

Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France

L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques

Réalités d'aujourd'hui et perspectives

Sous la direction de Philippe BANCE



Économie publique et économie sociale

L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques

Réalités d'aujourd'hui et perspectives

Les organisations publiques ont des statuts divers : entreprises publiques, régies, établissements publics, administrations. Mais, partout dans le monde, quel que soit ce statut, elles sont chargées de remplir des missions d'intérêt général définies par leurs autorités publiques de tutelle, qui peuvent être locales, nationales, voire supranationales. Du bon accomplissement de ces missions dépend la légitimité de ces organisations. L'objet de cet ouvrage est d'analyser comment les organisations publiques assument ou seraient en mesure d'assumer à l'avenir ces missions, en d'autres termes comment elles peuvent les internaliser. Cette analyse est d'autant plus nécessaire qu'après des décennies de contestations et de réformes de l'intervention publique (privatisations et déploiement de la nouvelle gestion publique), la question de l'efficacité des organisations publiques est d'une grande actualité et conditionne leur avenir. L'ouvrage montre la nécessité de fonder cette internalisation autour de principes communs et d'une vision partagée de l'intérêt général tout en la déclinant diversement selon les caractéristiques des organisations et de leurs missions, en faisant preuve de souplesse et de pragmatisme.

Cet ouvrage est, après *L'action publique dans la crise*, le second de la collection « Économie publique et économie sociale », à être réalisé sous la direction de Philippe Bance par des experts de la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France. Ont contribué à son élaboration : Philippe Bance, Pierre Bauby, Luc Bernier, Jean-Claude Boual, Étienne Charbonneau, Jonas Didisse, Jacques Fournier, Thierry Mignauw, Nathalie Rey, Mihaela Similie et Cathy Zadra-Veil.

Illustration de couverture : © Ceresnak, Can Stock Photo Inc.

PRESSES UNIVERSITAIRES DE ROUEN ET DU HAVRE





L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques

Collection « Économie publique et économie sociale »

Dirigée par Philippe Bance, président de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France et du Conseil scientifique international du CIRIEC, directeur-adjoint du laboratoire CRÉAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen, délégué scientifique au HCERES (Haut-Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

Comité scientifique:

Malika AHMED ZAÏD, professeure à l'université de Tizi Ouzou et directrice du laboratoire REDYL, CIRIEC-Algérie.

Alain Arnaud, président du CIRIEC-France et vice-président du CIRIEC international, président de la Mutualité Fonction publique (MFP).

Franck Bailly, maître de conférences à l'université de Rouen.

Pierre BAUBY, chercheur en sciences politiques.

Luc Bernier, professeur à l'ÉNAP Canada, CIRIEC-Canada et président du conseil scientifique international du CIRIEC.

Marcel Caballero, vice-président du CIRIEC-France, président d'honneur de l'Institut de coopération sociale internationale (ICOSI).

Danièle DEMOUSTIER, maître de conférences de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble, co-présidente de la commission scientifique « Économie sociale » du CIRIEC-France.

Fabienne Fecher, professeure à l'Institut des sciences humaines et sociales de l'université de Belgique, éditeur de la revue internationale *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative.*

Jacques FOURNIER, Conseiller d'État honoraire, président d'honneur du CIRIEC-France, ancien président de Gaz de France, de la SNCF et du CEEP.

Florence JANY-CATRICE, professeure à l'université de Lille 1, membre de l'IUF, responsable du master « Action publique, institutions et économie sociale et solidaire ».

Hugues Jennequin, maître de conférences à l'université de Rouen.

Jacques Mazier, professeur à l'université de Paris 13.

Nadine RICHEZ-BATTESTI, maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'université d'Aix-Marseille, co-présidente de la commission scientifique « Économie sociale » du CIRIEC France.

Déjà paru dans la collection:

Philippe Bance (dir.), L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe?, 2012.

Philippe Bance (dir.), Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe?, 2012.

Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France

L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques Réalités d'aujourd'hui et perspectives

Sous la direction de Philippe BANCE

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays.

Composition: TypoT_FX.

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2017 Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex http://www.univ-rouen.fr/purh

Collection « Économie publique et économie sociale » ISSN : 2261-8635

ISBN: 979-10-240-0395-5

Préambule

Cet ouvrage est le produit d'une recherche menée du second semestre 2012 au premier semestre 2014 par la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France. Portant sur l'aptitude des organisations publiques à internaliser les missions d'intérêt général, cette recherche a été réalisée parallèlement aux travaux de la commission scientifique internationale « Entreprise publiques – Services publics » du CIRIEC dont la thématique de recherche a porté quant à elle sur « le futur des entreprises publiques ». Ces travaux du CIRIEC-France ont ainsi un objet d'étude plus large que ceux de la Commission internationale, puisque concernant non seulement les entreprises publiques mais aussi le secteur public non marchand. Sa thématique est également plus circonscrite sur le champ particulier de l'internalisation des missions publiques.

Les travaux de la commission scientifique internationale (présidée par Massimo Florio, université de Milan) ont donné lieu pour leur part en 2013 à trois séminaires internationaux (Berlin, Bruxelles, Milan), pour se conclure par une conférence internationale organisée à Paris, au ministère de l'Économie et des Finances, le 25 février 2015, réunissant chefs d'entreprise, décideurs politiques français et européens, ainsi qu'universitaires, sous le patronage de Carole Delga, ministre de la Consommation, de l'Artisanat et de l'Économie sociale et solidaire. Les résultats de la recherche internationale ont fait l'objet de différentes formes de publication : un ouvrage, coordonné par Luc Bernier (ÉNAP, Canada), publié en 2014 chez Peter Lang-CIRIEC, série « Social Economy & Public Economy », et intitulé Public Enterprises Today: Mission, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases; un numéro spécial des *Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, coordonné par Philippe Bance (université de Rouen) et Gabriel Öbermann (université de Vienne); des publications dans la revue Journal of Economic Policy Reforms et dans les Working papers du CIRIEC.

Remerciements

Ils s'adressent tout d'abord à l'ensemble des membres de la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France, qui ont collectivement discuté des contributions et permis, par leurs remarques pertinentes, de les améliorer.

Il convient également de remercier Pascal Petit, directeur de recherche émérite au CNRS, et Hugues Jennequin, maître de conférences en économie à l'université de Rouen et membre du comité éditorial de la collection « Économie publique et économie sociale » des PURH, qui ont évalué « en aveugle » l'ouvrage et, par leurs suggestions constructives, ont contribué à son amélioration.

Le livre a également bénéficié du soutien actif du CIRIEC-France, de son président, Alain Arnaud, de son président d'honneur, Jacques Fournier, de son vice-président, Marcel Caballero, et de sa secrétaire de bureau, Nicole Guillard, qui a veillé à la bonne organisation des six réunions de coordination et de discussion des travaux.

Introduction

L'internalisation des missions d'intérêt général : une question centrale pour jauger la pertinence et la portée de l'action des organisations publiques

Philippe BANCE

Le concept d'internalisation est communément utilisé dans l'analyse économique pour désigner la prise en charge par une organisation de certaines activités ¹. C'est alors l'antonyme du concept courant d'externalisation. En recourant au concept d'internalisation, on cherche généralement à préciser les raisons, notamment économiques ou stratégiques, qui poussent les acteurs concernés à renoncer à confier certaines de leur(s) activité(s) à un ou plusieurs tiers.

Dans cet ouvrage, qui traite de l'internalisation des missions d'intérêt général, l'objet d'analyse porte plus spécifiquement sur les modalités de prise en compte et d'exécution par des organisations publiques de telles missions. Ces missions sont par nature spécifiées par les autorités publiques compétentes qui pour les faire exécuter ont recours à des organisations. Il s'agit dès lors d'étudier comment les organisations publiques assument les activités d'intérêt général qui leur sont assignées par les autorités publiques. Le champ d'analyse est cependant polymorphe. Les missions assignées peuvent être formellement spécifiées (par la loi, par voie contractuelle) ou présenter un caractère informel (à travers des relations de gré à gré entre les autorités de tutelle et les organisations). Elles peuvent l'être par des autorités publiques au périmètre de compétence géographique plus ou moins étendu (local, régional, national voire supranational), voire relever de spécifications conjointes de ces différents types d'autorités. Les organisations publiques en charge des missions d'intérêt général sont variées: elles peuvent être marchandes ou non marchandes, situées dans

^{1.} Il existe une autre acception usuelle du concept d'internalisation, issue de la théorie néoclassique standard, dont ne traite pas de manière centrale cet ouvrage: la manière dont les agents économiques sont amenés à moduler leurs comportements pour prendre en compte les effets positifs (on parle aussi d'externalités positives) ou négatifs (d'externalités négatives) qu'ils génèrent par leurs actions sur les autres agents. Dans cette optique, il s'agit souvent de spécifier comment, par des actions publiques appropriées, mettre en conformité le comportement des agents avec l'intérêt général, en faisant en sorte qu'ils internalisent les externalités (accroissent les externalités positives ou en réduisent leurs externalités négatives).

12 Philippe Bance

des secteurs divers qui ont vocation à répondre différemment à des missions d'intérêt général. L'exécution de ces missions s'effectue également dans des contextes différents, et notamment en environnement plus ou moins ouvert à la concurrence voire en situation de monopole. Les statuts juridiques des organisations sont divers (administrations, autorités administratives, régies, entreprises publiques...), ce qui les place plus ou moins directement sous l'autorité des pouvoirs publics. Elles peuvent aussi avoir des marges d'autonomie plus ou moins grandes vis-à-vis de leur tutelle. Et toutes ces caractéristiques varient dans le temps et dans l'espace.

Quoi qu'il en soit, l'internalisation par ces différentes types d'organisation des missions d'intérêt général est un thème d'une grande actualité et ceci pour au moins trois types de raisons. En premier lieu, les dernières décennies ont été marquées par une montée en puissance des prérogatives de l'UE sur les règles de fonctionnement des organisations publiques et en particulier sur leurs marges de manœuvre. Ces règles continuent à se préciser, régissant les comportements et les rapports des organisations avec leur tutelle. Deuxièmement, les évolutions du périmètre du secteur public rendent nécessaire de repenser la manière dont les organisations publiques assument les missions d'intérêt général. La contraction du secteur public interrogeait déjà sur la manière dont des organisations moins nombreuses peuvent contribuer à la mise en œuvre de missions d'intérêt général restant de grande ampleur. Comme l'a montré le précédent ouvrage de la Commission scientifique du CIRIEC France², la crise qui s'est déclenchée en 2008 et qui a suscité une certaine défiance vis-à-vis des marchés, en particulier financiers, pousse de nouveau à la réflexion sur la résurgence d'un renforcement du rôle de l'État, des missions d'intérêt général, et de la place des organisations publiques dans cette optique. Troisièmement, dans le cas français, l'adoption en 2001 de la LOLF, sa montée en puissance progressive et son arrivée aujourd'hui en phase de maturité, modifie les relations entre l'État et ses opérateurs, ce qui incite également à pousser la réflexion sur la nature et les modalités de mise en œuvre des missions publiques.

Pour ces différentes raisons, c'est aussi la question de l'efficacité de l'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques qui se pose pour l'ensemble d'entre-elles. Cette question de l'efficacité est en effet essentielle pour juger de la portée de leur action et finalement de l'intérêt qu'il y a pour les autorités publiques à y recourir. Quelles que soient ces organisations publiques, elles ont vocation à répondre à un besoin d'intérêt général : cela a justifié leur création et reste ultérieurement la raison première de leur existence, même si ce besoin change de nature ou évolue dans le temps. Mais, l'exécution de missions d'intérêt général

Voir notamment la conclusion de cet ouvrage publié en 2012 aux PURH sous la direction de P. Bance et intitulé L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe.

Introduction 13

n'est pas l'apanage des seules organisations publiques : entreprises privées, associations, mutuelles ou coopératives peuvent en être les délégataires. La question de la bonne internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques se pose ainsi d'un point de vue comparatif. C'est le cas aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que, depuis plusieurs décennies et sous l'impulsion des analyses néolibérales, des attaques systématiques ont porté contre l'action publique reposant sur l'organisation publique. La théorie de la bureaucratie, la théorie des droits de propriété ont notamment cherché à discréditer l'intervention publique en centrant le débat sur la faible efficacité des organisations publiques, sur la supériorité intrinsèque des organisations privées et du plein exercice des droits de propriété privée. L'approche est univoque et très marquée par son caractère idéologique. Elle n'en a pas moins contribué avec le consensus de Washington à une mondialisation libérale qui a débouché sur une sensible réduction dans le monde de la taille des secteurs publics marchands. Pour autant, après trois décennies de privatisations, force est de constater que de très nombreuses organisations publiques assument aujourd'hui et partout dans le monde des missions d'intérêt général. Des nationalisations, perçues il est vrai comme temporaires, et un processus de remunicipalisation se sont même produits depuis la crise, ce qui montre un regain d'intérêt pour une action publique adossée aux organisations publiques. L'analyse nécessite en tout cas d'être menée avec discernement et modulée selon le type d'organisation publique en question.

Les neuf études réunies dans cet ouvrage, subdivisé en deux parties, traitent dans cette perspective de ce sujet important de l'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques en focalisant sur le contexte européen et en particulier français. Les divers chapitres sont des contributions de spécialistes, chercheurs et praticiens, de disciplines diverses: économie, droit, gestion, science politique. La première partie adopte une perspective horizontale. Cinq contributions y précisent en quoi le cadre institutionnel, la nature des missions d'intérêt général et les particularités des organisations publiques, marchandes ou non marchandes, conditionnent les formes d'internalisation des missions publiques. On explicite dans cette optique les dynamiques que connaissent, sont susceptibles de connaître ou devraient connaître les organisations publiques au regard des missions qui leur sont assignées et des marges de manœuvre dont elles disposent. Dans la seconde partie du volume, quatre contributions sont consacrées plus spécifiquement aux déclinaisons sectorielles de l'internalisation des missions d'intérêt général. On y étudie en particulier les formes d'internalisation des organisations publiques dans l'enseignement supérieur et la recherche, dans les secteurs bancaire, de l'eau et des chemins de fer.

La première partie débute par une étude de Jacques Fournier concernant « l'architecture et la déclinaison des missions publiques ». Il y analyse,

14 Philippe Bance

en amont de la question de l'internalisation par les organisations, les modalités de spécification des missions d'intérêt général et les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour en faire assurer la bonne exécution. Le point de départ de l'analyse est la notion d'intérêt général, dont on décrit les composantes dans le contexte français. Une novation importante y est apparue avec les dispositions de LOLF dont on analyse l'inspiration - un new public management (NPM) à la française -, la présentation (une hiérarchie complète et structurée des missions, des objectifs et des indicateurs de l'action publique), la ligne de force (la volonté d'instaurer une gestion à la performance) et la mise en œuvre (à laquelle les diverses parties prenantes ne sont que très insuffisamment associées). Si la LOLF ne concerne que l'État, l'étude décrit également la manière dont ses interventions se combinent sur le terrain avec celles des autres intervenants, opérateurs nationaux et surtout collectivités territoriales, aboutissant ainsi à ce que l'on peut appeler une coproduction de l'action publique. La contribution examine dans un second temps les leviers dont disposent les pouvoirs publics pour encadrer et stimuler l'exécution des missions. Sont analysées à ce titre les dispositions prises en ce qui concerne le choix du statut de l'opérateur, la désignation de ses responsables, la formation de ses agents, l'organisation de son fonctionnement, le contrôle exercé sur ces activités. Quelle est sur l'ensemble de ces sujets l'originalité de l'action publique? Il existe à coup sûr, répond l'auteur, une culture propre du secteur public, qu'il faut inculquer, préserver et enrichir. Cela n'exclut nullement que le management de l'organisation publique puisse gagner à entrer en comparaison, sur un certain nombre de points, avec celui des entreprises privées.

La seconde étude de Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil, intitulée « L'internalisation des missions de service public et les organisations publiques locales », précise l'impact de la construction européenne sur la capacité à agir en dérogation aux règles de droit commun et de la concurrence dans les cas spécifiques de la prestation de services par l'autorité publique et de la coopération entre autorités publiques. Il en ressort que la législation communautaire définissant l'activité in house ou la quasirégie, est le résultat d'un long processus au sein de l'UE pour définir ce qui est dénommé la « libre administration des collectivités territoriales », en application du principe de subsidiarité et des règles du marché intérieur. Elle résulte principalement de la jurisprudence de la CJUE, le législateur communautaire s'étant révélé défaillant en la matière, du moins jusqu'à ces derniers mois. De même, la coopération public/public a d'abord été définie par la jurisprudence de la CJUE, pour être ensuite reprise et précisée par les directives « marchés publics » et « concessions » adoptées en début d'année 2014. Cette coopération doit permettre à une collectivité de remplir des missions de service public pour une autre, ce qui implique l'internalisation par l'une des missions définies par l'autre, en intégrant donc des pratiques, voire des cultures, différentes, afin de répondre aux besoins de service public. De plus, l'articulation du droit européen et du droit national Introduction 15

s'est avérée parfois compliquée à mettre en œuvre, du fait de modes de raisonnements différents et de cultures juridiques nationales rencontrant des difficultés pour intégrer le raisonnement communautaire. Il en ressort que le développement de la coopération public-public dépend finalement à présent de la volonté politique et citoyenne de remettre au centre de la construction européenne des objectifs de long terme, de redonner toute leur importance aux biens communs ainsi qu'une réelle capacité pour les organisations publiques d'internaliser cette volonté.

Dans la troisième contribution, intitulée « Remettre à l'endroit le rapport principal agent ». Pierre Bauby analyse les modalités d'internalisation des missions de service public qui se sont déployées dans l'UE pour préconiser des pistes d'amélioration. Dans le modèle idéal, l'autorité publique responsable – nationale, régionale ou locale –, dite « autorité organisatrice », est censée définir les objectifs et finalités qui font relever un service de la catégorie juridique « service public », donc de normes et règles spécifiques par rapport au droit commun de la concurrence et de l'économie de marché. Elle s'assure que ces missions sont mises en œuvre par l'opérateur en charge du service, en assure le contrôle et l'évaluation. Depuis un demisiècle, des questionnements se sont développés quant à la nature même des relations bilatérales qui s'établissent entre une autorité publique et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des missions qu'elle a définies. Ces relations sont-elles – peuvent-elles être – équilibrées? Peut-il exister des modes vertueux de coopération entre ces deux acteurs? Ou bien la nature même de ce face-à-face repose-t-elle sur de tels déséquilibres que le modèle idéal se montrerait non seulement pervers, mais impossible même à mettre en pratique. Il est nécessaire dans cette perspective d'avoir une définition claire des missions et des modalités de leur accomplissement de la part de l'autorité publique. Il est utile d'opérer une séparation entre autorité organisatrice et opérateur(s) afin de sortir du « modèle de l'entre soi », dans lequel les mêmes élites passent d'une fonction à l'autre. Il conviendrait aussi de définir de réelles procédures de gouvernance et de régulation publique. d'évaluation, ainsi que des critères d'évolution dans le temps et dans l'espace. La gouvernance devrait associer, à chaque niveau territorial, tous les acteurs concernés: non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs, les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Une gouvernance multi-acteurs apparaît plus efficace et démocratique, même si elle est en apparence plus complexe, voire instable.

Les deux contributions suivantes traitent des organisations marchandes que sont les entreprises publiques. Luc Bernier montre dans son étude, intitulée « Internalisation des missions et hybridation : les entreprises publiques aujourd'hui », que l'internalisation des missions d'intérêt général par les entreprises publiques est une question importante qui suscite aujourd'hui un réel regain d'intérêt. C'est notamment le cas dans les pays anglo-saxons eux-mêmes où on comprend mieux le rôle essentiel de l'État dans le développement économique. Ceci étant, l'internalisation est un phénomène

16 Philippe Bance

complexe dans des organisations comme les entreprises publiques que l'on peut qualifier d'hybrides: les entreprises publiques poursuivent en même temps une logique commerciale et des objectifs de politique économique ou industrielle. L'internalisation peut ainsi y être gérée, négociée, partielle, glisser temporellement. Hydro-Québec en constitue une bonne illustration, la logique commerciale s'y est notamment développée pour répondre aux besoins financiers de l'État. L'hybridité crée de plus un cycle dans les relations entre le gouvernement et son entreprise. Malgré la difficulté de gérer l'État moderne, il peut y avoir des avantages à faire au lieu de faire faire. Le lien hiérarchique, même ténu, peut être préférable au marché. C'est ce que redécouvrent de nombreux gouvernements, du municipal au national, par exemple pour la gestion de l'eau. Il faut alors réfléchir à des modes de gouvernance qui permettent de faire internaliser efficacement les objectifs. Les organisations publiques se situent dans des réseaux institutionnels complexes avec lesquelles elles interagissent et négocient leur espace, leur marge de manœuvre tout en devant remplir la mission qui leur est confiée. L'autonomie de ces organisations est ainsi toute relative...

Philippe Bance, dans l'étude intitulée «Entreprise publique et politique économique. Une combinatoire d'avenir?», conclut la première partie de l'ouvrage en s'interrogeant sur la capacité des entreprises publiques à internaliser dans le futur des missions de politique économique. Le point de départ de l'analyse est la transformation en profondeur depuis l'après-guerre de leur rôle instrumental de régulation macroéconomique. En Europe, le pilotage des entreprises publiques par les autorités nationales, caractérisé par des cycles de banalisation et de publicisation de leurs comportements, est un modèle du passé. L'entreprise publique « en uniforme » a vécu. Le consensus de Washington et le processus de construction européenne ont même débouché depuis les années 1980 sur des privatisations massives et sur un renoncement général à la régulation macroéconomique par l'entreprise publique. Pourtant, face à la crise actuelle, il existe un fort besoin de se doter d'instruments de régulation macroéconomique et de repenser l'action publique. L'analyse porte dès lors sur les conditions d'un renouveau du rôle de l'entreprise publique dans le cadre de politiques publiques proactives. Ces conditions apparaissent très exigeantes, ne pouvoir être satisfaites que sous les effets catastrophiques de la résurgence d'une crise systémique ou, à plus long terme, de catastrophes naturelles de très grande ampleur. Le renouveau du rôle instrumental des entreprises publiques nécessiterait cependant l'instauration de nouvelles gouvernances afin d'éviter un retour à certains travers du passé: déstabilisation des plans d'entreprise, excès de centralisme... Des conseils de surveillance et de pilotage stratégique pourraient y contribuer: en veillant à l'adéquation des stratégies et des moyens des entreprises avec les missions publiques, en impulsant la mise en œuvre d'évaluations participatives dans une perspective d'apprentissage et de dynamisation des acteurs autour des missions stratégiques élaborées en commun.

Introduction 17

L'analyse des modalités sectorielles d'internalisation des missions publiques, qui est l'objet de la seconde partie de l'ouvrage, est réalisée selon un double schéma analytique. Deux études, relatives au système d'enseignement supérieur et de recherche d'une part, financier d'autre part, précisent comment les organisations publiques répondent aux missions d'intérêt général du champ d'activité concerné, avec dans le premier cas des opérateurs très majoritairement publics et non marchands, dans le second cas essentiellement privés. Les deux suivantes, relatives l'une au secteur de l'eau, l'autre du ferroviaire, sont quant à elles des études de cas sur le mode d'internalisation des missions d'intérêt général par une organisation publique exerçant un service public local dans le premier cas, national dans le second.

Dans le chapitre VI, « Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français », Philippe Bance et Jonas Didisse analysent les récentes transformations des relations des universités françaises avec leur tutelle. Si la loi LRU, le passage aux compétences élargies et la récente loi ESR n'ont pas foncièrement modifié les missions assignées aux universités, leur internalisation par les opérateurs a profondément changé. Les universités se sont vues dotées de compétences nouvelles dont l'objet est de leur permettre d'adopter des stratégies propres, d'optimiser l'utilisation de leurs ressources et d'améliorer leur performance. Dans un contexte budgétaire contraint, les directions d'universités sont cependant amenées à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, alors que les transferts de charges ne sont pas totalement compensés par les pouvoirs publics. Le système français reste néanmoins un modèle de type hiérarchique, à cause du poids de la tutelle et des financements publics. Mais, l'accroissement des financements sur projets et de la concurrence entre les établissements universitaires lui confère un caractère de plus en plus hybride. Certaines universités disposent des moyens pour se positionner dans la cour des grandes à l'échelle mondiale, alors que les caractéristiques des autres les amènent plutôt à n'être que des opérateurs régionaux et à dépendre de manière croissante des régions. Une montée en puissance du dualisme en émane au sein de l'ESR. Parallèlement à la dynamique de positionnement sur le marché mondial de l'enseignement supérieur et de la recherche, une autre logique tendra à l'avenir à transformer plus encore les modalités d'internalisation des missions publiques: le développement d'une gouvernance multi-niveaux, dans laquelle seront de plus en plus étroitement impliqués divers opérateurs répondant conjointement à des missions publiques à la fois régionales et nationales.

Dans la septième étude, intitulée « Le système financier français face à ses missions d'intérêt général: le choix d'une internalisation par les établissements privés », Nathalie Rey analyse les missions d'intérêt général du système financier français en précisant notamment l'évolution du cadre juridique qui les définit. Elle réalise également un état des lieux du système financier public, depuis le programme de privatisation du secteur financier concurrentiel engagé après 1986. Elle montre que l'État a une

18 Philippe Bance

forte légitimité à intervenir dans le système financier afin d'assurer le développement économique et social du pays et en garantir le financement. pour contribuer à l'ajustement optimal des comportements des agents économiques et la stabilité du système. Cette intervention s'exerce par des missions d'intérêt général telles que le droit au compte, la lutte contre l'exclusion bancaire, l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises, le développement des activités de prêts à caractère d'intérêt collectif. L'intervention peut se faire directement par le biais des opérateurs publics et, indirectement par la législation, la régulation et le contrôle. En France, l'État contrôle et supervise indirectement le système financier au travers de deux établissements indépendants, l'ACPR et l'AMF, adossés à la Banque de France auxquels il a confié des missions de protection, de contrôle et de régulation. Le désengagement progressif de l'État français en tant qu'actionnaire a conduit à un très fort repli du secteur public qui est aujourd'hui constitué pour l'essentiel de trois établissements, la Banque postale, la Banque publique d'investissement et la Caisse des dépôts et consignations. Les pouvoirs publics français ont ainsi fait le choix de faire reposer principalement pour ne pas dire essentiellement l'internalisation des missions publiques sur les établissements privés: le système financier français est désormais dominé par un secteur privé contrôlé et régulé par des autorités publiques indépendantes.

Dans le chapitre VIII concernant « la remunicipalisation de l'eau à Paris », l'accent est mis par Pierre Bauby et Mihaela Similie sur les défis et la portée de la remunicipalisation. Partant de l'analyse de l'évolution des enjeux et des conditions de mise en œuvre des missions du service public et de la manière dont l'autorité organisatrice exerce son rôle en relation avec les opérateurs du service, l'étude montre que la remunicipalisation a créé en principe des conditions plus favorables à l'internalisation des missions. La ville de Paris, autorité organisatrice, dispose de moyens supérieurs pour définir des objectifs précis et mesurables, s'assurer de leur mise en œuvre. les évaluer et donc les préciser ou les modifier, en fonction de l'évolution de la situation et des besoins. La formulation d'un contrat d'objectifs est également une avancée, bien que ses aspects techniques restent méconnus des usagers. La présence des élus et des représentants des usagers au sein du conseil d'administration de la nouvelle régie et de comités consultatifs des usagers peut aussi faciliter l'internalisation des missions de service public. Avant de retourner en gestion publique, le contrôle de la ville sur sa société d'économie mixte et sur les deux opérateurs de distribution a été quasi-inexistant. Mais, un monopole public temporellement illimité peut également chercher à exploiter les asymétries d'informations, un fort différentiel de capacité d'expertise pour extraire des rentes à son profit ou de celui de son personnel, ou pour de tout autres objectifs que de service public. En dépit des mutations du système de gouvernance, le fait qu'à Paris n'existe pratiquement que de l'habitat collectif empêche les acteurs du service public de l'eau d'avoir un contact direct et régulier avec la masse des usagers-citovens. De manière plus générale, la nouvelle gouvernance Introduction 19

publique place l'eau au carrefour d'enjeux économiques, sociaux, démocratiques et environnementaux, qui dépassent le cadre géographique de la ville.

Dans la contribution de Thierry Mignauw, intitulée « La SNCF est-elle un instrument efficace d'internalisation des missions publiques? », ce sont les modalités particulières d'internalisation dans les chemins de fer qui se trouvent questionnées, dans un contexte de libéralisation européenne, de contestation du modèle de l'entreprise publique, plus encore de l'établissement public, et dans la perspective actuelle d'une réforme ferroviaire française de grande ampleur. L'étude explicite les avantages de la gestion publique pour internaliser des missions publiques à travers la combinatoire d'une part de la culture de l'entreprise, du client et de la concurrence et d'autre part de celle de l'intérêt général, du service des usagers et du service public. Pour autant, existent des risques de banalisation dans les transformations en cours. Réduite au seul rôle d'opérateur de transport en univers concurrentiel soumis aux mêmes règles que ses concurrents, la SNCF est incitée à devenir un grand groupe de transport multimodal et international perdant ainsi ses spécificités. La bonne internalisation des missions publiques passe par l'existence d'un cadre élargi de ces missions. Et ce cadre élargi doit inclure la responsabilité de l'infrastructure avec les missions qui en relèvent : le système de sécurité, le retour d'expérience dans sa globalité, le système ferroviaire dans sa conception, l'amélioration et le fonctionnement d'ensemble, la qualité du service rendu aux usagers dans sa totalité, la politique d'équipement du réseau ferroviaire du pays et des régions... Bien entendu, ces responsabilités ne peuvent s'exercer de manière exclusive, mais en liaison avec l'État et les collectivités. D'où l'intérêt d'internaliser l'esprit de service public au sein de la SNCF, chez l'ensemble de ses personnels. Là se situe l'enjeu de la réforme ferroviaire en cours: ou on aboutira à une réforme en trompe-l'œil établissant une coordination lâche entre l'opérateur et l'infrastructure au sein d'une structure molle ou on établira un ensemble système, fortement gouverné et astreint au respect de règles draconiennes pour permettre la concurrence.

I^{re} partie

ÉTUDES HORIZONTALES

Chapitre 1er

Architecture et déclinaison des missions publiques

Jacques FOURNIER

Comment s'opère l'internalisation, par les organisations publiques, des missions d'intérêt général qui leurs sont assignées par les autorités publiques? Par-delà toutes les différences que l'on peut recenser dans les situations concernées, selon le domaine d'activité, le champ géographique, la nature de l'intérêt pris en compte, le statut de l'opérateur, un certain nombre de questions communes se posent, que l'on examinera ici en se plaçant du point de vue du décideur, du maître d'œuvre des politiques publiques.

Elles portent en premier lieu sur la définition des missions, en second lieu sur les conditions de leur mise en œuvre.

La définition des missions publiques s'opère à partir d'une certaine vision de l'intérêt général, notion éminemment complexe dont on essayera de décrire les composantes. Les lois de finance en donnent désormais une présentation complète et structurée en application des dispositions de la LOLF: on s'interrogera sur la pertinence et l'efficacité de cette démarche. Mais la LOLF ne concerne que l'État. Il est nécessaire pour prendre une vue complète des missions publiques de se référer également à d'autres sources sur la base desquelles il devrait être possible de décrire la panoplie des politiques publiques.

La mise en œuvre des missions publiques est assurée par les organismes à qui elles sont imparties. Il existe à cet égard une grande variété de situations qu'illustrent les études présentées dans cet ouvrage. Mais il est possible, au niveau du décideur central, d'encadrer et de stimuler cette mise en œuvre par les dispositions prises en ce qui concerne le choix du statut de l'opérateur, la désignation de ses responsables, la formation de ses agents, l'organisation de son fonctionnement, le contrôle exercé sur ces activités. Il y aura lieu d'examiner ces questions.

Ce sont ces deux séries de questions qui seront développées ci-dessous, l'hypothèse de travail étant qu'il y a bien, dans ces domaines, une spécificité de la gestion publique. Même si, comme on pourra le constater, beaucoup d'exemples seront pris dans le domaine de l'éducation, le champ de la réflexion couvrira l'ensemble de la matière.

1. La définition des missions publiques

1.1. L'intérêt général et ses composantes

1.1.1. La notion d'intérêt général est au centre de la conception française de l'action publique. Elle inspire tous les compartiments du droit administratif et la jurisprudence du Conseil d'État en fait une application permanente.

C'est à partir d'une certaine conception de l'intérêt général, telle qu'elle est mise en œuvre à un moment donné par le pouvoir politique, que sont définies les missions publiques.

Dans l'étude qu'il a consacrée à cette question dans son rapport de 1999, le Conseil d'État distingue deux conceptions possibles de l'intérêt général :

- une conception utilitariste, l'intérêt général vu comme compromis, arbitrage entre les intérêts particuliers;
- une conception volontariste, l'intérêt général vu comme l'expression d'une volonté collective qui transcende les intérêts particuliers.

C'est la seconde conception qui est à la base du modèle français, même si la pratique politique nous ramène parfois à la première.

1.1.2. L'intérêt général est une notion abstraite, à laquelle il faut donner de la chair. C'est une notion complexe qui comporte de multiples facettes. On peut la concrétiser le long de deux dimensions.

a) En allant du général au sectoriel

Au point de départ on trouve un certain nombre de principes, de valeurs, d'objectifs transversaux applicables dans tous les domaines de l'action publique (égalité d'accès et de traitement, qualité du service, transparence, démocratie participative...). Ils sont exprimés notamment dans les déclarations des droits.

Ces principes généraux sont déclinés dans les différents domaines de l'action publique par des textes et directives sectorielles, en particulier par les lois d'orientation qui sont périodiquement votées dans les grands secteurs d'intervention de l'État.

Par exemple, le principe d'égalité, égalité d'accès, égalité de traitement, est présent dans tous les secteurs de l'action publique mais il s'y décline différemment de l'un à l'autre. En matière d'éducation et de santé l'intérêt général exige que l'on essaye de parvenir, même si l'on n'y arrive jamais en fait, à une égalité complète. Dans d'autres domaines, comme le logement ou le transport, il se satisfait d'une égalité relative. Tous les enfants doivent pouvoir, s'ils en ont les capacités, accéder à l'université, mais toutes les familles n'ont pas un droit à être logées avenue Foch à Paris.

La définition sectorielle de l'intérêt général donne souvent lieu à des conflits et implique que l'on puisse imposer un arbitrage. La déclaration d'utilité publique d'un grand projet d'investissement en est l'une des formes. Dans son arrêt dit « Ville nouvelle est » (28 mai 1971, conclusions *Braibant*) le Conseil d'État a élaboré à ce propos la théorie du bilan à établir entre les avantages et les inconvénients de l'opération. Vingt ans plus tard, pour ne prendre que cet exemple, la décision de confier à la SNCF la réalisation du TGV Méditerranée, intervenue à l'issue d'une longue période de consultations, d'expertises et de contestations souvent très vives, n'aura pas été l'embouchure d'un long fleuve tranquille.

b) En allant du structurel au conjoncturel

Les missions publiques ne sont pas des gammes de produits qui peuvent se substituer les uns aux autres. Il existe des intérêts à long terme de la collectivité publique, des exigences de continuité de l'État, qui survivent aux changements politiques et que les agents publics ont la charge de préserver. Mais ces intérêts ne sont pas nécessairement interprétés de la même manière d'un gouvernement à l'autre. La politique menée par la majorité du moment infléchit tant leur définition que la hiérarchie qui est établie entre eux.

On peut prendre, là encore, l'exemple du principe d'égalité. Il est au centre de la loi républicaine et doit s'appliquer notamment entre classes sociales, sexes, nationalités. Mais d'une république à une autre, l'accent sera mis sur l'un ou l'autre de ces aspects. La recherche d'une plus grande égalité sociale est à la base des missions confiées, tout au long du xxe siècle, aux institutions de la sécurité sociale. L'exigence de parité entre les sexes s'impose très fortement en ce début du xxie et l'on cherche aujourd'hui à la décliner dans tous les domaines. Mais une égalité réelle entre étrangers et nationaux reste à construire. En notre bonne année 2013, le mariage pour tous s'est imposé. On se propose de renforcer la lutte contre l'exclusion scolaire. Mais on a, au moins pour un temps, renoncé à reconnaître le droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales.

1.1.3. La poursuite de l'intérêt général n'est pas un objectif unidimensionnel. Sa complexité exclut que l'on puisse l'appréhender en se référant à des indicateurs agrégés, du type valeur ajoutée ou part de marché. La table de commandement du responsable public comporte nécessairement de nombreuses manettes. Là où, dans l'entreprise privée, le critère simple de réussite est la maximisation du profit, le gestionnaire public ne peut être jugé qu'au vu de la combinaison de plusieurs critères d'évaluation. Il doit, tout à la fois, assurer la qualité de la prestation, l'adapter aux besoins de ses destinataires, permettre à chacun d'y accéder et faire en sorte qu'elle soit distribuée de manière égalitaire. Tout ceci en équilibrant ses comptes et en utilisant au mieux les ressources qui lui sont parcimonieusement dévolues par la collectivité. C'est un métier spécifique, qui s'apprend et se perfectionne. Il ne suffit pas de gagner un appel d'offre pour être capable de bien remplir ce métier.

La définition des missions est de ce fait un exercice difficile. Un pas important a été réalisé à cet égard, pour la définition des missions confiées aux opérateurs de l'État, avec l'adoption de la LOLF.

1.2. La démarche de la LOLF

1.2.1. La nouvelle construction

Adoptée en 2001, dans le cadre d'une approche associant la majorité et l'opposition, la LOLF s'inspire dans une certaine mesure des orientations du NPM à la mode dans les années 1990. Elle reste cependant compatible avec le modèle français de l'action publique.

La nouvelle présentation qu'elle donne des actions de l'État fait place au concept de gestion par la performance. Elle s'inscrit ainsi dans le prolongement de travaux antérieurs (la RCB des années 1970) et rejoint un certain nombre d'expériences étrangères (Royaume-Uni, Canada, Danemark), l'Allemagne, qui ne s'est pas investie sur ce sujet, constituant une exception notable à cet égard.

Le budget n'est plus comme autrefois un budget de moyens pour l'examen duquel on distinguait services votés et actions nouvelles, en ne discutant que de ces dernières, mais un document qui reprend dans un ordre logique l'ensemble des actions publiques, regroupées par missions et programmes et auxquelles sont assignés des objectifs dont la réalisation est mesurée par des indicateurs.

Les *missions*, au sens de la LOLF, sont au nombre de 31 dans le budget général 2014 (51 en incluant budgets annexes et comptes spéciaux). Elles correspondent aux grands domaines d'intervention de l'État. Leur articulation recoupe, sans s'identifier totalement avec elle, la répartition des compétences entre les membres du gouvernement. Dans le domaine de l'éducation on trouve ainsi deux missions : « enseignement scolaire » et « recherche et enseignement supérieur » qui correspondent aux compétences des deux grands ministères. Certaines missions sont interministérielles : c'est le cas, précisément de la mission recherche et enseignement supérieur dans laquelle ont été regroupés des programmes relevant pour moitié de l'Éducation nationale et pour moitié de six autres ministères.

Les *programmes*, plus ou moins nombreux selon les missions, sont la pièce principale du dispositif. C'est à eux que sont affectés les crédits. On en compte 125 pour le budget général, 182 en tout. Leur définition n'est pas exempte d'enjeux politiques. Par exemple (Cytermann, 2006), ce sont des « choix conservateurs » qui ont inspiré la confection des six programmes de la mission « enseignement scolaire » (enseignement public du 1^{er} degré, enseignement public du second degré, vie de l'élève, enseignement privé, soutien de la politique éducative, enseignement technique agricole). On a fait passer la coupure des programmes de l'enseignement public entre le premier et le second degré, soit entre l'école et le collège, alors qu'une

autre logique aurait conduit à regrouper dans un même programme les enseignements qui fournissent le socle commun de connaissances de la scolarité obligatoire, la coupure s'établissant alors entre collèges et lycées; on a traité à part l'enseignement privé sous contrat, qui a pourtant les mêmes objectifs et les mêmes obligations que l'enseignement public; on a inclus dans le programme du second degré les classes post-baccalauréat des lycées (classes préparatoires, sections de techniciens supérieurs) qui, en bonne logique, auraient dû être traitées dans le cadre de la mission recherche et enseignement supérieur.

Pour chaque programme sont définis un certain nombre d'*objectifs* (400 pour le budget général, 469 en tout pour la LOLF 2014). Nous arrivons ici à une donnée essentielle du point de vue de notre étude. Dans la terminologie de la LOLF ce sont en effet ces objectifs qui correspondent à la notion de mission publique telle que définie dans la thématique du présent ouvrage. « Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances du socle commun », « accroître la réussite scolaire des élèves en zone difficile »: ces objectifs assignés à l'enseignement scolaire sont bien les missions que doivent mener à bien les personnels des établissements concernés.

Les objectifs peuvent entrer en contradiction les uns avec les autres. En matière de justice, par exemple, l'accélération des procédures et l'amélioration de la qualité des jugements sont parfois difficiles à concilier. L'objectif énoncé par la LOLF, en matière civile comme en matière pénale, « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » se veut la synthèse de ces deux exigences mais il reste à en définir le *modus operandi*.

L'obligation qui leur est faite désormais d'énoncer de tels objectifs a contraint les décideurs publics à une explicitation utile des orientations des politiques qu'ils définissent et mettent en œuvre. Elle est a priori propice à une meilleure internalisation, par les opérateurs situés aux différents niveaux d'exécution, des missions qui leurs sont confiées. Mais, les exemples donnés le montrent, les objectifs restent le plus souvent définis en termes très généraux. Ils ne peuvent être compris, acceptés, devenir une ligne de conduite effective pour les exécutants, qu'à la condition d'être convenablement explicités.

La référence à un certain nombre d'indicateurs devrait contribuer à une telle concrétisation. C'est l'une des innovations les plus spectaculaires de la LOLF. Toute une méthodologie a été mise en place pour le choix et le maniement de ces indicateurs. On trouvera des réflexions critiques et souvent pertinentes dans deux articles consacrés à ce sujet, à quelques années d'intervalle (Brunetière, 2006 et 2010), ainsi que dans un livre remarquablement documenté, Le Capitalisme au cœur de l'État (Eyraud, 2013).

