhiculaires. L'enseignement supérieur est cependant moins concerné du fait de la plus forte intégration au plan international de l'activité scientifique. Cette dynamique de libéralisation des services publics est alors impulsée par les pays qui se sont déjà préparés à la libéralisation en la mettant en œuvre dans le cadre national ou

régional. L'UE peut jouer à ce titre un rôle d'impulsion pour les services publics en réseau, comme la Commission européenne l'a déjà eue dans le cadre de l'OMC. Ce processus de libéralisation a pour effet de favoriser le développement des investissements transnationaux dans les services et d'assurer l'expansion de groupes internationaux, probablement multiservices.

Comment les missions de service public se trouvent-elles par ailleurs impactées par cette dynamique de libéralisation ? Un processus de cette nature ne peut manquer de réduire la portée des missions : dans le cadre d'une ouverture à la concurrence, des missions de service public trop expansives, plus encore l'existence de missions d'intérêt général contraignantes, l'éventualité pour les opérateurs d'être soumis à des règles fluctuantes et divergentes d'un espace à l'autre, découragent les entreprises et limitent la concurrence. Les autorités publiques sont dès lors confrontées au risque de non-participation des opérateurs, d'autant que le recours à la propriété publique est ici écarté. Les missions de service public s'en trouvent ainsi affectées : cela pousse à une formalisation précise, homogène de ces missions et en réduit la portée. Les préconisations affichées par le syndicat patronal européen Business Europe (ex-UNICE) se placent dans cette optique. La commission européenne a elle-aussi prôné durant les dernières années l'adoption de contrats formulés de manière claire et stable. De quoi bien sûr réduire considérablement la portée des missions de service public et proscrire tout autre type de missions d'intérêt général et tout particulièrement à caractère contra-cyclique ou de politique industrielle. Cela n'écarte cependant pas toute possibilité pour les autorités publiques nationales d'imposer contractuellement des missions de service public, pour assurer notamment l'accessibilité aux services pour l'ensemble de la population, chercher à rendre les services abordables, garantir la qualité... Mais la représentation marchéiste de l'intérêt général et la contrainte de non-participation poussent au laisser-faire, à ce que les missions publiques y soient sinon inexistantes, du moins a minima et adoptées transitoirement pour accompagner le processus de libéralisation. La doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché tend également à devenir une norme universelle proscrivant toute mission substantielle d'intérêt général.

Le corollaire en est également la privatisation généralisée de l'activité productive. Les services publics sont assumés par des opérateurs qui n'ont pas de lien en capital avec les autorités publiques adjudicatrices : il s'agit d'éviter les conflits d'intérêt et l'existence de liens privilégiés entre certains opérateurs (notamment les opérateurs historiques) et les pouvoirs publics, donc les distorsions de concurrence. La mise en place d'autorités de régulation indépendantes se généralise dans cette optique, notamment dans les pays qui s'ouvrent à la concurrence : les missions de ces autorités sont alors principalement de veiller à l'ouverture progressive à la concurrence, à garantir l'égalité de traitement entre concurrents et la soutenabilité d'une concurrence effective. Cela n'empêche pas le développement de nombreux contentieux entre opérateurs, entre opérateurs et consommateurs, entre opérateurs et régulateurs. Enfin, la propriété publique disparaît progressivement à l'échelle planétaire au-delà de ce périmètre des services publics. Les entreprises publiques perdant toute vocation à agir à des fins de régulation économique et sociale ou pour exercer des missions publiques, elles voient disparaître toutes leurs potentialités propres en conservant leurs limites intrinsèques : une moindre souplesse dans le cadre d'alliances stratégiques, de fusions-acquisitions et une suspicion permanente à leur égard de défendre des intérêts nationaux étrangers qui limitent leur croissance à l'international. Le processus de privatisation porte en premier lieu sur les

entreprises ayant une activité ou un potentiel important de croissance à l'international. Il s'étend ensuite aux organisations de toutes natures, en permettant de plus de desserrer la contrainte budgétaire d'États que la crise a fortement endettés.