La LOLF distingue trois familles d'indicateurs : les indicateurs d'*efficacité* socio-économique qui permettent au *citoyen* d'apprécier les résultats des politiques publiques (par exemple en matière d'égalité des chances à l'école) ; les indicateurs d'*efficience de la gestion* qui permettent au *contribuable* de s'assurer de la bonne utilisation de l'action publique (par exemple le ratio

gérants/gérés en matière de gestion des ressources humaines); les indicateurs de *qualité du service* grâce auxquels l'usager peut jauger la satisfaction qu'il peut attendre du service (par exemple délais d'examen des dossiers). Pour le programme « enseignement public du second degré » le taux d'accès au baccalauréat est un indicateur d'efficacité, le taux de redoublement un indicateur de qualité et le pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins, un indicateur d'efficience.

Ces indicateurs, nous dit-on, doivent être pertinents, utiles, solides, vérifiables et auditables.

Dans l'optique de la LOLF, qui englobe l'ensemble des actions menées par l'État, leur nombre est inévitablement élevé: 839 dans le budget général, 962 en tout, dans le projet de loi de Finance pour 2014. De l'ordre de 2000 sans doute, si l'on inclut les *sous-indicateurs* utilisés pour mieux les appréhender.

1.2.2. La mise en œuvre

La période qui s'est écoulée jusqu'à aujourd'hui est celle de la mise en route de la LOLF. Le dispositif des objectifs et des indicateurs était en rodage. Il a été assez sensiblement modifié d'une année sur l'autre. Le nombre des objectifs et celui des indicateurs ont été réduits d'un tiers environ. Beaucoup ont été modifiés. Des indicateurs nouveaux sont apparus. Il en résulte, comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport de 2011, une difficulté de leur suivi dans la durée. Ces ajustements étaient inévitables. Ils ont été utiles. Nous sommes maintenant en régime de croisière mais il n'est pas sûr pour autant qu'aient été obtenus les résultats que l'on pouvait attendre de l'opération, du point de vue qui nous intéresse ici, celui de la définition et de la mise en œuvre des missions publiques.

Un premier problème est celui de *la continuité dans le chaînage des missions*. La LOLF est une étape intermédiaire. Ses objectifs et indicateurs doivent refléter clairement les grandes orientations des politiques publiques, qui se situent en amont. Ils doivent pouvoir conduire, en aval, à une bonne exécution de ces politiques. De ces deux points de vue des progrès restent à accomplir.

La Cour des comptes suggère ainsi, dans son rapport, que soient plus clairement distingués des objectifs stratégiques à moyen terme, liés aux grandes priorités politiques du gouvernement, et des objectifs opérationnels à plus court terme, portant sur les actions à mener. Les premiers apparaîtraient dans les lois de programmation triennales. Les seconds dans les projets de loi de finances annuelles. Dans le prolongement de ces observations il convient de s'interroger sur le rôle que pourrait jouer, en ce domaine, le retour à une certaine forme de planification. Le Commissariat général au Plan a été, on le sait, supprimé en 2006. La création récente du CGSP et la commande qui lui a été faite d'un rapport sur « la France dans 10 ans » pourraient constituer des jalons dans ce sens. Cela reste à démontrer.

La Cour des comptes insiste par ailleurs sur la nécessité de bien articuler la présentation au parlement des objectifs retenus par la LOLF et la déclinaison de ces objectifs à l'intérieur des administrations. Il s'avère que cette déclinaison a continué, dans certains ministères, à relever d'instruments propres à chacun d'eux, dont les directives viennent ainsi se superposer à celles issues de la loi de Finances. Ce fut le cas, ce l'est peut-être encore, au ministère de l'Intérieur. Un numéro intéressant de la revue Administration et éducation (2007) montre comment les différents acteurs, à l'intérieur du système éducatif, au niveau du ministère, des rectorats, des académies et des établissements eux-mêmes, ont réagi, dans un premier temps, à l'introduction par la LOLF d'une culture de performance dans un secteur d'activité qui, tout à la fois, ne peut en récuser le principe mais se révèle rétif à son application. « La LOLF, un OPNI (objet de pilotage non identifié) pour les IA (inspecteurs d'académie) » ce titre d'un article, parmi d'autres, du même numéro, illustre l'importance du travail d'acclimatation à réaliser pour faire se rejoindre la nouvelle approche budgétaire et la pratique traditionnelle de l'administration.

Un second problème est celui de *l'adaptabilité à la conduite du changement*. La LOLF n'est qu'un instrument au service de l'action publique. Son armature doit se prêter à l'évolution des politiques. Le système doit conserver une malléabilité suffisante, pouvoir refléter les initiatives, encadrer la mise en œuvre des orientations nouvelles.

On peut par exemple s'interroger, à ce propos, sur les incidences que seraient susceptibles d'avoir, quant au contenu des programmes concernant l'enseignement scolaire, les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui est censée marquer une évolution importante de la politique menée en ce domaine, notamment par la priorité donnée à l'enseignement du premier degré. Du budget 2013 au budget 2014 il n'y a que peu de changement. Certes, d'une manière apparemment paradoxale, l'objectif concernant les actions menées vis-à-vis des élèves en zone difficile disparaît. Mais c'est par seul souci de simplification: les indicateurs correspondants sont intégrés dans l'objectif général de réussite. Pour le surplus, nous dit la présentation du PAP 2014, il faudra attendre les résultats des travaux engagés au sein des nouvelles instances mises en place par la loi, pour que l'on débouche « probablement », sur des « modifications significatives de la maquette du PAP 2015 ». Il n'est pas sûr cependant que celles-ci aillent jusqu'à faire disparaître le frontière établie entre les enseignements du premier et du second degré (PAP 140 et PAP 141), ce qui serait pourtant nécessaire si l'on voulait permettre aux gestionnaires, comme ils peuvent déjà le faire pour l'enseignement privé, de faire passer des moyens du second au premier.

Un troisième problème, sans doute le plus redoutable, est celui de *l'association des personnels concernés à la mise en œuvre des missions publiques* fixées par la LOLF. La LOLF est restée pour l'essentiel une construction technocratique, réalisée sans concertation préalable et dans laquelle les acteurs ne se reconnaissent pas suffisamment.

Au moment où l'on commençait à la mettre en œuvre, au début des années 2000, le signataire de la présente contribution avait suggéré, dans le livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique qu'il avait alors établi à la demande du gouvernement (Fournier, 2002), la constitution d'un groupe de travail de haut niveau, qui aurait associé les organisations syndicales et les administrations concernées, en vue d'identifier les conséquences à tirer de la réforme sur l'organisation du dialogue social. Ce groupe aurait eu notamment à faire des propositions de réponse à des questions telles que comment organiser la concertation avec le personnel dans la période précédant l'entrée en vigueur de la loi, notamment pour la définition des programmes et le choix des indicateurs? Comment organiser la concertation en régime de croisière notamment sur les projets annuels de performance qui présentent chaque année les objectifs et la réalisation prévue de chaque programme? Aucune suite n'a été donnée à ces suggestions.

La panoplie des objectifs et des indicateurs est établie au niveau de l'administration centrale. Elle est le fruit d'un dialogue musclé entre la direction du budget et les directions concernées des ministères dépensiers, bien décrit, à propos des universités, dans le livre de Corine Eyraud. Il n'y pas, estime la Cour des comptes dans son rapport, association suffisante des gestionnaires à leur définition. La Cour relève même qu'il existe des indicateurs « hors sol » présentés au parlement, mais inconnus des gestionnaires. Cette panoplie est mise à jour chaque année dans le cadre des conférences de performance qui réunissent au mois de février le ministère chargé du budget et les ministères en charge des missions. Il revient à chaque administration d'organiser, en son sein, la suite du processus, dans le cadre du « projet annuel de performance » joint aux documents budgétaires.

Dans l'optique initiale de la loi cette mise en œuvre laissait à l'administration une marge de jeu relativement importante pour l'utilisation des crédits qui lui sont consentis. Ce que l'on appelait la « fongibilité asymétrique », c'est-à-dire la possibilité donnée au gestionnaire d'en changer la destination à l'intérieur de son enveloppe, sauf pour augmenter les dépenses de personnel, a pu être effectivement utilisée pendant un certain temps. Il y avait là un facteur favorable à l'appropriation par les responsables et les personnels sur le terrain de la problématique de la LOLF. Mais, la crise financière aidant, l'administration du budget a repris les manettes. Il semble que la « fongibilité » ne fonctionne plus vraiment et on peut le regretter.

Comment les choses se passent-elles concrètement? Il faudrait faire à ce sujet, auprès des différents ministères, une enquête qui dépasserait le cadre de cette étude. Nous nous bornerons à donner ci-dessous quelques indications concernant le domaine de l'éducation où un système dit de « contractualisation » est en cours de mise en place entre les ministères et les rectorats. Il concernait, en 2013, 8 académies sur 30. C'est le ministère qui répartit les moyens entre les rectorats, en tenant compte non seulement de la démographie scolaire mais aussi des facteurs sociaux pouvant conduire à une plus grande concentration de moyens dans certaines zones. Le recteur,

à partir de là, utilise sa propre batterie d'indicateurs pour répartir les crédits dans son ressort, en tenant compte des différences locales. Ainsi pourrait-on déboucher sur une « territorialisation » de la politique de l'éducation et une meilleure adaptation aux besoins. Ce processus de contractualisation n'a pas encore atteint sa maturité. Mais son esquisse est déjà un progrès.

Ce dernier exemple montre qu'il est certainement possible d'avancer dans la voie d'une définition plus concertée et d'une mise en œuvre plus partagée des objectifs fixés par la LOLF. Mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

La Cour des comptes a fait procéder à un sondage auprès d'un échantillon de 800 agents, représentatifs des agents de catégorie A et B de la fonction publique de l'État. 81 % d'entre eux sont favorables à une gestion par objectifs. Mais ils sont méfiants par rapport à la pratique des indicateurs chiffrés, qui n'est approuvée que par 41 % d'entre eux. 32 % n'ont jamais entendu parler de la LOLF et 24 % en ont entendu parler mais ne savent pas très bien de quoi il s'agit. 44 % seulement voient de quoi il s'agit et 83 % estiment n'avoir personnellement pas participé à sa mise en œuvre. Ces chiffres sont pour le moins préoccupants.

La LOLF est un outil utile. Il faut la « détechnocratiser ». Le contexte politique et économique des dernières années n'est malheureusement pas favorable à une telle orientation. L'austérité budgétaire continue à s'imposer. L'opération « RGPP » menée tambour battant sous le quinquennat Sarkozy, elle aussi sans concertation, a plombé l'atmosphère au sein des administrations. La démarche de la MAP, qui lui a succédé avec la présidence Hollande, se veut plus concertée et plus consensuelle. On reviendra sur cette question au point 2.5 ci-dessous.

1.3. L'articulation des politiques publiques

La LOLF ne définit que les missions publiques menées au sein de la personne morale État. C'est un ensemble déjà très vaste mais qui ne recouvre pas la totalité des actions publiques. Pour avoir une vue globale de celles-ci, il est nécessaire de prendre en considération d'une part les actions menées au niveau national mais non incluses dans le dispositif de la LOLF (agences, établissements publics, entreprises publiques et autres opérateurs nationaux), d'autre part celles qui sont définies au niveau des collectivités territoriales.

Comment les missions directement définies par la LOLF et mises en œuvre par les administrations publiques de l'État s'articulent et se combinent avec celles décidées ou menées par ces autres acteurs? On rejoint ici une classification ancienne du droit administratif français, qui distinguait la décentralisation « par service » et la décentralisation territoriale, mais la réalité est devenue plus complexe. La gamme des opérateurs nationaux s'est diversifiée. Le rôle des collectivités territoriales a été considérablement

renforcé. On essaiera, à leur propos, de répondre à deux questions: comment s'opère, pour ces deux catégories d'acteurs, la définition des missions publiques? Comment leurs interventions se combinent-elles dans divers domaines de l'action publique tels que, par exemple, l'éducation, la santé, les transports?

1.3.1. Les acteurs

Opérateurs nationaux

Les rapports entre l'État et les opérateurs nationaux qui dépendent de lui sont traités dans plusieurs des contributions réunies dans cet ouvrage, en particulier le 3^e chapitre sur ÉDF, le 9^e sur la SNCF et le 7^e sur le secteur financier public. Il faut pour cette première catégorie d'acteurs faire une sous-distinction entre ceux qui interviennent hors marché (agences et ÉPA, établissements publics administratifs) ou sur le marché (entreprises publiques et ÉPIC, établissements publics industriels et commerciaux). Les comptes des premiers sont retracés par la comptabilité nationale dans la rubrique ODAC. Ceux des seconds figurent dans la rubrique des sociétés non financières sous contrôle public.

L'autorité et le contrôle de l'État s'exercent en principe plus facilement vis-à-vis des agents de la première catégorie, dont il assure le financement, que sur ceux de la seconde qui trouvent leurs ressources sur le marché et disposent par là d'une plus grande capacité d'autonomie. Mais des problèmes de même nature se posent pour les uns et les autres.

Comment est assurée la formalisation des missions assignées par l'État à l'organisme en cause? On devrait la trouver théoriquement dans les textes constitutifs de l'organisme considéré, dans les lettres de mission adressées à leurs dirigeants, dans les contrats (contrats de plan, contrats de service public) passés avec eux. Ces trois sources existent bien mais elles ne sont pas toujours utilisées.

Pour une grande entreprise publique comme la SNCF, par exemple, c'est la LOTI, du 31 décembre 1983, dont les dispositions sur ce point sont aujourd'hui reprises par l'article L 2141-1 du Code des transports, qui a défini, en termes très généraux l'objet de ses activités. Celles-ci, et notamment les conditions d'exécution du service public dont elle est chargée, sont précisées d'une manière beaucoup plus détaillée dans un cahier des charges approuvé par un décret du 13 septembre 1983 toujours en vigueur. Par ailleurs, l'article L 2141-3 du code prévoit qu'un contrat de plan passé entre l'État et l'entreprise « détermine les objectifs assignés à l'entreprise et au groupe dans le cadre de la planification nationale et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ». Mais cette dernière procédure est tombée en désuétude. Quant aux lettres de mission, l'actuel président de la SNCF, Guillaume Pépy, en a bien reçu deux du président Sarkozy, d'abord au moment de son entrée en fonction, le 27 février 2008, puis trois ans plus tard, le 14 février 2011. Mais le renouvellement de

son mandat, en 2013, n'a pas donné lieu à l'établissement d'un nouveau document.

S'agissant des agences et établissements publics de l'État, une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État prescrit l'établissement de contrats de performance qui précisent les objectifs fixés à l'opérateur et les modalités de leur suivi ainsi que les engagements financiers éventuellement pris par l'État. Le rapport que le Conseil d'État a consacré aux agences en 2012 reprend cette recommandation et préconise une harmonisation des objectifs et indicateurs utilisés dans ces contrats avec ceux qui figurent dans les programmes correspondants de la LOLF.

Il ne faut pas oublier, dans cette revue des opérateurs nationaux, les organismes de sécurité sociale. Ils gèrent près de la moitié des dépenses publiques. Ils sont porteurs d'une logique propre, qui s'affirme plus ou moins fortement dans leurs différents domaines d'intervention (retraites, prestations familiales, assurance maladie, indemnisation du chômage). Ils représentent l'intérêt collectif de la communauté du travail, employeurs et salariés, qui, même s'il en est proche, ne s'identifie pas à l'intérêt général. Toute l'histoire de leurs rapports avec l'État au cours des 50 dernières années est marquée par un effort tenace, progressivement suivi d'effets, mais non sans difficultés, de l'appareil d'État, en vue de reprendre, au nom précisément de l'intérêt général, la maîtrise des décisions et des évolutions qui les concernent. Là aussi des procédures contractuelles sont désormais mises en œuvre sous la forme des COG conclues pour 4 ou 5 ans, entre l'État et les caisses nationales de Sécurité sociale. Là aussi, dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale votées désormais chaque année, une démarche de gestion par la performance a été engagée, sous la forme des PQE, qui lui sont annexés pour chaque branche.

Quel que soit le cas de figure, c'est bien dans le cadre de procédures contractuelles, à condition qu'elles soient prises ou sérieux, qu'il est le mieux possible d'assurer la conciliation nécessaire entre les deux exigences que sont le pilotage par l'État de l'activité considérée et l'autonomie de gestion de l'organisme qui en est chargé. On reprendra ici ce qui a été dit dans un autre ouvrage: « Contrat de plan entre l'État et une grande entreprise publique, contrat de performance passé avec une agence, cahier des charges d'une délégation de service public, feuille de route définie en commun, les appellations peuvent varier. Il ne s'agit en fait que de quasi-contrats. On n'ira pas en justice pour les faire respecter. C'est la collectivité qui, en définitive, fixe le contenu du service à assurer et les grandes modalités de son exécution. Mais elle les aura auparavant discutés avec l'opérateur et elle aura ainsi permis à celui-ci de se les approprier » (Fournier, 2013).

Collectivités territoriales

En abordant le cas des collectivités territoriales nous franchissons un pas significatif dans la séparation par rapport à l'État. Les opérateurs nationaux dont il a été question ci-dessus disposent de la personnalité morale mais ils accomplissent leur mission dans le cadre des directives et sous le contrôle de l'État. Les collectivités territoriales, elles, sont, depuis la grande réforme des années 1980, dotées par la loi d'une compétence qu'elles exercent librement. Le contrôle qui s'exerce sur elle n'est que de légalité et non plus d'opportunité. Elles disposent d'un exécutif qui met en œuvre les politiques qu'elles conduisent. Ce sont elles qui définissent les missions publiques.

Leurs compétences s'exercent dans de nombreux domaines, dont le champ s'est élargi avec les vagues successives de décentralisation. Tous les secteurs de l'action publique y figurent, en tout ou en partie. La doctrine voudrait que pour chaque domaine un seul niveau soit concerné, par exemple le département pour l'action sociale, la région pour la formation professionnelle, la commune pour l'aménagement urbain. C'est évidemment un objectif à poursuivre mais, compte tenu de la complexité des opérations à réaliser, il ne peut être jamais pleinement atteint. Les recoupements sont inévitables.

À cela s'ajoute, dans le statut actuel des collectivités territoriales, l'existence d'une clause dite de compétence générale qui leur permet d'intervenir dans tous les domaines qu'elles estiment ressortir de leur intérêt. « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région », nous dit l'article L 4221-1 du Code général des collectivités territoriales et une disposition similaire existe au niveau du département et de la commune. La suppression de cette clause, considérée comme source de confusion et génératrice de dépenses inutiles, avait été programmée sous le quinquennat Sarkozy. Elle reste aujourd'hui discutée mais elle demeure jusqu'à nouvel ordre en vigueur.

On en arrive ainsi à une panoplie très large de politiques régionales, départementales et communales. Il n'est pour s'en convaincre que de consulter les sites que les collectivités ont toutes désormais sur le réseau internet.

Le conseil général du département de l'Isère, par exemple, annonce qu'il conduit plus d'une vingtaine de politiques publiques, allant de l'aménagement numérique du territoire au tourisme, en passant par l'environnement, la cohésion sociale, la forêt, la lecture publique, la santé, l'éducation, l'urbanisme, les déchets, les sports, etc. Pour chacune d'elles les lignes d'action sont décrites. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, sept « orientations stratégiques » sont définies : l'éducation accessible à tous ; des collèges modernes, sûrs et fonctionnels ; des établissements à taille humaine ; des moyens suffisants et adaptés aux nouveaux enjeux ; des collèges ouverts sur l'extérieur ; des repas équilibrés ; un plan triennal de construction de gymnases.

La région Poitou-Charentes présente et détaille les actions qu'elle mène à partir de 9 grands thèmes : croissance verte et emploi ; agriculture et ruralité ; éducation et formation ; énergie renouvelable : vivre ensemble ; transports propres ; famille, santé et handicap ; biodiversité et eau ; culture et sport.

La plupart des villes, grandes, moyennes ou petites se livrent à un effort analogue de présentation, ordonné sous des formes diverses.

Ce pluralisme d'intervenants s'observe désormais dans tous les secteurs d'intervention des services publics. Sur le premier des deux grands axes de l'action publique, la régulation du marché, l'État central garde l'essentiel des compétences. Sur le second, la fourniture des services collectifs, il demeure certes l'acteur principal mais, de plus en plus souvent, son intervention doit se combiner avec celles des autres acteurs. On peut parler, à ce propos, comme le fait l'association « services publics » de « coproduction de l'action publique ».

C'est le cas dans les trois domaines examinés ci-dessous à titre d'exemple, l'éducation, la santé et les transports.

1.3.2. Les domaines

Éducation

L'une des notices d'un ouvrage de synthèse récent sur l'Éducation nationale en France (Toulemonde, 2009) a comme titre *Vers un pilotage partagé du système éducatif*. Son auteur souligne que l'État « n'est plus seul à bord de l'éducation nationale, les collectivités territoriales étant aujourd'hui fortement impliquées dans le fonctionnement du système éducatif. »

De fait, le modèle qui existait depuis longtemps pour l'école primaire, où c'est la commune qui assurait la charge matérielle des établissements et les services connexes (garde, restauration, activités complémentaires) a été étendu pour les collèges, pris en charge par les départements, et pour les lycées, pris en charge par les régions (il en est résulté au demeurant des facilités de fonctionnement dont se félicitent les enseignants). La direction pédagogique reste du ressort de l'État, mais, même dans ce domaine, un certain pouvoir local s'affirme. On le voit à l'heure actuelle avec la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. Celle-ci suppose une nouvelle organisation des enseignements, à laquelle la collectivité locale contribue, et qu'il faut mettre au point avec elle. La date d'entrée en vigueur de la réforme (rentrée 2013 ou 2014) n'a pu être arrêtée qu'à partir de cette concertation et elle varie d'une commune à l'autre. Les écoles qui, sans avoir la personnalité morale, constituent le premier échelon de production du système éducatif, tout comme les lycées et les collèges, qui ont le statut d'ÉPLE, doivent donc tenir compte dans leur gestion de missions définies non seulement par l'administration centrale de l'Éducation nationale mais aussi par les collectivités territoriales de rattachement. Celles-ci prennent des initiatives dans de nombreux domaines, tels que la fourniture des manuels scolaires, l'enseignement des langues vivantes, les sorties et activités culturelles, le financement de stages, etc. Le « projet d'établissement » qu'il est demandé à chaque établissement d'établir, devrait faire la synthèse de ces différents apports et permettre une meilleure adaptation aux caractéristiques du public scolaire concerné. Telle est du moins la théorie, la pratique variant beaucoup d'un établissement à un autre.

Pour les universités la situation est différente (voir ci-après le chapitre VI). Les universités disposent, tant vis-à-vis de l'État que vis-à-vis des collectivités territoriales d'une autonomie plus grande, qui a été renforcée par les lois les plus récentes. L'encadrement réglementaire national reste fort. Mais c'est bien au niveau des organes de l'université, qui a le statut d'ÉPSPC, que se situe la force d'impulsion essentielle. Ceci dit, là aussi, la dimension territoriale a tendance à s'affirmer avec des financements consentis dans le cadre des procédures contractuelles qui se sont multipliées au cours des vingt dernières années (schémas U 2000 et U 3M; opération campus; grand emprunt).

Quant au dispositif de la formation professionnelle initiale et continue, la logique des évolutions en cours conduit à en donner de plus en plus la maîtrise aux régions. Celles-ci interviennent dès maintenant dans les décisions d'ouverture des formations initiales (concertation entre le rectorat et le conseil régional pour les formations sous statut scolaire, décisions du conseil régional pour les formations par la voie de l'apprentissage). Elles ont par ailleurs la responsabilité d'élaborer le PRDE. Dans cet ensemble où interfèrent l'État, l'entreprise, les partenaires sociaux, les opérateurs de formation, elles sont sans doute l'échelon le mieux placé pour assurer la bonne adéquation du dispositif des formations à la réalité économique et sociale du territoire considéré.

Cette importance croissante du rôle joué par les collectivités territoriales peut conduire, en matière d'éducation comme dans d'autres domaines à des situations d'inégalité. Les acteurs locaux n'ont pas nécessairement les mêmes politiques et ils ne disposent pas des mêmes ressources. L'existence d'une certaine tension entre exercice de l'autonomie et satisfaction égalitaire des besoins sociaux est inhérente au processus de décentralisation. Il doit être assumé. Mais ses conséquences négatives peuvent être limitées dans la mesure où les actions publiques sont soumises au respect des principes posés par la Constitution et par la loi, et où une péréquation adéquate des ressources peut être assurée par l'État. C'est notamment ce que montre le rapport du CESE publié en novembre 2013, et intitulé *La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement du territoire*? produit par la commission pour l'égalité des territoires.

Santé

La définition des missions à poursuivre dans le domaine de la santé relève de la compétence de l'État. Mais les moyens mis en œuvre pour leur exécution apparaissent non dans la LOLF (1,4 milliard d'euros seulement dans le budget 2013 pour les deux programmes de la mission santé) mais dans le budget de la Sécurité sociale (environ 160 milliards dans le PLFSS de la même année). Le rapprochement de ces deux chiffres montre que l'État est loin d'avoir tous les atouts dans sa manche pour la gestion de ce secteur de l'action publique. Les interventions des collectivités territoriales sont dans ce domaine relativement limitées, encore qu'elles ne puissent se désintéresser de la manière dont il est répondu aux besoins de santé de leur

population. Elles interviennent, moins qu'autrefois, dans la gestion des hôpitaux. Elles peuvent aider à la solution des problèmes que pose l'existence de « déserts médicaux » en encourageant l'implantation de praticiens ou de centres de santé sur leur territoire. Pour l'État, sous la direction d'ensemble des services du ministère, c'est un échelon déconcentré, celui des ARS. qui joue désormais le rôle essentiel. Les ARS ont depuis 2010 le statut d'établissement public administratif. L'assurance maladie et les collectivités territoriales sont représentées dans leur conseil d'administration mais c'est bien l'État, via le directeur nommé par lui qui tient les manettes. Cette organisation a permis de renforcer le contrôle de l'État sur la gestion des hôpitaux publics, qui ont perdu beaucoup de leur autonomie. Elle ne suffit pas cependant à lui donner la maîtrise de l'ensemble du système. D'une part, en effet, l'organisation de la médecine de ville reste pour l'essentiel du ressort de la CNAM, dans le cadre des conventions que celle-ci passe avec les professions médicales. D'autre part la forte présence des acteurs privés (médecins, cliniques, assurances, laboratoires pharmaceutiques), chargés certes d'une manière ou d'une autre de missions publiques, mais porteurs dans le même temps de la logique propre de leur profession et soucieux de leurs intérêts matériels, limite nécessairement les marges d'action de la collectivité publique.

Transport

On ne parlera ici que du transport ferroviaire, sujet qui est lui aussi traité dans une autre contribution (chapitre IX) et à propos duquel on se bornera à formuler quelques brèves observations générales.

Dans le modèle historique de l'organisation du transport ferroviaire en France, ce transport est confié à un opérateur monopolistique, la SNCE, dont les missions sont théoriquement définies par l'État, mais qui, dépositaire du savoir technique dans ce domaine et investi de la confiance des pouvoirs publics, contribue fortement à en définir le contenu, y compris au niveau des grandes orientations, telles que le développement de la grande vitesse. Par rapport à ce modèle trois évolutions importantes se sont produites au cours des vingt dernières années. La séparation de l'infrastructure, désormais confiée à un nouvel établissement public, RFE, et du transport, laissé à la SNCE, a sans doute accru les marges de décision de l'État dans le choix des grandes infrastructures. La réforme préparée sur ce point par le gouvernement Ayrault, telle qu'elle peut être anticipée fin 2013 (mise en place d'une holding regroupant infrastructure et transport), tout en donnant plus de cohérence au système ferroviaire ne devrait pas remettre en cause cette évolution.

L'ouverture à la concurrence, progressivement imposée par les directives européennes, a fait, en second lieu, évoluer le comportement de la SNCF. Celle-ci se définit maintenant comme « un grand groupe de transport multimodal à l'échelle internationale » dont seulement 60% du chiffre d'affaires est réalisé par l'activité ferroviaire en France. Elle conserve certes ses missions de service public, qui ont connu récemment un nouveau

développement, marqué par la conclusion avec l'État d'une convention sur les « trains d'équilibre du territoire ». Mais, dans le même temps, la nécessité de pouvoir faire face à la concurrence lui donne, par rapport à l'État, une plus grande légitimité dans la conduite d'une politique commerciale autonome.

Enfin la décentralisation territoriale est également passée par là. C'est l'échelon communal ou intercommunal qui joue le rôle essentiel pour l'organisation du transport urbain. C'est la région qui gouverne désormais le TER. La SNCF, fière de son expertise et de son expérience, a pendant longtemps pu imposer ses choix aux acteurs locaux. Elle doit aujourd'hui composer avec eux, accepter de payer des pénalités lorsqu'elle ne tient pas ses engagements, voire demain être mise par eux en concurrence avec d'autres opérateurs.

On aurait pu prendre d'autres exemples, tels que l'action sociale, la culture, l'urbanisme ou le logement. Ils montrent que, dans tous les domaines d'intervention des politiques publiques, la définition des missions est aujourd'hui le produit d'une articulation complexe entre les compétences des différents acteurs. L'État garde une fonction d'assemblage. Mais la gouvernance est devenue collective.

2. La mise en œuvre des missions publiques

Il ne suffit pas de définir les missions publiques. Encore faut-il qu'elles soient effectivement internalisées, prises à leur compte par les opérateurs. Comment encadrer leur mise en œuvre? De quels instruments dispose dans cette perspective le décideur public?

C'est l'ensemble des principes et des règles de fonctionnement du système de l'action publique qu'il faudrait examiner pour répondre à ces questions. Dans le cadre limité de la présente contribution on se limitera à des coups de projecteurs sur quelques leviers essentiels: le choix du statut de l'opérateur; la formation du personnel; la désignation des dirigeants; le régime de fonctionnement; le contrôle et l'évaluation.

Une même interrogation court à travers l'analyse de l'ensemble de ces sujets. Elle porte sur l'originalité de l'action publique. C'est, on l'a dit, à partir de l'hypothèse de la spécificité de l'action publique qu'ont été menées les réflexions qui suivent. Mais cette spécificité n'est pas absolue. Elle s'exprime sur les fins plus fortement que sur les moyens.

Il existe à coup sûr une culture propre du secteur public, qu'il faut inculquer, préserver, enrichir.

Pour autant gestion publique et gestion privée ne sont pas des univers différents. Le management de l'organisation publique ne peut que gagner à entrer en comparaison, sur un certain nombre de points, avec celui des entreprises privées.

2.1. Le choix du statut de l'opérateur

Une bonne internalisation des missions publiques suppose un accord de volonté de la part de l'opérateur. Elle implique que celui-ci adhère à l'objectif, s'implique dans sa mise en œuvre, le reprenne à son compte. Il ne le fera que s'il dispose d'une marge de jeu lui permettant de dessiner les contours de son action et de l'adapter à son environnement. À supposer qu'il ait jamais existé, un modèle purement bureaucratique ne peut plus faire vivre le service public. L'exigence de base, lorsque il s'agit de déterminer le statut de l'opérateur, et ceci même dans les secteurs ou la centralisation est la plus poussée, est donc celle de l'individualisation et de la responsabilisation de l'unité d'intervention. La mission publique sera toujours mieux remplie lorsqu'elle est assumée par un organe, un « centre de responsabilité », qui soit capable de prendre un minimum de recul par rapport à son action.

Cela vaut pour un tribunal, un commissariat de police ou une administration fiscale autant que pour une école, un bureau d'aide sociale ou un centre culturel

Cela vaut aussi au sein même des administrations centrales pour lesquelles l'apparition de la notion nouvelle de SCN s'est révélée utile.

On franchit un degré supplémentaire dans la voie de l'autonomie de gestion si l'on passe, de l'entité administrative dépendant directement d'un ministère, à la catégorie des agences, dotées ou non de la personnalité morale, qui ont fait l'objet d'un récent rapport du Conseil d'État. Celui-ci a proposé des critères à prendre en considération lorsque l'on envisage de créer une agence. On en retiendra deux principaux: la qualité de l'expertise que l'organisme considéré sera mieux à même de conduire dans un domaine spécialisé; le partenariat que cette formule permet d'organiser avec d'autres collectivités publiques ou des acteurs de la société civile.

L'octroi de la personnalité morale est une conséquence logique du recours à cette formule. Il fait passer le régime de contrôle de l'organisme considéré du registre du pouvoir hiérarchique à celui de la tutelle. L'autorité supérieure ne peut plus interférer à tout moment dans le fonctionnement de l'établissement. Mais des possibilités d'intervention, plus ou moins importantes, lui sont données, aussi bien sur le plan de l'opportunité (par exemple approbation préalable du budget ou de certains actes de gestion), que sur celui de la légalité.

La distanciation entre le décideur et l'opérateur s'accroît encore lorsque celui-ci est appelé à intervenir sur le marché. Diverses formules peuvent être alors utilisées depuis la régie jusqu'à la délégation de service public à une entreprise privée (utilisées l'une et l'autre pour la distribution de l'eau), en passant par l'entreprise publique qui peut elle-même être un ÉPIC comme la SNCF ou, comme ÉDF, une société à capital public. Le choix entre elles relève pour partie de critères objectifs, tenant à la nature de l'activité, pour partie de choix politiques. Il est parfois imposé par les directives européennes comme ce fut le cas pour le passage d'ÉDF au statut de société.

Plusieurs des contributions à cette recherche concernent ces cas de figure. On dira seulement à leur propos que l'opérateur de service public agissant sur le marché ne peut évidemment pas être insensible à ses fluctuations, qu'il doit avoir la possibilité de s'y adapter, ce qui implique que lui soit laissée une grande capacité de décision autonome, mais que ses grandes orientations stratégiques doivent découler des décisions politiques de la collectivité dont il dépend et non des cours de bourse. « La politique de la France ne se fait pas à la corbeille »: affirmée en 1966 cette position du général de Gaulle est toujours valable. Elle devrait conduire à proscrire la cotation en bourse d'une entreprise publique, contrairement à ce qui est depuis quelques années le cas pour ÉDF.

2.2. La formation des personnels

Une bonne exécution des missions publiques ne peut être assurée que par des agents qui d'une part adhèrent aux valeurs du service public et, d'autre part, disposent des compétences professionnelles, tant générales que spécialisées, nécessaires à l'exercice de métiers souvent très pointus. Dans cette perspective la formation des personnels est un enjeu majeur.

Ce problème n'est souvent abordé qu'à propos de l'ÉNA et de la place qu'elle a prise dans la vie non seulement administrative mais aussi sociale et politique de notre pays. Mais on n'embrasse, ce faisant, que le sommet étroit d'un édifice imposant. Un rapport récent (Le Bris, 2009) décompte 169 écoles de service public relevant de 13 ministères différents et répartis sur l'ensemble du territoire. Une promotion moyenne de l'ÉNA compte moins de 100 élèves français, alors que, selon un autre rapport (Desforge, 2011), 41 000 fonctionnaires ont été recrutés en 2009. La fonction publique territoriale a développé de son côté un réseau unifié de formations qui, outre la formation initiale d'une cohorte d'administrateurs, accueille chaque année, dans ses cinq instituts nationaux, plusieurs centaines de milliers d'agent pour des actions de formation continue.

Les deux rapports cités plus haut insistent l'un et l'autre sur l'hétérogénéité de cet ensemble et relèvent son absence de pilotage. La direction générale de la fonction publique ne s'intéresse qu'aux formations interministérielles dispensées par l'ÉNA et les IRA. C'est une initiative, au demeurant fort intéressante, venue d'en bas, qui a abouti à la création du « réseau des écoles de service public » auquel ont adhéré une quarantaine d'établissements et qui mène des actions transversales. Mais, comme le note le rapport Desforges, c'est pour le moment un club de réflexion plus qu'une structure potentielle de mobilisation.

Il faut sans doute aller plus loin dans la structuration de ce système qui a en France la particularité d'être séparé de l'université mais qu'il faut évidemment articuler avec elle.

Les études citées n'incluaient pas les questions relatives à la formation des enseignants du premier et second degré pour laquelle un nouveau dispositif est en cours de mise en place avec la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Pour le surplus, on peut retenir dans les propositions qu'elles formulent quelques orientations intéressantes allant dans le sens d'une simplification du dispositif, de la mutualisation des moyens mis en œuvre et d'une meilleure coordination au niveau de chaque ministère comme au niveau interministériel.

Le rapport Desforges met à juste titre l'accent sur la transmission des valeurs du service public : « Ces valeurs sont évidemment celles qui fondent l'État républicain (liberté, égalité et fraternité) mais aussi celles qui structurent le service public et plus généralement une éthique professionnelle en phase avec les attentes de la collectivité (légalité, neutralité, continuité, efficacité, responsabilité, transparence, probité) » (Desforges *et al.*, 2011, 36).

Il appartient aux écoles d'en assurer une transmission qui ne soit pas uniquement théorique mais qui passe aussi par des mises en situation et des cas pratiques permettant de faire comprendre l'éthique du service public.

Une véritable bataille se déroule aujourd'hui sur le terrain de la formation dans les sciences économiques et sociales. L'enseignement donné sur ce terrain dans les lycées a su ne pas céder à la pression du libéralisme ambiant et il continue de véhiculer des valeurs collectives. Cela lui vaut d'être périodiquement la cible du MEDEF. Le conflit se poursuit au niveau post-baccalauréat dans les enseignements économiques, sociaux, de commerce et de gestion. Sciences Po bascule dans le camp d'HEC. La solidité du môle des écoles du service public est particulièrement importante dans ce contexte.

La dernière des propositions du rapport Le Bris porte sur la création d'une « université du service public ». Au-delà de l'effet de vocabulaire de cette suggestion, l'idée d'une instance qui offrirait un point d'appui au réseau des écoles existantes, contribuerait à la conception des objectifs de formation communs aux trois fonctions publiques, participerait à l'évaluation du dispositif, stimulerait les initiatives et les partages, mérite d'être creusée.

2.3. La désignation des responsables

Une bonne exécution des missions publiques suppose que soient placés à la tête des unités chargées de leur mise en œuvre, des responsables compétents sur le fond des questions traitées, ayant les qualités managériales requises pour l'animation d'une équipe et susceptibles de mettre en œuvre sans arrière-pensée la politique définie par les pouvoirs publics.

La désignation de ces responsables est d'autant plus difficile que, quelle que soit la sophistication des grilles que l'on peut utiliser pour connaître le profil et apprécier les potentialités des candidats en présence, les choix de personnes sont toujours subjectifs. Les pesanteurs corporatives et les affinités politiques jouent aussi, fortement, dans ce domaine.

Le processus de désignation est encadré par le corps des règles statutaires applicables aux agents du service considéré. Le recrutement au concours est

ainsi la règle dans l'administration française. L'avancement dans la carrière est soumis à des procédures consultatives paritaires. Des conditions sont posées pour la nomination dans certaines fonctions. Mais ces conditions s'assouplissent lorsque l'on monte dans la hiérarchie et la notion d'emplois à la discrétion du gouvernement permet d'opérer, aux niveaux les plus élevés, un choix affranchi des contraintes statutaires.

L'observation sociologique montre que, outre les mérites propres des uns et des autres, deux facteurs principaux jouent dans la désignation du responsable: l'appartenance à certains corps et le passage par les cabinets ministériels. Il existe de longue date des filières qui privilégient telle ou telle provenance (grands corps issus de l'ÉNA, corps d'ingénieurs des mines ou des ponts, inspecteurs généraux de l'Éducation nationale) pour la nomination dans certaines fonctions. Et, sans que cela soit une condition toujours nécessaire, il est sûr que l'appartenance à un cabinet ministériel est un puissant accélérateur de carrière, à gauche comme à droite.

Ces différents facteurs jouent dans le déroulement d'un processus de nomination souvent désordonné, qui, pour ce qui est de l'État, fait intervenir les ministres, les deux têtes de l'exécutif et leurs entourages respectifs, avant que tout cela ne débouche sur l'inscription de la proposition de nomination en partie B de l'ordre du jour du Conseil des ministres où elle sera toujours adoptée sans débat (Fournier, 1987). On s'efforce périodiquement de réguler ce processus, comme ce fut le cas en dernier lieu dans une circulaire du Premier ministre du 16 février 2010 « relative aux cadres dirigeants de l'État ». Il y est prévu de détecter les cadres à haut potentiel et de les accompagner dans leur mûrissement par un soutien personnalisé, d'encourager la diversité des profils et le décloisonnement des carrières, de mieux ordonner la confrontation des candidatures, de savoir évaluer et de mieux récompenser la performance, le tout sous la coordination du secrétaire général du gouvernement et de son adjoint en charge de cette mission.

Cet effort de rationalisation mérite d'être salué. Il peut conduire à plus d'objectivité dans la préparation des décisions. Il ne fait pas pour autant disparaître le problème de fond que pose la prédominance, dans la gestion des affaires économiques et sociales, et donc dans la définition des missions publiques correspondantes, d'une technostructure de « grands commis » de plus en plus souvent imprégnée par l'idéologie libérale. Un gouvernement socialiste a beaucoup de difficulté à trouver aujourd'hui, pour l'aider à construire et à conduire sa politique dans ces domaines, un collaborateur qui puisse lui offrir une alternative aux comportements dictés par la doxa libérale. C'est le prolongement, à ce niveau, du conflit de valeurs évoqué plus haut.

2.4. Le régime de fonctionnement

Comment l'organisation interne du service ou de l'entreprise, les garanties données aux agents par leur statut, l'organisation du dialogue entre les différentes parties prenantes et la gestion des ressources humaines se combinent-elles pour permettre ou non à l'organisation concernée de s'approprier les missions qui lui sont assignées? On mettra l'accent ici sur trois points essentiels: l'autorité, le dialogue, le projet.

L'autorité

Le concept d'autorité est tout aussi valable dans le public que dans le privé et ce serait une concession malvenue à une certaine mode contestataire que de le récuser.

Le transport ferroviaire et l'enseignement sont des activités bien différentes. Pourtant, dans l'une comme dans l'autre, un même personnage joue un rôle important : le chef d'établissement.

La fonction est reconnue à la SNCF. Ils y sont quelques centaines, issus du rang ou venus des écoles, en charge d'un atelier du matériel, de l'exploitation d'une gare, d'un dépôt de conducteurs. Ils portent le savoir technique de la maison mais ils ne réussissent vraiment que si, dans le même temps, ils se révèlent capables d'animer une équipe, de détecter les conflits, de répartir les responsabilités. Ils sont la cheville ouvrière de l'entreprise.

La fonction est plus contestée dans l'Éducation nationale. Il est vrai que l'on n'anime pas une équipe éducative comme une section d'équipement de la voie ferrée. Mais il reste que là aussi la présence d'un responsable, directeur d'école, principal de collège, proviseur de lycée, qui sache fédérer les énergies, faire émerger les lignes d'action et représenter l'établissement dans son environnement, est une nécessité. Il faut savoir l'imposer et lui donner un contenu réel, en dépit des résistances syndicales et des réflexes corporatifs. Les organisations syndicales veulent faire entendre leur voix. Les professeurs se considèrent comme maîtres dans leur classe. Fort bien. Mais les uns et les autres doivent accepter la coordination et l'impulsion données par celui ou celle que l'on a placé à la tête de l'établissement.

Il en va de même pour toutes les unités, quel que soit le domaine considéré, dans lesquelles s'exerce une mission publique.

Le dialogue

L'impératif de l'échange est particulièrement fort dans le service public.

Les agents publics ne sont pas des salariés comme les autres. Ils sont au service d'un intérêt général dont, en tant que citoyens, ils ne peuvent se désintéresser. Ils doivent assurer la continuité de l'État en même temps que la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Ils bénéficient d'un certain nombre de prérogatives mais ils sont aussi soumis à des obligations contraignantes. Ils ont leur mot à dire non seulement sur leurs conditions de travail mais aussi sur le service qu'ils assument.

Les destinataires des missions publiques ne sont pas non plus, même si ce terme a été mis en honneur dans certaines entreprises pour remplacer celui d'usager considéré comme à connotation trop administrative, des clients comme les autres. Ils sont à la fois utilisateurs, contribuables et citoyens. Ils ont, vis-à-vis du service, des droits qu'ils doivent pouvoir faire valoir. Ils ont, plus largement, un droit de regard sur le fonctionnement du service.

En interne comme en externe le bon exercice de la mission publique implique que soient mis en place les mécanismes d'échange correspondants.

En interne, le dialogue social porte non seulement sur le salaire et les conditions de travail mais aussi sur l'organisation du service. Des procédures existent à cet effet, dans la fonction publique où elles ont été améliorées par un accord et une loi en 2009 et 2010, comme dans les entreprises publiques: il faut les faire fonctionner. Pour autant, quelle que soit l'importance du rôle des organisations syndicales, elles ne sont pas le seul canal de la relation continue qui doit exister entre les divers niveaux hiérarchiques: les principes du management participatif valent pour le public comme pour le privé.

En externe, l'intervention de parties prenantes issues du monde de l'entreprise ou de la société civile (ONG, mouvements associatifs) est moins organisée. Elle peut s'exercer au niveau des organes de direction (Conseils d'administration, Comités de pilotage, etc.) ou à celui de l'action sur le terrain (par exemple, et en restant dans les mêmes secteurs que ci-dessus, le rôle des parents d'élève dans les établissements scolaires, ou des usagers des transports dans les comités de ligne ferroviaire). Elle donne à l'échange entre le service public et ses utilisateurs un caractère fondamentalement différent de celui de l'échange marchand. Il faut le consolider.

Le projet

La circulaire du 23 février 1989 de Michel Rocard, alors Premier ministre, sur le renouveau du service public, a marqué un temps fort dans la réflexion sur le service public et la réforme de l'État. La notion de « projet de service », qui en est issue, a connu depuis lors une fortune considérable. Elle est la clef de voûte d'une mise en œuvre responsable des missions publiques.

Le projet concrétise la mission à remplir. Il exprime la responsabilité de l'unité qui en est chargée. Il lui permet de prendre en compte les données spécifiques de son environnement social et géographique. Il fédère les énergies et pousse à l'initiative, dans les directions qu'il indique. Il a une vertu pédagogique, pour autant que son contenu ait été réfléchi et discuté. C'est un outil opératoire. Il guide la mise en œuvre. Il permet la mesure des résultats et leur évaluation.

Le projet ne jouera pleinement son rôle que s'il est l'expression de l'unité qui le définit. Mais, quel que soit le degré d'autonomie dont celle-ci dispose, il s'insère dans le champ d'une politique d'ensemble par rapport à laquelle sa compatibilité doit être vérifiée. De plus en plus fréquemment sont prévus à cet effet des mécanismes contractuels sous forme de contrats de plan ou de contrats d'établissement, distincts du projet lui-même ou se bornant à

l'entériner, qui sont passés entre l'échelon de pilotage de la politique (situé le plus souvent au niveau ministériel) et celui de son exécution.

Ainsi peut se développer pour la mise en œuvre des missions publiques, un régime de fonctionnement fondé sur des accords de volonté entre les différents acteurs en charge de l'intérêt général. Il emprunte une partie de ses constituants à la panoplie des instruments du management privé mais il n'en demeure pas moins fondamentalement original dans ses objectifs comme dans ses techniques.

Il faut récuser dans ce domaine la vision moniste qui conduit un certain nombre d'analystes à considérer toute modification des règles ou pratiques en vigueur comme un élément de soumission aux principes du nouveau management public. Dans ce domaine comme dans tout autre la réalité est plus complexe. Des tendances contradictoires s'entrechoquent. La critique citoyenne du service public, visant à corriger ses imperfections sans remettre en cause ses principes, ne s'identifie pas à la pression néolibérale qui pousse à sa banalisation. Elles sont à l'œuvre toutes les deux mais ne doivent pas être confondues. Le tableau des « principes, mots d'ordre et outils du NPM », qui figure dans le livre de Corine Eyraud (plus nuancé il est vrai dans les commentaires qui l'accompagnent) est partiellement trompeur à cet égard car il inclut des éléments relevant de logiques différentes (Eyraud, 2013, 186). Ni la circulaire Rocard de 1989, ni la LOLF intervenue 12 ans plus tard, ne peuvent être vues comme la simple mise en œuvre dans notre pays des recettes du NPM. Elles sont aussi porteuses, la première à coup sûr, mais aussi potentiellement la seconde, d'orientations parfaitement compatibles avec la conception française du service public.

2.5. Le contrôle et l'évaluation

La fonction de contrôle a toujours été fortement présente dans l'organisation administrative française. La démarche d'évaluation est d'implantation plus récente. Par le contrôle l'autorité politique s'assure que la mission publique est correctement remplie. Par l'évaluation elle fait de la politique menée un bilan qui peut la conduire à une redéfinition voire à un abandon de la mission.

S'agissant des procédures de contrôle, on peut considérer qu'elles sont relativement bien rodées au sein de l'administration de l'État. Les divers corps d'inspection et notamment les trois inspections générales interministérielles (des finances, des affaires sociales, de l'administration) disposent des compétences nécessaires à l'exercice de leur mission. Elles ont su renouveler leur problématique. La Cour des comptes joue assez intelligemment son rôle de défenseur de l'orthodoxie financière et de chasseur de toutes les formes de gaspillage. Diverses formes de contrôle externe, contentieuse (la justice administrative) ou non contentieuses (médiation, accès aux documents administratifs, informatique et liberté) permettent aux citoyens de

faire valoir leurs droits. Cela peut prendre du temps mais l'accomplissement des missions est par là utilement encadré.

Pose problème cependant l'efficacité du contrôle exercé par les collectivités publiques sur les opérateurs qui leurs sont extérieurs: agences, établissements ou entreprises publics, entreprises privées délégataires de service public. L'État avait su mettre en place, au fil du temps, un appareil consistant et efficace de contrôle technique, faisant appel aux compétences des ingénieurs des ponts, des mines, du génie rural et autres, qu'il utilisait pour lui-même et qu'il mettait à la disposition des collectivités territoriales et à partir duquel il était possible de veiller à la bonne exécution des missions confiées aux différents opérateurs. Cette expertise publique est aujourd'hui en crise. L'apparition de techniques nouvelles moins bien couvertes par les ressources publiques (dans le domaine de l'informatique par exemple), les restrictions budgétaires et les coupes qu'elles ont entraînées dans certains domaines à la faveur de la RGPP, l'ouverture à la concurrence et le champ qu'elle donne à l'interférence des intérêts privés, se sont conjuguées pour diminuer le rôle et réduire les movens de cet appareil de contrôle. Des actions décisives sur le plan de l'urbanisme (remodelage d'un quartier urbain) ou de la santé et de la sécurité (construction d'un hôpital ou d'une prison) peuvent être réalisées sans que la collectivité publique ait les moyens concrets de surveiller leur exécution. Reconstruire, sur des bases de compétence et d'indépendance, la capacité d'expertise de l'administration publique est, dans cette perspective une priorité forte.

S'agissant de l'évaluation, concept lui aussi mis en avant par la circulaire Rocard de 1989, on a pu voir dans les deux dernières décennies, sa méthodologie s'affiner en même temps que son emploi se généralisait.

L'évaluation va plus loin que le contrôle. Elle s'interroge sur la pertinence et l'efficacité de la mission publique. S'est-on assigné les bons objectifs? Quels effets a eu l'action menée sur la réalité économique et sociale? Ce questionnement peut être formulé en amont (on est alors dans l'étude d'impact) ou en aval (c'est l'évaluation proprement dite). Les études correspondantes peuvent être menées dans le cadre de l'administration publique, ce qui est le cas plus fréquent dans la pratique française, ou en dehors d'elle. Aux États-Unis, le *Congressional Budget Office*, placé auprès du congrès joue un grand rôle dans ce domaine. Ailleurs, au Royaume-Uni par exemple, il est plus souvent que chez nous fait appel à des instances universitaires.

On a assisté au cours des dernières années en France à un développement considérable de ces travaux d'évaluation. Ils ont sous-tendu la démarche dite de révision générale des politiques publiques, menée à la hussarde, avec le concours de cabinets extérieurs à l'administration, durant le quinquennat du président Sarkozy. Ils sont l'élément central de l'approche nouvelle, dite de modernisation de l'administration publique, engagée sous la présidence Hollande. La MAP se veut plus équilibrée que la RGPP, en ce que elle associe les partenaires des politiques étudiées et que les considérations financières n'y sont plus, du moins en théorie, prédominantes. La méthodologie de ses études est décrite dans un document établi en décembre 2012 (Battesti *et al.*,

2012). Un programme de travail a été établi: il prévoyait l'évaluation de 40 politiques pour la seule année 2013.

L'avenir dira ce qu'il advient de ces travaux. Mais l'histoire nous dit déjà que, si elle a entraîné, en bien ou en mal, des bouleversements considérables dans l'administration de l'État, « la RGPP n'a pratiquement pas conduit à réduire les missions de l'État. Leur nombre s'est même accru pendant la période concernée l' ».

Sur ce constat, qui n'est qu'apparemment paradoxal, s'arrêtera ici notre analyse.

Conclusion

Quelles leçons tirer de cette revue des moyens utilisés par le décideur pour définir les missions publiques et veiller à leur bonne exécution?

Les méthodes, les procédures existent, elles peuvent fonctionner. On peut certes les perfectionner. Mais l'obstacle principal n'est pas là.

Détechnocratiser la LOLF, mieux organiser la coproduction des politiques publiques, rendre plus efficace le contrôle sur les opérateurs, dynamiser le réseau des formations, savoir mobiliser les énergies autour d'un projet de service ou d'un contrat d'établissement, objectiver les évaluations et les rendre plus participatives: autant d'objectifs dont nous avons vu la pertinence chemin faisant et qui sont à la portée de ceux qui sont en charge de la réforme de l'État.

Encore faut-il utiliser à bon escient ces méthodes. Lucidité dans l'analyse des situations, pertinence dans les choix, courage dans les décisions, pédagogie dans l'explication, continuité dans l'action: la conjonction de ces exigences, à défaut de laquelle les missions publiques ne peuvent être correctement remplies, n'est jamais acquise à l'avance. Elle se révèle particulièrement difficile dans une période où le marché impose sa logique et où les égoïsmes s'exaspèrent. L'intérêt général ne peut prévaloir que s'il est porté par une réelle volonté politique.

IGA, IGF et IGAS, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État, septembre 2012, Paris, La Documentation française.

Bibliographie

- Administration et éducation, février 2007, « Regards sur la LOLF », nº 113.
- BARONE S. (dir.), 2011, Les Politiques régionales en France, Paris, La Découverte.
- BATTESTI J.-P., BONDAZ M. (IGA), MARIGEAUD M. (IGF) et DESTAIS N. (IGAS), décembre 2012, Guide *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration.
- Brunetiere J.-R., 2006, «Les indicateurs de la LOLF, une occasion de débat démocratique?», Revue française d'administration publique, nº 117.
- —, 2010, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF quatre ans après? », Revue française d'administration publique, nº 135.
- Conseil d'État, 1999, *Rapport public 1999, L'intérêt général*, Paris, La Documentation française.
- —, 2012, Étude annuelle 2012, Les agences: une nouvelle gestion publique?, Paris, La Documentation française.
- Conseil économique, social et environnemental, *La réduction des inégalités territo*riales, quelle politique nationale d'aménagement du territoire, rapport et avis 2013, Éditions du Journal officiel.
- Cour des comptes, 2011, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un bilan pour de nouvelles perspectives, Paris, La Documentation française.
- CYTERMANN J.-R., 2006, «L'architecture de la LOLF dans les domaines de l'éducation et de la recherche, choix politiques ou choix techniques?», *Revue française d'administration publique*, nº 117.
- DESFORGES C., ANGEL N., DEBART M.-H. et RENAUD-BOULESTEIX B., novembre 2011, Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public, Paris, La Documentation française.
- EYRAUD C., Le Capitalisme au cœur de l'État, comptabilité privée et action publique, 2013, Brignais, Le Croquant, « Dynamiques socio-économiques ».
- FABRE R. (dir.), 2011, Dix questions sur l'éducation, Paris, Belin.
- FOURNIER J., Le Travail gouvernemental, 1987, Paris, Presses de Sciences Po Dalloz.
- —, Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique, 2002, Paris, La Documentation française, « Collection des rapports officiels ».
- —, L'Économie des besoins, une nouvelle approche du service public, 2013, Paris, Odile Jacob.
- GUILLAUME H., DUREAU G. et SILVENT F., 2002, Gestion publique, l'État et la performance, Paris, Presses de Sciences Po Dalloz.
- LE BRIS R.-F. (dir.), 2009, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État*, Paris, La Documentation française.
- LE CLAINCHE M. (dir.), 2006, « Réformes budgétaires et réformes de l'État », Revue française d'administration publique, n^o 117.
- TOULEMONDE B. (dir.), 2009, *Le Système éducatif en France*, Paris, La Documentation française.

Chapitre 2

L'internalisation des missions de service public : l'Union européenne et les organisations publiques locales

Jean-Claude BOUAL et Cathy ZADRA-VEIL

Les missions de service public sont définies par les autorités publiques au regard de l'intérêt général. Elles sont mises en œuvre par le prestataire de service, qu'il soit public ou privé. Leur mise en œuvre implique souvent des relations contractuelles précises et évaluables, l'opérateur, quel qu'il soit, devant, dans ses pratiques, son savoir-faire, sa culture propre internaliser les missions de service public. Les asymétries d'informations le entre les partenaires et la distanciation entre le décideur et l'opérateur expliquent l'existence de contrats et de coûts liés à la contractualisation de long terme. Ces asymétries sont aussi source de difficulté pour l'assimilation et l'internalisation des missions de service public en raison des intérêts parfois divergents des acteurs.

La mise en œuvre des missions de service public par le privé n'est pas démontrée comme plus efficiente que par le public (Marin, 2009). En effet, il convient en la matière de prendre en compte toutes les externalités et notamment les dimensions socio-économiques. L'évaluation des répercussions sociales (Hefetz et Warner, 2012) et de l'impact du mode de gestion (Dannin, 2010) sur l'efficacité est difficile, y compris en tenant compte de

L'asymétrie d'information signifie que l'information est incomplète et qu'elle n'est pas également partagée par chaque agent économique. Elle signifie qu'une partie de l'information est « privée ». La prise en compte des asymétries d'information est l'une des nouveautés les plus marquantes de la théorie économique au cours de la période récente. Elle conduit à la théorie des incitations. Pour la nouvelle économie publique, les interventions de l'État sont inévitables mais doivent faire l'objet d'une approche élargie quant aux acteurs et aux instruments. Le marché comme l'allocation publique présentent des biais structurels. Plutôt que de chercher à tracer une frontière optimale, mieux vaut constater que chacun des deux mécanismes d'allocation présente des avantages comme des limites, et qu'ils sont finalement plus complémentaires que concurrents. Cette analyse est particulièrement développée par les économistes français Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole. La difficulté réside donc dans le dosage optimal afin de satisfaire la demande sociale. La nouvelle économie publique justifie l'intervention publique par les défaillances du marché (externalités, biens publics, monopole naturel), et par l'existence de défaillance de l'État du fait de la faiblesse du cadre incitatif dans lequel agissent les agents publics (Laffont, 1999).

l'implication et du rôle de l'usager. La fourniture du service par la puissance publique elle-même, la coopération public-public peuvent cependant apparaître comme un moyen de dépasser les limites contractuelles et de rapprocher les acteurs économiques. La gestion publique peut être le moyen de garantir l'accès universel aux biens publics.

Côté européen, de nombreuses dispositions cherchent à définir la coopération public-public, c'est-à-dire le « *in house* », ou l'utilisation commune de services communs, ou l'utilisation par une collectivité des services d'une autre collectivité. Toute entité publique peut faire appel à ses propres ressources pour remplir une mission de service public. Cependant, le droit communautaire ne définit pas clairement la mise en œuvre d'une coopération efficace entre les acteurs. La recherche d'une mutualisation des ressources par les regroupements d'autorités publiques est néanmoins très largement engagée sans qu'on ait encore pu en évaluer les effets de long terme sur l'efficacité de l'action publique. Notre contribution présente le long cheminement des droits communautaire et français pour chercher à articuler diverses formes de fournitures des services, qu'il s'agisse de la délégation, de la régie ou « *in house* », ainsi que les conditions de l'internalisation des missions de service public.

1. Côté européen : le cadre institutionnel communautaire de « l'autoproduction » des services et de la coopération public-public

1.1. Les traités

Le cadre institutionnel découle des traités de Lisbonne, de la législation dérivée (directives et règlements) et des décisions de la Commission et de la jurisprudence de la CJCE et nous allons examiner ces trois aspects successivement.

L'article 4 § 2 du TUE précise: «L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. »

L'organisation interne des États membres est de leur seule responsabilité, en particulier pour ce qui est de l'organisation administrative de leur territoire, donc des formes de coopération entre collectivités publiques (coopération intercommunale, départementale, régionale...). À noter toutefois que la référence à l'autonomie locale et régionale n'a été introduite que récemment avec le traité de Lisbonne. Mais, la jurisprudence communautaire a toujours reconnu une autonomie des autorités publiques quant à leurs formes d'organisation.

L'UE n'est légitime pour agir que dans le cadre de la politique de la concurrence et du marché intérieur, et quand les collectivités publiques interviennent sur les marchés (marchés publics, attribution à des entreprises privés des prestations de service public, etc.) Cela a entrainé ces vingt dernières années des réglementations multiples dans les relations entre services et les collectivités locales et aussi dans le cadre de la coopération intercommunale.

1.2. La littérature communautaire

Nous considérons pour l'essentiel les communications, les *Livres verts* et *Livres blancs* initiés par la Commission européenne... Plusieurs cas seront ici analysés: le « *in house* », la coopération public-public dite verticale, puis horizontale.

1.2.1. La reconnaissance du recours pour une entité publique à ses propres ressources pour remplir ses missions de service public

Dans un document de travail publié le 4 octobre 2011 par la Commission européenne², « concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs ("coopération public-public") », celle-ci indique: « Par ailleurs, le droit UE ne restreint pas la liberté d'un pouvoir adjudicateur d'accomplir les missions d'intérêt public qui lui incombent en recourant à ses propres ressources administratives, techniques et autres, sans devoir faire appel à des entités extérieures n'appartenant pas à sa propre structure (affaire *Stadt Halle C-26/03*, point 48) ». Dans ce cas, quel que soit la forme juridique, régie ou service interne de l'autorité publique, la prestation de service est internalisée. Par ailleurs, la question du maintien des conditions de libre-concurrence reste en débat dans le cadre d'une coopération public-public.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE ou CJCE selon l'année considérée) a confirmé que les contrats passés entre pouvoirs adjudicateurs ne sauraient être automatiquement considérés comme ne relevant pas du droit communautaire sur les marchés publics.

Cependant, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que certaines formes de coopération entre pouvoirs adjudicateurs ne peuvent pas être qualifiées de marchés publics. Cette ambiguïté jurisprudentielle implique une certaine conditionnalité pour relever ou non des marchés publics.

Commission européenne, Document de travail des services de la Commission (SEC, 2011-1169 Final), 2011, http://ec.europa.eu (consulté le 23 octobre 2014).

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté en début 2014 deux directives « marchés publics » et une directive « concessions » qui traitent largement de la coopération public-public. Ces textes reprennent, pour l'essentiel, la jurisprudence de la Cour. Les dispositions décrites ci-dessous explicitent les dispositions adoptées.

1.2.2. « *In house* », la jurisprudence de la CJUE: une définition jurisprudentielle complexe

Les autorités publiques (les pouvoirs adjudicateurs) peuvent accomplir elles-mêmes ou par leurs ressources propres ou en « *in house* » ou « quasi-régie » leurs missions d'intérêt public sous certaines conditions. Pour cela, il est nécessaire d'avoir un contrôle public de la structure.

1.3. La coopération public-public

La coopération public-public est soumise à de nombreuses conditions (voir l'encadré). Cependant dans quelle mesure sont-elles limitantes ou excluantes à la réalisation des missions publiques?

1.3.1. Le cadre général de la coopération

Le fait que les organes décisionnels du concessionnaire (l'entité qui fournit le service) soient composés uniquement de représentants des pouvoirs adjudicateurs participants est une indication de l'existence d'un contrôle sur cette entité, (affaire *Coditel Brabant C-324/07*, arrêt du 4 juin 2008)³. Cependant, l'entité fournissant le service ne doit pas avoir de marge de manœuvre vis-à-vis de l'autorité publique la contrôlant, ni sur le plan stratégique, ni sur le plan de décisions importantes. Afin d'assurer les missions publiques et de préserver l'intérêt général, stratégie et décisions importantes doivent relever de la responsabilité de l'autorité publique. En outre, la composition du Conseil d'administration doit être examinée de près, notamment quant à la nomination éventuelle de personnalités qualifiées (qui sont-elles, comment et par qui sont-elles nommées, quelle est leur marge d'indépendance par rapport à l'autorité publique?)

Dans le cas où la coopération public-public serait amenée à se développer, en mutualisant les expériences et en permettant à toutes les communes de France par exemple, de pouvoir devenir actionnaire d'une SPL, chaque

^{3.} Dans son arrêt du 13 octobre 2005 *Parking Brixen* (affaire *C-371/05*, point 24), la Cour précise les conditions du contrôle analogue. Celles-ci doivent: « tenir compte de l'ensemble des dispositions législatives et des circonstances pertinentes [...] Il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes. »

La définition du « in house»

Les contrats « *in house* » sont des contrats conclus par écrit et à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur et une entité distincte juridiquement. Ils doivent satisfaire aux conditions définies ci-dessous. Les directives « marchés publics » ne s'appliquent pas, les prestations peuvent être attribuées sans mise en concurrence. Les commandes à l'entité contrôlée se font donc par les autorités publiques, par contrats à durée déterminée.

Les conditions du « in house ».

Les directives européennes sur les marchés publics s'appliquent si les pouvoirs adjudicateurs concluent des marchés publics, c'est-à-dire des contrats à titre onéreux conclus par écrit avec une tierce partie.

C'est la CJUE, dans l'arrêt du 18 novembre 1999, *Teckal* (affaire *C-107/98*), point 50, qui a posé les conditions de non application de ces directives en cas de relation entre un ou des pouvoirs publics (ou adjudicateurs) et une autre personne juridique. Ces conditions sont de deux ordres :

- « la collectivité territoriale exerce sur la personne concernée un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services;
- 2. cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent. » Le contrôle public doit être total.

La Cour a précisé ces conditions par une suite d'arrêts. Dans l'arrêt du 11 janvier 2005 *Stadt Halle* (affaire *C-26/03*), point 50, elle précise que « en revanche, la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. »

Il en résulte qu'une autre condition repose sur la structure du capital. Le capital (s'il existe) de l'entité contrôlée doit être 100 % public et ne peut être ouvert au privé sans modifier fondamentalement le marché (*Stadt Halle*, points 15 et 52 et affaire *Sea C-573/07*, point 47).

La CJCE a estimé (affaire *Coditel Braibant*, points 36 et 38 et *Sea*, points 73, 74 et 76) que si l'entité contrôlée acquiert une vocation de marché et une marge d'autonomie qui rendraient le contrôle exercé par les pouvoirs adjudicateurs moindre, le premier critère *Teckal* n'est plus rempli.

L'entité contrôlée peut nouer des relations avec des entreprises du secteur privé, mais à titre accessoire, sans que ses activités principales pour l'autorité publique sur le territoire exclusif de celle-ci ne soient affectées. Cette notion « d'activité essentielle avec le ou les pouvoirs adjudicateurs de contrôle » laisse dans sa formulation une certaine marge d'appréciation au cas par cas. Il a été fait état, de façon informelle de 80 % minimum de l'activité de l'entité contrôlée pour le ou les pouvoirs adjudicateurs, disposition reprise dans les directives marché public et concessions, bien que contestée par la Commission européenne qui souhaitait un seuil à 90 %.

Dans les conclusions de l'arrêt *Carbotermo* du 11 mai 2006 (affaire *C-340/04*), la Cour précise : « Pour apprécier si une entreprise réalise l'essentiel de son activité avec la collectivité qui la détient, [...], il convient de tenir compte de toutes les activités que cette entreprise réalise sur la base d'une attribution faite par le pouvoir adjudicateur et ce, indépendamment de savoir qui rémunère cette activité, qu'il s'agisse du pouvoir adjudicateur lui-même ou de l'usager des prestations fournies [...] »

Enfin, les contrats dits « in house » sont limités dans le temps.

collectivité contrôlant l'entité semble devoir être présente au Conseil d'administration. Outre, que cette hypothèse pourrait être comprise comme une pratique visant à éviter la concurrence, la limite essentielle réside dans le nombre de représentants nécessaires ce qui dans le cas d'un organisme travaillant pour l'État et les collectivités locales devient impossible (plus de 36 000 collectivités). La possibilité pour une coopération public-public d'augmenter sa taille et de pouvoir atteindre une certaine taille critique permettant des économies d'échelle paraît de facto très difficile et mériterait d'être précisée, car pour des questions de recherche ou d'innovation cette croissance est utile. Afin d'accompagner la mutualisation des expériences et la réduction de l'asymétrie d'informations, la mise en place de microinstitutions (Ménard, 2003, 5) et d'organes de régulation accompagneraient ainsi les échanges et toutes les formes de partenariats. Plusieurs niveaux d'institutions sont nécessaires pour accompagner efficacement avec une spécialisation des connaissances au niveau micro et macro: de l'agence d'expertise nationale, à l'agence locale.

La coopération entre collectivités publiques permettant la non-application de la directive Marchés publics (sans mise en concurrence) n'est pas contraire au droit communautaire. Elle découle des traités eux-mêmes (article 4 § 2 du TUE) et de la jurisprudence de la CJUE (arrêt *Teckal, Cabotermo, TRAGSA, ville de Hambourg* entre autres). Cette jurisprudence est en constante évolution, mais la philosophie de base est bien établie. Cette coopération peut prendre la forme « *in house* » ou « horizontale ⁴ ».

La formule « *in house* » qui implique une entité juridique dédiée et contrôlée avec contrat à durée limitée, mais renouvelable, entre la ou les autorités publiques et l'entreprise fournissant les services est donc à ce jour possible aux conditions cumulatives suivantes :

1. que le capital de l'entreprise soit 100 % public;

^{4.} Dans l'arrêt Teckal, point 50, la Cour a envisagé la possibilité qu'une entreprise puisse être détenue par une ou plusieurs collectivités puisqu'elle a utilisé la formule « la ou les collectivités qui la détiennent ». Elle a été amenée à préciser sa conception dans l'arrêt Carbotermo, points 70, 71 et 72. Le point 70 indique : « Dans le cas où plusieurs collectivités détiennent une entreprise, la condition relative à l'essentiel de son activité peut être satisfaite si cette entreprise effectue l'essentiel de son activité, non nécessairement avec telle ou telle de ces collectivités, mais avec ces collectivités prises dans leur ensemble »; et le point 71 dit: « Par conséquent, l'activité à prendre en compte dans le cas d'une entreprise détenue par plusieurs collectivités est celle que cette entreprise réalise avec l'ensemble de ces collectivités », ce qui l'amène à conclure dans le point 72, repris dans les conclusions de l'arrêt: « Pour apprécier si une entreprise réalise l'essentiel de son activité avec la collectivité qui la détient, au fin de l'applicabilité de la directive 93/96 (directive « Coordination des procédures de passation de marchés publics de fournitures » applicable à l'époque de l'affaire], il convient de tenir compte de toutes les activités que cette entreprise réalise sur la base d'une attribution faite par le pouvoir adjudicateur et ce, indépendamment de savoir qui rémunère cette activité, qu'il s'agisse du pouvoir adjudicateur lui-même ou de l'usager des prestations fournies, le territoire où l'activité est exercée étant sans pertinence [sous-entendu, au sein du territoire des collectivités contrôlant l'entreprise].»

- 2. que l'ouverture de ce capital au privé soit exclue et qu'il ne soit pas ouvert au privé en cours du contrat;
- que la collectivité ou les collectivités publiques détentrices du capital aient une influence (pouvoir de décisions et de contrôle) sur l'entité chargée de fournir le service, identique à celle qu'elles possèdent sur leurs propres services internes;
- 4. que les pouvoirs de l'organisme directeur de l'entreprise fournissant le service (Conseil d'administration ou autre) soient limités à la gestion courante en excluant toute décision stratégique ou d'importance;
- 5. que les statuts de l'entreprise ne puissent pas être modifiés sans l'accord des collectivités publiques;
- que le champ d'intervention de l'entreprise soit limité aux territoires des collectivités publiques détentrices du capital et que l'activité soit principalement destinée à satisfaire les besoins de ces collectivités;
- 7. que les contrats soient de durée limitée.

L'objet social (les missions) de l'entité fournissant le service doit être très précis et répondre aux missions d'intérêt général, la composition de son organe de direction doit correspondre à la mise en œuvre des conditions ci-dessus.

1.3.2. La coopération dite « horizontale »

La coopération public-public est également possible sous une autre forme, plus souple, qui comporte aussi les mêmes conditions de contrôle et de cantonnement que la formule « *in house* » et permet l'élargir peut être le périmètre d'intervention.

Dans l'arrêt dit TRAGSA du 19 avril 2007, (affaire C-295/05), la CJUE retient plusieurs éléments pour convenir que les directives marchés publics et la mise en concurrence ne s'appliquent pas à cette entreprise de coopération entre l'État espagnol et quatre communautés autonomes pour les tâches qui lui sont confiées par son objet social. Les liens de TRAGSA avec les collectivités publiques sont de nature interne, dépendante et subordonnée et non pas contractuelle (point 51); TRAGSA est une société d'État au capital social de laquelle peuvent également participer les communautés autonomes, dans les faits l'État espagnol détient 99% du capital et quatre communautés autonomes le 1 % restant (point 58); TRAGSA agit en qualité de moyen instrumental propre et de service technique de l'administration générale de l'État, de Communautés autonomes et d'organismes publics dépendant de ces dernières. Elle est tenue de réaliser les commandes qui lui sont confiées dans les domaines relevant de son objet social. Elle ne dispose pas de la possibilité de fixer librement le tarif de ses interventions (points 50 et 60); TRAGSA réalise l'essentiel de son activité pour les collectivités publiques qui la détiennent, « ces dernières prises dans leur ensemble » (points 62 et 63), (en l'occurrence 55 % avec les collectivités autonomes et 35 % avec l'État – soit 80 % de ses activités pour les collectivités publiques).

Selon l'arrêt *ville de Hambourg*, (affaire *C-480/06* du 9 juin 2009), « le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière », mais la Cour fixe de fait trois conditions:

- 1. l'arrangement ne concerne que des pouvoirs adjudicateurs, sans participation de capitaux privés;
- 2. l'accord porte sur une réelle coopération visant à effectuer conjointement une mission commune, par opposition à un marché public normal:
- 3. leur accord n'est guidé que par l'intérêt public.

Donc, si cette coopération peut entraîner des droits et obligations mutuels, elle ne peut impliquer de transferts financiers entre les partenaires publics autres que ceux correspondant au remboursement des frais réellement encourus pour les travaux, services ou fournitures. Ce type de coopération est appelé « horizontale » par la Commission.

Elle peut être une solution d'avenir à développer notamment pour répondre à des besoins de mutualisation de recherche ou de prestations de service complexes entre collectivités publiques ou autorités organisatrices.

Quelle que soit la forme de fourniture en interne d'un service ou du mode de coopération choisi entre collectivité, la fourniture du service doit faire l'objet d'un contrat ou d'une attribution limités dans le temps (dix, quinze ans ou plus si des investissements lourds le justifient).

1.3.3. Le cas particulier du règlement dit « OSP » sur les transports

Le Parlement et le Conseil européen ont adopté le 23 octobre 2007, après plus de dix ans de débat, un règlement (règlement 1370/2007) relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route. Ce règlement est particulièrement intéressant et important parce qu'il a fait l'objet d'un très long débat avec la Commission européenne qui souhaitait dans sa première proposition obliger à mettre en concurrence toutes les formes de prestation d'un service public de transport, y compris la prestation en interne (régie ou « toute forme de "in house" »). Durant ce processus de 10 ans, le Parlement européen a également initié une pétition auprès des élus locaux. Le Conseil a bloqué le texte pendant plusieurs années et la société civile s'est mobilisée contre les dispositions initiales. La Commission a dû accepter la possibilité de fourniture interne du service pour les autorités locales et des possibilités d'attribution directe sans mise en concurrence pour le chemin de fer sous certaines conditions. Toutefois malgré l'adoption du règlement en 2007, elle a présenté à nouveau des dispositions dans ce cadre du « quatrième paquet ferroviaire » qu'elle a proposé le 20 mars 2014, paquet en cours de discussion au Parlement européen et au Conseil.

Le règlement de 2007, n'envisage que deux grands modes d'attribution d'un service de transport urbain: l'appel d'offres et l'attribution directe, reconnaissant ainsi le principe de «libre administration des collectivités locales ». Il est possible pour une autorité compétente locale exclusivement, de fournir elle-même le service, ou *via* un opérateur interne sur lequel « elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services » quel que soit le mode de transport concerné (bus, tram, métro, train, service intégré...) Cette disposition est toutefois soumise à un principe de cantonnement géographique strict; « L'opérateur interne et toute entité sur laquelle celui-ci détient une influence même minime exercent l'intégralité de leurs activités de transport public de voyageurs à l'intérieur du territoire de l'autorité compétente et ne participent pas à des mises en concurrence organisées en dehors du territoire de l'autorité compétente » explicite l'article 5 alinéa 2b du règlement, avec toutefois la possibilité pour une ligne de transport de prolonger au-delà des limites de l'autorité compétente. Pour le chemin de fer, l'article 5 alinéa 6 permet une attribution directe, donc sans mise en concurrence: « Sauf exception en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway. Par dérogation à l'article 4, § 2, la durée de tels contrats ne dépasse pas dix ans, sauf lorsque l'article 4, § 4, s'applique. »

La Commission ayant dû reculer sur la possibilité de l'attribution directe d'un service de transport (en régie ou en « *in house* ») manifesta très vite sa volonté de revenir sur cette possibilité. Cependant, la CJUE, prit une série d'arrêts, confirmant et encadrant la pratique « *in house* ⁵ ». Formellement, la réglementation est plus ou moins appliquée dans les États membres, qui ont jusqu'au 3 décembre 2019 pour une application complète. Toutefois, sans attendre cette date, la Commission a proposé le 30 janvier 2013, dans le cadre du « quatrième paquet ferroviaire » visant à la libéralisation complète du secteur ferroviaire de voyageurs de modifier le règlement sur les obligations de service public. Nous ne retiendrons dans le cadre de ce chapitre que la modification de ce règlement. La modification ne concerne que les chemins de fer voyageurs, les autres aspects du règlement ne sont pas touchés.

Conformément au règlement de 2007, les contrats de service public sont obligatoires et leur durée est limitée à 15 ans maximum sauf exception. L'exception ferroviaire de l'article 5, alinéa 6, disparaît, la Commission propose que tous les contrats de service public dans le chemin de fer soient obligatoirement soumis à la concurrence. Elle le justifie par une

Arrêts Gemeente Arnhem (C-360/96); Teckal (C-197/98); Stadt Halle (C-26/03); Coname (C231/O3); Parking Brixen (C458/O3); Coditel Brabant (C324/O7); Cabotermo Spa (C340/O4); Commune de Bari (C410/O); ASEMFO/TRAGSA (C295/O5); Commission/République fédérale d'Allemagne (C-480/O6).

harmonisation nécessaire des règles communes compte tenu que certains pays ont mis en concurrence les contrats de service public. Elle indique: « Le marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer de l'Union est ouvert à la concurrence depuis 2010. De plus, certains États membres ont ouvert leurs services nationaux de transport de voyageurs à la concurrence, soit en instaurant des droits d'accès libre, soit en lançant des appels d'offres pour des contrats de service public, soit en recourant à ces deux formules. » Donc elle considère que « l'établissement d'un marché intérieur des services de transport de voyageurs par chemin de fer exige une application harmonisée, dans tous les États membres, des règles communes en matière de mise en concurrence pour les contrats de service public dans ce secteur ».

Par ailleurs, la proposition de règlement vise à limiter le « volume » de ces contrats et à leur segmentation pour le chemin de fer voyageur : « Pour le transport public de voyageur par chemin de fer: Le volume d'un contrat de service public en termes de train-km ne dépasse pas 10 millions de trains-km ou un tiers du volume total du transport public national de voyageurs par chemin de fer géré par contrat de service public, la valeur la plus élevée des deux étant retenue » (article 2 bis, point 6). Cette disposition vise à favoriser les nouveaux entrants au détriment des « opérateurs historiques » afin de développer la concurrence sur les réseaux. Cette décision juridique ne tient pas compte des différences géographiques, ni de taille ni des spécificités diverses de par son caractère général et égalitaire. Par ailleurs pour stimuler la concurrence entre entreprises ferroviaires, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer à des entreprises ferroviaires différentes, les contrats de transport public de voyageurs par chemin de fer couvrant les différentes parties d'un même réseau ou d'un ensemble de lignes. Elles peuvent décider, avant de lancer la procédure d'appel d'offres, de limiter le nombre de contrats pouvant être attribués à une même entreprise ferroviaire.

L'attribution des contrats se fait obligatoirement par appels d'offre, sauf pour de « petits services publics » quand la législation nationale ne l'interdit pas. Peuvent être attribués directement, « sauf si la législation nationale l'interdit, des contrats de service public, dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 1 000 000 euros ou moins de 5 000 000 euros dans le cas d'un contrat de service public incluant des prestations de transport public par chemin de fer, ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs ou moins de 150 000 kilomètres dans le cas d'un contrat de service public incluant des prestations de transport par chemin de fer. [...] Lorsqu'un contrat de service public est attribué directement à une petite ou moyenne entreprise n'exploitant pas plus de vingt-trois véhicules

routiers⁶, les plafonds susmentionnés peuvent être relevés à une valeur annuelle moyenne estimée à moins de 2 000 000 euros ou à une fourniture annuelle de moins de 600 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs ».

Par ces dispositions la Commission veut inciter les États membre à développer la concurrence dans le chemin de fer. Par contre le fait d'augmenter les seuils pour le transport routier pour favoriser les petites et moyennes entreprises est contradictoire avec la politique de limitation des rejets de gaz à effet de serre, mais la concurrence doit primer. La Commission européenne propose l'établissement et la mise à jour régulière « de plans de transport public et obligations de service public » qui doivent définir les obligations de service public sur la base de précisions contenues dans le règlement.

À compter du 3 décembre 2019, l'attribution des contrats de service public doit être conforme aux nouvelles dispositions. Les contrats de service public de chemin de fer peuvent se poursuivre jusqu'à leur date d'expiration, mais dans tous les cas ils ne peuvent pas se poursuivre après le 31 décembre 2022.

1.4. Les nouvelles directives « marchés publics » et « concessions »

Le Parlement européen a adopté le 15 janvier 2014 les directives marchés publics et concessions, adoptées le 11 février 2014 par le Conseil. Ces nouveaux textes cherchent à clarifier les conditions d'appels d'offre en garantissant une plus grande ouverture au PME des marchés publics. L'allotissement des marchés publics en est la condition depuis 2005 avec maintenant un allègement des obligations documentaires. Le principe de rejet des offres anormalement basses et la coopération public-public sont les nouveaux principes de cette directive. Elle devrait permettre une plus grande souplesse aux collectivités territoriales dans le choix du partenaire privé sans se trouver otage d'offres très basses, qui sont ensuite renégociées rapidement. Reste la question de la capacité des collectivités territoriales de pouvoir comparer de manière plus transparente toutes les offres qui leur sont faites avec des repères et des outils dont aujourd'hui elles ne disposent pas en France.

Concernant les concessions, la nouvelle directive impose que le risque d'exploitation soit bien transféré au concessionnaire mais aussi de nouvelles règles: pour toutes les passations d'un contrat d'un montant supérieur de 5 millions d'euros, pour les avenants et pour la durée d'une concession.

Le cadre européen pousse à une internalisation des missions publiques sous un certain nombre de conditions, mais a-t-on préservé les missions

Ces seuils sont ceux au-delà desquels la Commission européenne estime que l'attribution directe entraîne des distorsions de concurrence.

de service public? Et qu'en est-il du maintien du service universel? Ces obligations de service public visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable. Ces SIÉG doivent garantir la solidarité et l'égalité de traitement, dans un contexte d'économie de marché et de concurrence. Les obligations de service public dépendent des définitions de chaque État membre. L'existence de ces obligations de service public peut être perçue par certains comme un minimum de service garanti, et par d'autres comme une avancée remarquable. Les SIÉG relèvent dans certains pays d'une logique économique de concurrence au détriment des objectifs d'intérêt général.