La concrétisation de ce scénario peut cependant se heurter à cinq types d'obstacles, de nature à en retarder ou même en contrarier l'émergence. Le premier tient à la capacité d'emporter la conviction dans le cadre d'institutions internationales régies par le multilatéralisme. La préservation des intérêts généraux nationaux pousse en effet au maintien des protections réglementaires nationales dans des secteurs mal préparés à une ouverture à la concurrence où on y est attaché à la propriété publique. Il dépend donc de l'ancrage de la conception marchéiste de l'intérêt général ou de sa capacité d'imprégner des traditions nationales différentes dans de nombreux pays. Le second obstacle est relatif aux oppositions sociales suscitées par le processus de libéralisation. Ces oppositions peuvent provenir des salariés, des usagers ou de l'opinion publique, du fait de remises en cause de fonctions de régulation économiques et sociales portées par la propriété et les services publics. Ces mises en causes dépendent largement de la perception des populations vis-à-vis du fonctionnement antérieur des services et de la propriété publique. Le troisième obstacle est inhérent à l'extinction de la concurrence faute d'investisseurs privés ou du caractère non soutenable de la concurrence. L'émergence de monopoles ou d'oligopoles privés pourrait dès lors pousser les États à restaurer la régulation et la propriété publiques à des fins d'intérêt général. Un quatrième obstacle peut surgir d'autres effets concrets du processus de libéralisation-privatisation : l'absence de couverture de besoins sociaux essentiels (comme par exemple la défaillance de l'alimentation électrique) du fait de l'insuffisance d'investissement sur le long terme et du développement des logiques spéculatives. Enfin, un cinquième obstacle peut provenir de la résurgence d'un fort besoin de régulation et d'intervention publique pour faire face à la crise, pour se prémunir contre la pro-cyclicité ou la crise environnementale : nationalisations défensives, besoins d'implication d'entreprises dans l'action contra-cyclique, d'impulsion de technologies d'avenir...

La régionalisation

On se place ici dans la perspective du renforcement du rôle des espaces régionaux par un élargissement du champ de compétences des institutions qui les incarnent. Il peut en résulter une relative continuité vis-à-vis des tendances observées durant les dernières décennies, qui visaient à remédier aux limites du multilatéralisme (Siroën, 2005). Une rupture plus ou moins marquée peut cependant s'opérer eu égard aux tendances passées. Cela peut déboucher sur l'adoption de stratégies protectionnistes, de restrictions commerciales d'ampleur variable dans certaines zones régionales, et dès lors sur l'enclenchement de dynamiques de repli sur l'intra-zone par actions-réactions.

Quoi qu'il en soit, le renforcement du rôle des institutions régionales marque une plus forte dépendance des pays membres vis-à-vis de compromis adoptés au niveau régional. Il procède également d'une logique de développement des échanges internationaux intra-zones régionales. Il repose sur l'affirmation, intra-espaces régionaux, d'une conception commune de l'intérêt général, d'une volonté des États-membres de se protéger par des coopérations intra-zones régionales des effets jugés indésirables de la mondialisation. Il suppose une capacité de nouer des

compromis institutionnalisés. Le principe de subsidiarité peut cependant y avoir une plus ou moins grande consistance suivant la réponse apportée à la question suivante : jusqu'où (sur quel périmètre d'action publique) fait-on primer (en visant l'efficacité de la politique économique) l'intérêt de l'espace régional sur les intérêts nationaux. L'expérience européenne montre que la réponse à cette question, qui pourrait paraître technique et relever de critères d'efficacité économique, procède de compromis politico-institutionnels qui renvoient en premier lieu à l'attachement à la souveraineté qui prévaut dans chaque pays-membre.

Pour ce scénario, il n'existe dès lors pas d'effets univoques sur la propriété et les services publics. Il convient en effet de prendre en compte la diversité des modèles nationaux et régionaux et leur capacité à déployer des approches originales tenant compte de leurs spécificités propres. On pourrait dès lors observer un relatif statu quo. Cela pourrait aussi se traduire par la mise en œuvre d'un processus de libéralisation généralisé des services publics, de banalisation comportementale puis de privatisation des organisations publiques intra-espaces régionaux. Mais cela pourrait au contraire susciter l'adoption dans certains espaces régionaux de normes d'intégration beaucoup plus poussées qui s'appuient sur des structures publiques communes facilitant la conduite des politiques régionales.