En droit communautaire la définition des obligations de service public est clairement de la compétence des autorités publiques responsables de la fourniture du service. Cette définition est donc du ressort des États ou des autorités infra-étatiques. Toutefois, la Commission européenne sous le contrôle en dernier ressort de la CJUE surveille que ces autorités n'abusent pas de leurs prérogatives et n'introduisent pas des obligations de service public au-delà du nécessaire. Le protocole nº 26 sur les SIÉG dans son article premier reconnaît « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». Son article 2 précise : « Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétente des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général. »

Ce pouvoir discrétionnaire des autorités publiques est articulé au principe de subsidiarité dans le protocole n° 26 qui précise toujours dans son article premier que les valeurs de l'Union pour les services d'intérêt économique général comprennent: « la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ». En outre, l'article 14 du TFUE consacré aux SIÉG précise dans sa dernière phrase: « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. »

L'appréciation de l'erreur manifeste⁸ par la Commission européenne est appréhendée au cas par cas, elle est donc question d'arbitrage et d'arbitraire

^{7.} Un protocole annexé aux traités a la même valeur juridique qu'un article du traité, les instances communautaires doivent donc le prendre en compte dans tous leurs actes, mais il ne permet pas d'établir du droit dérivé (directive ou règlement), contrairement aux articles des traités.

^{8.} L'erreur manifeste se définit quand la décision de classer une activité en service public ou en service d'intérêt général est abusive.

ou « d'un grand pouvoir discrétionnaire » en fonction de l'examen des conditions du marché dans le secteur examiné. Elle est aussi question d'appréciation politique et idéologique comme le démontre le cas du logement social au Pays-Bas. En 2005, suite à une notification du gouvernement des Pays-Bas à la Commission européenne, des aides fournies aux organismes de logement social, cette dernière a estimé que l'universalité du logement social accessible à tous était une erreur manifeste car il allait au-delà du caractère social que devait comporter un service public dans ce secteur. Elle a donc demandé au gouvernement des Pays-Bas de mettre un plafond de ressources pour accéder au logement social et de vendre les logements en excédant pour satisfaire les besoins en logement social.

Du point de vue du principe de subsidiarité, États et Union ont chacun leurs prérogatives qui se chevauchent et s'entremêlent, sont en grande partie discrétionnaires, et politiques comme pour la concurrence et les aides d'État. De plus, politiquement, toutes les instances communautaires sont soit hostiles au concept même de service public, soit grandement partagées, comme le Parlement européen. Enfin, sur le marché, le principe de subsidiarité n'existe pas sous peine de négation du marché lui-même. En effet dans une économie ouverte, il est toujours possible à un concurrent évincé d'un marché d'en contester l'attribution devant une juridiction.

De cette situation découle un très grand décalage entre les situations concrètes du terrain et la législation européenne ainsi qu'une forte inertie et impéritie des institutions communautaires et étatiques pour définir une politique communautaire claire et proactive sur les services publics. En définitive, la CJUE tranche les conflits qui se font jour dans la pratique. En résumé, en théorie les prérogatives de chaque niveau institutionnel sont claires dans la réglementation européenne, en pratique il en va tout autrement.

C'est dans ce contexte qu'il convient donc d'aborder la dimension nationale et son articulation avec le communautaire.

2. Côté national

2.1. La définition des obligations de service public

Il en est un peu de même en droit français pour la définition des obligations et des missions de service public. Traditionnellement, le service public était défini de façon organique par confusion entre l'entreprise souvent publique, le statut de l'entreprise, celui des personnels. Les missions « allaient de soi ». Dans le cas d'une délégation de service public (concession, affermage, régie intéressée...) le service était au mieux défini dans le cahier des charges. C'est la libéralisation des services publics de réseaux (transports, électricité et gaz, poste et télécommunications) qui a obligé la France à définir précisément les obligations de service public dans le cadre de la transposition des directives de libéralisation. C'est donc la loi

en France qui définit le service public, les obligations et missions qui en découlent. Les collectivités locales ne peuvent définir les missions de service public que dans le cadre de la loi. C'est ce que le tribunal administratif n'a pas manqué de rappeler au conseil régional du Limousin à propos de la formation professionnelle le 6 mai 2010. La loi peut cependant évoluer et prendre en compte des demandes nouvelles et les nouvelles formes de missions.

2.2. L'attribution du service

Les autorités publiques ont plusieurs solutions pour fournir les services publics dont elles ont la responsabilité. Elles peuvent les fournir en interne, par autoproduction, en régie, « in house » ou quasi régie avec divers outils comme nous allons le voir, ou déléguer à un opérateur extérieur, une entreprise privée ou à capital mixte. Dans ce cas elles sont soumises aux règles du marché et donc à la concurrence dans le cadre de la loi Sapin et du Code des marchés publics⁹. Dans les deux cas, la question du contrôle de l'opérateur par l'autorité publique responsable se pose. Ce contrôle est plus facile si la prestation est fournie en interne ou en « in house » car, dans ce cas la collectivité publique contrôle le prestataire de service comme un de ses propres services. L'internalisation des missions publiques est considérée comme complète quand la structure de gestion est publique et elle devient plus difficile dans le cas d'une délégation de service, car les missions de service public sont déléguées, externalisées. Ici, la distanciation est plus importante et réglée contractuellement. La question de la capture du régulateur par l'opérateur et de l'asymétrie d'information se pose inexorablement. Se pose ainsi la question de la structure la plus efficace pour garantir les obligations de services publics et le service universel.

2.3. La dimension nationale de la coopération public-public; les outils de cette coopération

Aujourd'hui, les collectivités locales ont différents outils leur permettant d'exercer une activité d'intérêt général: soit en passant par la régie ou leur propre service, soit en utilisant les services d'une autorité publique voisine, ou des services communs à un groupement d'autorités publiques, soit en déléguant à un partenaire privé. Depuis la loi du 28 mai 2010, en France, la coopération peut aussi reposer sur des structures telles que les EPL. Ces EPL sont des entreprises de droit privé, sous forme de

^{9.} La mise en concurrence de l'attribution des marchés de délégation de service public.

société anonyme, dont l'actionnariat est majoritairement ou exclusivement composé de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Les collectivités publiques disposent donc d'une palette de solutions: SÉM, établissements publics, SPLA, spécialisée dans les opérations d'aménagement, puis de la SPL. Cette palette de structures juridiques permet de mettre en œuvre les outils de la politique locale dans leur ensemble en couvrant toutes les missions habituelles de service public. Les SEM, dont le capital est majoritairement public, détenu par la collectivité locale qui l'a créée, ont longtemps été le bras séculier des collectivités locales. Ces dernières, en créant une SÉM, contrôlaient une opération spécifique. La participation privée au capital était peu visible dans la gouvernance, elle avait pour but essentiel d'ouvrir le marché local aux entreprises participant au capital de la SÉM. La Cour européenne rappelle que si le capital d'une entreprise qu'elle que soit son statut comporte une part même infime de capital privé (arrêt Stadt Halle), alors la mise en concurrence et donc le recours au marché devient obligatoire. La collectivité créatrice de la SÉM perd ainsi le contrôle direct sur ses SÉM, ce qui n'exclut pas une internalisation de missions de service public par la SÉM, dans sa pratique et sa culture en fonction de son management.

En outre, la loi du 28 mai 2010 donne la possibilité aux collectivités territoriales et leur regroupement de prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales. Il s'agit d'une rupture après un siècle d'interdiction, mais cette possibilité nouvelle n'est pas une internalisation des missions de service public, elle peut être une simple participation à une activité économique classique ¹⁰.

Les SÉM sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général. Toutefois, les collectivités ne peuvent y avoir recours que dans le respect des règles de mise en concurrence.

Les relations public-public semblent s'être simplifiées et ont pris une nouvelle dimension avec les EPL. En effet, les EPL interviennent dans le

^{10.} L'avant-dernier alinéa de l'article 1524-5 du Code général des collectivités territoriales autorise la prise de participation d'une SÉML dans le capital d'une société commerciale: « toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, en application du premier alinéa du présent article. » Une telle prise de participation d'une SÉML dans le capital d'une société commerciale ne doit toutefois pas constituer un détournement des dispositions des articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4111-1-6 du Code général des collectivités territoriales qui interdisent toute prise de participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif, sauf autorisation accordée par décret en Conseil d'État. Il est impératif que la société dans laquelle est prise la participation exerce une activité entrant dans le champ de compétence de la SÉML ou ayant un caractère complémentaire ou accessoire à l'activité de la SÉML elle-même.

cadre des compétences de gestion des collectivités locales sur un territoire donné. Elles se voient confier aussi bien la réalisation que la gestion de multiples missions d'intérêt général. Le fait d'avoir un capital avec une participation majoritairement publique permet un contrôle ou une capacité d'orientation qui donne à la collectivité publique la possibilité d'intégrer les orientations de long terme qu'elle souhaite voir mises en œuvre. Ceci est à relativiser en fonction du degré de contrôle qu'elle détient.

Cependant, les organismes européens et internationaux établissent des règles qui influencent directement le contexte et la faisabilité des structures mixtes public-privé. Le rôle des institutions apparaît donc déterminant pour une croissance pérenne et de long terme (North, 1990) aussi bien au niveau local, qu'européen. L'asymétrie informationnelle et l'incomplétude informationnelle entre les différents partenaires publics et privés peuvent être réduites, surtout côté public afin de s'assurer de la bonne exécution du contrat, et donc du respect des missions de service public. Une des manières de dépasser ces limites est de développer et d'accompagner, grâce aux organismes de régulation ou par les micro-institutions, la mise en place des partenariats de long terme avec des pratiques de gestion et d'évaluation communes.

Cependant la mixité du capital pour les SÉM encore largement majoritaire en nombre dans les collectivités publiques, étant soumises à la politique de concurrence fragilise une internalisation complète des missions publiques par la collectivité, puisque des objectifs de court terme, plutôt financiers, peuvent devenir plus importants que des objectifs de long terme. Cette forme d'entreprise offre des possibilités liées au marché, mais implique d'en respecter les règles.

C'est la raison qui a conduit les autorités françaises, au regard de la réglementation européenne, à créer les sociétés publiques locales. Ces dernières s'inspirent du modèle des *Stadtwerke* allemandes dont le capital est 100 % public et qui sont totalement contrôlées par la collectivité locale à l'image d'un de ses services internes. Le fait que ces sociétés soient des sociétés de droit privé et non de droit public contrairement aux établissements publics traditionnels confère une souplesse d'action et d'intervention nouvelle aux collectivités publiques. À la différence d'une activité administrative classique, l'entreprise publique locale peut se mettre en concurrence dans des marchés dérégulés respectant les exigences spécifiques par rapport à la comptabilité bien séparée des coûts. Il s'agit bien d'une forme d'internalisation des missions publiques comparativement aux SÉM. C'est tout l'intérêt de leur création en 2010.

De fait, la question de la mise en concurrence entre les acteurs publics et privés se pose ici différemment selon la structure juridique adoptée.

La forme la plus représentée est celle de la SÉM qui est le modèle le plus ancien. Le capital d'une SÉM doit comprendre obligatoirement une personne de droit privé au moins et entre 50% et 85% de capital public. Il n'y a pas de limitation géographique à leur intervention. Cependant la mise en concurrence est obligatoire comme pour toute entreprise privée.

Tableau 1 : Répartition des EPL par structure juridique, CA et capital social au 1^{er} juin 2013.

Type d'EPL	EPL	Emplois (ETP)	Chiffre d'affaires (millions d'€)	Capital social (millions d'€)
SEM	1 001	49 875	11 560	3 441
SPL	119	2 412	240	33
SPLA	38	381	125	83
Total	1 158	52 668	11 926	3 557

Source: site de la fédération des EPL, http://www.lesepl.fr/chiffres_cles.php.

Ceci n'est pas le cas des SPL et SPLA, qui ont les mêmes compétences que les SÉM depuis 2010 mais, qui sont limitées à un champ géographique particulier, ont un capital 100 % public, et dont la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Les SÉM représentent 92 % des EPL en nombre, 97 % des emplois et 98 % du CA et du capital social de l'ensemble des EPL françaises en 2012.

Tableau 2: Répartition sectorielle des EPL au 31 mars 2012.

Secteur d'activité	EPL	Emplois (ETP)	Chiffre d'affaires (millions d'€)	Capital social (millions d'€)
Aménagement	292	4 729	3 090	580
Tourisme, culture, loisirs	261	9 389	970	310
Immobilier	226	10 847	3 560	1 270
Développement économique	108	2 593	390	440
Déplacements	74	16 133	1 460	300
Énergie	61	3 924	1 740	330
Déchets	29	1 272	170	40
Numérique	23	338	20	20
Services à la personne	19	500	60	10
Eau	18	1 160	180	50
Total	1 111	50 885	11 640	3 350

Source: site de la fédération des EPL, http://www.lesepl.fr/chiffres_cles.php.

Aucun secteur n'est laissé de côté, les plus importants sont ceux du développement urbain, l'aménagement, l'immobilier, le domaine des sports et de la culture... et le développement économique. Cela prouve bien que tous les secteurs peuvent mettre en œuvre des objectifs de missions publiques, mais aussi être présents dans des secteurs plus habituellement privés comme l'aménagement, l'immobilier...

En Allemagne, les *Stadtwerke* sont des entreprises communales de statut public ou mixtes. Elles sont plus nombreuses: plus de 3 500 contre seulement 1 200 EPL en France. Leurs activités sont plus diversifiées et leur taille peut être proche d'une très grande entreprise. De plus, elles peuvent être présentes sur plusieurs secteurs conjointement, permettant des économies importantes.

Rechercher des synergies, des économies d'échelle, une mutualisation des compétences devient un enjeu majeur pour toutes les collectivités territoriales. La réforme des collectivités territoriales cherche à impulser cette dynamique.

2.4. La coopération intercommunale et la mutualisation des compétences

La taille critique nécessaire à la fourniture des services publics est parfois difficile à atteindre ainsi qu'à déterminer et dépend de l'activité concernée. L'obligation de regroupements intercommunaux et de fusions entre intercommunalités a conduit à des prises de compétences supplémentaires et à des échecs dans leur mise en œuvre, ou à des périodes longues de latence. En effet, en dehors des compétences obligatoires, les intercommunalités doivent se mettre d'accord pour intégrer ou pas des compétences nouvelles dans la nouvelle intercommunalité. Certaines compétences comme l'assainissement sont complexes à transférer du fait des différences géographiques et territoriales. Le coût de transfert peut être très élevé pour certaines intercommunalités car la mise aux normes et l'entretien des réseaux est très variable d'une commune à une autre.

Comme nous venons de le voir en France, la coopération public-public passe par des structures EPL et est souvent institutionnelle et limitée géographiquement. L'extension à tout le territoire d'activités non-soumises aux obligations de mise en concurrence serait contraire *a priori* aux principes communautaires. En revenant sur le cadre communautaire, et ces dernières évolutions, le « *in house* » est aujourd'hui incontournable dans le cadre des nouvelles dispositions des métropoles et de l'intercommunalité. De plus, si la coopération public-public passe prioritairement par les structures de type entreprise, les compétences des regroupements de communes, comme les formes de ces regroupements (métropoles...), malgré plusieurs lois de « décentralisation » ne sont pas encore stabilisées.

La réversibilité est pour les autorités publiques une question importante et difficile car elle est profondément asymétrique. Le passage de l'autoproduction du service par une entité que contrôle l'autorité publique à une délégation de service à un opérateur externe (privé) est relativement aisé, sous réserve de reprise des salariés. Il demande une délibération de l'organe décisionnel (conseil municipal, conseil général ou régional ou gouvernement) et une procédure de mise en concurrence clairement définie par la loi. Il peut se faire à tout moment sans problème de rupture de contrat puisque l'autorité publique contrôle l'opérateur. En revanche, le passage de la délégation du service à un opérateur externe vers un opérateur contrôlé par l'autorité publique afin d'internaliser le service est souvent plus complexe et demande une volonté politique forte. L'exemple de Paris, pour la gestion de l'eau est à ce titre une bonne illustration (voir chapitre VIII). Il demande également une délibération de l'organe décisionnel, avec une préparation de plusieurs années car il convient quasiment à chaque fois de recréer au sein de la collectivité responsable l'entité qui fournira le service et des équipes de travail et des compétences techniques et de gestion qui ont disparu avec l'externalisation du service. Le basculement suppose donc une préparation longue et ne peut se faire au moindre coût financier qu'à la fin du mandat de délégation du service public, soit au moment du renouvellement de celui-ci. Les raisons du choix des autorités publiques sont souvent multiples et dépendent des situations locales, au plan politique, budgétaire ou financier. La décision de déléguer peut découler de la nécessité de réaliser des investissements importants que la collectivité ne peut effectuer, de moderniser, de professionnaliser une gestion bureaucratique inefficace, de professionnaliser un service, dont l'évolution en volume d'activité et sa complexité ne peuvent plus être maîtrisés en interne. Elle peut aussi découler de décisions politiques ou idéologiques. À l'inverse la décision de revenir à la gestion interne peut également découler de décisions politiques suite à des contrats de délégation mal négociés, favorisant le délégataire, d'abus de celui-ci, de non-respect du contrat, et/ou pour diminuer le prix du service auprès des usagers.

Conclusion

L'internalisation des missions publiques, soit dans le cadre de prestations directes à des autorités publiques, soit par des partenaires privés, est donc parfaitement possible dans le cadre communautaire, elle se pratique couramment, comme dans les prestations de fourniture de l'eau (voir chapitre VIII) ou de déchets, ou comme le démontrent plusieurs contributions de cet ouvrage. Elle est possible, quelle que soit la structure qui remplit la mission de service public (privé, public, ou mixte). Cependant la jurisprudence et la législation communautaires imposent que cette internalisation n'induise pas de distorsions de concurrence et ne perturbe pas le marché.

Les politiques induites pas l'UE peuvent être contradictoires comme c'est le cas entre le marché intérieur basé sur la concurrence qui vise à limiter les distorsions et la politique environnementale qui implique une réglementation parfois forte et contradictoire avec les principes de la concurrence. Par ailleurs, il est difficile de définir les missions de service public et *a fortiori* celles relatives à l'environnement. En 1986, les bases et les principes de la politique environnementale ont été posés.

La création de SPL en France, comme l'existence de *Statdwerke* dans plusieurs États membres permet une certaine souplesse d'interventions sous la responsabilité côté public, cependant, la gestion doit être réelle mais elle permet une meilleure participation des usagers avec une gouvernance plus partagée.

L'articulation du droit européen et du droit national est parfois compliquée, les raisonnements n'étant pas de même nature et les cultures juridiques nationales avant des difficultés à intégrer le raisonnement communautaire. Le choix de gestion interne d'un service ou d'une mission de service public relève grandement de choix et d'options politiques qui découlent des résultats du suffrage universel, donc sur lesquels les citoyens peuvent peser s'ils le souhaitent. Il n'y a donc aucune fatalité ou inéluctabilité aux politiques d'externalisation des missions de service public. C'est une question de rapport de forces, politique et social qu'illustre la décision de la Commission européenne de sortir du champ d'application de la directive concession: le secteur de l'eau à la demande de la majorité des États membres et surtout suite à «l'initiative citoyenne» impulsée par la Fédération des services publics de la Confédération européenne des syndicats, qui a recueilli près de deux millions de signatures pour exiger un droit universel d'accès à l'eau et une gestion en termes de bien commun (Ostrom, 1990).

Bibliographie

- BANCE P. (dir.), 2012, L'Action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe, Rouen, Presses universitaire de Rouen et du Havre.
- BAUBY P., COING H. et DE TOLEDO A. (dir.), 2007, Les Services publics en Europe: Pour une régulation démocratique, Paris, Publisud.
- BERNARD S., GUILLOUX A., 2009, «L'externalisation des services publics: un moyen pour réduire les dépenses de fonctionnement », note de veille, Paris, Centre d'analyse stratégique, nº 148.
- BIZET J.-F., 2012, Entreprises publiques locales: SÉM, SPLA, SPL, 2^e éd., Lamy, «Lamy Axe Droit ».
- BOUAL J.-C., 2007, «Europe et service public», dans Regards croisés sur l'économie, $n^0\,2$.
- et Brachet P. (dir.), 2004, Évaluation et démocratie participative: auteurs? méthodes? buts?, Paris, L'Harmattan.

- BOUAL J.-C., BRACHET P. et HISZKA M. (dir.), 2008, *Public Services in Europe*, Publisud, «l'Observatoire des sociétés ».
- CAMPAGNAC E. (dir.), 2009, Évaluer les partenariats public-privé en Europe, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.
- CIRIEC, 2004, «Contribution of Services of General Interest to Economic and Social Cohesion», ù http://www.psiru.org (consulté le 24 octobre 2014).
- —, 2000, Les services d'intérêt général en Europe, Liège, CIRIEC/CEEP.
- DANNIN E., 2010, « Crumbling Infrastructure—Crumbling Democracy: Infrastructure Privatization Contracts and Their Effects on State and Local Governance », *Northeastern University Journal of Social Policy*, vol. 6, n^o 1.
- HEFETZ A. et WARNER M., 2012, «Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, no 2, p. 289-317.
- HENRY C., 1997, Concurrence et services publics dans l'Union européenne, Paris, PUF, « Économie ».
- HENRY C., MATHEU M., JEUNEMAÎTRE A. (dir.), 2001, Regulations of Network Utilities: The European Experience, Oxford University Press.
- LOBINA E. et HALL D., 2003, « Problems with Private Water Concessions: a Review of Experience », http://www.psiru.org (consulté le 24 octobre 2014).
- MARIN P., 2009, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: a Review of Experiences in Developing Countries*, Washington, World Bank, «Trends and Policy Options », n^o 8.
- MÉNARD C., 2003, «L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie politique*, n^o 44.
- NORTH D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OSTROM E., 1990, Governing the Commons, 2^e éd, Cambridge University Press.

Chapitre 3

Remettre à l'endroit... le « rapport principal-agent »

Pierre BAUBY

L'« internalisation des missions de service public » relève d'un idéal type qui a longtemps justifié la conception organique du service public. Dans cette problématique, l'autorité publique responsable – nationale, régionale ou locale – (on dirait aujourd'hui l'« autorité organisatrice » du service public) définit les objectifs et finalités qui l'amènent à faire relever un service de la catégorie juridique « service public », donc de normes et règles spécifiques par rapport au droit commun de la concurrence et aux règles de l'économie de marché. Mais l'autorité publique ne se contente pas d'orienter; elle est par principe (ceux qui considèrent la conception organique comme exclusive disent par nature, par essence) la mieux à même de mettre en œuvre elle-même ou de confier à une entité publique qu'elle contrôle directement, ces objectifs, qui se traduisent en « missions de service public ». Elle peut en effet en assurer directement le pilotage, le contrôle et l'évaluation (on dirait aujourd'hui la « régulation »).

Cet idéal-type est questionné de plusieurs points de vue. D'abord parce qu'à côté de cette conception organique du service public a toujours existé une autre conception qualifiée de « fonctionnelle », qui fonde la définition et l'organisation du service public sur la claire définition des objectifs et missions du service public – ses engagements à l'égard des utilisateurs et de la collectivité – et non sur le statut juridique de l'opérateur qui le met en œuvre : chaque autorité publique a en effet le libre choix – cela fait partie intrinsèque de ses responsabilités et de ses choix démocratiques – du mode de management et de gestion du service public. Si les deux conceptions se sont souvent chevauchées dans l'histoire (des entreprises comme la SNCF, la Poste ou ÉDF étant définies comme entreprises publiques chargées de missions de service public), elles coexistent aujourd'hui et sont souvent considérées comme alternatives, des entreprises privées pouvant être chargées de missions de service public (comme en témoignent en France les secteurs de l'eau ou des transports urbains).

Cette dualité conceptuelle s'accompagne d'interrogations croissantes quant à la réalité même de l'idéal-type que nous venons de rappeler. Depuis un demi-siècle se sont développés des questionnements quant à la nature même des relations bilatérales qui s'établissent entre une autorité

72 Pierre Bauby

publique et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des missions. Ces relations sont-elles – peuvent-elles être – équilibrées? Peut-il exister des modes vertueux de coopération entre ces deux agents? Ou bien la nature même de ce face-à-face repose-t-elle sur de tels déséquilibres que le modèle idéal se montrerait non seulement pervers, mais impossible même à mettre en pratique?

Tout un champ théorique s'est construit autour de ce que l'on appelle le «rapport principal-agent » (Eisenhardt, 1989), avec des orientations et des points de vue différents. On peut évoquer ici en particulier la « théorie de l'agence » (Jensen, 1976), les analyses en termes de « capture de la régulation » ou plus généralement l'étude des « asymétries » d'informations, de connaissances, de compétences, d'expertise entre autorité publique et opérateur et la théorie des incitations (Laffont et Tirole, 2012), ou encore l'« analyse économique de la bureaucratie » (Greffe, 1981) et la nouvelle économie publique de la réglementation (Lévêque, 2004). Pour les plus radicales, ces thèses conduisent à considérer, dans la dynamique théorisée par Havek, que toute intervention publique est par nature non seulement inefficace, mais fondamentalement perverse, car entravant l'action vertueuse des forces du marché qu'il s'agit de « libérer ». Avec la complexité croissante des situations économiques et sociales, l'action publique se révélerait encore plus incapable de connaître la réalité et les besoins que le libre jeu des acteurs, du marché et de la concurrence.

Même si les références théoriques du rapport principal-agent ont été élaborées sur des bases critiques de l'économie publique « traditionnelle » qui reposait sur l'implicite d'une supériorité systématique de l'action publique sur toute forme d'action privée, car seule capable de répondre aux défaillances de celle-ci, cette origine ne suffit pas à les discréditer. L'objet de ce chapitre est d'interroger ces théories au regard des expériences empiriques que nous avons connues en France, en prenant l'exemple de l'organisation du secteur électrique et d'ÉDE Il s'agit, après avoir rappelé les principaux enchaînements des thèses radicales qui se focalisent sur les défaillances de l'action publique (1), d'interroger la pertinence de ce champ théorique en examinant le « modèle » des grandes entreprises publiques nationales de service public (2) et ses évolutions au cours du dernier demi-siècle, du rapport Nora aux stratégies d'internationalisation (3), avant de proposer des pistes pour « remettre à l'endroit » le rapport principal-agent dans le cadre d'une gouvernance plurielle (4).

1. Les fondements théoriques des « défaillances » de l'action publique

L'école du *Public Choice* (Olson, 1965) a pris comme champ d'étude la « production publique » (réglementations, subventions, fourniture directe de biens et de services) et ses effets. L'État est analysé comme agent de production. L'explication de la croissance des dépenses publiques par une

augmentation de la demande est contestée car ces dépenses ne répondent pas à des choix effectués par les consommateurs sur des marchés, mais résultent d'allocations fournies par les administrations publiques grâce à des prélèvements obligatoires.

Ainsi, l'école du *Public Choice* se focalise d'abord sur les prises de décision dans les administrations et sur les processus électoraux, puisque les usagersconsommateurs dévoilent leurs préférences, non par l'affectation de leurs dépenses, mais par leurs votes. Elle considère que les hommes politiques vendent un produit, leur image, et que les dépenses publiques leur servent de moyen de promotion. Les gouvernants ne cherchent à promouvoir, sous le discours de l'intérêt général, que leurs propres préférences et intérêts particuliers (réélection, prestige et pouvoir, volonté d'obtenir une promotion sociale, lutte pour des bénéfices financiers). Dès lors, loin de pallier les défaillances du marché, l'État apparaît au contraire comme un enjeu pour les intérêts individuels d'agents maximisateurs et égoïstes, au centre d'un véritable marché, le marché politique. La principale préoccupation des hommes politiques est leur réélection: pour l'obtenir, ils accordent des avantages à des lobbies qui marchandent leurs bulletins de vote. Les hommes politiques ont tendance à privilégier le court terme aux dépens du long terme et à céder aux pressions des minorités organisées. Les adeptes du Public Choice avancent que l'accord collectif nécessaire pour engager des dépenses publiques repose sur des modalités bien différentes de celles du marché. Cet accord serait satisfaisant pour l'ensemble des parties s'il suivait la règle de l'unanimité, mais celle-ci est peu probable. Mais le « théorème d'impossibilité d'Arrow» (Arrow, 1951) veut démontrer qu'à partir de choix individuels rationnels il est impossible d'élaborer une méthode démocratique de choix collectifs qui permette la liberté de choix et la souveraineté des citoyens: aucune procédure non dictatoriale ne permet la révélation des choix individuels tout en garantissant la cohésion des choix collectifs. L'utilisation de la règle majoritaire pousse à l'augmentation des dépenses publiques, car il suffit que la moitié des électeurs décide d'appuver une nouvelle dépense pour que les autres, qui n'ont pas d'intérêt personnel à cette réalisation, soient contraints de payer.

La production publique, du fait de l'absence de concurrence et de stimulation par la recherche du profit, est forcément moins efficace que la production privée. Dès lors, l'inefficacité publique tient au fait que les droits de propriété ne peuvent s'exercer pleinement: pas de contrôles effectués par les propriétaires (remplacés par la tutelle de l'État); pas de contrôles effectués par les consommateurs-utilisateurs des services publics, du fait du caractère monopoliste de la production; cette carence des contrôles explique le manque de productivité des administrations, l'inflation de leurs coûts de production et l'existence de multiples gaspillages. La particularité des services rendus par l'État et celle de leur mode de financement engendrent des effets pervers dans l'allocation des ressources: les biens produits par l'État ne sont pas nécessairement ceux que les citoyens demanderaient en priorité s'ils avaient la possibilité de choisir; en imposant ses préférences,

l'État réduit la satisfaction des autres agents économiques; les bureaucrates au pouvoir sont les défenseurs de la pyramide des privilèges qui constitue l'essence même de l'État.

Cette incapacité des autorités publiques à exercer leur fonction de « principal » est théorisée par Friedrich von Hayek. L'économie de marché est un système autorégulateur qui forme spontanément un ordre social harmonieux: laissée à ses mécanismes spontanés, elle produit un résultat meilleur que celui que peuvent produire les économies mixtes avec une politique économique active. Havek manifeste une hostilité systématique à l'égard de toute intervention publique destinée à résoudre un problème économique ou social. Toute mesure prise par l'État dans ce sens produit plus d'effets nocifs que d'effets utiles. Les interventions étatiques cassent la capacité interne des sociétés complexes à s'autoréguler pour le plus grand bien du plus grand nombre. Le pire malheur qui puisse arriver à une société, c'est que des hommes se mêlent de la réformer en bricolant, sans rien y connaître, le moteur, si bien mis au point par l'évolution sociale, qui tire la société vers le meilleur rendement possible, ce dont tous et chacun pourront bénéficier (Bauby, 1998). L'État ne devrait avoir pour fonction et utilité que de défendre les frontières (la survie), de maintenir l'ordre public (la police) et de faire respecter les règles du jeu social (la justice). Lorsqu'il outrepasse ces fonctions, il provoque plus de dégâts que de bienfaits et il restreint forcément la liberté des hommes et des citoyens.

Fondamentalement, Havek avance que l'intervention de l'État dans l'économie pour corriger le fonctionnement du marché repose sur une erreur : la croyance que les hommes peuvent organiser leur vie en société selon un projet conscient qu'ils auraient préalablement élaboré (Hayek, 1976). Pour Hayek, il est impossible de construire et de diriger une société selon un plan délibéré. La vie en société n'est pas un système fermé dans lequel un planificateur pourrait, en recensant les ressources disponibles et les besoins, déterminer une allocation jugée optimale; c'est un système ouvert faisant intervenir un grand nombre de variables, où de nouvelles ressources et de nouveaux besoins se créent sans cesse. Pour organiser la société selon un plan, il faudrait avoir accès à des millions d'informations par nature dispersées. Il faudrait également connaître d'avance les effets de telles ou telles mesures. Cet effort est vain, il ne peut venir à bout de la complexité du monde réel. Personne ne peut connaître l'ensemble du fonctionnement social; en intervenant de manière volontariste sur la société, on ne sait pas ce que l'on fait.

Hayek reproche à la « justice sociale » d'être incompétente, car personne ne maîtrise les interventions volontaristes sur les mécanismes économiques du marché et des prix; dangereuse car elle oblige à faire appel à l'État, ce qui menace les libertés. Il écrit que « c'est le concept de justice sociale qui a servi de cheval de Troie à la pénétration du totalitarisme »; « son prestige est probablement ce qui menace le plus gravement la plupart des autres valeurs de la civilisation de liberté » (Hayek, 1989); il avance la thèse de la « route de la servitude » (Hayek, 1943). L'intervention de l'État au nom de la

justice sociale équivaut nécessairement à une privation de liberté pour les entreprises et les individus et compromet la santé de l'économie.

Hayek refuse toute fonction d'arbitrage, d'orientation, de fixation d'objectifs, etc. au pouvoir politique, car il avance que celui-ci est intrinsèquement incapable d'une part de connaître la réalité, d'autre part ce qui est bon ou souhaitable pour la société, alors que la société se connaît mieux elle-même par le jeu du marché.

L'écho rencontré par les thèses néo-libérales depuis la fin des années 1970 tient au fait que l'argumentation sur laquelle elles reposent prend appui sur certaines réalités qu'il serait vain de nier au prétexte qu'elles sont convoquées dans une finalité idéologique. Au contraire, l'absence de réponse claire à ces points critiques a laissé le champ libre à l'offensive libérale, même si la crise ouverte en 2008 et l'échec des nombreuses privatisations tendent à ré-ouvrir les débats.

Il faut d'abord reconnaître que, comme tout pouvoir, celui de l'État – et plus largement de toute instance publique – tend à aller au bout de son pouvoir et à en abuser. Livré à lui-même, sans qu'existent de réels et solides contre-pouvoirs dans la société, sans que la société civile soit à même de faire entendre et prendre en compte ses aspirations et besoins, l'État exerce une domination de plus en plus complète, qui tourne d'autant plus vite au totalitarisme qu'il prétend disposer d'une connaissance scientifique de la société.

Bon nombre de promoteurs de l'intervention publique ont prêté le flanc à cette critique en se prétendant les détenteurs d'un savoir « scientifique » sur le social et la société, au nom duquel ils prétendaient définir le bien, l'ériger en lois et l'imposer à une société, jugée souvent encore « infantile » ou du moins « immature ». Mais ces graves errements n'invalident pas toute tentative d'intervention humaine sur le fonctionnement de la société pour en corriger les abus ou les dysfonctionnements les plus criants. Si tout n'est pas possible et si les conséquences des interventions humaines ne sont pas toutes prévisibles, il ne s'en suit pas que les hommes doivent démissionner de leurs responsabilités pour orienter la société, à défaut de l'« avenir radieux » d'hier, vers un « meilleur ». La démarche néo-libérale conduit à l'abandon d'un ensemble de droits économiques et sociaux conquis par les luttes sociales et politiques, au démantèlement des dispositifs d'assistance et de solidarité et, finalement, à l'adoption d'une conception restrictive de la démocratie, puisqu'elle est privée d'objet, tant les « forces du marché » dicteraient la seule voie possible.

À l'inverse, l'économie publique « traditionnelle » a pour l'essentiel reposé sur l'implicite d'une supériorité systématique de l'action publique sur toute forme d'action privée.

L'État – ou les autorités publiques infranationales – sont les mieux à même de définir les objectifs, le cadre général, les missions et obligations du service public, et de les légitimer par le vote des électeurs. Il détermine les formes d'organisation du service, les grands équilibres économiques et financiers,

les principes de tarification, les investissements; il nomme les principaux dirigeants et détermine les modes de contrôle...

L'ancien président d'ÉDF, Marcel Boiteux, a synthétisé cette conception, qui repose sur une autorégulation des monopoles publics de service public: ceux-ci « renoncent à leur pouvoir de monopole et se conduisent d'eux-mêmes comme s'ils étaient soumis à la pression de la concurrence » (*Le Monde*, 3 mai 1996). Le management de l'opérateur propose, met en œuvre, mais ne détermine pas les grands choix stratégiques, ce qui reste de la compétence de l'autorité publique, du « principal »... Il suffit que le monopole public et ses dirigeants soient des « agents » « vertueux », altruistes...!

2. Le « modèle » des grandes entreprises publiques nationales de service public

En France, le moment fort d'affirmation du service public a été la Libération (Bauby, 2011). La nationalisation de l'électricité et du gaz par la loi du 8 avril 1946 en représente l'archétype (Bauby, 1994). L'histoire du système électrique en France, comme dans les autres pays, montre que la concurrence initiale entre une multiplicité d'initiatives individuelles et privées, à la fin du XIX^e siècle, a débouché progressivement sur la concentration et la constitution, à côté de plusieurs centaines de petites entreprises, de quelques grands groupes seuls à même de pouvoir tirer parti des économies d'échelle et des rendements croissants caractéristiques de la production, des réseaux de transport et de distribution d'électricité. Mais ces groupes, formant progressivement un oligopole, pouvaient s'accaparer une part maximale de la rente inhérente à l'existence du monopole. Dans les années 1920 et 1930, les compagnies d'électricité furent l'objet de nombreuses critiques et en particulier accusées de pratiquer des tarifs trop élevés, de ne pas suffisamment investir, de ne pas desservir les zones peu densément habitées. De la concurrence initiale a ainsi émergé la nécessité d'un contrôle et d'une régulation publics: des tarifs, pour qu'ils reflètent les coûts; des décisions importantes, en particulier des investissements, afin de vérifier que l'entreprise minimise ses coûts en l'absence de régulation par le marché; de l'entrée de nouveaux opérateurs dans le secteur, puisque l'optimum est d'avoir un monopole du réseau. Ces éléments seront conceptualisés avec la théorie du monopole naturel (Allais, 1945), que celui-ci tienne aux caractéristiques technico-économiques du système électrique, aux effets de la « concurrence » ou à une formalisation légale.

La propriété publique de la quasi-totalité de la production et de la distribution d'électricité, décidée en 1946 dans le contexte de la Libération et de la reconstruction d'après-guerre, trouve son fondement dans ces caractéristiques. Elle est apparue d'autant plus justifiée qu'il y a à l'époque à engager des investissements lourds et de longue durée de vie pour

reconstruire, qu'il s'agit d'une industrie très capitalistique, qu'il y a nécessité d'une programmation à long terme. Les principes traditionnels du service public (égalité, continuité, adaptabilité) – alors tellement implicites que la loi du 8 avril 1946 ne fait que les évoquer – se sont progressivement traduits en obligation et continuité de fourniture sur l'ensemble du territoire, égalité de traitement des usagers et péréquation nationale des tarifs, éléments d'appréciation et critères de choix (recherche du moindre coût) que l'on ne retrouve pas dans la conduite des entreprises privées, en particulier par la prise en compte du long terme. Les années postérieures à la Libération seront marquées par l'élaboration d'une doctrine intégrée, rigoureuse, mathématisée, associant rationalité économique et justice sociale (taux d'actualisation permettant le choix et la planification des investissements à long terme, tarification au coût marginal, c'est-à-dire du dernier kilowattheure produit pour satisfaire la demande).

La nationalisation a également reposé sur un compromis social fort et conflictuel instauré entre les principaux acteurs – haute administration, dirigeants d'ÉDF – issus des mêmes écoles et corps – et les responsables de la CGT (et du PCF, avec en particulier le rôle de Marcel Paul, ministre de la Production industrielle du général de Gaulle après avoir été secrétaire général de la Fédération CGT de l'éclairage) (Wiéviorka et Trinh, 1989). Il repose sur des convictions largement partagées: la confiance dans la science, la raison et le progrès (l'électricité est source de libération humaine, de progrès économique et social), l'identification à la Nation et à l'intérêt général, l'adhésion à la notion de service public, autant d'éléments qui apportèrent longtemps sa cohésion à l'établissement; il s'est constitué autour de la reconstruction d'après-guerre, puis s'est maintenu face aux différents défis techniques que l'entreprise a eu à relever (en particulier le programme hydraulique, puis le programme nucléaire).

En fait, en même temps que la logique de service public, fondée sur une problématique de satisfaction des besoins et une vision à long terme, la nationalisation de 1946, créant un établissement public à caractère industriel et commercial, identifie l'intérêt de l'entreprise ÉDF et l'intérêt collectif, « général ».

Se met en place de la fin des années 1940 aux années 1970 un système intégré et centralisé (Kuisel, 1984; Bloch-Lainé, Bouvier, 1986). Conséquence de ces jeux d'acteurs et des idées dominantes de l'époque, le système institutionnel d'ÉDF, comme des autres grands services publics nationaux, s'est trouvé fortement centralisé et hiérarchisé, avec une place et un rôle souvent hégémoniques de quelques grands corps de fonctionnaires (les polytechniciens, X-Mines ou X-Ponts, en particulier). Les usagers ont été relégués au rang d'objets et les collectivités locales, généralement détentrices du pouvoir concédant, souvent marginalisées. De leur côté, les personnels, qui mettent en œuvre au quotidien le service public, ont vu leur expression mise en cause de manière croissante dans le fonctionnement et plus généralement l'aspect « modèle social » que devaient avoir les services publics s'est

trouvé minimisé, sans que l'autorité publique ne puisse ou ne veuille, selon les moments, impulser une autre voie.

Dans la réalité, les dirigeants d'ÉDF se sont dotés d'un pouvoir d'expertise technico-économique et d'une fétichisation de l'optimum technico-économique (« il n'y a qu'une solution ») défini d'en haut par les « experts », qui a pris le pas sur les capacités de la tutelle politique et administrative et leur a permis d'influer de manière décisive sur les décisions publiques, au point qu'on a pu parler à propos d'ÉDF d'« État dans l'État » (Gravelaine, 1978). Ses dirigeants ont ainsi été amenés dans les faits, que cela tienne aux « défaillances » de l'État ou à des volontés d'acteurs, à confisquer la définition du contenu de l'intérêt général, des limites et des contraintes du service public.

Parallèlement et en contrepoint, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'État, on a bien vite assisté à la prolifération d'une tutelle gouvernementale et administrative tatillonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Tout en continuant globalement à remplir ses missions, ÉDF, comme nombre d'autres entreprises de service public, a été vue par les pouvoirs publics politiques et administratifs comme instrument d'une politique industrielle, d'une politique économique et, trop souvent, d'une politique conjoncturelle qui ont pris le pas sur les missions de service public sans que soit établie une synergie entre ces aspects.

Il s'est ainsi mis en place un jeu d'acteurs profondément asymétrique. Les dirigeants d'ÉDF ont su utiliser tous les moyens dont ils pouvaient disposer pour inverser le rapport « principal-agent ».

L'exemple le plus connu est celui du programme nucléaire des années 1970. Comme l'a montré Philippe Simonnot, les ingénieurs des Mines ont usé de leur monopole d'expertise sur le secteur de l'énergie pour faire prévaloir leurs vues dans l'élaboration du programme nucléaire français, dans son adoption, puis dans sa mise en œuvre, par leur mainmise sur la Commission PÉON (Simonnot, 1978).

Plus généralement, il n'est pas exagéré de dire que c'est ÉDF qui a fait la politique énergétique de la France¹, tout comme la SNCF a conçu et conduit la politique ferroviaire, en particulier le TGV, même si les histoires et situations des deux entreprises ne sont pas identiques.

Dans la réalité de ses rapports avec l'État, ÉDF s'est « joué » de sa « tutelle » – on devrait employer le pluriel, tant ont existé plusieurs tutelles, technique du ministère de l'Énergie, devenu de l'Industrie, financière du

^{1.} On aurait pu croire qu'après 15 ans de libéralisation du secteur électrique et le changement de statut d'ÉDF cette appréciation ne serait plus de mise. Mais Delphine Batho, l'éphémère ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie du gouvernement Ayrault, de juin 2012 à juillet 2013, déclarait le 13 février 2014 en évoquant le PDG d'ÉDF, Henri Proglio: « J'ai l'impression qu'il y a un nouveau type de ministre, le ministre fantôme: quelqu'un qui n'est pas dans les organigrammes, ne siège pas au Conseil des ministres, mais qui décide de la politique énergétique de la France » (Le Monde, 15 février 2014).

ministère de l'Économie et des Finances (et de ses différentes directions), puis environnementale – sur les grands enjeux, sans réels débats publics. On peut ici en prendre trois exemples significatifs.

La politique d'investissements d'ÉDF, officiellement arrêtée par les pouvoirs publics au sein du FDES (qui régule les programmes d'investissement des grandes entreprises de service public, chargés des infrastructures de réseaux), faisait l'objet de « marchandages » qu'ÉDF parvenait à maîtriser: les experts d'ÉDF élaboraient leurs projets d'investissements; mais au lieu de les soumettre tels quels aux ministères, ils augmentaient le volume initialement prévu, afin de permettre au FDES de jouer son rôle d'arbitrage en rognant, au nom des grands équilibres macro-économiques, une part des projets présentés par ÉDF, qui finalement retrouvaient les objectifs élaborés au départ.

Les négociations salariales faisaient également l'objet de demandes d'autorisations auprès des pouvoirs publics, au regard des équilibres budgétaires; mais les dirigeants d'ÉDF savaient jouer des mobilisations sociales pour obtenir de réelles marges de négociation.

Le troisième exemple concerne les comptes d'ÉDF et les niveaux des tarifs, officiellement soumis aux contrôles² et arbitrages publics; compte tenu du volume des sommes concernées, les dirigeants d'ÉDF déterminaient à la fin de chaque année le résultat comptable (bénéficiaire ou plus ou moins déficitaire) qu'ils souhaitaient afficher dans le cadre de leurs relations conflictuelles avec la tutelle et demandaient aux services comptables de « jouer » de leurs marges de manœuvre pour s'en approcher...

Ces éléments sont souvent pris comme arguments pour avancer un caractère jugé intrinsèquement pervers de l'action publique, comme de toute entreprise publique. Même si cela n'entre pas dans le champ de ce chapitre, il faut souligner que le second modèle d'organisation du service public, celui de la gestion déléguée à des entreprises privées, fait l'objet du même type de travers en matière d'asymétries d'informations et de « capture »... (Bauby, 2010)

^{2.} Les contrôles de l'État sur les grandes entreprises publiques nationales sont multiples: il est représenté dans les instances dirigeantes (Conseil d'administration ou de surveillance); un ministère exerce une tutelle technique (ministère de l'Industrie, ministère des Transports, etc.); un contrôleur d'État représente le ministère de l'Économie et des Finances, dont dépendent en particulier les politiques de financement et les tarifs; le FDES régule les programmes d'investissement des grandes entreprises de service public, chargés des infrastructures de réseaux; la Cour des comptes vérifie les comptes et la gestion des établissements publics dans lesquelles l'État possède la majorité du capital; le Parlement contrôle également l'utilisation des fonds publics et un Haut Conseil du secteur public, où siègent des parlementaires, publie un rapport annuel.

3. Du rapport Nora aux stratégies d'internationalisation

Dès 1967, le rapport Nora avait montré les inconvénients d'une tutelle trop étroite des pouvoirs publics, pouvant aboutir à transformer les entreprises publiques en instruments passifs et peu efficaces de la politique économique et sociale du gouvernement. Il soulignait la nécessité de rapprocher les entreprises publiques d'une véritable gestion d'entreprise, de clarifier le partage des responsabilités, de mieux maîtriser les coûts, d'assurer la cohérence des visions des différents ministères impliqués dans le contrôle des entreprises publiques (Nora, 1967).

Ce rapport, resté sans beaucoup d'effets lors de sa publication, est apparu essentiel pour faire face à la crise économique ouverte en 1973 avec le quadruplement du prix du pétrole, le net ralentissement de la croissance, l'explosion du chômage et de l'inflation. Dans l'optique dominante keynésienne de l'époque, les entreprises publiques ont été vues comme des instruments de relance de l'activité économique par des programmes d'investissements (le programme nucléaire, le TGV, puis le plan téléphone pour tous, etc.), financés grâce à l'« emprunt Giscard » de 1973 (avec ses avantages fiscaux en matière de succession) et des stabilisateurs des poussées inflationnistes avec le contrôle des tarifs et des augmentations de salaires.

Les entreprises publiques ont progressivement vu croître leur autonomie de gestion et l'État à se désengager quelque peu... C'est ainsi que l'État a demandé à ÉDF d'emprunter en dollars, pour faciliter le paiement de la facture pétrolière, car l'entreprise publique bénéficiait sur les marchés de capitaux de meilleures conditions que les emprunts d'État.

Cette autonomie s'est accompagnée d'une convergence des comportements des entreprises publiques et privées. Les entreprises publiques ont recherché davantage l'efficacité dans l'utilisation des moyens publics. La construction européenne a édicté le principe juridique selon lequel les comportements des entreprises publiques et de l'État actionnaire ne doivent différer de ce qu'ils sont pour une entreprise privée, en particulier visà-vis de la concurrence, selon le principe de l'« investisseur avisé ». Surtout, l'internationalisation croissante de l'activité économique tend à exposer entreprises publiques et privées aux mêmes types de contraintes par rapport à la concurrence mondiale. Face aux grands oligopoles qui caractérisent l'économie mondiale, les entreprises publiques doivent allier d'une part l'objectif de contribuer au développement économique et social et à l'intérêt national, d'autre part l'efficacité et la compétitivité de leur fonction d'entreprise productive.

Dans cette perspective, les rapports entre État et entreprises publiques ont été de plus en plus régis par des contrats de plan, d'objectifs ou d'entreprise négociés entre les deux parties, qui formalisent la stratégie de l'entreprise, décrivent sa contribution aux grands objectifs nationaux (emploi, équilibre extérieur, recherche, aménagement du territoire, etc.) et indiquent les engagements réciproques. Ces contrats ont tous peu ou prou le même contenu: affirmation de la liberté des tarifs dans le cadre d'une

certaine programmation, engagements de productivité et de résultats de l'entreprise, affichage de la compensation financière des charges imposées par l'État.

Ces contrats de plan ou d'objectifs ont modifié les relations entre l'État et les entreprises publiques. L'État a voulu passer d'une tutelle étroite, voire tatillonne, à la définition des orientations stratégiques. Les entreprises publiques sont devenues plus autonomes; placées de plus en plus dans des conditions qui s'approchent de celles que rencontrent les entreprises du secteur privé, elles devaient être mieux en mesure de s'adapter aux aléas de la conjoncture et aux évolutions du marché.

Une illustration en a été donnée dans la « Lettre de mission » adressée en 1982 par Pierre Dreyfus, alors ministre de l'Industrie, aux administrateurs généraux des nouvelles entreprises nationalisées ³ : « Vous rechercherez d'abord l'efficacité économique par une amélioration continue de la compétitivité. L'importance de la dimension internationale dans les activités de votre groupe est liée à l'ouverture, nécessaire et souhaitable, de l'industrie française sur l'extérieur. Vous veillerez à préserver cette dimension internationale comme condition essentielle de la compétitivité et du progrès technique. »

Pour autant, les asymétries sont restées structurelles, même si moins caricaturales. ÉDF s'est progressivement transformée de monopole public national en groupe international, sans que la « tutelle » ait eu d'autre choix que d'acquiescer et sans porter de stratégie alternative...

La stratégie d'ÉDF s'est progressivement internationalisée, élargissant le champ des asymétries déjà marquées au plan national. Le caractère d'entreprise publique devenait de plus en plus un obstacle sur les marchés européen et mondial et l'on a vu le management d'ÉDF, de GDF, de La Poste, après celui de France Télécom, militer pour le changement de statut de l'entreprise et sa transformation en société anonyme, afin de devenir « une entreprise comme une autre », quand ce n'était pas le chemin pour accéder aux « stock-options ». Cette transformation devenait quasi inéluctable, tant se développait la contradiction entre d'une côté des stratégies ambitieuses de conquêtes de marché et de fusions-acquisitions à l'extérieur et de l'autre le monopole de l'État français en matière d'« actionnariat ».

Même si aujourd'hui la SNCF reste un ÉPIC, si l'État reste l'actionnaire unique de La Poste et l'actionnaire largement majoritaire d'ÉDF, les enjeux d'internalisation des missions de service public se cantonnent à la signature de « contrats de service public », sans autre effet significatif que symbolique.

Dresser de tels constats n'amène ni à mettre en cause les acteurs qui ont porté ces mutations, ni à considérer que le fait de confier des missions de service public à une entreprise publique et à lui donner un monopole soit intrinsèquement contre-productif, mais à mettre en cause un système

Même si les entreprises nationalisées en 1982 n'avaient pas de réelles « missions de service public », l'orientation est significative.

reposant sur un face-à-face fondamentalement asymétrique, amenant des comportements pervers et à rechercher les moyens de retrouver des dynamiques vertueuses.

4. Vers une gouvernance plurielle

Même si les grandes entreprises publiques nationales chargées de missions de service public ont connu de profondes transformations et sont devenues des groupes qui ont diversifié leurs activités sur des marchés et internationalisé leur champ d'action, leur « cœur d'activité » reste la prestation de service public, impliquant des obligations spécifiques définies par les « autorités organisatrices ».

La mise en œuvre des services publics implique une claire définition des missions et des modalités de leur accomplissement de la part de l'autorité publique qui décide d'en reconnaître la nécessité. La responsabilité publique a tout intérêt à conduire à une séparation entre opérateur(s) et régulateur, afin de sortir du « modèle de l'entre soi », dans lequel les mêmes élites passent d'une fonction à l'autre, et à définir de réelles procédures de gouvernance et de régulation publique, d'évaluation, ainsi que des critères d'évolution dans le temps et dans l'espace.

La régulation est une fonction d'autant plus importante que les secteurs s'ouvrent à une concurrence oligopolistique et qu'il y a lieu d'établir une transparence des règles du jeu, notamment de l'affectation des gains de productivité et de la rente inhérente aux réseaux d'infrastructures entre consommateurs, entreprises du secteur, personnels, fournisseurs, autorités publiques nationales et locales.

Mais le face-à-face entre opérateur(s) et régulateur s'accompagne le plus souvent d'un déséquilibre structurel d'informations en faveur du premier pouvant déboucher sur un phénomène de « capture du régulateur par l'opérateur ». Les opérateurs de service public, qui disposent de droits spéciaux, exclusifs, de monopoles ou de situations d'oligopole (qu'ils soient publics, comme privés), sont spontanément tentés d'abuser de l'asymétrie d'informations dont ils bénéficient pour s'accaparer ou détourner la rente au détriment des consommateurs et/ou de la collectivité.

Les théories néo-libérales prétendent y remédier par la soumission des services publics aux lois du marché et de la concurrence, mais cela entraînerait un démantèlement des missions de service public et contribuerait au délitement sociétal. Les activités rentables des marchés en développement seraient externalisées, rendant progressivement impossibles les péréquations économiques, sociales, territoriales, générationnelles.

Une autre voie consisterait à renforcer les contrôles étatiques et bureaucratiques, mais cela reviendrait à nier la place des utilisateurs, le rôle de partenaires des services publics dévolu aux collectivités territoriales, à pérenniser l'exclusivité pesante des tutelles financières de l'État et serait inefficace du fait du déséquilibre structurel d'informations entre, d'un côté, opérateur(s) et de l'autre, autorités organisatrices, agences de régulation, usagers.

Répondre à ces différents problèmes implique de sortir du « jeu à deux », du face-à-face entre régulateur et opérateur(s), entre « principal » et « agent », pour remettre à l'endroit le rapport principal-agent, en passant d'une gouvernance d'« experts » à une gouvernance plurielle « multi-acteurs » (Bauby, 1998). Les autorités publiques doivent agir en autorités organisatrices responsables, d'une part en assujettissant les services publics à des règles de droit clairement établies, précises mais ciblées, sous le contrôle des juridictions nationales et communautaires, d'autre part, en œuvrant au développement de contre-pouvoirs et de participations à la fois internes et externes. Il faut faire intervenir à chaque niveau territorial, en commençant par une maille locale, d'une part, les personnels et leurs organisations syndicales, d'autre part, les consommateurs (les usagers domestiques comme industriels – grands et petits) et leurs représentants. Les uns et les autres disposent, de par leurs expériences multiples, de nombreuses informations qui « manquent » aux autorités publiques et sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins. Associer tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la gouvernance des entreprises publiques.

La principale condition est de (re)créer les conditions permettant aux autorités publiques de jouer leur rôle: définitions des objectifs et missions, détermination du territoire pertinent d'organisation et d'action et donc de l'autorité organisatrice responsable, définition des modes d'organisation (droits exclusifs, spéciaux ou concurrence), choix du mode de gestion, organisation de la régulation, conduite de l'évaluation, etc. Cela suppose non pas tant de recourir à un nombre croissant d'« experts » ou de consultants, mais d'organiser l'expression systématique des besoins individuels comme collectifs, et de leurs évolutions. Les moyens pour ce faire sont aujourd'hui disponibles, en particulier avec les technologies de communication, qui permettent des expressions multiformes des attentes et aspirations, des opinions et plaintes, de façon à pouvoir agréger les demandes sociales. Sur cette base, il s'agit de recourir à la pluralité d'expertises, tant il n'existe jamais une réponse unique, mais des alternatives, des choix, des arbitrages. C'est ainsi que les associations d'utilisateurs ou de consommateurs devraient disposer de « droits de tirage » pour promouvoir des rapports contradictoires de ceux qui sont portés par les experts institués.

Dresser un tel état des lieux et des solutions évolutifs dans le temps devrait permettre de développer le débat public, qui soit autre chose que les « concertations » ou « consultations » qui sont parfois organisées, mais qui sont le plus souvent sans impact sur les décisions. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause les responsabilités des autorités publiques et leurs fonctions de décision et d'arbitrage. En fait, c'est tout le contraire, car les choix faits par les autorités publiques seront d'autant plus pertinents, d'autant mieux acceptés, d'autant plus efficaces dans leur mise en œuvre, qu'ils reposeront sur l'expression en amont de toutes les parties prenantes.

La régulation est de la responsabilité de la puissance publique, qui ne saurait s'en dessaisir sur un « régulateur indépendant », car il s'agit d'une responsabilité relevant de l'essence même du politique. Il est de bon ton aujourd'hui de vouloir confier la régulation des services publics à des organes indépendants, c'est-à-dire hors de toute interférence directe des pouvoirs politiques, des administrations et des entreprises régulées. En fait, ce ne sauraient être des isolats dans la société. Les intérêts, les groupes de pression existent et ne peuvent pas ne pas jouer leur rôle. Quelle est donc leur « indépendance » réelle ?

Le système britannique de « régulateur indépendant », mis en place dans chacun des secteurs (télécommunications, électricité, gaz, eau et assainissement, chemins de fer) libéralisés, et fondé sur l'« expertise », a débouché sur une action chaotique et bureaucratique, fluctuante et subordonnée aux divers lobbies, finalement pour l'essentiel objet de « capture » par les opérateurs et inapte à réguler efficacement la répartition des gains de productivité, notamment au profit des consommateurs.

À l'inverse de cette confiscation de la régulation, il faudrait concevoir des modes de régulation permettant l'exercice de la citoyenneté.

La gouvernance devant reposer sur la satisfaction des besoins à la fois des usagers-consommateurs (entreprises, comme particuliers), des citoyens et de la collectivité, elle doit associer, à chaque niveau territorial, tous les acteurs concernés: non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs, les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Une gouvernance multi-acteurs est bien plus efficace et démocratique, même si elle est en apparence plus complexe, voire instable. La transparence des informations, procédures et rapports devrait permettre un véritable contrôle sociétal. Ces dernières années ont montré que c'est à partir du moment où ont été rendus publics les pratiques de corruption ou les scandales du type Crédit lyonnais, que des mesures ont commencé à être prises pour y remédier.

La gouvernance des entreprises publiques aurait tout intérêt à prendre appui sur l'existence de véritables évaluations des activités et performances, de l'efficacité économique et sociale des entreprises publiques et des conditions dans lesquelles les différents acteurs, y compris la Commission européenne, s'acquittent des missions qui leur sont imparties. Ces évaluations devraient être comparatives au plan européen, et assurées en continu. On pourrait aller vers la constitution, à chaque niveau d'organisation, d'offices d'évaluation indépendants des États, comme des opérateurs et de l'UE, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation et donc contradictoires, associant tous les acteurs concernés (régulateurs, opérateurs, élus nationaux et locaux, représentants des différentes catégories de consommateurs, des personnels et des organisations syndicales, des associations de la société civile, des chercheurs et universitaires, etc.) ; ils devraient pouvoir disposer de réels moyens d'expertise et de contre-expertise, dont les rapports devraient être publics, afin de susciter des confrontations

pluralistes et de répondre aux demandes sociales de transparence, en passant d'un jeu à deux à des confrontations pluralistes.

Cette orientation répond aux besoins d'efficacité économique et sociale, tout en maintenant les fondements du service public, et présente l'avantage d'être beaucoup moins lourde à mettre en œuvre que le cocktail concurrence, dé-intégration et privatisation prôné par les néo-libéraux.

Il s'agit donc, aussi bien en France qu'en Europe, d'opérer un véritable « retournement de perspective » : définir l'intérêt général et le service public non à partir des principes et par en haut, mais en partant des droits fondamentaux de la personne et de leur garantie d'exercice, des besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société, dont la satisfaction est la finalité de l'action publique et des services publics.

Cette démarche implique de rechercher la convergence de tous les acteurs concernés (opérateurs, régulateurs, élus, utilisateurs, personnels, experts, mouvement associatif, etc.). Il faut donc les introduire dans la gouvernance des entreprises publiques. Seules des confrontations pluralistes, et finalement la démocratie et la citoyenneté, sont susceptibles de régénérer, de relégitimer et de reconstruire l'action publique.

Bibliographie

ALLAIS M., 1945, «Économie pure et rendement social: Contribution de la science économique moderne à la construction d'une économie de bien-être », *Annales des mines et des carburants*, Paris, Sirey, 72 p.

ARROW K., 1951, Social Choice and Individual Values, New York, Wiley, 99 p.

—, 1997, Choix collectifs et préférences individuelles, Paris, Diderot, 234 p.

BAUBY P., 1994, Électricité et société, Paris, InterÉditions, 125 p.

- —, 1998, *Reconstruire l'action publique*, Paris, Syros, «Alternatives économiques », 200 p.
- —, 2011, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française, «Les Études de la Documentation française », 231 p.
- —, 2010, « Les deux "majors" françaises de l'eau: une "valse à trois temps" (intégration, internationalisation, environnement) », dans Schneier-Madanes G. (dir.), L'Eau mondialisée, la gouvernance en question, Paris, La Découverte, p. 91-107.

BLOCH-LAINÉ F. et BOUVIER J., 1986, La France restaurée 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation, Paris, Fayard, 338 p.

EISENHARDT K., 1989, «Agency theory: An assessment and review», *Academy of Management Review*, vol. 14, n^o 1, p. 57-74.

GRAVELAINE F. de et O'Dy S., 1978, L'État ÉDF, Paris, Alain Moreau, 348 p.

GREFFE X., 1981, Analyse économique de la bureaucratie, Paris, Economica.

HAYEK F. Von, 1989, *Loi, législation et liberté. Le mirage de la justice sociale*, t. II, Paris, PUF.

- —, 1976, The Constitution of Liberty, Londres, Routledge and Paul Kegan.
- —, 1985, La Route de la servitude, Paris, PUF.

JENSEN M. C. et MECKLING W. H., 1976 «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, $n^0\,4$.

- Kuisel R. F., 1984, *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX*^e siècle, Gallimard.
- LAFFONT J.-J. et TIROLE J., 1993, *Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press, 705 p.
- —, 2012, Théorie des incitations et réglementation, Paris, Economica, 731 p.
- LÉVÊQUE F., 2004, Économie de la réglementation, Paris, La Découverte, « Repères », 128 p.
- NORA S., 1967, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française, «Rapports aux pouvoirs publics », 132 p.
- OLSON M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 208 p.
- SIMONNOT P., 1978, *Les Nucléocrates*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 313 p.
- WIÉVIORKA M., TRINH S., 1989, Le Modèle ÉDF. Un essai de sociologie des organisations, Paris, La Découverte, 276 p.

Chapitre 4

Internalisation des missions et hybridation : les entreprises publiques aujourd'hui

Luc Bernier et Étienne Charbonneau

Les agents que sont les organisations doivent réaliser la mission que leur confie leur principal. Dans le secteur public, ces missions sont souvent complexes et peuvent devoir être interprétées pour être internalisables. En internalisant des missions, ces organisations ont à comprendre et appliquer ce qu'il est attendu d'elles sans prendre trop de distance vis-à-vis des politiques publiques. Ces interprétations mènent toutefois souvent à des transformations des missions dans des organisations complexes. C'est une question classique de mise en œuvre des politiques publiques: pour que quelque chose soit fait, il faut accepter qu'un certain écart puisse se creuser entre l'intention et l'action (Pressman et Wildavsky, 1984; Paquin et al., 2010). Les gouvernements doivent accepter une tension créatrice entre ce qui est espéré au centre et ce qui est réalisable sur le terrain pour que l'expérience de l'agent confronté à la réalité de ce dernier rende ensuite par rétroaction la formulation la plus adaptée à ce qui est possible et a été fait. C'est particulièrement vrai d'organisations hybrides comme les entreprises publiques qui doivent concilier objectifs de politique économique et activités commerciales. Ces organisations peuvent aussi vouloir échapper au contrôle de leur principal qui peut toutefois établir un certain nombre de mécanismes pour contrer cette tendance. Au fil des dernières décennies et en profitant de l'importance accrue accordée à la rentabilité, les entreprises publiques sont plus autonomes que par le passé (Rentsch et Finger, 2013). Il faut aussi que le principal ait une mission bien définie à leur confier (Bernier, 2011) sinon elles profiteront de leur marge de manœuvre pour se consacrer à leur activité technologique principale. C'est au principal qu'incombe la responsabilité de définir la mission.

La théorie des organisations peut nourrir une meilleure compréhension de ces phénomènes. De tout temps, les entreprises publiques ont eu, pour être efficaces, à développer leur activité technologique particulière en tenant compte des intérêts, des pressions et des contrôles de leur principal mais aussi de diverses parties prenantes. À partir de la fin des années 1970, les entreprises publiques ont appris à ne pas prêter flanc à ceux qui voulaient les privatiser sous prétexte qu'elles étaient des instruments de l'État qui ne répondaient pas à ses demandes, outre le fait qu'elles étaient vues

comme étant très peu rentables. Dans certains cas, elles ont développé une culture organisationnelle forte qui rend plus difficile d'appliquer de nouvelles consignes qui viennent de l'environnement, autant du principal que des parties prenantes. Pour améliorer leur légitimité, elles ont appris à développer des plans stratégiques, des rapports annuels qui rendaient compte de leur souci autant de développement économique que durable et de leur sens développé de la responsabilité sociale (Ramborisata *et al.*, 2010) et de rentabilité, en d'autres mots aussi, à répondre à certains jeux rituels qui leur permettent de respecter les demandes de leur environnement institutionnel et surtout de préserver leur activité principale de ces pressions (Bernier et Farinas, 2011). Elles ont aussi appris à interagir avec des régulateurs qui contrôlent pour l'État une partie de leurs activités (Rentsch et Finger, 2013).

Pour illustrer notre propos, nous avons choisi d'utiliser le cas d'Hydro-Ouébec qui est une grande entreprise en réseau et en situation de concurrence où ces enjeux ont dû être négociés. Cette entreprise publique a su depuis sa nationalisation en 1962 gérer des relations de gouvernance complexes avec des gouvernements de trois orientations idéologiques différentes et apprendre à gérer aussi des relations avec des parties prenantes de plus en plus nombreuses dont des groupes environnementalistes de plus en plus puissants. C'est une grande entreprise d'État avec une performance enviable dans un environnement, l'Amérique du Nord, hostile à l'intervention de l'État dans l'économie. Bref, nous pensons que c'est un cas intéressant. Selon son rapport annuel de 2010, c'est la plus grande entreprise d'hydroélectricité au monde. Elle vend cette énergie au Québec mais aussi aux États-Unis et aux provinces canadiennes limitrophes. En 2012, ses revenus dépassaient les 12 milliards et ses résultats d'opérations les 5 milliards de dollars canadiens. Nous voulons dans ce texte rendre compte que malgré la distance prise par les entreprises publiques de la volonté de leur principal et la nature hybride des entreprises publiques, l'internalisation, certes incomplète, est néanmoins possible même dans une entreprise publique dont les résultats financiers garantissent en théorie l'autonomie relative. Il faut tenir compte des particularités de ce lien principal-agent. Il est aussi loisible de penser que ce lien est plus fort et plus fonctionnel que ceux qui liaient l'État aux moyens utilisés par le nouveau management public même si les entreprises publiques sont les organisations les plus autonomes de l'appareil étatique.

1. Doit-on faire ou faire faire?

À partir des années 1980, les gouvernements occidentaux ont expérimenté diverses formules institutionnelles ou instruments ¹ pour mettre en

^{1.} Dans le sens des instruments de l'action publique, voir Lascoumes et Simard, 2011.

œuvre leurs politiques publiques. Partenariats public-privé, agences gouvernementales, sous-traitance, dévolution et autres méthodes à la mode avaient en commun que l'État faisait désormais faire au lieu de faire luimême (Paquin *et al.*, 2010). Les élus cherchaient à réaffirmer la primauté du politique sur l'administratif et à imposer au public des méthodes de gestion du privé tout en contrôlant les déficits (Aucoin, 1995). Ces formules ont mené à une hybridité croissante dans le domaine public (Christensen et Laegreid, 2011). On peut désormais estimer que cette époque qui porte le nom de nouveau management public a vécu. Les remèdes alors proposés ont eu des effets secondaires: des idées comme celle de multiplier les agences spécialisées ont mené à des problèmes importants de coordination. Un des signes de sa fin est que les entreprises publiques ont connu, avec la grande crise économique de 2008-2009, un regain de popularité, alors que les gouvernements dans plusieurs pays ont nationalisé les banques et les producteurs automobiles en faillite (Bance et Bernier, 2011).

Ces entreprises publiques dont la nationalisation est très récente n'ont toutefois pas forcément l'habitude ou la culture d'entreprise pour mettre en œuvre les politiques de l'État à moins de les conserver assez longtemps dans le giron public pour qu'elles s'adaptent et que la nature de leurs activités le permette. Si les vagues de privatisation de la fin du XX^e siècle ont cédé la place à un nombre croissant de créations de nouvelles entreprises publiques (Florio, 2013b), il faut vérifier si ces organisations reçoivent des directives des gouvernements à internaliser. De plus, la tendance vers plus de nationalisations ou de renationalisations n'est pas claire. En effet, les privatisations recensées en 2012 ont été assez nombreuses et certaines de ces entreprises publiques récemment nationalisées peuvent espérer être reprivatisées bientôt². On peut penser qu'il est plus facile de faire internaliser des missions d'intérêt général à des entreprises nouvelles qu'à des banques en difficulté qui se jugeaient plus efficaces dans le privé que les organisations publiques, et ce, malgré les déboires qu'elles ont connus. Il sera intéressant en ce sens de suivre le développement de la nouvelle entreprise publique française dans le domaine minier et comment elle va internaliser la mission d'indépendance des ressources voulue par le ministre pour la France³.

L'expérience des dix dernières années a démontré néanmoins qu'un certain nombre de fonctions qui avaient été déléguées au secteur privé ou au tiers secteur ont été réintégrées dans les administrations publiques pour y demeurer (Warner, 2011). La remunicipalisation des services d'eau est un exemple. Des villes aussi différentes que Paris, Dar el Salaam en Tanzanie, Buenos Aires, Hamilton en Ontario et d'autres en Malaisie ont « remunicipalisé » leurs services d'aqueduc (McDonald et Ruiters, 2012). Si l'eau

^{2.} Voir le *Privatization Barometer Report 2012* selon lequel, surtout à cause des ventes d'entreprises publiques aux États-Unis, il y a une augmentation importante cette année-là.

^{3.} Voir http://www.euractiv.fr.

comme la santé, l'éducation et l'électricité sont des fonctions essentielles du développement, il est significatif qu'on réintègre ces services dans le giron public. Ce mouvement date principalement de la crise économique de 2008, de même que la transformation des secteurs comme celui de l'électricité qui force une adaptation des entreprises à un nouvel environnement où le néo-libéralisme a laissé des traces profondes (Florio, 2013a).

Autre exemple de la résilience des entreprises publiques, Hydro-Québec a su se réinventer au fil des ans. Hydro-Québec est l'entreprise publique responsable de la production, transport et distribution d'électricité au Québec. Au fil des ans, elle a aussi intégré le marché nord-américain lorsqu'il a été libéralisé. Cette entreprise nationalisée en deux étapes (en 1944 pour la région de Montréal puis pour l'ensemble du Québec en 1962) est devenue une grande entreprise qui réalise une proportion importante des investissements au Québec et, par une politique tarifaire adaptée, a attiré les industries qui sont de grandes consommatrices d'énergie comme l'aluminium. Elle a l'avantage de pouvoir compter sur des ressources hydrauliques importantes qui lui garantissent un avantage concurrentiel sur ses voisins qui utilisent le nucléaire ou le charbon. Ses revenus dépassent les 12 milliards de dollars par année et les dividendes qu'elle verse au gouvernement ont quelques fois atteint les 2 milliards (Lanoue et Hafsi, 2010).

La dimension plus commerciale que prennent ses activités lui donne les moyens de remplir ses autres objectifs de politique énergétique et industrielle. Sa rentabilité améliorée au fil des ans lui permet par exemple de développer la filière éolienne comme le gouvernement lui a demandé de le faire. Alors que les estimations actuelles portent à croire que l'entreprise va avoir des surplus importants de production, elle a dû s'engager à acheter, à coût plus élevé que sa production hydraulique, la production éolienne de fournisseurs privés. L'idée était de favoriser le développement de cette technologie et de créer des emplois dans diverses régions éloignées des grands centres. En même temps, en utilisant en partie ce service à la politique du gouvernement. Hydro-Québec demande une hausse des tarifs à ses usagers (Bélair-Cirino, 2013), autre logique quelque peu contradictoire. Si dans les pays anglo-saxons principalement, mais aussi dans des pays comme la Suisse, des règlements encadrent le fonctionnement d'entreprises privées d'électricité, on peut également opter pour la formule d'entreprise publique. Cette forme d'intervention de l'État dans l'économie est censée permettre de procurer « à tous les citovens des services que les entreprises privées négligent ou refusent de leur fournir ou par un souci d'intérêt public » (Pelletier, 2005, 19). C'est aussi le type d'organisme public le plus autonome dans l'ensemble étatique (Bernier et Farinas, 2011).

Reprenons l'exemple d'Hydro-Québec. Celle-ci a d'abord été dominée par une culture d'ingénieurs. C'est par la construction de grands barrages et des systèmes de transport sur de longues distances que l'entreprise s'est définie (Lanoue et Hafsi, 2010, 54). C'est ensuite qu'on a cherché à lui inculquer une logique plus économique (Hafsi et Demers, 1989; Lanoue et Hafsi, 2010). Au début des années 1980, le gouvernement québécois transforme la société

d'État en entreprise à fonds social dont le gouvernement sera dorénavant l'unique actionnaire. C'est aussi à partir de ce moment que s'amorce le virage commercial majeur de l'entreprise. À partir de 1983, le mandat d'Hydro-Québec est de nouveau modifié (adoption de la loi 4). La nouvelle loi permet entre autres d'étendre le champ d'action de l'entreprise à tous les domaines liés à l'énergie, lève les contraintes géographiques et permet de mener des projets de production à des fins d'exportation (*Plan stratégique 2004-2008*). La période 1980-1996 a été principalement marquée par des remises en question internes importantes (restructuration, régionalisation) qui ont mené à une crise de confiance au sein de l'entreprise, à une diminution du sentiment d'appartenance du personnel et au déclin de la coopération en général (Hafsi, 2001).

Une partie des activités d'Hydro-Québec est par ailleurs déjà privatisée. Elle est le plus gros client des firmes d'ingénieur-conseil au Québec et a servi de facilitateur à l'échelle internationale pour ces firmes (Pelletier, 2005, 118). Hydro-Québec n'a pas internalisé ces services. Elle a préféré, compte tenu de la nature cyclique de ses besoins, laisser d'autres entreprises, celles-ci privées, gérer des centaines d'ingénieurs et leur risque d'obsolescence. L'entreprise s'est aussi adaptée à la réalité du marché américain. Afin de pouvoir exporter sur le marché libéralisé de la distribution, elle a scindé en 1997 ses divisions traditionnelles en entreprises quasi autonomes pour respecter les demandes du régulateur américain. Dans la même logique de commercialisation, elle a grandement amélioré sa connaissance de ses différents types de clients, de leurs habitudes de consommation tout en réduisant grandement la fréquence et la durée des pannes de son réseau (Lanoue et Hafsi, 2010).

Hydro-Québec est aussi sous la supervision d'organismes de régulation. La FERC, qui est chargé par le gouvernement américain de le réguler, « a émis en 1996 deux ordonnances par lesquelles elle exigeait que tous les services publics propriétaires d'installation de transport d'électricité publient sur le système OASIS leurs tarifs et leurs modalités, permettant ainsi un accès ouvert et non discriminatoire à leur réseau de transport pour leurs transactions d'énergie en gros » (Pelletier, 2005, 70). Pour qu'un producteur étranger comme Hydro-Québec puisse exporter aux États-Unis, il doit accepter de se plier à ses règles et jouer le jeu de la concurrence dans un marché libéralisé. Hydro-Québec a donc transformé sa structure en 1997 et les anciennes directions générales devenues unités juridiquement distinctes d'Hydro-Québec doivent ainsi se comporter de manière autonome. Les appels d'offres se font sous la surveillance de la régie de l'énergie et de manière non discriminatoire. Il faut noter qu'outre son ministère de tutelle, Hydro-Québec doit donc se conformer aux normes de deux organismes de régulation, un québécois et un américain sans compter l'organisme fédéral canadien qui régularise le commerce transfrontalier. Hydro-Québec compte maintenant quatre divisions autonomes (HQ, 2012).

Une société d'État comme celle qui vient d'être décrite rapidement est une organisation hybride participant à la mise en œuvre des politiques et ayant une vocation commerciale. Elle est « contrôlée » à travers une série de mécanismes: plan stratégique, rapport annuel, vérification financière, avis du ministre de tutelle, etc., dont on a pu douter historiquement de l'efficacité. Le modèle le plus élaboré des relations entre l'État et les entreprises publiques a été développé par Taïeb Hafsi. Ce modèle, basé sur Thompson (1967), présente les organisations comme étant composées de deux soussystèmes décisionnels. Il s'agit d'un sous-système central préoccupé par les décisions qui touchent les organes vitaux de l'entreprise, et d'un soussystème frontalier qui s'occupe des relations avec l'environnement, avec le gouvernement et l'État en particulier. Ce modèle permet d'expliquer les différences et les contradictions entre les études empiriques faites jusque-là sur les relations entre l'État et les entreprises publiques. Ces relations peuvent être classées selon une typologie en trois points: la coopération, la confrontation et l'autonomie. Ce en quoi Hafsi innove, c'est en disposant ces trois points comme étant les trois phases du même cycle.

Selon lui, les relations entre l'État et ses entreprises débutent par une étroite coopération. Dans cette première phase, les échanges informels sont nombreux et les objectifs initiaux sont partagés. Trois facteurs ternissent cette entente cordiale: la réalisation des objectifs initiaux, le développement de la personnalité propre de l'entreprise et finalement le manque de cohérence de l'ensemble des appareils étatiques. Les rapports informels du début sont peu à peu remplacés par des rapports plus institutionnalisés, et les entreprises publiques cherchent à accroître la prévisibilité de l'environnement. Elles souhaitent obtenir un cadre institutionnel qui limitera les interventions informelles des fonctionnaires et des politiciens et cela peut entraîner certaines confrontations. Les contrôles se font statutaires et, petit à petit, les entreprises publiques deviennent autonomes sauf si elles ont des besoins financiers pressants.

On peut ajouter que peu à peu l'entreprise publique se crée des clientèles ou se trouve des associés pour certains projets. Les pionniers sont remplacés par des gestionnaires qui n'ont pas participé à l'improvisation et au labeur des premiers jours (Bernier et Hafsi, 2007). L'entreprise a alors réussi à internaliser les objectifs initiaux et elle les défend vis-à-vis des gouvernements, plus changeants. Elle parvient à isoler, à découpler son activité centrale de l'influence de l'environnement. Elle doit pour ce faire, respecter toutefois les besoins rituels de ce dernier: déposer un rapport annuel, accepter de témoigner en commission parlementaire, etc. Ce qui manque à ce modèle, c'est d'expliquer comment et pourquoi les entreprises publiques sont créées ou perdent leur autonomie. Une distinction doit être faite entre les périodes de création et les périodes de stabilisation institutionnelle. Le cycle coopération - confrontation - autonomie décrit ce qui se passe entre deux crises institutionnelles. Le cycle complet inclut les deux crises. Une première période de crise voit l'émergence de nouvelles organisations étatiques. Celles-ci vivent ensuite le cycle décrit ci-dessus jusqu'à ce qu'une seconde crise force une nouvelle donne.

La création de filiales permet aussi à une entreprise publique d'échapper encore plus au contrôle gouvernemental (Pelletier, 2005, 83). Cette création de filiales est une façon de s'éloigner des missions que l'État veut leur confier. C'est un phénomène qui n'est pas nouveau, qui existait longtemps avant les grandes vagues de privatisation mais qui, sauf erreur, a rarement été étudié. Lorsqu'une entreprise publique veut se lancer dans un projet, elle peut créer seule ou conjointement une filiale avec son propre conseil d'administration, etc. Le regard de l'État actionnaire sur ces filiales ne se fait qu'à travers la société mère. Dans le cas d'Hydro-Québec, la création des filiales a été le résultat de l'adaptation aux exigences du régulateur américain, éloignant l'entreprise de la volonté de son actionnaire pour respecter la logique des marchés ouverts.

Les structures institutionnelles ne répondent pas rapidement et facilement aux transformations environnementales, que celles-ci soient intérieures ou internationales. L'internalisation ne va pas de soi. En même temps, les entreprises publiques sont justement les organismes les plus autonomes de l'État parce que les gouvernements n'ont pas besoin de les contrôler au jour le jour. Est-ce que ce sont les moyens de contrôle qui ont fait défaut ou les politiques à mettre en œuvre qui n'ont pas été assez claires ou fréquentes? En fait, la difficulté à contrôler ce type d'organisations a justifié aux yeux de plusieurs leur privatisation. Néanmoins, les travaux récents sur la gouvernance des entreprises ont permis de repenser les relations entre ces entreprises, leur actionnaire étatique et la société civile. Des conseils d'administration plus proactifs avec des parties prenantes (*stakeholders*) qui interviennent peuvent permettre de mieux contrôler ces entreprises et mieux défendre collectivement l'intérêt général. Il faut laisser du temps avant que les missions puissent être internalisées.

Longtemps, la littérature sur les entreprises publiques a porté sur le contrôle de ces entreprises par l'État. Ce vocabulaire a été remplacé par celui de la gouvernance. Partout dans le monde, les sociétés privées vivent de profonds bouleversements. Plus particulièrement, des scandales financiers tels que ceux d'Enron et de Worldcom ont entraîné une remise en cause des règles de gouvernance. C'est ainsi qu'en 1999 et en 2004 l'OCDE publia ses *Principes de gouvernement d'entreprise* afin de pousser la mise en place de règles plus coercitives en matière de gouvernance et de restaurer la confiance du public envers les sociétés. La relation entre les différents paliers d'autorité de la société, la surveillance des activités de l'entreprise, la transparence, l'imputabilité, l'éthique et la vérification sont les éléments considérés dans le cadre de la gouvernance. Les relations entre le Conseil d'administration et la présidence sont revues. Ces transformations aussi ont une influence sur l'internalisation des missions.

On distingue habituellement deux types de gouvernance. Le mot existait en vieux français mais était tombé en désuétude et est revenu à la mode au cours des deux dernières décennies parce qu'il était utilisé en anglais dans le sens qui lui est donné ici. La gouvernance sociale est celle qui traite du lien entre l'État et les parties prenantes sur un enjeu de société. Alors que l'État n'a pas ou n'a plus la légitimité nécessaire pour décider seul de l'intérêt général, différents mécanismes de consultation ont été développés pour tenir compte de ce que veulent les parties prenantes (*stakeholders*). On parle aussi de gouvernance corporative ou d'entreprise pour désigner autant dans les secteurs publics que privés comment on structure et réglemente au sommet des entreprises les relations entre les différents acteurs impliqués. Ces mécanismes doivent renforcer l'internalisation des missions.