Dans le premier cas de figure, la politique régionale n'impacte pas fortement les comportements des États et leurs marges de manœuvre vis-à-vis des entreprises ou des services publics. En d'autres termes, le processus de régionalisation laisse de très larges prérogatives aux États pour mener des politiques publiques nationales à l'appui de la propriété et des services publics. Des missions d'intérêt général et de service public peuvent dès lors continuer à s'exercer avec de larges prérogatives. C'est la situation qui a prévalu durant les trente premières années de construction européenne. Elle suppose que ne soient pas mis en œuvre dans l'espace régional de politiques de libéralisation systématique, qui renvoient alors au second cas de figure.

Dans ce second cas, illustré par le « modèle européen » tel qu'il s'est déployé depuis la signature de l'Acte unique de 1986, le processus d'intégration régionale conduit à l'affirmation, sous l'impulsion des autorités régionales, d'une représentation marchande de l'intérêt général. La conception téléologique qui vise une intégration régionale par la construction d'un marché suscite dès lors une mise en extinction progressive des missions publiques, à commencer par celles qui permettent aux États de promouvoir les intérêts généraux nationaux. Les missions de service public tendent également à s'étioler à l'instar du scénario dit de consolidation, mais cette fois intra-espace régional. Un service universel peut cependant accompagner un processus de dépérissement des missions en phase d'ouverture à la concurrence.

Dans le troisième cas de figure, le processus de régionalisation s'accompagne de transferts progressifs de compétences nationales : leur transposition au niveau régional permet aux institutions régionales de mener des interventions propres qui remplacent une partie plus ou moins étendue de l'action publique antérieure menée par les États-membres. La perte de souveraineté nationale qui caractérise cette situation en limite l'occurrence. Le cas de figure s'avère de plus d'autant plus difficilement soutenable que les pays-membres régionaux présentent des caractéristiques intrinsèques très éloignées les uns des autres, qui poussent à l'adoption de stratégies opportunistes, voire de comportements de passager clandestin, plutôt qu'à la mise en œuvre de stratégies coopératives. Mais il peut cependant se déployer sur la base de coopérations renforcées infrarégionales. La

mise en place de la zone euro en constitue une illustration. Dans cette optique, on pourrait retrouver des potentialités de mise en œuvre de politiques publiques communes régionales ou infrarégionales adossées à la propriété et aux services publics. Il convient alors d'être en capacité de définir, entre pays adhérents, des objectifs communs, de spécifier des missions publiques à vocation régionales ou infrarégionales, de mettre en place des structures publiques d'appui de ces politiques. Comme dans le scénario présenté ci-après, la volonté de produire des biens publics pourrait susciter la mise en œuvre d'actions publiques communes. Des missions d'intérêt général ayant vocation à servir des interventions conjoncturelles ou structurelles peuvent également être visées.

Si les dynamiques régionales peuvent s'exercer différemment d'un espace à l'autre, la convergence n'est pas non plus exclue, soit vers la libéralisation-privatisation, soit au contraire vers une consolidation de la régulation. Une politique de libéralisation et d'ouverture des services publics à la concurrence dans un espace régional amène celui-ci à rechercher une ouverture négociée réciproque avec les autres espaces régionaux. A contrario, des réactions protectionnistes, des mesures restrictives, de régulation forte dans un espace régional, peuvent avoir des effets d'entraînement et susciter un renforcement généralisé de missions d'intérêt général à périmètre régional. La propriété publique peut dans cette optique y jouer un rôle non négligeable.

Cette dernière alternative peut être la phase initiale d'un scénario de régulation globale.

Le volontarisme multilatéral

Ce scénario est celui de la montée en puissance de la régulation mondiale par un renforcement des politiques publiques de manière concertée et coordonnée. Il procède de changements structurels, d'une rupture prononcée vis-à-vis des politiques publiques des dernières décennies. Un nouvel ordre économique international se met en place par l'instauration de politiques publiques supranationales qui cherchent à corriger les déséquilibres économiques et sociaux et à instaurer un développement durable.

La coordination des politiques économiques émerge dans cette optique au plan supranational de l'action du G20 ou d'autres organisations internationales, tels les Nations Unies ou le FMI. Il s'agit dans cette perspective de promouvoir une croissance pérenne, le développement de la production de biens publics mondiaux, la fourniture de services d'intérêt général, une répartition plus équilibrée des richesses (nord-sud, capital-travail...). Le développement des économies du sud les moins avancées se trouve priorisé pour lutter contre la pauvreté, éviter la désertification et les flux migratoires de très grande ampleur aux effets socialement dévastateurs. La recherche d'une croissance équilibrée mais aussi la production de biens publics mondiaux, la préservation contre les risques naturels et technologiques, sont les pierres angulaires de ce nouveau paradigme. Son fondement est une dynamique de globalisation de l'intérêt général, c'est-à-dire d'élaboration par la communauté internationale d'un intérêt général global [Bance, 2011].