La gouvernance corporative désigne tout d'abord l'articulation des relations autant formelles qu'informelles entre la direction générale d'une entreprise et ses actionnaires ou propriétaires représentés à son Conseil d'administration. Ceux-ci vont définir la stratégie de l'organisation, approuver son budget et discuter des enjeux principaux auxquels doit faire face une grande entreprise. La prise de décision contemporaine doit tenir compte de la rentabilité mais aussi de considérations de développement durable et de responsabilité sociale. On s'attend plus particulièrement des entreprises publiques qu'elles démontrent un comportement éthique et beaucoup de transparence à cause justement de leur caractère public (Simard, Dupuis et Bernier, 2006).

Lorsqu'on parle de gouvernance, on fait référence à un ensemble complexe de lois et règlements, aux mécanismes, à des normes, à des coutumes et aux processus qui permettent de gouverner une entreprise (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). Plus précisément, il s'agit en fait des rapports entre la haute direction d'une entreprise publique, son Conseil d'administration et l'environnement institutionnel de cette entreprise. Cette dernière peut être relativement autonome contrairement aux directions de ministères soit le ministre dit de tutelle, parfois le Premier ministre et sous ceux-ci les hauts fonctionnaires que sont les sous-ministres et les organismes centraux chargés des entreprises publiques aux ministères des Finances ou au secrétariat du Conseil du trésor selon les gouvernements. Les entreprises publiques doivent aussi comparaître devant les Commissions parlementaires de leur domaine d'activité. C'est par la négociation à travers les mécanismes de gouvernance que la mission de l'entreprise publique peut éventuellement être internalisée. Bernier et Simard (2007) ont utilisé les exemples de la transformation de la gouvernance de trois sociétés d'État québécoises (Hydro-Québec, Caisse de dépôt et placement et la Société générale de financement) pour proposer que ces entreprises puissent être réformées sans être privatisées. Leurs trois cas sont des cas où on a repensé la planification stratégique, revu le rôle du conseil et réorganisé la chaîne de gouvernance. Dans les trois cas, l'autonomie des entreprises publiques était très grande parce qu'elles étaient toutes trois à maturité, elles avaient complété leur cycle.

Quoique célébrées par les économistes traditionnels, les privatisations n'ont pas donné les résultats attendus par ceux qui les proposaient (Bernier et Hafsi, 2005), il est nécessaire et souhaitable toutefois que l'État s'interroge périodiquement sur ses interventions dans l'économie. Si les missions ne sont pas internalisées par les entreprises publiques, pourquoi les conserver

dans le giron de l'État? Dans cette perspective, les privatisations vont continuer à être à l'ordre du jour. L'État va continuer à être en affaires mais les secteurs d'intervention vont varier. Les nationalisations récentes ont voulu être temporaires (Bance et Bernier, 2011). Lorsque l'intervention dans l'économie n'a plus de raison autre que commerciale, les entreprises publiques peuvent être vendues. L'essentiel est de savoir comment on gère l'appareil d'État, les organisations qui le composent, en fonction des objectifs poursuivis. La question devient alors comment construire un appareil d'État vivant, un État stratège où des entrepreneurs publics développent des organisations porteuses de l'intérêt général?

Il est possible que l'État ait d'autres raisons de privatiser que la simple efficacité économique ou l'idéologie. Vendre une entreprise publique, c'est souvent vendre une entreprise très difficile à gérer et à gouverner. Ce qui importe est moins l'évaluation de la performance qui est faite que les objectifs poursuivis dans un environnement complexe. Vendre une entreprise publique ou une de ses filiales peut être un moyen d'assurer la survie de l'appareil étatique. Dans un mode de gestion stratégique, le délestage est un instrument de gestion de l'intervention de l'État dans l'économie. En vendant des entreprises publiques, on réduit la taille de l'État qui devient ainsi plus facile à gérer (Molz et Hafsi, 1998).

Il est aussi possible que la propriété dans un secteur économique réponde à des impératifs stratégiques ou de politique économique, à un moment dans le temps, qui n'existent plus par la suite ou que le secteur en question soit radicalement transformé. Les communications internationales furent longtemps l'apanage d'entreprises publiques. Les innovations technologiques ont éliminé ces monopoles rendant possible leur privatisation ou rendant inutile de les conserver dans le giron de l'État. Dans de nombreux pays, les entreprises de télécommunication ont été vendues au secteur privé. Un gouvernement qui ne dispose que de quelques leviers de développement économique doit toutefois conserver un certain nombre d'entreprises publiques. Dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, les instruments disponibles pour mettre en œuvre une politique économique quelconque sont limités. Les accords de libre-échange et le GATT limitent l'utilisation de tarifs douaniers ou des subventions. Les sociétés d'État demeurent un des rares instruments disponibles qui permettent de camoufler certains coûts de recherche et de développer une certaine compétitivité internationale. C'est l'aspect positif des filiales créées à cette fin. On s'est beaucoup intéressé ces dernières années à des instruments plus incitatifs, moins lourds. On peut voir par exemple les travaux sous la direction de Lascoumes et Le Galès (2004) puis ceux de Lascoumes et Simard (2011) ou d'Howlett (2009) qui insistent sur la convergence nécessaire des buts des politiques et des instruments disponibles. À l'extrémité du continuum, les entreprises publiques sont des instruments qui exigent une organisation étatique. Une organisation publique peut, si elle ne fait pas ses frais, nécessiter des déboursés qui peuvent être importants pour l'État. Ce fut une des justifications des privatisations au Royaume-Uni sous Margaret Thatcher. Mais elles sont aussi des instruments où le contrôle gouvernemental n'est pas négligeable. Faire faire ne garantit pas autant de contrôle que de faire soi-même, et ce même dans un appareil hiérarchique complexe.

2. Hybridité et internalisation

Jusqu'ici, nous avons développé une présentation relativement classique des enjeux dans la littérature sur les entreprises publiques. Nous voudrions maintenant utiliser quelques éléments de la théorie des organisations sur l'hybridité pour expliquer comment, malgré les difficultés de gouvernance rencontrées par les États pour contrôler leurs entreprises publiques, il est possible de voir les entreprises publiques comme des instruments de politique utiles.

Selon une partie de la théorie institutionnelle dans la foulée des travaux qui ont valu le prix Nobel d'économie à Elinor Ostrom, les organisations sont dans un système d'institutions formelles et de réseaux sociaux polycentrés. Ce sont les institutions faibles qui rendent possible la marge de manœuvre dont les entreprises profitent (Batjargal et al., 2013). C'est lorsque les institutions sont faibles que les liens ne se font pas correctement entre les organisations et que les objectifs de l'État peuvent ne pas être internalisés par les entreprises publiques. Les mécanismes modernes de gouvernance doivent permettre d'éviter que de tels liens faibles existent. Les entreprises publiques peuvent exister pendant d'assez longues périodes sans devoir discuter avec l'État de leurs objectifs. Il faut que celui-ci sache ce qu'il attend d'elles. Il faut se demander si les politiques industrielles passent par elles ou se font sans elles. Mazzucato (2013) dans un livre essentiellement appuyé par des recherches sur les politiques publiques aux États-Unis, explique comment dans plusieurs domaines technologiquement avancés. ce sont les États qui ont porté le risque du développement mais que ce sont les entreprises privées qui ont tiré profit des innovations. Elle cite entre autres les développements des téléphones dits intelligents et de nouveaux produits pharmaceutiques. Elle plaide finalement pour le modèle des banques publiques d'investissement, une formule qui permet à l'État de récupérer en partie ses investissements et de partager les bénéfices. Mais il faut que cette stratégie soit « consciente », ce qui n'est pas évident du moins dans les pays anglo-saxons. Pour que les entreprises publiques puissent internaliser les missions qu'on leur confie, il faut à tout le moins que le principal explicite les missions. Le maillon faible est trop souvent ce principal.

On a souvent fait une distinction entre la hiérarchie, le réseau et le marché. Les entreprises publiques sont hybrides en ce qu'elles sont entre la hiérarchie et le marché. Elles devraient également être constituées en réseau, ce à quoi nous reviendrons. Elles ont toujours été des organisations

hybrides en ce qu'elles incorporent des éléments de logiques institutionnelles différentes (Battilana et Dorado, 2010). Elles sont dans la hiérarchie gouvernementale mais doivent aussi répondre aux règles du marché. Une recherche empirique qualitative basée sur des entrevues devrait permettre de savoir ce que les hauts fonctionnaires qui formulent les politiques publiques espèrent des entreprises et ce que les gestionnaires de ces entreprises comprennent de ce que l'État attend d'eux. Le retour à l'État, c'est la réaffirmation de la hiérarchie sur le marché et la logique d'intervention doit être différente quoique les différentes logiques institutionnelles continuent de coexister (Lounsbury, 2007). Par ailleurs, la réglementation d'un secteur d'activité comme celui de l'électricité pour Hydro-Québec ou pour le système bancaire contraint la capacité du principal d'influencer la stratégie de ses entreprises publiques.

L'hybridité peut être structurelle mais elle peut aussi incorporer d'autres dimensions. Dans le cas d'Hydro-Québec, deux logiques ont longtemps été en confrontation, celle des ingénieurs et celle des économistes. Pendant longtemps, c'est celle des ingénieurs qui a prévalu. La rentabilité de l'entreprise n'était pas une considération importante. Les revenus devaient couvrir les frais de construction des barrages. Puis, à partir des années 1980, on a voulu instituer une autre logique. La nouvelle direction était soucieuse de réduire les coûts. On a attribué à cette nouvelle logique la détérioration du réseau et les grandes pannes de la fin des années 1980. Ce n'est que peu à peu que les deux logiques ont été mieux intégrées : la fiabilité du réseau est devenue un gage de réussite commerciale. On peut attirer des entreprises qui demandent beaucoup d'électricité comme l'aluminium mais aussi les serveurs des réseaux informatiques pour qui la fiabilité est essentielle. Mais les logiques institutionnelles ne sont pas toujours compatibles (Greenwood et al., 2011) d'où parfois la nécessité du découplage sélectif entre les logiques où certaines organisations peuvent avoir la capacité d'influencer, de faire changer les logiques institutionnelles (Pache et Santos, 2013), Lorsqu'on reproche à une entreprise publique d'être un État dans l'État, c'est parce qu'elle y est parvenue. Pour les entreprises publiques, l'environnement institutionnel est devenu plus complexe avec divers régulateurs dont il faut tenir compte qui se sont ajoutés autant au niveau local, national que dans les blocs ALÉNA ou UE auxquels elles sont intégrées (Rentsch et Finger, 2013). Si pour l'État, il peut être plus simple, comme nous disions plus tôt, de se retirer en privatisant, pour les entreprises publiques, il peut être avantageux de créer des filiales qui échappent aux régulateurs et ainsi simplifier la logique de certaines de leurs activités.

Si l'action de l'État, sa politique économique ou industrielle, est pensée dans son ensemble, elle devrait mettre en mouvement un certain nombre d'entreprises publiques. Elles doivent aussi être en réseau. Leur tâche est spécialisée généralement dans des domaines industriels spécifiques. Mais leur finalité de développement économique doit être plus collective, concertée. En ce sens, il est important que celles-ci aient des forums de discussion pour échanger, bref qu'elles puissent se coordonner, ce qui n'est

pas toujours le cas (Ramboarisata et al., 2011). L'internalisation des missions présume des discussions intra-organisationnelles mais la finalité publique de ces entreprises présume aussi des discussions inter-organisationnelles. Les entreprises publiques sont hybrides entre la hiérarchie étatique et la logique de marché mais aussi entre ces deux logiques et celle des réseaux, ou du moins devraient l'être.

Différentes stratégies peuvent être employées pour vivre l'hybridité. Comme il a été développé dans ce texte et ailleurs auparavant, on a traditionnellement reproché aux entreprises publiques de faire du découplage, de se dissocier de leur mission étatique pour se concentrer sur leur mission commerciale. Mais les organisations en situation de logiques institutionnelles divergentes peuvent aussi adopter d'autres stratégies. Certaines peuvent coupler sélectivement certains éléments de chaque logique (Pache et Santos, 2013). Cette stratégie peut leur permettre d'obtenir assez de légitimité dans ces divers environnements pour éviter de longues et coûteuses négociations avec les principaux acteurs de leur environnement. Par exemple, les entreprises publiques peuvent accepter la logique de la planification stratégique de l'État qui exige un plan à être débattu dans les instances appropriées mais fonctionner essentiellement selon une logique entrepreneuriale (Bernier, 2011). Ce découplage peut aussi varier selon le type d'attentes, les asymétries d'information et l'organisation des parties prenantes autour d'une organisation (Crilly et al., 2012). Comme Hydro-Ouébec a appris à travailler avec la Régie de l'énergie puis le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, les organisations peuvent développer peu à peu, itérativement, les réponses pour protéger leur autonomie. La forme que peut prendre cet équilibre peut varier grandement d'une organisation à une autre (Karré, 2011).

Les entreprises publiques se trouvent donc entre différentes logiques, à devoir équilibrer diverses règles et les directives de l'État qui compte sur elles. Elles ont aussi la logique technologique de leur secteur d'activité. Le secteur nucléaire qu'il soit privé ou public est contraint par les mêmes réalités de risque entre autres. C'est l'équilibre qu'elles établissent entre ces différentes logiques qui va expliquer leur performance (Beecher, 2013). Une vue plus large des sociétés d'État, au Québec du moins, porte à s'interroger sur ce que l'État espère d'elles. On a longtemps dit qu'Hydro-Québec était un État dans l'État ou son organisme le plus autonome (Pelletier, 2005, 45), mais en fait est-ce que l'État sait ce qu'il attend de son entreprise? Selon Parenteau⁴, l'État québécois a longtemps manqué de moyens pour contrôler Hydro-Québec mais aujourd'hui est-ce qu'il a une vision de ce que doit et peut être Hydro-Québec? On ne peut pas reprocher à celle-ci d'avoir un plan stratégique. Est-ce que la politique énergétique et la politique de développement régional sont développées en interaction

^{4.} Cité dans Lanoue et Hafsi, 2010, 59.

avec cet important instrument de politique? Sinon, il ne faut pas s'étonner qu'Hydro-Québec se développe essentiellement en fonction de la logique de son activité principale comme les entreprises le font généralement (Bernier, 2011). En s'ouvrant aux marchés américains plus volatils où elle exporte, Hydro-Québec s'expose toutefois aux aléas de la concurrence, plus loin de la volonté de son actionnaire. On peut aussi penser, et une recherche comparée avec ÉDF serait intéressante sur ce sujet, qu'alors que les missions nationales avaient été bien comprises et internalisées, les changements liés au contexte international ont été faits sans que les missions soient repensées.

De plus dans le cas d'Hydro-Québec, la complexité de son activité principale a forcé les gouvernements successifs à devoir lui faire confiance, faute de moyens pour vérifier et contrôler. Les interactions entre Hydro-Québec et le gouvernement du Québec sont censées être essentiellement en théorie avec le ministre de tutelle et son équipe mais en pratique elles sont fréquentes aussi avec le Premier ministre et son entourage (Lanoue et Hafsi, 2010, 60-66). Il faut dire que le Premier ministre du Québec Robert Bourassa (de 1970 à 1976 puis de 1985 à 1993) avec le projet de la Baie-James puis René Lévesque (aussi Premier ministre de 1976 à 1984) qui avait été le ministre lors de la nationalisation de 1962 avaient un grand intérêt pour l'institution. L'importance de l'entreprise dans l'économie québécoise fait qu'aucune Premier ministre ne peut se permettre de perdre de vue cette société d'État. Cette visibilité et l'intérêt des politiciens à son endroit diminuent son autonomie et garantissent que les missions que veut lui confier l'État soient internalisées.

La présence de *stakeholders* n'est pas un vain mot dans le cas présenté ici. Le révélateur a pu être la crise du Suroît, du nom du projet en question. Jusque-là, outre les difficultés dans ses relations avec les nations autochtones et aussi à cause d'elles, Hydro-Québec a dû envisager de construire une centrale au gaz naturel. Divers groupes écologistes se sont opposés au projet. Hydro-Québec qui avait été obligée de composer avec la Régie de l'énergie puis le BAPE entrait dans une nouvelle étape de son développement. De nos jours, les entreprises publiques sont remises en question, souvent sur la base de leur efficacité et de leur rentabilité bien que les études soient contradictoires à ce sujet (Bozec, 2002; Bernier et Hafsi, 2005). Mais Hydro-Québec ne peut prétendre porter l'intérêt général, elle doit le négocier avec diverses parties prenantes (Simard *et al.*, 2006). Cette évolution les rend plus perméables aux missions qu'on veut confier aux entreprises publiques.

Conclusion

Les entreprises publiques ont toujours vécu avec l'hybridité de leurs objectifs. Ce sont des institutions à la logique complexe. On leur a tout d'abord reproché d'en profiter pour échapper à leur principal. Le cycle décrit ici

vers l'autonomisation n'est toutefois pas irréversible. L'ajout de régulateurs a forcé les entreprises publiques à trouver un nouvel équilibre entre les différentes logiques institutionnelles qui les animent. Et les mécanismes améliorés de gouvernance devraient permettre de résoudre en partie les problèmes de maintien de la logique étatique. Il faut également que les gouvernements qui doivent donner les directives à leurs organisations aient une vision claire de ce qu'ils espèrent d'elles. Hydro-Québec est très loin de la relation entre l'État français et la Régie Renault dans les années 1950 que Sardais (2006) a étudiée. En poussant plus loin la recherche dans la littérature sur l'hybridité des organisations que sont les entreprises publiques, en tenant compte des jeux avec les parties prenantes et en faisant des études qualitatives avec les dirigeants de ces entreprises mais aussi avec les hauts-fonctionnaires de leurs ministères de tutelle, on peut arriver à mieux comprendre comment les missions hybrides sont internalisées dans un processus itératif. Le cas présenté ici se voulait une illustration de cette complexité qui n'a guère été étudiée dans les entreprises publiques alors qu'elles sont depuis toujours des organisations hybrides. Ce n'est pas la propriété qui est importante pour expliquer ce que font et peuvent faire de grandes entreprises mais l'équilibre qu'elles établissent entre leurs diverses logiques institutionnelles.

Bibliographie

- AUCOIN P., 1995, *The New Public Management: Comparative Perspectives*, Montréal, IRPP, 277 p.
- Bance P. et Bernier L. (dir.), 2011, Crise contemporaine et renouveau de l'action publique: vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation?, Bruxelles, Peter Lang, 333 p.
- BATJARGAL B. *et al.*, 2013, «Institutional Polycentrism, Entrepreneur's Social Networks and New Venture Growth», *Academy of Management Journal*, vol. 56, n^o 4, p. 1024-1049.
- Battilana J., Dorado S., 2010, «Building sustainable hybrid organizations: the case of microfinance organizations», *Academy of Management Journal*, vol. 53, n^0 6, p. 1419-1440.
- BEECHER J. A., 2013, «What matters to performance? Structural and institutional dimensions of water utility governance», *International Review of Applied Economics*, vol. 27, $\rm n^{o}$ 2, p. 150-173.
- BÉLAIR-CIRINO M., 2013, « Hydro réclame des hausses tarifaires de 5,8 % », $Le\ Devoir$, 21 août 2013, p. B1 et B4.
- Bernier L., 2011, «The Future of Public Enterprises: Perspectives from the Canadian Experience», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n^o 4, p. 399-419.
- et Farinas L., 2011, «Les organismes autonomes» dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États?*, Québec, Presses de l'université Laval, p. 380-410.
- et HAFSI T., 2005, « De l'usage fait des données sur la privatisation : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-E. Verrier (dir.), *Trente ans de*

- réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans, Paris, Dunod, « Management public », p. 41-54.
- —, SIMARD L., 2007, «The Governance of Public Enterprises: The Quebec Experience», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, no 3, p. 455-473.
- BOZEC R., 2002, *La performance comparée des entreprises publiques et des entreprises privées : un état des lieux*, université d'Ottawa, faculté d'administration, document de travail, 42 p.
- Christensen T. et Laegreid P., 2011, «Complexity and Hybrid Public Administration: Theoretical and Empirical Challenges», *Public Organization Review*, vol. 11, no 4, p. 407-423.
- Crilly D., Zollo M. et Hansen M. T., 2012, «Faking it or Muddling Through? Understanding Decoupling in Response to Stakeholder Pressures», *Academy of Management Journal*, vol. 55, no 6, p. 1420-1448.
- FLORIO M., 2013, Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities, Oxford University Press, 406 p.
- —, 2013, «Rethinking on public enterprises: editorial introduction and some personal remarks on the research agenda », *International Review of Applied Economics*, vol. 27, no 2, p. 135-149.
- GREENWOOD R. *et al.*, 2010, « The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses », *Organizational Science*, vol. 21, n^0 2, p. 521-539.
- HAFSI T., 2001, «Fundamental Dynamics in Complex Organizational Change: A Longitudinal Inquiry into Hydro-Quebec's Management», *Long Range Planning*, vol. 34, no 2, p. 557-583.
- et DEMERS C., 1989, Le Changement radical dans les organisations complexes; le cas d'Hydro-Québec, Boucherville, Gaëtan Morin, 310 p.
- et Koenig C., « The State-SOE Relationship: Some Patterns », *Journal of Management Studies*, vol. 25, n^0 3, p. 235-249.
- Hydro-Québec, *Plans stratégiques* 1998-2002, 2002-2006, 2004-2008, 2006-2010 et 2009-2013.
- KARRÉ P. M., 2012, Heads and Tails: both sides of the coin, an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector, La Haye, Eleven International, 263 p.
- LANOUE Roger et HAFSI T., 2010, Société d'État? Pourquoi pas? Concilier politique et performance, les secrets de la réussite d'Hydro-Québec, Presses de l'université du Québec, 194 p.
- LASCOUMES P. et SIMARD L., 2011, «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, vol. 61, nº 1, p. 5-22.
- LOUNSBURY M., 2007, «A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds », *Academy of Management Journal*, vol. 50, no 2, p. 289-307.
- MAZZUCATO M., 2013, The Entrepreneurial State: debunking public versus private sector myths, London, Anthem Press, 237 p.

- MCDONALD D. A. et RUITERS G. (dir.), 2012, Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South, Londres, Routledge, 519 p.
- MOLZ R. et HAFSI T., 1997, «Evaluation and Assessment of Privatization Outcomes: a conceptuel model and empirical evidence», *Environmental Planning and Control*, vol. 15, n^o 1, p. 481-495.
- Pache A.-C. et Santos F., 2013, «Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics», *Academy of Management Journal*, vol. 56, no 4, p. 972-1001.
- PAQUIN S., BERNIER L. et LACHAPELLE G., 2010, *L'Analyse des politiques publiques*, Presses de l'université de Montréal, 425 p.
- Pelletier M.-L., 2005, *L'Adaptation d'Hydro-Québec aux enjeux de l'intégration économique*, Montréal, Wilson et Lafleur, 163 p.
- Pressman J. L. et Wildawsky A., 1984, *Implementation*, 3^e éd., Berkeley, University of California Press, 281 p.
- RAMBORARISATA L. et al., 2011, Le développement durable et la responsabilité sociétale des entreprises: un domaine où les entreprises publiques et sociales peuvent innover?, rapport de recherche, Longueil, CIRIEC-Canada, 71 p.
- RENTSCH C. et FINGER M., 2013, «What Role for the State in the Future of Public Enterprises», Bruxelles, Workshop on the Future of Public Enterprises, 9 et 10 septembre 2013.
- RINGEL M., 2003, «Liberalizing European Electricity Markets: Opportunities and Risks for a Sustainable Power Sector», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 7, n^{0} 6, p. 485-499.
- RUTTAN V. W., 1983, «The TVA and Regional Development», dans E. C. Hargrove et P. K. Conkin (dir.), *TVA: Fifty Years of Grass-Roots Bureaucracy*, Urbana-Champaign, University of Illinois Press, p. 150-163.
- SARDAIS C., 2009, *Patron de Renault : Pierre Lefaucheux*, Paris, Presses de Science Po, 326 p.
- SIMARD L., 2003, *Conflits d'environnement et concertation*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 566 p.
- —, DUPUIS A. et BERNIER L., 2006, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n⁰ 3, p. 308-333.
- STERLACCHINI A., 2010, «Energy Rand D in Private and State-Owned Utilities: An Analysis of the Major World Electric Companies», Ninth Milan European Economy Workshop, Milan, Italie, 10 et 11 juin 2010.
- THOMAS S., 2007, «Corporate Concentration in the EU Energy Sector», Public Services International Research Unit, Document de travail, université de Greenwich, 11 p.
- WARNER M. E., 2011, «Competition or Cooperation in Urban Service Delivery», Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, vol. 62, nº 4, p. 421-435.

Chapitre 5

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

Philippe BANCE

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 efficience, 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 procéderait 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 « capabilité » 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 104 Philippe BANCE

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.

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 XIX^e 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 du XIX^e 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 *Stadtwerke*, 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 XIX^e siècle ou au début de XX^e 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 publique. 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 contracycliques. Les nationalisations

106 Philippe Bance

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 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 citovenneté 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

^{1.} C'est ainsi que, dès 1802, le president américain T. Jefferson écrivait, dans 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.»

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

La 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).

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

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-Étienne, 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. À l'échelle mondiale, le mouvement séculaire initié dans la seconde moitié du XIX^e 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 VA, la rémunération salariale ou l'investissement (la FBCF, notée encore I). En France, pour chacun de ces indicateurs, le rapport de l'agrégat des GEN, représentatif des entreprises publiques monopolistiques de service public⁴, à celui des SQS c'est-à-dire les entreprises non financières, permet de suivre l'évolution du poids relatif du service public marchand.

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 I ou du taux d'investissement (I/VA) des GEN (fig. 2) d'un pilotage contracyclique 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 ASQS, (I/VA) s'observe une hausse (une baisse) de celui des GEN (I/VA).

^{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.

108 Philippe Bance

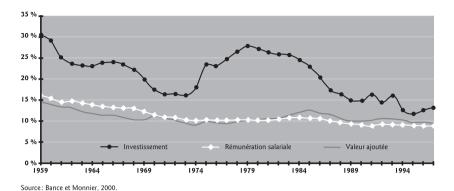


Figure 1: Poids relatif des GEN dans les SQS.

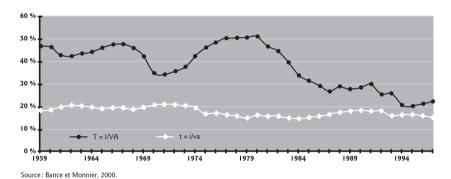


Figure 2: Poids relatif des GEN (T) et des ASQS (t).

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 1964-1967 et 1973-1980. 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 1973-1980 traduit la très forte implication

Le 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).

des GEN dans les programmes électronucléaire, du TGV 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 soustraitantes ou sur les fournisseurs d'équipement⁶. Il ne prend pas plus en compte les nombreuses entreprises publiques concurrentielles qui figurent alors parmi les ASQS 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 ASOS, on accroîtrait sensiblement l'ampleur mesurée plus haut des décalages comportementaux des GEN vis-à-vis du secteur privé.

Cette illustration française de l'après-guerre aux années 1970 ne constituet-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. La figure 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.

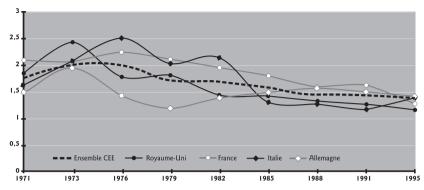
De 1971 à 1980, les taux d'investissement des entreprises publiques sont pour les grandes économies nationales européennes (hormis pour l'Allemagne dans la seconde moitié des années 1970), de l'ordre 1,5 à 2,5 fois plus élevés que les taux d'investissement des entreprises privées. Cela

^{6.} Les 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.

^{7.} Des 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.

^{8.} Voir http://www.ceep.eu/.

En 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.



Source: Bance et Monnier, 2000.

Figure 3 : Les spécificités comportementales des secteurs publics européens (rapport du taux d'investissement des secteurs publics à celui de l'économie non financière et non agricole).

contribuera à cette époque à l'acceptation mutuelle dans le cadre européen d'une régulation par les entreprises publiques, bien que leur action soit source de distorsion de concurrence puisque visant au premier chef à stimuler la croissance de l'économie nationale 10.

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

^{10.} Par exemple, lorsque l'État limite dans les années 1970 la hausse des tarifs d'une entreprise comme ÉDF 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'ÉDF auprès des entreprises françaises et de donner un avantage de compétitivité à celles qui sont grandes consommatrices d'électricité tout en contenant l'inflation.

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 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 FMI (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 (Greffe, 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. Pardelà 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 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

La figure 4 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 « nationalisations 11 ». 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 débutent 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 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

^{11.} 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.

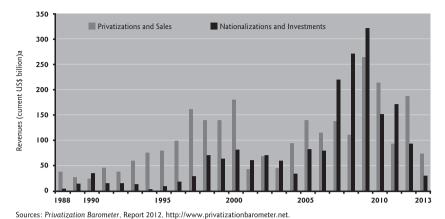


Figure 4: Les recettes des privatisations et les dépenses d'acquisition d'actifs publics à travers le monde, 1988-2013 (1^{er} semestre uniquement pour 2013).

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, 2011 et 2012¹²). 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.

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

^{12.} Voir dans CIRIEC, Bance et Bernier, 2011, la table p. 105-107, et *supra* le tableau 1 sur l'évolution des revenus des privatisations.

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 (2011). Elle concerne les entreprises publiques détenues par les autorités publiques centrales, dites SOE. Les données sont recensées sur la base d'un questionnaire adressé aux gouvernements centraux nationaux de 27 des 34 pays membres 13 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 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 (fig. 5) une forte concentration (pour moitié) dans les activités de service public et plus particulièrement de l'électricité, du gaz et des transports ¹⁴, 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 %).

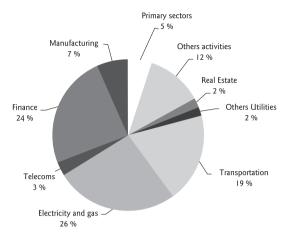
Des informations sont également fournies sur le poids relatif des SOE par pays membre enquêté. La figure 6 montre ainsi que leur part dans l'emploi total des économies nationales est variable, avec un poids relativement élevé de la Norvège 15 .

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

^{13.} Il 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, Slovénie, Suède et Suisse. On notera que les États-Unis et le Japon n'y figurent pas.

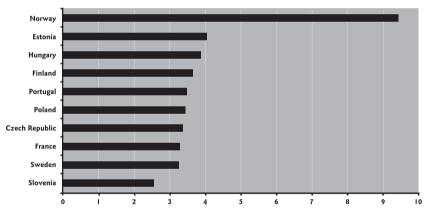
^{14.} La présence publique dans le secteur des télécommunications, qui a connu le premier la déréglementation, y est par contre faible.

^{15.} Comme le précise le rapport : « The Norvegian 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. »



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

Figure 5: Répartition sectorielle des SOE, par valeur des entreprises (total OCDE).



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

Figure 6: Pourcentage des SOE dans l'emploi total (top 10 des pays de l'OCDE).

le poids relatif de la propriété publique dans de nombreux pays, et en particulier en 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 nombreuses ¹⁶.

^{16.} 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,

Philippe BANCE

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

L'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 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 États membres, jugés les mieux placés pour les régir efficacement. Le traité CE avait bien introduit la notion de SIÉG 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'UE 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 CJUE, vont radicalement changer la donne. En garante des traités et du processus d'européanisation, 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

since as mentioned earlier both countries have a number of large, listed SOEs with significant government minority ownership.»

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 actionnaires 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'UE 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 du moindre recours en Europe aux nationalisations (temporaires) face à la dernière crise.

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

Tableau 1: Les recettes des privatisations, monde et UE (en milliards de dollars US, 1988-1er trimestre 2013).

Année	Monde	UE 25	% mondial (sans UE)	% UE 25
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 %
Total	2 635,06	1 092,63	58,5 %	41,5%

Source: Privatization Barometer 2012.

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 publiques 17) 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 « capabilité » des autorités publiques nationales ou régionales à mettre en œuvre une régulation par l'entreprise 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

^{17.} Le volontarisme national par une politique de relance à contretemps dans un seul pays a montré clairement ses limites en France durant les années 1981-1984.

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'UE, 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 des 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'acception 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 Étatsmembres 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.

122 Philippe BANCE

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 sociale, 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 (Kaul, 2006). On s'inspirerait ainsi de l'approche développée par le 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 moven 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.

3.1.3. 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 Hafsi (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 IV 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 publique ¹⁸ qui font de celle-ci un instrument de politique économique: la 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, contracyclique, d'investissement, d'emploi, de change...) et peser lourdement sur ses comptes ¹⁹.

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 intense ²⁰. De ce fait, cette phase est celle

^{18.} L'organisation peut cependant elle-même y contribuer en développant une culture propre qui serve l'intérêt général

^{19.} 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.

^{20.} Les exemples des GEN 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.

126 Philippe BANCE

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 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 remplacé 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 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

- AGLIETTA M., 2008, *La Crise. Pourquoi en est-on arrivé là ? Comment en sortir ?*, Paris Michalon.
- Bance P., 1988, «Approche méthodologique de l'Économie mixte: Propriétés et comportements», *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 59, nº 4.
- —, 2013, « Les nouvelles frontières des services publics », dans J. Mazier, P. Petit et D. Plihon (dir.), L'Économie mondiale en 2030. Ruptures et continuités, Paris, Economica.
- —, 2011, «Intérêt général et crise économique », dans CIRIEC, P. Bance et L. Bernier (dir.), *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- —, 2012, L'Action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe?, Commission scientifique du CIRIEC France, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- et MONNIER L., 2000, « Entreprises publiques et construction communautaire », dans P. J. Lehmann et L. Monnier, *Politique économique et construction communautaire*, Paris, L'Harmattan.
- BAUBY P., 2011, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française. —, 2011, *L'Européanisation des services publics*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- BERGOUGNOUX J., 2000, Services publics en réseau: perspectives de concurrence et nouvelles régulations, Paris, La Documentation française.
- Bernier L., 2011, The 2008 Economic Crisis and the Rebirth of Public Enterprises, dans CIRIEC, P. Bance et L. Bernier, Renouveau de l'action publique et crise contemporaine, Bruxelles, Peter Lang.

- —, 2012, «Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée », dans P Bance (dir.), *L'Action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- —, HAFSI T., 2005, « De l'usage fait des données sur la privatisation: entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-E. Verrier (dir.), Trente Ans de réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans, Paris, Dunod, « Management public ».
- Cahiers français, 2007, «Les services publics», nº 339.
- CEEP, 2010, Mapping of the public services, Public services in the European Union & in the 27 member states, http://www.ceep.eu (consulté le 28 octobre 2014).
- CEEP, CIRIEC, 2000, Les Services d'intérêt économique général en Europe, régulation, financement, évaluation, Bonnes pratiques, Paris, CEEP.
- Centre d'analyse stratégique, 2009, *Sortie de crise. Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance*, rapport du groupe de travail présidé par D. Cohen, Paris, La Documentation française, n^o 22.
- CHRISTIANSEN H., 2011, «The size and composition of the SOE sector in OECD countries», OECD Corporate Governance Working Papers, no 5, http://www.oecd-ilibrary.org (consulté le 28 octobre 2014).
- CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., 2011, Renouveau de l'action publique et crise contemporaine, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- Commission européenne, 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, COM/2003/0270 final. Euro'Lex.
- Conseil d'État, 1999, Rapport public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général, http://www.conseil-etat.fr (consulté le 28 octobre 2014).
- DELORME R. et André C., 1983, L'État et l'économie, Paris, Seuil.
- DOCKÈS P., LORENZI J. H. et al. (dir.), 2009, Fin du monde ou sortie de crise?, Paris, Perrin.
- FOURNIER J., 2013, L'Économie des besoins, une nouvelle approche du service public, Paris, Odile Jacob.
- GREFFE X., 1999, Gestion publique, Paris, Dalloz, « Précis Dalloz ».
- HANAEL H., 2002, Les Services d'intérêt général en Europe, rapport d'information n° 82 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, Sénat français, http://www.senat.fr (consulté le 28 octobre 2014).
- HASSENTEUFEL P., 2008, Sociologie politique: l'action publique, Paris, Armand Colin.
- HERZOG P., 2003, Rapport du parlement européen sur le Livre vert sur les services d'intérêt général, 2003/2152(INI), Bruxelles, Commission des affaires économiques et monétaires.
- KAUL I., 2006, « Une analyse positive des biens publics », dans Touffut J.-P., L'Avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation, Paris, Albin Michel
- —, et al., 2003, Providing Global Public Goods: Managing Globalization, New York, PNUD.

LORDON F., 2009, La Crise de trop: Reconstruction d'un monde failli, Paris, Fayard.

- MAZIER J., 1984, «Le rôle d'entraînement du secteur public », *Cahiers français*, nº 214.
- —, PETIT P. et PLIHON D. (dir.), 2013, L'Économie mondiale en 2030: Ruptures et continuités, Paris, Economica.
- MÉNARD C., 2002, « Règles concurrentielles et formes organisationnelles hybrides », dans A. Bienaymé, *Les Nouvelles approches de la concurrence*, Paris, Economica.
- MEYNAUD J., 1957, « Études et documents sur l'entreprise publique », *Revue économiaue*, vol. 8. nº 3.
- Pernin A., 1996, « Des dysfonctionnements de la raison communautaire: une analyse à partir du contrôle des transferts État-entreprises », dans L. Cartelier, J. Fournier et L. Monnier (dir.), *Critique de la raison communautaire*, Paris, Economica.
- Privatization Barometer, Reports 2012, 2011, 2010, 2009, http://www.privatizationbarometer.net.
- RANGEON F., 1986, L'Idéologie de l'intérêt général, Paris, Economica.
- SAINT-ÉTIENNE C., 2009, «L'État au cœur des deux lectures des crises », dans P. Dockès, J. H. Lorenzi *et al.* (dir.), 2009, *Fin du monde ou sortie de crise*?, Paris, Perrin.
- SEN A., 2009, Éthique et économie, Paris, PUF.
- SIROËN J.-M., 2004, La Régionalisation de l'économie mondiale, Paris, La Découverte.
- STIGLITZ J. E., 2002, La Grande Désillusion, Paris, Fayard.
- STOFFAËS C. (dir.), 1995, *Services publics, question d'avenir*, Paris, Odile Jacob-La Documentation française.

II^e partie

ANALYSES SECTORIELLES

Chapitre 6

Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français

Philippe BANCE et Jonas DIDISSE

Le système universitaire français a connu depuis le début des années 2000 de profondes et rapides transformations: adoption en 2002 du schéma européen LMD, loi LRU en 2008, puis loi dite ESR en 2013. Ces réformes menées à marche forcée et tambour battant, largement inspirées par la construction européenne pour la première, par la nouvelle gestion publique et la LOLF (voir le chapitre I) pour les suivantes, ont profondément modifié le paysage universitaire français. Suite à la LRU, c'est en particulier un schéma d'autonomie renforcée qui a été adopté, donnant aux universités des compétences élargies. Le contexte de crise des finances publiques (Bance, 2012) et de nouvelles orientations budgétaires de l'État français a également profondément impacté les universités.

Il convient dès lors d'analyser les répercussions des réformes et de ce nouveau paysage institutionnel sur les missions de service public traditionnellement étendues assignées aux universités françaises (1). Par-delà les missions, avec les nouvelles compétences et l'autonomie renforcée qu'ont acquises les universités françaises, n'a-t-on pas assisté à une bifurcation du système universitaire, qui a notamment modifié en profondeur les modalités d'internalisation des missions par les opérateurs (2)? Dans ces conditions comment, au regard des nouvelles formes d'internalisation des missions publiques, le système universitaire français se transforme-t-il et va-t-il probablement évoluer dans les années à venir? Converge-t-il vers un modèle concurrentiel de type anglo-saxon, conserve-t-il une large partie de ses caractéristiques traditionnelles, ou mute-t-il pour présenter des traits nouveaux (3)?

Missions publiques et autonomie des universités dans le système français

1.1. Traits majeurs et mutations du système français

Le système français d'ESR présente de fortes singularités par rapport aux autres systèmes nationaux. L'autonomie complète des établissements constitue un trait caractéristique des différents modèles universitaires anglosaxons. À titre d'exemple, outre une forte mise en concurrence des établissements, pour la plupart privés, sur un marché des connaissances pleinement libéralisé, le principe même d'autonomie définit la trajectoire historique des universités américaines. Lorsque l'on considère l'architecture universitaire allemande, une philosophie quasi inverse s'exprime. Les universitaires allemands n'ont que peu d'emprise sur les choix stratégiques qui sont opérés dans les établissements (en particulier sur les recrutements), leur gestion étant dévolue aux gouvernements de chaque land. Le système français d'ESR se situe quant à lui dans un schéma hybride. Il se distingue des autres systèmes par la relation particulière qui s'exprime entre les opérateurs et leur tutelle. Le service public d'ESR repose sur des établissements exerçant une autonomie de gestion, mais répondant à de fortes missions de service public et où l'État central joue un rôle majeur.

Les fondements de ce système combinant autonomie et contrôle central ont été instaurés par la loi Faure de 1968. À la suite des mouvements sociaux du printemps 1968, le ministre de l'Éducation nationale, Edgar Faure, est chargé de répondre aux protestations de la communauté universitaire, qui dénonce en particulier l'autoritarisme et le centralisme des politiques universitaires. La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 va ainsi édifier le principe fondamental de l'université française moderne: l'autonomie (Balme *et al.*, 2012).

Cette loi fournit aux universités un statut juridique particulier, celui d'ÉPSC, leur donne une personnalité morale, et les dote surtout d'une autonomie politique, scientifique, pédagogique et financière. Dès lors, les universités vont être en mesure de déterminer « leurs activités d'enseignement, leurs programmes de recherche, leurs méthodes pédagogiques, les procédés de contrôle et de vérification des connaissances » (article 19). De plus, chaque établissement « vote son budget » (article 29) puisqu'il « répartit, entre les unités d'enseignement et de recherche qu'il groupe, les établissements qui lui sont rattachés et ses services propres, les emplois figurant à la loi de finances qui lui sont affectés, sa dotation en crédits de fonctionnement et, le cas échéant, sa dotation en crédits d'équipement » (article 27).