On renoue dans cette perspective avec une conception proactive des politiques publiques, mais située cette fois à une échelle mondialisée. Avec la nouvelle

conception de l'intérêt général global, une démarche volontariste de coordination active des politiques publiques nationales ou régionales et de mise en œuvre de politiques globales supplante la conception marchéiste qui s'est imposée après le consensus de Washington. Les politiques publiques n'ont pas pour vocation première l'instauration des dispositifs d'incitation auprès des acteurs privés. Elles se caractérisent par des interventions plus directes, proactives, permettant de réguler l'activité économique et de promouvoir le développement durable. Il ne s'agit donc pas seulement, *via* l'action publique, de remédier comme le recommande l'analyse néoclassique standard à une insuffisante production de biens publics pour cause de défaillances des marchés (du fait de la non-exclusion ou de la non-rivalité des consommateurs). La mise en œuvre de la volonté générale s'exerce cependant également par la production de biens publics globaux afin de garantir les droits fondamentaux des citoyens du monde par un accès aux biens essentiels [PNUD ; Kaul, 2006]. *A minima* et comme le précise dès à présent le PNUD, les biens essentiels sont l'accès à l'eau, l'éducation, les soins primaires. On peut cependant retenir ici une acception plus large de la notion de biens essentiels, qui couvre la panoplie complète des services d'intérêt général, logement et aux services bancaires inclus.

Par-delà la crise économique, une crise environnementale majeure (élévation rapide des températures, accroissement de la fréquence des catastrophes naturelles, généralisation de fortes nuisances à toutes les régions du monde) constitue un puissant moteur de changement de paradigme et d'adoption de mesures volontaristes à l'échelle mondiale. Les dispositifs incitatifs de type marché des droits à polluer ou encore contractualisation avec les opérateurs privés dans les services publics trouvent en effet très clairement leurs limites. Face à un réchauffement climatique rapide, il s'agit de mettre en œuvre de manière urgente des innovations technologiques radicales (et pas seulement incrémentales) pour en limiter les effets et éviter d'atteindre un seuil d'irréversibilité. L'incertitude, surtout radicale, attachée à l'innovation de rupture est très dissuasive pour les opérateurs privés. Les autorités publiques se trouvent face à une contrainte de participation ou à des comportements opportunistes des entreprises rétives à de fortes contraintes d'intérêt général qui, par leurs astreintes, limitent la rentabilité escomptée ou plus encore la rendent incertaine. Ceci est d'autant plus fondé que les investissements nécessaires à la mise en œuvre des innovations de rupture sont élevés, et les conséquences financières d'échecs dus à l'incertitude très fortes. Les capitaux publics et les entreprises publiques jouent dès lors un rôle d'impulsion majeur pour développer les investissements d'avenir dans l'incertain, déployer la recherche et l'implémentation de technologies potentiellement à très fort impact environnemental. Concernant la lutte contre l'effet de serre, les secteurs de l'énergie (notamment de production électrique et substitutives aux combustibles fossiles), des transports (collectifs et à grande vitesse) sont tout particulièrement concernés pour leurs fortes retombées environnementales. Des entreprises publiques sont dès lors des outils de promotion de la recherche-développement pour le développement durable, de diminution drastique des coûts de production d'énergies « propres » et de lutte contre l'effet de serre. Pour susciter des innovations de rupture, des missions contraignantes d'intérêt général sont imposées aux organisations publiques. La mise en place d'entreprises transnationales publiques ou régies par des missions d'intérêt général global vise également, dans un contexte de difficultés financières croissantes des États, à réduire les coûts du développement des technologies nouvelles et l'impact négatif

d'éventuels échecs inhérents aux incertitudes de la recherche scientifique et de l'innovation radicale.

Par-delà les secteurs à fort impacts sur l'effet de serre, d'autres activités peuvent se trouver concernées par de grands programmes d'investissement assortis de fortes missions d'intérêt général. Ainsi, dans le secteur de l'eau, des organisations publiques peuvent être chargées de lutter contre les pénuries et la désertification et lutter ainsi contre la paupérisation des populations et les exodes forcés. Dans le secteur de la finance, de nouvelles régulations macro-prudentielles et un nouveau système monétaire international peuvent émerger de la mise en place de nouvelles institutions supranationales (comme une agence de notation administrative internationale) dont les missions de service public sont d'assurer la stabilité de l'économie mondiale. Les banques elles-mêmes peuvent se voir assigner par voie réglementaire des missions de service public dont l'objet est une croissance économique durable, l'accès de tous aux services bancaires et l'élimination des logiques hyper-spéculatives...

La création d'organisations ou d'entreprises publiques transnationales, mais aussi la contractualisation avec les opérateurs privés, se traduisent en tout cas par la spécification de missions de service public ou d'intérêt général étendues. De plus, leur paramétrage ne s'effectue plus à l'échelle nationale, voire sous l'influence d'un espace régional comme l'UE, et ne vise donc plus à servir des intérêts nationaux ou régionaux. Il s'effectue sur la base de compromis institutionnalisés à l'échelle internationale qui prennent en compte au premier chef l'intérêt général global.

Ce scénario ne semble cependant pouvoir émerger qu'en cas de crise mondiale dont les effets dévastateurs sont comparables à ceux de la grande dépression des années 1930 et/ou d'une crise environnementale aux effets profondément destructeurs. Son émergence paraît improbable en cas contraire car la métamorphose de la régulation mondiale se heurte aux limites du multilatéralisme et à la faible capacité des institutions internationales actuelles.

A moins que de fortes tensions interrégionales, dans un contexte de croissance très ralentie, de chômage massif et de crise écologique, ne changent radicalement la donne.

Bibliographie

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

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

Bance P., Libéralisation et nouvelle gouvernance des services publics en réseaux : crépuscule ou renouveau du « service public à la française », *Revue Congolaise de Gestion*, n°8, Janvier-Juillet 2004

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

Bance P., Repenser la gouvernance mondiale des politiques publiques face à la crise ?, Colloque international, La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 28-29 mai 2011-b

Bance P. et Monnier L., *Entreprises publiques et construction communautaire*, in Politique économique et construction communautaire, coordonné par P.J. Lehmann et L. Monnier, L'Harmattan, 2000.

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

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

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

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

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*, Experts and Political Reports, mai 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, Bance P. et Bernier L., *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, 2011

Cling J-P., Global Trade, WTO and Regionalism in 2030, AUGUR

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

Delorme R. et André C., *L'État et l'économie*, Seuil, 1983

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

Grefte X., *Gestion publique*, Précis Dalloz, 1999

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

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

Kaul I., *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.

- Lordon F., *La crise de trop - Reconstruction d'un monde failli*, Fayard, 2009.
- Mazier J., *Le rôle d'entraînement du secteur public*, Cahiers français, n° 214, 1984.
- Ménard C., *Règles concurrentielles et formes organisationnelles hybrides*, in Bienaymé A., *Les Nouvelles approches de la concurrence*, Economica, 2002.
- Meynaud J., *Etudes et documents sur l'entreprise publique*, Revue économique, 1957, Volume 8, n°3
- OECD (2011), *The size and composition of the SOE sector in OECD countries, OECD Corporate Governance Working Papers, No.5*, by Hans Christiansen, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kq54cwps0s3.pdf?expires=1369949980&id=id&accname=quest&checksum=B0D422BF8FB5D3717EC8684DE0A2747F>
- Pernin A., *Des dysfonctionnement de la raison communautaire : une analyse à partir du contrôle des transferts État – entreprises*, Critique de la raison communautaire, sous la direction de L. Cartelier, J. Fournier et L. Monnier, Economica, 1996
- PNUD, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/toc.html>
- PrivatizationBarometer, Reports 2010, 2009, www.privatizationbarometer.net
- Rangeon F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986.
- Rapport J. Bergougnot, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat général du plan, La documentation française, 2000
- Saint-Etienne C., *L'État au cœur des deux lectures des crises*, in Dockes P. et Lorenzi J-H (Eds), *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.
- Siroën J.M., *La régionalisation de l'économie mondiale*, La découverte, 2004.
- Stiglitz J. E., *La grande désillusion*, Fayard 2002.
- Stoffaës Ch., (Commission présidée par), *Services publics, question d'avenir*, Commission Générale du Plan, Editions Odile Jacob, La documentation française, 1995.