Voir http://legifrance.gouv.fr.

Ce principe d'autonomie reste encore aujourd'hui le moteur du système français d'enseignement supérieur. L'article L 711-1 du Code de l'éducation appelle que « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière ».

Les universités sont certes autonomes, mais n'échappent pas aux contraintes et aux objectifs déterminés par le pouvoir central. Le décret du 6 avril 2000 relatif aux attributions du ministre de l'Éducation nationale précise que ce dernier « prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en ce qui concerne l'accès de chacun aux savoirs, ainsi que le développement et l'évaluation des connaissances dans l'enseignement préélémentaire, élémentaire, secondaire et supérieur [, qu']il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre, avec le ministre de la Recherche, de la politique de recherche universitaire³. » Il en découle que l'autonomie des établissements ne peut déboucher que sur des différences qualitatives et quantitatives dans les moyens mobilisés par chacun afin de répondre aux choix stratégiques du régulateur. C'est d'autant plus prégnant dans les années suivant le vote de la loi Faure que la plupart des diplômes universitaires répondent à des contraintes de contenu et d'évaluation qui assurent leur reconnaissance, et auxquelles les établissements ne peuvent déroger. La contractualisation entre l'État et les universités qui est mise en place à partir de 1983 dans le champ de la recherche puis par des contrats d'établissements en 1989 répond à cette logique de concilier autonomie des universités et expression des missions de service public (rapport Frémont, 2004). Mais la perte du cadre national des diplômes, notamment à travers le passage au modèle européen d'enseignement supérieur (LMD) au début des années 2000, a peu à peu renforcé l'autonomie des universités en matière de formation.

L'analyse des modes de financement des établissements permet d'apprécier cette autonomie relative. En termes de recettes, les universités françaises révèlent une faible part de fonds propres et une très forte dépendance aux moyens alloués par l'État⁴. De plus, le niveau des ressources apportées par les usagers du service public, c'est-à-dire principalement le montant des frais d'inscription payés par les étudiants, ne peut être choisi par chaque opérateur mais est fixé chaque année par arrêté ministériel. En termes

^{2.} Voirhttp://www.legifrance.gouv.fr.

^{3.} De 1978 à 2007, le ministre en charge de l'Enseignement supérieur était le ministre de l'Éducation nationale. Selon les gouvernements, la politique de recherche pouvait relever soit du même ministre, soit d'un ministre délégué à ces questions. De mai 2007 à avril 2014, un ministère différencié du ministère de l'Éducation nationale est en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

^{4.} En 2011, les ressources propres (recettes encaissées autres que les subventions publiques) des établissements relevant du programme 150 « Formations supérieures et Recherche universitaire » de la MIRES s'élevaient à 2 864 millions d'euros, soit quatre fois moins que les crédits alloués par l'État au titre de ce programme.

de répartition des moyens, les universités disposent d'une certaine liberté quant à la distribution en leur sein des emplois et des crédits qui leur sont affectés. Toutefois, la dotation des établissements comporte, jusqu'à 2007, un fléchage précis des moyens vers les différents types de dépenses (fonctionnement et investissement). Les établissements ne disposent pas alors de réelles compétences concernant la gestion de la masse salariale: l'arbitrage entre les différents types de postes (enseignants-chercheurs, enseignants de statut du secondaire, personnels administratifs et techniques, bourses doctorales...) ou encore l'avancement des agents ne dépend que peu de l'opérateur.

Autrement dit, c'est cette forme hybride d'autonomie qui caractérise le système universitaire français vis-à-vis de ceux des pays anglo-saxons qui présentent une autonomie plus complète des établissements. Plus qu'une simple règle de gestion, l'autonomie des opérateurs constitue un mode d'internalisation des missions publiques par les opérateurs d'ESR. En ce sens, le modèle français repose sur un ensemble de missions et de contraintes établies par le régulateur central, auxquelles les opérateurs répondent à leur manière en usant de leur autonomie administrative, pédagogique et budgétaire.

Un autre trait majeur du système français d'ESR apparaît autour de la dualité profonde qui s'exprime entre d'un côté les universités, et de l'autre les grandes écoles privées. Cet antagonisme est le fruit des grands mouvements historiques français (Balme *et al.*, 2012). Universités et grandes écoles se différencient aujourd'hui par leurs apports en termes d'enseignement et de recherche, bien plus complémentaires que substituables. Alors que les grandes écoles forment aujourd'hui des ingénieurs et des cadres très techniques, les universités fournissent un savoir plus ouvert et pluridisciplinaire⁵. Quand les grandes écoles poursuivent la formation des futures élites, les universités constituent depuis le début des années 1960 le cœur de la massification et de la démocratisation de l'enseignement supérieur. Du fait d'une concentration de la recherche dans les universités, les formations universitaires intègrent également un fort attachement aux activités de recherche, les universitaires dispensant les enseignements étant en même temps chargés de produire les nouveaux savoirs.

^{5.} Le caractère pluridisciplinaire des universités est introduit dès 1968 et constitue même un axe fondamental de la loi d'orientation de l'Enseignement supérieur du 12 novembre 1968. L'article 6 précise que « les universités sont pluridisciplinaires et doivent associer autant que possible les arts et les lettres aux sciences et aux techniques. » Ce principe sera ensuite intégré dans toutes les grandes réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est aujourd'hui rappelé par l'article L711-1 du Code de l'éducation: « Ils [les ÉPSPC] sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession. »

La persistance d'établissements en-dehors de l'autorité directe des pouvoirs publics limite leur capacité à mettre en place de réelles politiques stratégiques dans l'ESR, et ce d'autant plus que les grandes écoles n'ont cessé ces dernières années de capter toujours plus d'étudiants et, plus récemment, de chercheurs. Mais, le système français d'ESR ne peut plus se définir par une stricte opposition entre d'un côté des universités de masse, non sélectives, quasi gratuites et pluridisciplinaires, et de l'autre de grandes écoles élitistes, méritocratiques, parfois payantes et ultra spécialisées. Il existe en réalité une multiplicité de formations hybrides (IUT, BTS, écoles d'ingénieurs publiques, etc.) qui émergent dans et en-dehors de l'université. Plutôt que d'apporter de réelles réponses à cette dualité, les réformes successives ont contribué à complexifier le mille-feuille d'établissements, sans véritablement parvenir à réformer l'université pour lui permettre de faire face à la concurrence au sein même du territoire.

La libre-circulation des travailleurs, des étudiants et des connaissances conduit de plus en plus à une mise en concurrence des établissements au niveau international, et par extension des différents modèles universitaires. La floraison de classements internationaux, dont le classement de Shanghai apparaît comme le plus emblématique, exprime cette montée en puissance de la compétition internationale dans l'ESR, ou révèle plus exactement une volonté de mettre en concurrence les universités.

Cette compétition est de nature à remettre en cause les fondements des différents systèmes universitaires et à entraîner leur convergence autour d'un référentiel central. À ce titre, il n'est pas étonnant que l'université française soit depuis de nombreuses années l'objet de vives critiques et soit sujette à de multiples tentatives de réformes visant à la rapprocher du modèle anglo-saxon, désigné comme le plus efficace à travers les différents classements internationaux. Les établissements français d'ESR sont très souvent pointés comme des institutions vieillissantes, peu réactives et refermées sur elles-mêmes.

En matière d'enseignement, les forts taux d'échec en premier cycle (licence) et l'attention croissante portée à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés suscitent des critiques de plus en plus fortes des universités françaises qui amènent certains à réclamer un alignement sur le modèle des grandes écoles, à reconsidérer l'absence de sélection pédagogique à l'entrée des universités, à élever les frais d'inscription et à professionnaliser de façon plus importante les formations universitaires. Ce sont finalement les missions assignées aux établissements, leurs modes de gouvernance et de financement qui sont remis en cause.

1.2. La LRU modifie-t-elle les missions publiques des opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche?

La loi du 10 août 2007 relative aux LRU⁶, va tenter de répondre aux critiques⁷. En instituant un nouveau cadre de gouvernance et de financement aux établissements, centré sur l'autonomie renforcée des universités, cette loi soumet les opérateurs d'ESR à des logiques de performance et d'efficience.

Elle va ainsi marquer une rupture dans la relation qu'entretiennent les universités avec leur tutelle, et donc dans la manière dont les établissements internalisent les missions publiques qui leur sont assignées. Plus encore, la volonté de réformer en profondeur le système universitaire français devrait sous-entendre, en amont de cette seule question de gouvernance, un changement d'orientation des politiques d'ESR et une modification des objectifs fixés aux différents opérateurs. Il convient donc de vérifier la réalité de cette évolution attendue des missions publiques confiées aux établissements.

La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 donne une première orientation large en précisant que les universités « ont pour mission fondamentale l'élaboration et la transmission de la connaissance, le développement de la recherche et la formation des hommes » (article 1). Il faut ensuite attendre la loi Savary de 1984 pour obtenir une définition plus précise : « Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; la coopération internationale » (article 4). C'est donc à travers ce polyptyque formation-recherchediffusion-coopération que les universités vont mener leurs actions jusqu'à la mise en place de la LRU.

La réforme de 2007 bouleverse-t-elle véritablement les missions publiques d'ESR?

L'article 1 de la LRU prévoit que « Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont :

- la formation initiale et continue;
- la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats;
- l'orientation et l'insertion professionnelle;
- la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique;

^{6.} Voirhttp://legifrance.gouv.fr.

^{7.} Cette loi est portée par Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dès la constitution du premier gouvernement Fillon en mai 2007. La volonté de réformer en profondeur l'université française apparaissait déjà comme un élément majeur du projet du candidat Sarkozy.

^{8.} Voirhttp://www.legifrance.gouv.fr.

- la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche;
- la coopération internationale. »

Nous sommes bien loin d'une rupture franche. Le polyptyque apporté par la loi Savary est maintenu dans la loi LRU. Deux missions supplémentaires sont toutefois ajoutées.

En premier lieu, la participation à la construction de l'Espace européen de l'ESR répond directement à la montée en puissance du projet européen à partir du début des années 1990, et qui n'avait donc pas pu être traduit dans la réforme de 1984. Ce concept d'Espace européen de l'ESR est issu à la fois du processus de Bologne qui institue, en 1999, l'EEES⁹, l'EER et dès 2000 un marché intérieur de la recherche et une coordination européenne des politiques de recherche et d'innovation. En second lieu, la LRU introduit l'orientation et l'insertion professionnelle comme mission fondamentale de l'enseignement supérieur.

Au-delà de ces deux ajouts, la réforme de 2007 n'est pas en rupture avec les missions assignées aux établissements d'ESR. Ce constat apparaît d'autant plus vrai lorsque l'on examine la loi du 22 juillet 2013 relative à l'ESR. Cette réforme ne modifie pas les fondements des missions introduites par la LRU, mais les renforce au contraire en y apportant des précisions, notamment sur la formation continue *tout au long de la vie* ou encore sur les implications de la diffusion et de la valorisation de la recherche. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'un changement de majorité gouvernementale modifie l'orientation des missions publiques, la loi ESR apparaît en continuité de la loi LRU, certainement parce que la loi d'autonomie constitue déjà une continuité vis-à-vis des réformes précédentes du point de vue des missions inscrites dans le Code de l'éducation.

Néanmoins, il ne faut pas minimiser l'ampleur des changements induits par la réforme de 2007. Les deux missions ajoutées par la loi LRU ne sont pas simplement la traduction d'évolutions politiques aux niveaux national et européen, mais sont aussi de nature à entraîner une réorientation du modèle universitaire français. En introduisant la professionnalisation comme nouveau fondement des formations supérieures, la LRU amorce un rapprochement avec le modèle des grandes écoles, ce qui constitue en soi un changement de perspective. Pourtant, si les réformes visent à réduire le fossé entre universités et grandes écoles, la prise de conscience tardive de cette problématique par les pouvoirs publics et le manque d'ambition des

^{9.} Le concept d'EEES émerge lors de la déclaration de la Sorbonne en 1998 (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni). Cette déclaration marque le lancement du processus de Bologne, qui regroupe 29 pays en 1999 puis près d'une cinquantaine en 2011. C'est à partir de ce processus que sera institué un cadre européen des diplômes, instaurant une nouvelle architecture des cycles d'études (licence-master-doctorat, encore appelé modèle 3-5-8 ou LMD) et une reconnaissance des formations sur tout le territoire européen à partir de crédits européens transférables et capitalisables. La réforme LMD de 2004 constitue sa transcription dans le code de l'éducation.

réformes ne suffisent pas à remettre en cause la dualité de l'ESR. En mettant en avant l'Espace européen d'ESR, la réforme renforce l'existence d'un système universitaire supranational, et sous-entend donc la convergence des différents modèles nationaux vers un unique modèle européen. On peut y voir une bifurcation institutionnelle pour le modèle français d'ESR.

Au-delà des seules missions inscrites dans le Code de l'éducation, il convient d'observer plus finement la façon dont elles se traduisent d'un point de vue opérationnel. Comme dit dans le premier chapitre, les objectifs et indicateurs associés aux différents programmes du PLF correspondent de façon plus évidente aux missions publiques telles qu'elles sont entendues ici.

Au sein du PLF, la MIRES regroupe, en 2014, 12 programmes ¹⁰ qui s'articulent en 70 actions et 51 programmes. On focalisera ici sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », qui concentre à lui seul 40,8 % des crédits demandés pour 2014 *via* les 12 programmes de la MIRES, et qui constitue la principale source de financement des universités.

Le programme 150 a été fortement remodelé depuis la mise en place de la LOLF. L'annexe donne la structure des objectifs et des différents indicateurs employés dans ce programme pour les années 2006 et 2014, permettant d'analyser la façon dont la loi LRU a modifié les missions publiques.

De 2006 à 2014, une tendance à la simplification des objectifs et des indicateurs apparaît clairement. Plusieurs objectifs sont ainsi fusionnés, tels que l'objectif 1 concernant la formation initiale et l'objectif 4 concernant la formation continue. On passe de 13 à 6 objectifs. De la même façon, des indicateurs sont supprimés, simplifiés ou remplacés dans un souci de lisibilité. Le changement le plus notable intervient au niveau des différents objectifs relatifs à la gouvernance des opérateurs. Les quatre objectifs relatifs à la maîtrise de l'offre de formation, à l'accès aux ressources documentaires, à la gestion du patrimoine immobilier et à la réalisation de prestations de services sont en effet regroupés au sein d'un unique objectif d'efficience des établissements. Ainsi, le polyptyque formation-recherche-diffusion-coopération apparaît clairement suite aux diverses simplifications, mais s'accompagne désormais d'un principe d'efficience s'apparentant à une

^{10.} Programme 150: « Formations supérieures et recherche universitaire »; programme 231: « Vie étudiante »; programme 172: « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »; programme 187: « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »; programme 193: « Recherche spatiale »; programme 409: « Écosystèmes d'excellence »; programme 90: « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »; programme 410: « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »; programme 192: « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »; programme 191: « Recherche duale (civile et militaire) »; programme 186: « Recherche culturelle et culture scientifique »; et programme 142: « Enseignement supérieur et recherche agricole. »

mission publique à part entière, au même titre que chaque composante du polyptyque.

Cette dynamique répond directement à la philosophie de la LOLF (Lambert, 2013), que la loi LRU transpose aux établissements d'ESR. Si la réforme de 2007 ne modifie pas ou peu les missions publiques fondamentales des universités, elle engage néanmoins une bifurcation institutionnelle de nature à modifier la façon dont les établissements répondent aux missions publiques, qui est de nature à provoquer finalement une mutation profonde du modèle universitaire français. Cette bifurcation institutionnelle repose en grande partie sur les orientations du NPM: intégration de méthodes de gestion inspirées de celles pratiquées dans le secteur marchand, renforcement de l'autonomie des opérateurs, resserrement des prises de décisions autour de quelques responsables et prépondérance des logiques d'efficience (voir chapitre 1). Ces évolutions apparaissent d'ailleurs directement dans le nom de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, également nommée loi d'autonomie des universités.

Les réformes effectuées depuis 2007 constituent finalement une simple mise en application des logiques de la LOLF au sein des universités. Si les missions publiques restent quasiment inchangées, la LRU apporte de nouveaux cadres de gouvernances et de nouveaux modes d'internalisation de ces missions, confortés par la loi ESR.

Il convient dès lors de préciser ces nouveaux modes d'internalisation afin de comprendre comment ils peuvent transformer en profondeur le système français d'ESR.

2. De nouveaux modes d'internalisation des missions publiques

2.1. Autonomie et transmutation des modalités d'internalisation des missions publiques

L'autonomie renforcée des établissements instituée par la LRU, et poursuivie par la loi ESR, constitue un nouvel outil d'internalisation des missions publiques. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme en août 2007, l'autonomie des universités reposait sur les principes avancés par la loi Faure, et se limitait donc à une autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière. La philosophie générale de la LRU consiste alors à renforcer les initiatives des opérateurs en leur attribuant de plus grandes marges de manœuvre dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique d'enseignement et de recherche. Cette autonomie étendue est censée garantir une meilleure adaptation des établissements aux contraintes auxquelles ils font face et une plus grande prise en compte de leurs forces afin de répondre aux objectifs fixés par le régulateur central.

Cette idée d'une autonomie capable de libérer les forces créatrices et d'inciter l'innovation au sein des opérateurs apparaît dès 2005 dans le rapport

de la Cour des comptes sur « la gestion de la recherche dans les universités ». La Cour note en effet qu'il faut « franchir sans tarder des étapes préalables à l'octroi aux universités d'une autonomie de gestion accrue, condition nécessaire pour que les universités jouent le rôle qu'elles sont seules à pouvoir bien jouer pour le repérage, le soutien et la promotion des projets nouveaux, et dont l'aspect essentiel est celui de la gestion du personnel ». Ce rapport semble par ailleurs avoir très largement guidé les orientations de la réforme de 2007. De même, le rapport du Sénat de mars 2013 concernant la mise en œuvre de la LRU indique que la réforme « avait pour objectif d'introduire au sein du système d'enseignement supérieur français un nouveau paradigme : libérer la capacité d'innovation des établissements dans l'élaboration d'une politique de formation et de recherche qui leur soit propre, tout en les responsabilisant dans le financement et la gestion de leurs activités ».

En donnant une autonomie renforcée aux établissements, la LRU semble bel et bien aligner le modèle universitaire français sur le modèle anglosaxon, dont les modes de gouvernance sont pointés comme les plus performants dans les différents classements internationaux. Cette volonté d'introduire dans les établissements de nouveaux modes d'internalisation des missions publiques est d'ailleurs très largement assumée par le gouvernement suite à l'adoption de la réforme : « Autant dire, qu'une petite révolution est en train de se jouer dans l'enseignement supérieur et la recherche, qui permet enfin aux universités françaises d'être alignées sur les standards européens et internationaux, et d'avoir toutes les cartes en main pour doper leur attractivité et leur compétitivité 11. »

La LRU n'introduit pas seulement le principe d'autonomie renforcée. Elle modifie également en profondeur les règles de gouvernance des établissements. Elle conduit d'ailleurs à la création d'une section spécifique réservée à cette problématique dans le Code de l'éducation. L'objectif de ces changements est de faciliter les prises de décisions au sein des établissements autonomes et de renforcer le portage politique de ces décisions par les directions d'universités. Autrement dit, la gouvernance est réformée afin de permettre à l'opérateur d'assumer son autonomie et de prendre plus efficacement les décisions qui s'imposent à la réalisation des missions publiques qui lui sont assignées. Ces enjeux étaient déjà présents dans les recommandations de la Cour des comptes en octobre 2005 qui indiquait que « le mode de gouvernance des universités est évidemment à revoir : mise en place d'une direction de la recherche, resserrement des conseils et lutte contre l'absentéisme, recours accru à la majorité simple, clarification des rôles des UFR (unités de formation et de recherche) pour tenir compte de la mise en place du LMD et des écoles doctorales, plus grande affirmation de l'autorité des équipes présidentielles. »

^{11.} Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Guide pratique. L'autonomie des universités, une réforme de terrain », *La Preuve par l'exemple*, mars 2010.

Cette volonté de rendre plus performants les opérateurs autonomes dans leurs prises de décisions se concrétise par une réduction du nombre de décideurs et un élargissement des pouvoirs qui leur sont confiés. Les conseils d'administration des établissements sont censés devenir des instances de pilotage stratégique. Ils voient leurs prérogatives s'élargir et leur nombre se réduire (de 30 à 60 membres avant l'entrée en vigueur de la LRU, ils passent de 20 à 30 membres). Les présidents d'universités prennent une place majeure dans cette nouvelle gouvernance. Ils se trouvent investis de nouveaux pouvoirs. En lien avec la nouvelle autonomie budgétaire, ils peuvent désormais embaucher un agent en CDD ou CDI, y compris sur des missions relevant jusqu'alors des seuls titulaires de la fonction publique, et attribuent également eux-mêmes les différentes primes aux personnels.

Alors que la faible autonomie et la forte implication du régulateur dans la gestion des opérateurs limitaient la portée des prises de décisions des établissements, cette nouvelle gouvernance vise à renforcer leur capacité de pilotage stratégique. En permettant la définition des orientations et des choix de gestion dans un périmètre plus restreint, la LRU raccourcit les délais de prises de décisions, et donne aux établissements une plus forte réactivité aux contraintes qui s'imposent à eux.

Néanmoins, cette nouvelle gouvernance renforcée n'a-t-elle pas éloigné les membres de la communauté universitaire de la prise de décisions en limitant la collégialité? Cela ne pourrait-il pas induire des effets contrastés quant à la capacité d'initiative des universitaires, qui constitue pourtant le leitmotiv de l'autonomie renforcée?

2.2. Le passage aux compétences élargies, moteur de nouvelles gouvernances...

Le second volet de la LRU, qui constitue l'essence même de la réforme, se consacre au renforcement de l'autonomie des universités par le passage aux compétences élargies. La LRU permet aux établissements de s'y conformer progressivement en fonction de l'état de préparation des opérateurs. En effet, l'article 18 de la LRU précise que les établissements peuvent demander à bénéficier des nouvelles RCE dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi. Au-delà de ce délai (c'est à dire au 1^{er} janvier 2012), les RCE s'imposent aux universités, qui deviennent ainsi autonomes en matière de choix budgétaires et de gestion des ressources humaines (article 49).

Ce passage aux RCE accompli, des modifications majeures sont apportées à l'élaboration des politiques budgétaires des universités, dans la gestion des ressources humaines, et dans une moindre mesure dans leur politique immobilière. C'est bel et bien l'imbrication de ces nouvelles compétences qui fait le socle de l'autonomie renforcée instaurée par la LRU.

Les établissements disposent désormais d'une maîtrise de leur masse salariale. Alors que le recrutement, l'intéressement, l'évolution de carrière et la rémunération des agents étaient jusqu'alors du ressort de la tutelle, les universités peuvent désormais adapter leurs ressources humaines à leur stratégie d'enseignement et de recherche, tout en respectant bien sûr les règles statutaires qui s'appliquent aux personnels de l'ESR. C'est notamment sur ces aspects spécifiques que les présidents d'universités ont vu leurs pouvoirs s'élargir, dans une logique de pilotage entrepreneurial conforme aux prescriptions des tenants du management public par l'innovation, l'information, l'organisation et le personnel (Thom et Ritz, 2013). La possibilité de recruter directement des contractuels permet d'ajuster les movens humains aux besoins de chaque composante. Cette nouvelle compétence va de pair avec la maîtrise des heures complémentaires 12. De plus, les universités établissent dorénavant leur propre politique d'intéressement des personnels enseignants et non-enseignants, pouvant de ce fait s'adapter aux contraintes budgétaires de chaque opérateur. Des modifications des procédures de recrutement des enseignants-chercheurs sont également apportées. Les « commissions de spécialistes » sont remplacées par des « comités de sélection » constitués pour chaque poste à pourvoir, dont les membres sont désormais nommés par le Conseil d'administration sur avis du président alors qu'ils étaient auparavant élus. De plus, les présidents d'universités occupent une place majeure dans ces procédures puisqu'ils se trouvent dotés d'un droit de veto sur toutes les décisions relevant de l'affectation et du recrutement des agents 13.

Cette plus grande maîtrise dans la gestion des ressources humaines s'accompagne inévitablement d'une réelle autonomie en matière budgétaire. Alors qu'une grande partie des crédits alloués étaient fléchés par la tutelle avant la mise en place de la LRU, les établissements autonomes disposent d'une maîtrise de 100 % de leur budget dès lors qu'il reste sincère et à l'équilibre, et que le niveau du fonds de roulement permet de prévenir toute cessation de paiement. La distinction qui était faite entre les différents types de dépenses (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement...) n'existe donc plus dans les faits puisque les universités disposent maintenant d'une dotation globale qu'ils peuvent répartir à leur guise entre les différents postes de dépenses (fongibilité asymétrique 14). On constate dès 2009 un déversement des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement, qui devient complet en 2013 suite au passage de tous les établissements au RCE.

^{12.} Il s'agit d'heures d'enseignement assurées au-delà des services statutaires des personnels en poste.

La jurisprudence a néanmoins très largement réduit les possibilités d'application de ce droit de veto.

^{14.} La fongibilité budgétaire des établissements constitue l'outil central de l'autonomie. Les universités peuvent en effet réorienter une partie des crédits normalement alloués aux ressources humaines pour accroître leur budget de fonctionnement. Néanmoins, comme le fixe la LOLF, cette fongibilité est asymétrique au sens où l'inverse est impossible. Cela répond directement aux objectifs politiques de réduction du nombre de fonctionnaires.

Afin d'assouplir leur contrainte budgétaire, les universités peuvent, depuis la réforme de 2007, créer des fondations avec des associations ou des entreprises dans le but d'accroître leurs ressources propres. La possibilité pour les établissements de capter des ressources privées n'a cependant pas pour origine la loi LRU. Déjà avec la loi Faure, les universités pouvaient disposer de dons de la part d'associations, d'entreprises ou d'individus. Néanmoins, les établissements peuvent désormais constituer des structures spécifiques dans l'objectif d'attirer des financements privés, à partir de projets précis ou d'objectifs partagés avec les partenaires. Quatre ans après le vote de la LRU, déjà près de 40 fondations avaient vu le jour.

Enfin, il faut noter qu'une compétence supplémentaire, prévue par la LRU, s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre : la dévolution aux établissements de leur patrimoine immobilier. La loi donnait la possibilité aux universités de demander cette compétence particulière après leur passage aux RCE. De fortes réticences sont apparues dans la communauté universitaire et notamment la crainte que cela ne pèse de façon trop importante sur les budgets des établissements. En mai 2009, un groupe d'expérimentation de neuf universités est constitué (Avignon, Cergy, Clermont 1, Corte, Marnela-Vallée, Paris 2, Paris 6, Poitiers et Toulouse 1). En 2011, seules trois de ces neuf établissements ont finalement obtenu la dévolution du patrimoine (Clermont 1, Poitiers et Toulouse 1). Face à l'échec de ce processus, le gouvernement décide fin 2012 de l'interrompre pour une durée de trois ans afin d'en réaliser un examen approfondi.

2.3. ... et source de difficultés de fonctionnement dans un contexte budgétaire contraint

L'autonomie renforcée a conduit les universités à chercher à mieux appréhender leur environnement et les déterminants de leurs actions. Les RCE ont amené les universités à porter une attention toute particulière à leurs coûts de fonctionnement. Avec une plus grande maîtrise de leur budget et de leurs ressources humaines, les établissements ont cherché à se doter d'outils de gestion financière et comptable qui ont donné plus de visibilité financière. Ces nouveaux instruments de gestion sont de nature à renforcer la capacité des établissements à mener des politiques stratégiques eu égard aux missions publiques qui leur sont assignées, tout en justifiant les dépenses engagées au regard des performances atteintes. On retrouve ici les fondements et les objectifs de la LOLE.

Cette nouvelle dynamique de gestion entraîne cependant une certaine technicisation qui peut être en contradiction avec les principes de la nouvelle gouvernance au sein des opérateurs. Si elle vise à rendre plus efficace la gestion des établissements, l'autonomie renforce le poids des services chargés d'évaluer et de maîtriser les coûts. Elle peut de ce fait engendrer un décalage entre les choix politiques et leur réalisation, d'autant que de nombreuses universités rencontrent après le passage aux compétences élargies

d'importantes difficultés financières. Les déclarations de la ministre de l'ESR en novembre 2013 concernant la volonté du gouvernement de proposer aux présidents d'universités des cours de gestion publique illustre la prégnance de ces contradictions¹⁵. La technicisation de la gestion des universités et la prédominance des logiques de coût peuvent dans ce cadre aboutir à un affaiblissement du portage politique des stratégies d'établissements, pourtant censé être renforcé par les nouvelles règles de gouvernance. En réalité, l'ampleur de ces contradictions est très largement déterminée par les caractéristiques individuelles des présidents d'université, autrement dit par leurs capacités à s'affirmer comme décideurs principaux tout en s'appuyant sur les diagnostics des exécutants, et est de ce fait soumise aux aléas des changements de mandat au sein de chaque établissement. Les compétences élargies sont toutefois porteuses de nouveaux risques stratégiques. L'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, passée parmi les premières aux compétences élargies, signant les premiers partenariats public-privé de l'enseignement supérieur, s'appuyant sur des fondations, se lançant dans les investissements d'avenir et entrant en 2010 parmi les 500 premières universités du classement de Shanghai... s'est retrouvée en quasi-cessation de paiement ¹⁶, la ministre devant déclarer publiquement début 2014 qu'elle ne serait pas fermée.

Mais plus généralement, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les logiques de rationalisation se trouvent renforcées au détriment des potentialités novatrices. Le passage au RCE a été en effet suivi de transferts de compétences sans que leurs coûts ne soient intégralement compensés. En particulier, le financement du GVT¹⁷ n'est pas pleinement assuré par l'autorité de tutelle, alors que les établissements, nouvellement gestionnaires de leurs ressources humaines, doivent désormais en supporter le coût. Ces nouvelles compétences non totalement compensées pèsent lourdement sur les marges de manœuvre des établissements, notamment quand s'ajoute à cela les crédits gelés au titre de la participation au rétablissement des comptes publics. De 2010 à 2014, le nombre d'universités en difficulté financière s'est considérablement accru¹⁸. Les compensations

^{15.} Voirhttp://www.challenges.fr/economie.html.

^{16.} Voirhttp://www.liberation.fr/societe.

^{17.} À effectifs constants, le GVT traduit l'augmentation de la masse salariale du fait de l'avancement automatique des agents, des promotions et des concours internes.

^{18.} Il apparaît difficile de définir précisément le nombre d'établissements en difficulté. À la fois parce qu'il n'est pas dans l'intérêt des établissements de communiquer sur leurs déséquilibres budgétaires, et qu'il n'est pas non plus dans l'intérêt de la tutelle d'admettre un manque d'ambition dans les dépenses d'ESR. Néanmoins, les interventions régulières des universitaires et des présidents d'université obligent le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à une transparence vis-à-vis du public. Ainsi, en 2012, 17 universités sur 76 affichaient un déficit et 19 prévoyaient des difficultés pour 2013 (avec au moins deux exercices déficitaires consécutifs pour Montpellier 3, Marne-la-Vallée, Le Mans, Mulhouse et Paris 1-Panthéon-Sorbonne). Pour 2014, 15 universités anticipaient

partielles du GVT accordées par la tutelle ne suffisent pas à réduire l'impact de son désengagement financier.

Le principe de responsabilisation apportée par la LRU conduit les établissements à opérer eux-mêmes des choix budgétaires difficiles. Pour un nombre croissant d'universités, une contrainte budgétaire de plus en plus forte amène à arbitrer entre la réduction des moyens alloués à la recherche et la baisse des volumes horaires de leurs formations. Une autre solution consiste à geler les postes nouvellement créés par la tutelle ou les postes vacants, afin de réinjecter les crédits concernés dans leur budget de fonctionnement. Ceci tend à accroître en contrepartie le recours aux agents contractuels, que les présidents d'université peuvent directement recruter, précarisant davantage de personnels enseignants et non-enseignants. Ces pratiques pourraient être initiatrices d'un passage à terme d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi, qui est vue par les partisans de la nouvelle gestion publique comme indispensable pour accompagner la modernisation et donner de la souplesse de gestion (Trosa, 2013).

Ceci étant, face aux difficultés budgétaires, le principe de responsabilisation devient de plus en plus un principe de rationalisation. Cela conduit les équipes de direction à opérer des arbitrages de court terme, sans concevoir les stratégies d'établissement à moyen et long termes. Les recours temporaires successifs à des agents non titulaires illustrent ce conflit de temporalité. Ceux-ci posent en effet de réelles difficultés quant à la continuité des activités et au degré d'investissement des personnes recrutées. Cela pèse donc directement sur la capacité des établissements à répondre à long terme aux missions publiques d'enseignement et de recherche qui leur sont assignées.

Cette rationalisation des coûts, mêlée aux difficultés budgétaires, conduit également de nombreux établissements à remettre en cause l'existence de sites délocalisés. La situation du site universitaire de Béziers (université Paul-Valéry-Montpellier 3), menacée de fermeture fin 2013, n'est pas passée inaperçue. De plus en plus, le manque de moyens réduit la capacité des universités à garantir une équité territoriale, alors même qu'elle constitue un principe fondamentale de l'intervention publique. Les regroupements d'établissements, en vue d'accroître la visibilité à l'international des universités françaises, renforcent cette dynamique de rationalisation territoriale de l'ESR autour de grands pôles.

Si l'autonomie renforcée a ouvert la voie à une meilleure gouvernance des établissements et à une plus grande maîtrise des coûts, un accompagnement financier insuffisant a finalement réduit l'efficacité de ces nouveaux

des difficultés (avec au moins deux exercices déficitaires consécutifs pour Paris 1-Panthéon-Sorbonne, Paris 6-Pierre-et-Marie-Curie, Paris 13-Nord, et Évry-Val d'Essonne). Plus d'une trentaine d'universités disposent d'un fond de roulement de moins de 30 jours.

modes d'internalisation des missions publiques. Les nouvelles responsabilités visent à fournir aux universités une plus grande adaptabilité à leur environnement, tout en libérant les forces créatrices et en incitant l'innovation en leur sein. Mais l'émergence d'une logique de rationalisation et de gestion de court terme réduit la portée de ces leviers de performance. Le desserrement d'une contrainte budgétaire trop pesante serait plus à même de faire bénéficier des effets attendus de l'autonomie renforcée.

L'objectif de rendre le système français d'ESR plus efficace et plus innovant pour répondre efficacement à la concurrence internationale ne semble donc pas atteint. À l'inverse, la LRU, à travers la réforme des modes de financement, a encouragé la concurrence entre établissements sur le seul territoire national.

2.4. Le développement du financement par la performance et sur projets

En complément de l'autonomie renforcée, les universités connaissent depuis 2009 une modification profonde de leur mode de financement. En effet, deux dynamiques apparaissent: d'abord, la mise en place d'un financement à la performance des établissements, puis, un financement sur projets complémentaire du premier.

Cette refonte du système de financement de l'ESR constitue un outil supplémentaire d'internalisation des missions publiques par les universités. Ce nouveau mode de financement apparaît complémentaire à l'autonomie instaurée par la LRU. Mais le financement à la performance ne peut être dissocié de l'autonomisation des établissements. Si l'on peut renforcer l'autonomie des opérateurs sans obligatoirement instaurer un financement à la performance, ce nouveau mode d'attribution des moyens n'a de sens que pour des institutions pleinement autonomes. Il s'agit donc d'un instrument incitatif supplémentaire. En rendant les universités autonomes, le régulateur central permet une adaptation des stratégies de chacune aux contraintes posées et encourage en même temps l'innovation pédagogique et scientifique. En les finançant à la performance, le régulateur « récompense » les établissements en fonction des résultats obtenus à partir de leurs propres stratégies autonomes. Le financement à la performance et le financement sur projets découlent donc directement de la philosophie de la LOLF, et en ce sens renforce la bifurcation institutionnelle du modèle français d'enseignement et de recherche.

Depuis 1994, les universités étaient financées *via* le SANRÉMO. Il s'agissait principalement d'un financement des établissements selon leurs besoins. À partir de 2009, un nouveau modèle de financement est introduit : le SYMPA. Le nouveau système intègre à la fois un financement à l'activité (nombre d'étudiants présents aux examens et nombre de chercheurs produisant) et à la performance (par exemple le taux de réussite aux examens, la durée moyenne d'une thèse, ou encore le montant des ressources apportées au

titre de la valorisation de la recherche [brevets]). Les seuls ajustements possibles dans les dotations ministérielles reposent sur la part négociée dans le cadre de la contractualisation des établissements avec l'État, mais cela représente au plus 1% du budget des établissements. Le tableau 1 présente le poids du financement à l'activité et à la performance des activités de recherche et d'enseignement. Globalement, 20% des moyens sont désormais alloués en fonction de la performance des universités, soit environ sept fois plus qu'avant 2009, et 80% sont attribués au titre des missions publiques qui leur sont assignées.

À ce nouveau mode de financement s'ajoute à partir de 2010 un vaste financement sur projets¹⁹. Les établissements d'ESR sont en effet les premiers concernés par les PIA. Ce n'est cependant pas la première fois que ce mode d'attribution des moyens bénéficie aux universités. Les enveloppes des précédentes opérations de modernisation des campus universitaire (plan Université 2000 en 1990, Université du III^e millénaire en 2000 et plan Campus en 2008) avaient déjà été distribuées en grande partie suivant les projets proposés par les établissements. Mais les PIA constituent tout de même un changement majeur dans le paysage universitaire. D'abord parce qu'ils font directement écho au nouveau mode de financement à la performance. Ensuite parce que les montants dédiés aux universités sont non négligeables et constituent un apport budgétaire d'ampleur: 22 des 35 milliards d'euros de PIA sont dédiés aux universités.

Tableau 1 : Mode de répartition du modèle SYMPA des emplois et des crédits à l'activité et à la performance en 2014.

Emplois (en pourcentage)			
Enseignement	Activité	90,7	
	Performance	9,3	
Recherche	Activité	77,7	
	Performance	22,3	

Crédits (en pourcentage)				
Enseignement Activité		90,4		
	Performance	9,6		
Recherche	Activité	0,0		
	Performance	100		

Lecture: En 2014, 9,6% des crédits alloués aux activités d'enseignement par le modèle SYMPA sont calculés à partir de la performance des établissements sur ce critère.

^{19.} Il s'agit des LABEX pour les laboratoires, IDEX pour les projets scientifiques et ÉQUIPEX pour les équipements. Le EX signifiant pour chacun « d'excellence ».

Les nouveaux modes de financement des universités s'inspirent de l'esprit de la LRU et relèvent plus largement d'une application de la LOLF dans les établissements d'ESR. Le financement à la performance doit permettre d'assurer le bon usage des ressources publiques par les universités au regard des missions qui leur sont assignées. Il entend assurer une maîtrise complète des coûts et une hiérarchisation des différentes politiques par rapport aux objectifs visés. L'assouplissement de la contrainte budgétaire par l'octroi de moyens supplémentaires suivant un principe de performance constitue une incitation aux initiatives innovantes au sein des établissements en vue de répondre aux exigences de la tutelle.

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence des différents critères de performance. Comment ceux-ci sont-ils choisis? Quelles en sont les conséquences en termes d'architecture du service public d'ESR? Les établissements disposent-ils d'une réelle capacité d'action sur les indicateurs clefs?

En premier lieu, un fort déséquilibre apparaît entre les activités de recherche et d'enseignement. Quand 90 % des crédits alloués à l'enseignement proviennent d'un financement à l'activité, 100 % des crédits de recherche sont attribués à la performance. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les établissements cherchent à valoriser leurs activités de recherche au détriment de leurs formations afin de capter des moyens plus importants *via* le financement à la performance. Ces nouveaux modes de financement tendent donc à renforcer le déséquilibre qui existe dans les universités entre les efforts réalisés sur la recherche et sur l'enseignement²⁰.

En second lieu, il semble pertinent de considérer qu'une taille critique est nécessaire pour parvenir aux objectifs fixés par la tutelle à travers les critères de performance. De ce fait, les opérateurs qui disposent déjà d'un budget plus abondant risquent de capter une plus grande part des moyens alloués à la performance. À l'inverse, ceux qui présentent des difficultés dans la réalisation de leur politique d'enseignement et de recherche en raison de moyens insuffisants peuvent voir leurs crédits se réduire un peu plus. De la même façon, il n'est pas étonnant de voir les PIA se concentrer sur les établissements de grande taille ou déjà performants. L'introduction du financement à la performance et sur projet risque donc de creuser les disparités et de conduire à un enseignement supérieur à plusieurs vitesses. Le « désert de l'ouest » apparaît aujourd'hui comme l'une des conséquences

^{20.} Même si la massification de l'enseignement supérieur a conduit à un accroissement du budget globalement réservé aux étudiants et à une hausse du temps consacré à l'enseignement, les activités de recherche apparaissent prioritaires pour les opérateurs. Les stratégies de différenciation des établissements, reposant bien plus sur la performance des équipes de recherche que sur la qualité des formations proposées, en sont l'illustration. Ce déséquilibre apparaît également dans l'évaluation des enseignants-chercheurs par leurs pairs et dans l'avancement de carrière, pour lesquels la qualité scientifique importe plus que l'investissement pédagogique alors même que l'enseignement occupe statutairement la moitié du service des universitaires.

de ces inégalités de financement²¹. Les transformations de la structure territoriale de l'ESR induit par ces nouveaux modes de financement pourraient finalement conduire l'État à intervenir afin de corriger les disparités croissantes et rétablir l'équité. En l'absence de régulation, la dualité entre les établissements performants et les établissements sous dotés risquerait de devenir une caractéristique structurelle du modèle universitaire français. Si de grandes universités en ressortiraient renforcées, et donc en capacité de se maintenir dans la concurrence internationale, cela paraît contraire à la réalisation des missions publiques du moins telles qu'elles sont définies aujourd'hui.

Là encore il apparaît qu'un accompagnement du régulateur central soit nécessaire afin de limiter les effets pervers des réformes. Si l'introduction d'une logique de performance au sein des modes de financement permet d'internaliser plus efficacement les missions publiques attribuées aux opérateurs, elle est de nature à fragiliser la structure de système français d'ESR.

2.5. La montée en puissance de l'évaluation dans l'ESR

L'évaluation n'est pas une pratique récente dans l'enseignement supérieur français. Elle s'est tout d'abord déployée pour les activités de recherche dans le cadre des programmes européens de recherche et notamment, dans les années 1980, via les grands programmes européens²². Il s'agissait alors de développer l'activité scientifique en réseaux à l'échelle de la communauté européenne en fédérant sur projets les organismes de recherche et en pratiquant une sélection des meilleurs par leurs pairs. La politique française de recherche scientifique s'est ensuite déployée sur des bases qui s'en sont inspirées. Cela a débouché sur la création en 2005 de l'ANR²³ dont les missions sont de dynamiser une recherche scientifique de qualité par un financement sur projets, tout en ciblant plus fortement les financements en mettant en concurrence les équipes de recherche et les chercheurs. L'agence sélectionne les projets s'inscrivant dans le cadre de programmes pluriannuels non thématiques ou thématiques, en pratiquant une évaluation censée être uniquement fondée sur la qualité des projets et des demandeurs. La sélection des projets et les arbitrages sur les dotations sont réalisés par les pairs dans le cadre de comités scientifiques relevant de grandes disciplines.

^{21.} Le rapport du CESE (2013) pointe de manière plus générale le développement des inégalités entre territoires du fait de l'absence de politique suffisamment volontariste de l'État pour l'éviter.

Les programmes cadres pour la recherche et le développement technologique (RACE, ESPRIT) ont été lancés à partir de 1984.

^{23.} Tout d'abord créée le 7 février 2005 sous forme de GIP, cette agence de moyens a, depuis le 1^{er} janvier 2007, un statut d'établissement public de l'État à caractère administratif suite au décret nº 2006-963 du 1^{er} août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'ANR. Voir http://www.agence-nationale-recherche.fr/.

La première phase d'application généralisée de l'évaluation dans l'ESR français fut franchie en 1984 avec la création d'une autorité administrative indépendante, le CNÉ²⁴. Ses missions sont en effet d'évaluer les modalités de mise en œuvre des missions de service public d'ESR, en particulier les actions menées et l'utilisation des moyens, dans le cadre de la politique hexagonale de recherche et de formation. Les analyses, diagnostics et préconisations émanant des évaluations ainsi pratiquées sont diffusées dans des rapports rendus accessibles à tous. Les évaluations portent de plus sur des périmètres différents. Tous les quatre ans, le CNÉ fait un rapport au président de la République portant sur l'accomplissement des missions de l'agence. Par ailleurs, chacun des établissements est évalué (ils l'ont été pour la plupart deux fois de 1986 à 2006). Des rapports de sites, concernant l'interaction de plusieurs établissements d'un même territoire régional sont également réalisés. Le CNÉ produit également des rapports thématiques ou par disciplines afin d'en tirer des enseignements transversaux ou comparatifs. Enfin, le CNÉ a produit des guides de l'évaluation formalisant les attendus et les modalités de mise en œuvre des évaluations. La logique du contrôle exercé par les corps d'inspection sous l'autorité directe du ministre (et en particulier par l'IGAÉNR, qui suit la mise en œuvre des politiques éducatives et analyse leur impact général) reste présente. L'IGAÉNR produit et diffuse, dans cette optique, divers rapports²⁵. Mais la logique du contrôle direct tend progressivement à s'estomper avec la mise en œuvre de l'autonomie des établissements et le déploiement de puissants systèmes d'incitation, dans lesquels s'inscrit l'évaluation.

Avec la mise en place du CNÉ, une culture de l'évaluation s'est donc progressivement affirmée dans le paysage universitaire national. L'évaluation pratiquée par l'autorité indépendante vise au premier chef à apporter à la DGESIP des informations et des préconisations utiles pour que l'État contractualise avec les établissements. À cet effet, à partir de 2000, les rapports du CNÉ sur les établissements sont produits de manière synchronisée avec leurs campagnes d'habilitations pour la signature de leurs contrats quadriennaux²⁶.

Cependant, l'habilitation des diplômes et des laboratoires reste alors fondée sur le dépôt de dossiers par les établissements sans que les unités de recherche et les formations soient évaluées finement au cas par cas par le CNÉ. L'habilitation repose principalement sur un examen de conformité par la DGESIP au regard des textes et des attendus du moment de l'autorité. Les outils déployés ont dès lors un impact situé principalement au niveau des directions d'établissements et peuvent être considérés comme étant trop peu connus ou manquant d'impact sur les acteurs de terrain (dont les

^{24.} Voir https://www.cne-evaluation.fr/fr/present/som_mis.htm.

^{25.} Voirhttp://www.education.gouv.fr.

^{26.} Elle est devenue quinquennale avec un recoupage des zones géographiques concernées annuellement par l'évaluation et la campagne d'habilitation au début des années 2010.

responsables de formations et directeurs de laboratoires). Les campagnes d'habilitation apportent en effet peu d'informations sur la qualité de chacune des unités de recherche et plus encore de chacune des formations. L'habilitation s'opère alors avec des critères d'évaluation insuffisamment transparents et en l'absence de réelle formalisation. Elle a ainsi des effets trop limités pour faire évoluer les pratiques et susciter une amélioration en continu de l'ESR. De plus, cela ne se traduit pas par une diffusion large d'une information fine aux diverses parties prenantes (usagers, responsables, autorités locales, nationales...)

Ces limites peuvent expliquer la création en 2007 d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'AÉRES qui, par le décret nº 2006-1334²⁷, remplace le CNÉ. Il s'agit de booster l'évaluation pour en faire un instrument de transformation rapide du paysage universitaire national, dans le même esprit que celui qui va inspirer la LRU. L'AÉRES se voit fixer pour missions d'évaluer les établissements de l'enseignement supérieur, tant dans leurs dimensions de politiques d'établissement, de recherche que de formation, et de valider les procédures d'évaluation des personnels des établissements et organismes. Elle est organisée à cet effet en trois « sections » (1, établissements; 2, recherche; 3, formations) qui s'attachent, chacune dans leur domaine, à évaluer l'ensemble des établissements du supérieur relevant de son champ de compétence²⁸. L'évaluation n'en est pas moins dite « intégrée », ce qui est une spécificité du modèle français d'évaluation de l'ESR: les évaluations des laboratoires de recherche sont mobilisées pour évaluer les formations (en particulier de niveau master), les évaluations réalisées par les sections 2 et 3 sont également transmises à la section 1 afin qu'elle élabore ses rapports d'établissement.

L'AÉRES dispose d'une assez large autonomie pour spécifier ses critères et ses pratiques d'évaluation vis-à-vis des établissements du supérieur qui relèvent de son champ de compétence, bien évidemment dans le cadre des missions publiques qui sont assignées par les textes à l'ESR et à ellemême. Son conseil, composé de 25 personnes (personnalités qualifiées, représentants des établissements, des instances d'évaluation, du Parlement) valide les procédures, les critères et les orientations stratégiques de l'AÉRES. La technostructure²⁹ joue également un rôle important. Les délégués

Décret nº 2006-1334 du 3 novembre 2006, version consolidée au 9 février 2009, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'AÉRES.

^{28.} Ce champ de compétence qui est dans un premier temps l'ensemble des établissements relevant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et donc en particulier l'ensemble des universités, s'est progressivement élargi. Il excluait les écoles d'ingénieur privées, les établissements privés, en particulier. Il s'est élargi aux écoles d'art et d'architecture. De même, le périmètre d'évaluation des formations s'est élargi en 2010 : au-delà des licences générales, des masters et des écoles doctorales, les licences professionnelles entrent dans le périmètre d'évaluation de l'AÉRES.

^{29.} La notion est empruntée ici à J. K. Galbraith qui, dans *Le Nouvel État industriel* (Gallimard, 1969), fait appartenir à la technostructure les membres de l'organisation participant à différents niveaux de responsabilité à la mise en œuvre de l'action de l'organisation.

scientifiques (des universitaires en délégation auprès de l'institution et à temps partiel) et administratifs participent largement à l'élaboration collective des critères d'évaluation et à la spécification du mode opératoire de l'AÉRES. Les critères d'évaluation sont par ailleurs connus en amont par les établissements (par la mise à disposition de documents d'expertises commentés quelques mois avant la transmission des dossiers). Les critères d'évaluation donnent rapidement lieu à une notation des formations et des unités de recherche et des établissements ont lieu, du moins pour l'évaluation de la recherche et des établissements. Les rapports réguliers, établis au rythme des contrats d'établissement, sont publiés sur le site de l'AÉRES, accompagnés de la réponse de chaque établissement, et rendus ainsi accessibles à toutes les parties prenantes.

Cette démarche s'accompagne également du développement de la pratique de l'auto-évaluation: l'AÉRES demande depuis 2010 aux évalués de la réaliser en amont et de l'inclure dans leurs dossiers, quel que soit le type d'objet évalué. Les évaluations sont par ailleurs réalisées par des experts disciplinaires, par exemple deux « pairs » pour chaque formation, qui exercent en responsabilité leurs missions, les rapports étant discutés collectivement selon le périmètre concerné (établissement ou site) s'inscrit dans le cadre du cahier des charges de l'AÉRES.

Tous ces éléments ont fortement ancré l'évaluation dans le paysage universitaire français et contribué à une amélioration en continu des modalités de mise en œuvre des missions assignées à l'ESR. L'évaluation mobilise la communauté universitaire, le contenu des rapports et les notes obtenues étant devenus essentiels pour pérenniser l'objet évalué, obtenir l'habilitation de l'unité de recherche ou de la formation. Pour les formations, la prise en compte de critères de suivi des diplômés, d'insertion professionnelle et de qualité de pilotage ont ainsi grandement progressé, bien que restant variable d'une entité ou d'un établissement à un autre et bien que les limites d'une évaluation sur dossiers aient subsisté.

On peut donc y voir une bifurcation institutionnelle qui, en mettant l'accent sur des critères de qualité, pousse l'ensemble des porteurs de projets dans les établissements à mener une auto-évaluation des pratiques et à prendre en compte les recommandations émises par l'AÉRES. Le processus d'évaluation est de nature à accélérer les ajustements, et pousse à

^{30.} D'abord unique pour chaque unité de recherche et pour chaque formation, la note (A+, A, B ou C) est devenue multicritères, c'est-à-dire associée, selon l'objet évalué, à chacun des 3, 4 ou 6 critères prédéfinis.

^{31.} Les formations ne sont cependant pas concernées pour des raisons financières, leur nombre étant très élevé. Lors de l'évaluation internationale de l'AÉRES en 2010 auprès des agences européennes EQAR et ENQA, les remarques adressées sur l'absence de contact direct avec les usagers dans le cadre de l'évaluation des formations, ont cependant amené, à défaut de visite sur site par formation, à dépêcher pour chaque établissement un expert formations pour des entretiens qui ont lieu après une première transmission (avant diffusion) des rapports.

la réflexion stratégique sur le moyen et le long terme, dans un contexte où, malgré l'autonomie, les contraintes émanant de la tutelle se renforcent avec le financement par la performance (voir *infra*).

Le développement de la pratique de l'évaluation et sa mise en œuvre par l'AÉRES n'en ont pas moins suscité des critiques virulentes, notamment lors des Assises de l'ESR, organisées suite à l'alternance politique de 2012. La loi ESR de juillet 2013 a dès lors fait disparaître l'AÉRES pour la remplacer par le HCÉRES, qui reste une autorité administrative indépendante... dont les missions sont très proches de celles de son prédécesseur.

Les critiques émises à l'encontre de l'AÉRES durant les assises sont la lourdeur du travail et de la charge administrative qui résultent pour les porteurs de projets des évaluations systématiques et récurrentes. Cela a pu susciter un refus du principe même de l'évaluation, une difficulté de mobiliser les personnels dans les établissements, et une crainte d'une évaluation couperet. Certains reprochent également les effets pervers d'un affichage, sur de longues années, des notes et des rapports, alors même que des changements importants peuvent, lors de l'habilitation, avoir sensiblement fait évoluer la situation. D'autres critiquent une inféodation de l'AÉRES aux orientations ministérielles ou pointent des procédures de désignation des délégués scientifiques et des experts par cooptation, à caractère non électif. Mais les critiques les plus virulentes portent sur l'évaluation de la recherche (diversité des modes de prise en compte des productions selon les disciplines, doublons avec l'évaluation des instituts tels le CNRS, l'INSERM...) Les nouvelles procédures d'évaluation sont un instrument qui rompt avec des pratiques anciennes. Des réseaux institutionnalisés et influents (Conseil national des universités, Instituts, organisations syndicales) craignent la mise en cause de leurs prérogatives et/ou pouvoir d'influence. Avant son remplacement par le HCÉRES, l'AÉRES a pris en compte certaines des critiques: suppression de la notation, publication de la date de mise en œuvre des évaluations, travail dans les différentes disciplines avec les institutions représentatives (CNU, CNRS, sociétés savantes représentatives) pour l'établissement des critères de production scientifique...

La mise en place du HCÉRES et les transformations en cours du paysage universitaire avec la loi ESR posent cependant diverses questions sur la refondation du modèle français d'évaluation. Les contraintes de financement qui pèsent sur l'ESR poussent à réduire le périmètre de l'évaluation nationale ou à la transférer vers les établissements alors que l'auto-évaluation pratiquée est très disparate de l'un à l'autre et que l'expertise externe est fortement utile pour progresser. Il est ainsi à craindre que l'évaluation interne soit menée de manière très insatisfaisante, comme c'est le cas aujourd'hui dans un grand nombre d'établissements, qu'elle ne confine à l'autosatisfecit et ne suscite la permanence de pratiques peu innovantes. Les réorientations actuelles de l'évaluation sont d'élargir le « grain » de l'évaluation, ce qui pourrait amener à renoncer à expertiser chacune des formations ou des unités de recherche pour se placer sur des périmètres plus larges. Telle semble bien être la logique de la réforme dite de « l'accréditation », qui

consiste pour les pouvoirs publics, dans le cadre de l'autonomie, à faire pratiquer l'évaluation sur des champs de formation ou de recherche, en incitant chaque établissement à développer une stratégie propre de champs cohérents pour être habilité sur cette base pour la durée du contrat. Ces dispositions pourraient cependant avoir pour effet de réduire la portée de l'évaluation en la recentrant sur les besoins propres des pouvoirs publics dans le cadre de la négociation contractuelle avec les établissements, et non d'apporter à toutes les parties prenantes des éléments utiles d'information pour une amélioration fine en continu. Cette logique de « capture » de l'évaluation dans une démarche utilitariste des pouvoirs publics transparaît également par l'adoption en 2013 par l'AÉRES de l'évaluation dite « ex post » (c'est-à-dire non pas sur le futur contrat mais sur ce qui s'est déroulé durant la période contractuelle antérieure) ou de la suppression de la notation (un changement de la règle intervenant en pleine phase d'évaluation de la vague E). Cela semble traduire la volonté de la tutelle de ne pas se voir « entravée » dans le rôle qu'elle s'est dévolu « d'État stratège » par des recommandations à caractère prospectif issues des évaluations.

La mise en œuvre systématique et la diffusion généralisée des évaluations qui a accompagné la bifurcation institutionnelle de l'autonomie renforcée et la montée en puissance de la logique européenne pourrait dès lors s'effacer devant la réaffirmation du pouvoir de la tutelle nationale.

3. Quelles perspectives d'avenir pour le modèle français d'enseignement supérieur et de recherche?

Les développements précédents ont montré que le modèle français d'ESR a fortement évolué durant les dernières décennies. Ces évolutions se sont faites à la fois dans la continuité (la permanence des missions fondamentales qui incombent aux opérateurs) et par des mutations en profondeur (porteuses d'une bifurcation institutionnelle par l'implémentation de démarches managériales impulsées par la doctrine du NPM). L'objet de cette dernière section est de s'interroger sur les perspectives d'avenir du modèle français à la fois sous l'angle d'une part des missions d'intérêt général qui lui sont dévolues et d'autre part de leur internalisation par les opérateurs. Loin de considérer que l'avenir est tracé, en d'autres termes de retenir une approche déterministe sur la base des évolutions récentes de l'ESR, il s'agit de se demander quelles tendances pourraient se dessiner au regard des caractéristiques actuelles du modèle français. Pour mieux appréhender les dynamiques possibles, on distinguera dans un premier temps des modèles polaires qui incarnent les formes extrêmes vers lesquelles les transformations à venir pourraient tendre. Dans un second temps, on s'interrogera sur les traits caractéristiques actuels du système français pour mieux situer quelles orientations pourraient s'en dégager.

3.1. Les modèles polaires

On peut opposer d'un point de vue purement théorique deux modèles types, qui incarnent dans leurs formes les plus radicales d'un côté le primat de la compétition et de l'autre celui de la coordination des opérateurs sous l'égide des autorités publiques.

3.1.1. Le modèle de la mise en concurrence généralisée des opérateurs

Ce modèle est celui d'un ESR sous l'emprise pleine et entière de la logique marchande. Il se caractérise par une mise en concurrence généralisée des établissements universitaires, tant au plan national qu'international. Cette concurrence généralisée se traduit par la réduction à leur plus simple expression des missions d'intérêt général. C'est le marché mondial de l'enseignement supérieur et de la recherche qui dicte les comportements des opérateurs. Ceux-ci doivent s'y conformer pleinement pour subsister et se développer dans un environnement ultra-concurrentiel.

Dans ce cadre, les pouvoirs publics n'ont plus vocation à financer directement les universités, s'agissant de ne pas fausser le libre jeu de la concurrence. Dans le domaine de la formation, les établissements cherchent dès lors à maximiser leurs ressources financières en faisant payer au prix fort les clientèles captives, en cherchant à bénéficier de contrats auprès des entreprises. Dans le domaine de la recherche, il s'agit de se placer au mieux dans le palmarès des universités mondiales (de type classement de Shanghai) en attirant les chercheurs de renom par une très forte différenciation interne des rémunérations. De la sorte, il s'agit de bénéficier du meilleur classement, d'un effet de réputation qui permet d'attirer les meilleurs étudiants et de garantir le développement des activités de recherche à venir. Les établissements universitaires doivent également dans ce schéma trouver l'intégralité des ressources pour financer leurs activités : droits d'inscription ou contrats de professionnalisation couvrant le coût complet de formation; financement intégral de la recherche sur projets ou par captation de ressources auprès de fondations ou par des partenariats avec les entreprises, ou encore par valorisation *via* notamment les brevets...

Les opérateurs sont également contraints de rationaliser leurs activités et de chercher à croître en absorbant d'autres établissements pour mieux se conformer aux principes de l'efficience marchande. Ils ont tout intérêt à chercher à bénéficier pleinement de rentes procurées par les clientèles captives, faiblement mobiles notamment. Les formations peu attractives, à faibles effectifs (mais qui permettent de couvrir l'ensemble du spectre des connaissances), notamment dans le champ des disciplines rares des sciences humaines, sont délaissées par la plupart des établissements car non rentables. La recherche fondamentale tend elle aussi à perdre en consistance car ne permettant pas de couvrir les coûts engagés par les établissements et ne donnant pas un retour direct sur investissement. La logique de la spécialisation est de plus de nature à susciter pour certains

établissements un arbitrage entre l'enseignement et la recherche. Ceux-ci sont amenés à moduler les services de leurs personnels en fonction de leurs besoins propres. Le processus conduit alors au développement d'un enseignement à deux vitesses avec d'un côté de grands pôles de recherche qui forment des étudiants en master et doctorat, et de l'autre côté, des universités recentrées sur la licence et délaissant la recherche.

En tout cas, les établissements les moins bien lotis sont voués à disparaître ou à être absorbés dans le cadre de la rationalisation purement marchande. Dans ce schéma, le mode de gouvernance est celui de l'entreprise privée soumise au mobile de la rentabilité financière maximale. L'autonomie pleine et entière est la forme de gouvernance qui permet aux opérateurs d'internaliser d'eux-mêmes les contraintes pour s'adapter aux besoins d'une demande globale d'enseignement supérieur et de recherche selon une logique purement marchande. Elle consiste pour chacun des établissements à miser sur ses avantages compétitifs, à se recentrer strictement sur ceux-ci pour se positionner au mieux de ses intérêts sur le marché global de la formation et de la recherche.

3.1.2. Le modèle du strict contrôle par les autorités publiques et de la coordination étendue

Le modèle d'ESR est ici caractérisé par une soumission des établissements d'enseignement supérieur à de fortes missions d'intérêt général établies par les autorités publiques. La hiérarchie y joue un rôle crucial pour définir les orientations à suivre par les universités. Ces missions sont fixées par la loi mais procèdent également, du fait de l'emprise hiérarchique, de spécifications plus informelles et adaptatives, pour tenir compte à la fois des considérations du moment et de contingences locales. La formulation des missions peut d'ailleurs s'exercer dans cette optique selon des modalités variées. La coproduction des missions publiques peut être plus ou moins étendue: les parties prenantes que sont les autorités publiques régionales, nationales ou supranationales (européennes en l'espèce) peuvent participer plus ou moins activement à l'élaboration du contenu des missions assignées aux opérateurs.

Il n'en reste pas moins que, dans ce schéma, les établissements universitaires se voient assigner des missions qui procèdent d'une logique d'intérêt général aux variantes régionales, nationales voire supranationale. Les établissements sont soumis à des exigences sociétales selon un schéma d'ensemble qui fait d'eux les opérateurs de mise en œuvre de politiques coordonnées, ancrées sur des aspirations territorialisées.

Dans un schéma classique, les objectifs d'intérêt général ainsi assignés visent, au niveau supranational, à répondre aux aspirations d'une politique commune d'ESR (comme l'illustre le schéma européen LMD). Au plan national, il s'agit de faire valoir une politique de développement de la recherche, d'en assurer la diffusion, de promouvoir la formation initiale

ou continue, de faire contribuer l'ESR à la croissance économique et à l'emploi, d'œuvrer à la réduction des inégalités sociales ou culturelles... Au plan régional, il s'agit de mettre les établissements universitaires au service du développement local en renforçant l'ancrage de la formation et de la recherche aux besoins des territoires. Ces différents niveaux d'aspiration peuvent s'articuler selon des pondérations variables. Une telle articulation contribue cependant à la coordination des objectifs de politique publique mais aussi de l'action d'établissements divers qui, selon leur périmètre de compétence, s'inscrivent dans une même politique d'ensemble modulée au plan local.

Dans cette optique, les missions étendues d'intérêt général justifient des financements publics de grande ampleur : l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur appelle des droits d'inscription réduits, qui ne permettent pas, loin s'en faut, de couvrir les coûts de fonctionnement ; le développement de la recherche et sa diffusion au profit des territoires nécessitent des dotations publiques conséquentes...

L'autonomie des opérateurs est ici toute relative : elle ne s'exerce que dans le cadre des missions assignées. Elle relève d'une démarche qui vise à gérer au plus près du terrain l'action publique pour lui permettre d'être à même de répondre le plus efficacement possible aux aspirations des autorités publiques.

3.2. Hybridité actuelle et perspectives d'avenir

Les référentiels théoriques qui viennent d'être présentés sont à dissocier des modèles réels qui sont hybrides: leurs caractéristiques s'inspirent (s'écartent) plus ou moins largement de l'un ou de l'autre de ces référentiels. On va préciser ces principales caractéristiques de l'hybridité actuelle du modèle français pour en analyser les évolutions possibles. Le modèle français illustre la double logique à la fois concurrentielle et hiérarchique qui impulse la dynamique de l'ESR. Cette double logique procède d'une dynamique d'expansion du modèle concurrentiel s'accompagnant d'une transformation du modèle hiérarchique.

D'une part, la concurrence entre établissements universitaires s'accroît en effet tant au plan national qu'international. Les universités cherchent à maintenir leurs effectifs, à conforter leur attractivité dans un contexte de mobilité étudiante croissante, notamment en master et doctorat; elles tentent également d'attirer les étudiants internationaux; elles cherchent à financer leur recherche dans les appels d'offres nationaux (ANR) et internationaux (en particulier dans les programmes européens), à obtenir les financements dédiés aux LABEX ou EQUIPEX, à se financer sur projets dans le cadre des investissements d'avenir. La contraction des budgets publics est de nature à amplifier le phénomène. Comme indiqué plus haut, il résulte de cette systématisation des procédures de financement par appels à projets une forte différenciation des dotations obtenues par les

universités, phénomène qui bénéficie principalement à celles qui sont les plus performantes, au détriment des moins bien initialement dotées.

Cette hiérarchisation est de nature à susciter rapidement l'émergence d'un système dual, dans lequel quelques établissements nationaux jouent dans la cour des grands, rivalisent à l'international pour figurer dans le gotha du classement de Shanghai alors que les autres ont vocation première à être des « établissements de proximité ». Le passage aux compétences élargies s'analyse donc, au moins en partie, comme relevant de la volonté des autorités publiques de s'inscrire dans le mouvement de fond de l'internationalisation et d'une concurrence de plus en plus vive entre universités à l'échelle mondiale, souvent perçue comme le modèle de la modernité. On assiste dès lors à un envahissement des discours par le thème de la compétitivité (Forest, 2012). Le phénomène est révélateur du rapprochement du modèle français de ceux des pays anglo-saxons. Une inversion de tendance paraît de prime abord difficilement envisageable. Seule une profonde rupture dans le processus de mondialisation dans son ensemble et de mode de construction européenne semble de nature à pouvoir infléchir le cours de tels événements.

Mais, d'autre part, malgré les compétences élargies et le développement de la concurrence sur projets, l'emprise historique des autorités publiques, notamment nationales, reste patente dans le modèle français. Ce dernier est toujours caractérisé par l'omniprésence de l'autorité du ministère de l'ESR (à travers les dotations, les postes mis au concours, de la dépendance financière des universités qui reste très forte vis-à-vis des deniers publics dans un contexte de contraction des ressources publiques, de la nécessité de répondre aux attentes de la tutelle, par attribution des autorités publiques de responsabilités aux présidents d'université au terme de leur mandat...). L'omniprésence de la tutelle a dès lors toutes chances de rester d'actualité dans les années à venir mais selon des modes de gouvernance modifiés. Les dispositions de la loi ESR du 22 juillet 2013 confortent ce diagnostic. Un fort volontarisme pour promouvoir la recherche et transférer l'innovation v est clairement affiché. La recherche et sa diffusion y apparaissent comme des priorités sociétales: il s'agit notamment de faire bénéficier le pays de retombées économiques et sociales dans un contexte d'accélération du progrès technique et de très forts impacts des innovations technologiques sur la croissance. Ces orientations sont conformes aux préconisations du traité de Lisbonne, visant à faire de l'ESR un outil essentiel pour que l'UE devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». La loi ESR crée dans cette perspective un Conseil stratégique de la recherche dans une logique de déploiement d'un « État stratège ». Ce Conseil est en effet chargé de définir un nombre limité de grandes priorités scientifiques et technologiques pour placer la France au premier rang des nations innovantes. Les réorientations de l'évaluation, également induites par la loi ESR avec la mise en place du HCÉRES, relèvent aussi de cette logique, cherchant à faire principalement de l'évaluation un instrument au service de l'État stratège. Ce pilotage « à la française »

de la stratégie de recherche et de formation paraît cependant également devoir évoluer pour les années à venir dans un schéma élargi qui accorde une place plus importante à l'ancrage territorial des universités et à la spécification de leurs missions par les autorités régionales³². La création tout d'abord de PRES dans les années 2000 (qui a parfois débouché ensuite sur la fusion d'établissements régionaux³³) puis leur transformation, avec la loi ESR, en COMUE sont à cet égard des changements significatifs. Il s'agit non seulement d'apporter une plus large visibilité et reconnaissance internationales aux universités, mais aussi et surtout de donner aux régions plus de pouvoir pour agir sur la gouvernance des universités: l'élection des présidents par des électeurs au sein desquels figurent les représentants des autorités n'étant pas à cet égard jugée suffisante, on cherche plus encore à transférer certaines des compétences des universités vers les COMUE. La perspective est de renforcer la coordination des activités de formation et de recherche des établissements d'un même espace régional, au détriment des modes de gouvernance traditionnels des universités.

Rationalisation des activités et importantes économies budgétaires sont manifestement en perspective. En effet, dans le cadre du processus d'accréditation de l'offre de formation des établissements, cette offre doit être transmise via les COMUE à la DGESIP et au HCÉRES. Il s'agit ainsi manifestement de faire en sorte que la carte des formations puisse s'établir à l'échelle de l'ensemble des établissements d'un territoire et non plus à celle de chacun séparément. Une rationalisation de l'offre des formations est ainsi en perspective, notamment pour les filières à faibles effectifs. Les contraintes financières, devenues de plus en plus prégnantes dans l'ESR y poussent également fortement. Cela contribue à renforcer le rôle des régions qui, dans une perspective d'équité territoriale, devront elles-mêmes trouver les moyens de maintenir l'ensemble des formations et des sites, y compris les sites délocalisés à faibles effectifs, ou à l'inverse réfléchir à une spécialisation des différents sites pour répondre aux enjeux du développement territorial. Dans le domaine de la recherche, une logique d'accroissement de la taille des laboratoires est aussi en perspective avec des fusions à l'échelle régionale initiées par le ministère.

Les PRES puis les COMUE constitue de ce fait une tentative de simplification de la structure de l'ESR. Pourtant, il subsiste des difficultés profondes à réunifier des établissements présentant des formes d'organisation et des

^{32.} Le phénomène s'inscrit dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques (Ardouin et Beaudoin, 2012) et de refonte de l'organisation administrative faisant de l'État le garant en dernier ressort de la mise en œuvre des politiques publiques (rapport Weiss-Rebière, 2013).

^{33.} Ce fut le cas des universités de Strasbourg, de Lorraine et de Marseille en 2009 et 2012. Le gigantisme qui en résulte n'est pas été sans susciter la critique quant à l'éloignement des personnels des conseils centraux d'établissement, aux difficultés de fonctionnement et à la remise en cause de la « démocratie universitaire », déjà en question avec la nouvelle gouvernance issue de la LRU.

cultures très différentes, d'autant que les contraintes de service public sont dévolues pour l'essentiel aux universités. Loin de proposer la réunification de l'ESR autour d'un unique opérateur, les nouvelles réformes continuent de complexifier le mille-feuille universitaire.

Conclusion

Les transformations en profondeur du système français d'ESR des guinze dernières années ont principalement visé à construire l'EEES et l'EER et à adapter les établissements universitaires à un contexte international de plus en plus concurrentiel. La philosophie de ces réformes ne s'est pas trouvée réellement impactée par l'alternance politique, les transformations les plus récentes apparaissant comme un approfondissement de la mise en œuvre des mesures initiales. Si ces réformes successives sont apparues à la plupart des acteurs devoir s'exercer dans des délais très – trop – contraints, les missions traditionnelles de service public n'en sont pas moins restées d'actualité, complétées qu'elles furent par la mission de participer à la construction de l'EEES et de l'EER, et par celle de veiller à l'orientation et à l'insertion professionnelle, fixées dans la loi depuis la LRU. Mais les modalités d'internalisation des missions de service public s'en sont en fait trouvées bouleversées par le passage aux compétences élargies des universités. Avec l'autonomie des établissements, il s'est agi de leur faire assumer, au plus près du terrain, la mise en œuvre des politiques publiques. L'autonomie a dès lors amené les directions d'établissement à se doter d'outils de gestion (budgétaire, des ressources humaines et de pilotage notamment) qui faisaient largement défaut antérieurement. Mais, par-delà les quelques établissements gagnés par une logique perverse de croissance non soutenable, les contraintes budgétaires et la non compensation intégrale des transferts de charge, notamment sur la masse salariale, ont rapidement mis de nombreuses universités dans une situation financière très délicate³⁴. Cela les a souvent amené à rationaliser leur offre de formation, pour sanctuariser la recherche, notamment appliquée et dans les domaines scientifique ou de santé, bien mieux lotie par le nouveau modèle de répartition des financements publics par la performance et susceptible de procurer d'autres ressources complémentaires. Le déploiement de véritables politiques stratégiques d'établissement en a également pâti et reste un défi d'avenir. L'éclatement de l'ESR entre les quelques universités les mieux à même de s'inscrire dans la course à la notoriété internationale et la très grande majorité de celles qui ont une vocation foncièrement régionale s'en trouve également renforcé. L'objectif des autorités nationales de jouer

^{34.} Voir D. Gillot, A. Dupont, 2013, La mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, Rapport d'information Sénat, no 446, Session ordinaire 2012-13, http://www.senat.fr/rap/r12-446/r12-4461.pdf

à présent un véritable rôle de stratège dans le pilotage de l'ESR reste aussi largement à concrétiser. La montée en puissance du rôle des autorités régionales est par ailleurs une tendance émergente qui appelle le renforcement de la capacité d'expertise de ces dernières, condition *sine qua non* pour ancrer efficacement les établissements universitaires aux territoires et éviter le développement de comportements clientélistes des autorités locales.

La dynamique des dernières années a-t-elle pour autant modifié radicalement le modèle français d'ESR? Celui-ci reste un modèle foncièrement hiérarchique tout en tendant à devenir multi-niveaux. La bifurcation institutionnelle des compétences élargies qui s'est produite avec la LRU, la course aux financements et l'intrusion croissante des traits du modèle concurrentiel sont bien sûr porteurs d'une dynamique d'autonomisation toujours plus poussée. Mais, les résistances à de telles transformations, internes aux établissements, sont de nature à limiter la montée en puissance du modèle concurrentiel: culture de service public, référentiel historique, réticences des enseignants-chercheurs vis-à-vis d'exigences toujours croissantes pour satisfaire les indicateurs de performance en phase de contraction du pouvoir d'achat, réticences des étudiants et de leurs familles à voir s'élever fortement les droits d'inscription...

Le système d'ESR français apparaît finalement devoir conserver dans le long terme son hybridité. Il se trouve placé sous le signe de la résilience (c'est-à-dire de la permanence du poids de la tutelle nationale et de la montée en puissance de la concurrence) mais aussi de la nouveauté (l'émergence de la gouvernance multi-niveaux, de la coordination renforcée et du pouvoir des autorités régionales).

Bibliographie

- ARDOUIN E. et BEAUDOUIN J.-C., 2012, Le Management public des territoires : Décider, agir, évaluer, Paris, L'Aube.
- Balme P. et al., 2012, L'Université française: une nouvelle autonomie, un nouveau management, Presses universitaires de Grenoble.
- Bance P., 2012, « Les politiques budgétaires dans la crise : krach, sauvetage, boomerang », dans P. Bance (dir.), *L'Action publique dans la crise : Vers un renouveau en France et en Europe*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- Commission pour l'égalité des territoires, 2013, *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE).
- Cour des comptes, 2005, La gestion de la recherche dans les universités: Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressées.
- FOREST F. (dir.), 2012, Les Universités en France: fonctionnements et enjeux, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

- FRÉMONT A. et al., 2004, Les Universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), Paris, La Documentation française.
- GALBRAITH J. K., 1969, Le Nouvel État industriel, Paris, Gallimard.
- GILLOT D. et DUPONT A., 2013, *La Mise en œuvre de la loi nº 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*, rapport d'information Sénat, nº 446, session ordinaire 2012-13, enregistré le 26 mars 2013, http://www.senat.fr.
- LAMBERT A., 2013, Déficits publics, la démocratie en danger, Paris, Armand Colin.
- Rebière J.-M. et Weiss J.-P., 2013, *Stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, Paris, La Documentation française.
- THOM N., RITZ A., 2013, *Management public. Concepts innovants dans le secteur public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Trosa S., 2012, *La Crise du management public. Comment conduire le changement*, Paris, De Boeck.

Annexe Objectifs et indicateurs du programme 150 du PLF 2006 et 2014

2006

Objectifs	Indicateurs			
1. Répondre aux	1.1 : Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un			
besoins de	diplôme de l'enseignement supérieur.			
qualification	1.2: Insertion professionnelle des jeunes diplômes			
supérieure.	trois ans après leur sortie de formation initiale.			
2. Améliorer la réussite	2.1 : Pourcentage d'établissements disposant d'un			
à tous les niveaux	dispositif d'auto-évaluation ou d'assurance			
de formation.	qualité.			
	2.2: Part des inscrits dans les formations			
	professionnelles courtes STS et IUT parmi les			
	néo-bacheliers techniques et professionnels			
	poursuivant leurs études dans l'enseignement			
	supérieur.			
	2.3 : Jeunes sortis non diplômes de l'enseignement			
	supérieur.			
0.35 0.1 11.00 1	2.4: Pourcentage de licences obtenues en 3 ans.			
3. Maîtriser l'offre de	3.1: Pourcentage de sites secondaires dont le nombre			
formation.	d'étudiants est inférieur à 1 000.			
	3.2: Nombre de regroupement d'écoles d'ingénieurs.			
4 D 1 1	3.3 : Part des mentions à faibles effectifs (L et M).			
4. Faire de	4.1 : Pourcentage de diplômes en formation continue			
l'enseignement	par rapport au nombre total de diplômes.			
supérieur un outil performant de	4.2: Nombre des validations des acquis de l'expérience dans les universités et au CNAM.			
formation tout au	i experience dans les universites et au Civaivi.			
long de la vie.				
5. Accroître	5.1 : Mesure de la mobilité des étudiants (au sein de			
l'attractivité	l'OCDE).			
internationale de	5.2 : Part des étudiants étrangers inscrits en master et			
l'offre française de	en doctorat (non titulaires du baccalauréat en			
formation et son	France).			
intégration dans le	5.3 : Ratio de réussite comparé des étudiants			
système européen	étrangers par rapport aux étudiants français en			
et mondial.	licence, master.			
	5.4 : Nombre de diplômes conjoints aux niveaux M			
	et D.			
6. Optimiser l'accès	6.1 : Mesure de la disponibilité des places de			
aux ressources	bibliothèque.			
documentaires pour	6.2 : Nombre de documents communiqués sur place,			
la formation et la	prêtés à domicile et téléchargés et taux de			
recherche.	demandes satisfaites.			
7. Produire des	7.1 : Production scientifique des opérateurs du			
connaissances	programme.			
scientifiques au	7.2: Reconnaissance scientifique des opérateurs du			
meilleur niveau	programme.			
international.				

Objectifs	Indicateurs			
8. Développer le	8.1 : Réactivité scientifique thématique des			
dynamisme et la	opérateurs du programme.			
réactivité de la				
recherche				
universitaire.				
9. Contribuer à	9.1 : Efficacité de la politique de valorisation.			
l'amélioration de la	9.2 : Efficience de la politique de valorisation.			
compétitivité de	9.3 : Intensité du partenariat avec les entreprises.			
l'économie				
nationale par le				
transfert et la				
valorisation des				
résultats de la				
recherche.				
10. Concourir au	10.1 : Attractivité des opérateurs du programme.			
développement de				
l'attractivité				
internationale de la				
recherche française.				
11. Participer à la	11.1: Taux de participation des opérateurs du			
construction de	programme dans les projets financés par les			
l'espace européen de la recherche.	programmes cadres de R & D de l'Union			
de la recherche.	européenne. 11.2 : Taux de coordination des opérateurs du			
	programme dans les projets financés par les			
	programmes cadres de R & D de l'Union			
	européenne.			
	11.3 : Part des articles co-publiés avec un pays			
	membre de l'Union européenne (U 25) dans les			
	articles des opérateurs du programme.			
12. Optimiser la	12.1 : Taux d'occupation des locaux.			
gestion et	r			
l'évolution du				
patrimoine				
immobilier.				
13. Développer la	13.1 : Montant des ressources propres procurées par			
réalisation de	les prestations de services.			
prestations de	13.2 : Part des ressources propres liées à des			
services par les	prestations de services sur les recettes de			
universités.	fonctionnement.			

Objectifs	Indicateurs			
1. Répondre aux	1.1 : Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un			
besoins de	diplôme de l'enseignement supérieur en			
qualification	formation initiale.			
supérieure par la	1.2: Insertion professionnelle des jeunes diplômes.			
formation initiale et	1.3: Formation tout au long de la vie.			
continue.				
2. Améliorer la réussite	2.1 : Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans			
des étudiants.	diplôme post-bac.			
	2.2 : Réussite à l'examen de BTS.			
	2.3 : Réussite en 1 ^{er} cycle universitaire.			
	2.4 : Réussite en M2.			
	2.5 : Réussite en D.			
3. Produire des	3.1: Production scientifique des opérateurs du			
connaissances	programme.			
scientifiques au	3.2 : Reconnaissance scientifique des opérateurs du			
meilleur niveau	programme.			
international.				
4. Améliorer le	4.1: Montant des ressources apportées aux			
transfert et la	opérateurs par les redevances sur titre de			
valorisation des	propriété intellectuelle.			
résultats de la	4.2: Montant des contrats de recherche passés avec			
recherche.	les entreprises dans les ressources des			
5. Renforcer	opérateurs.			
l'ouverture	5.1: Part des étudiants étrangers inscrits en master et en doctorat.			
européenne et	5.2 : Nouveaux inscrits pour une thèse en co-tutelle.			
internationale des	5.3: Proportion d'étrangers dans les recrutements			
établissements.	d'enseignants-chercheurs.			
etublissellielles.	5.4: Taux de présence des opérateurs du programme			
	dans les projets financés par le PCRD de l'Union			
	Européenne.			
	5.5: Part des articles co-publiés avec un pays			
	membre de l'Union européenne (UE 27) dans les			
	articles des opérateurs du programme.			
6. Améliorer	6.1 : Part des mentions à faibles effectifs (L et M).			
l'efficience des	6.2 : Mesure de la disponibilité hebdomadaire des			
opérateurs.	places de bibliothèque.			
	6.3 : Montant des ressources propres des			
	établissements.			
	6.4 : Qualité de la gestion immobilière.			

Chapitre 7

Le système financier français face à ses missions d'intérêt général : le choix d'une internalisation par les établissements privés

Nathalie REY

Un système financier est complexe puisqu'il englobe à la fois les comportements financiers des agents économiques, les « circuits » qui constituent la structure du système et les régulations qui lui permettent de perdurer. Il a pour mission d'ajuster les comportements des agents, principalement les ménages, les entreprises et les administrations qui réalisent des opérations de collecte ou de placement des ressources. Les « circuits » mettent en relation les agents économiques et drainent l'épargne des uns vers les besoins de financement des autres. Ces circuits sont construits autour d'établissements et de marchés. Ainsi, les banques, qui accordent des crédits et collectent des dépôts, contribuent à l'ajustement entre une épargne liquide des ménages transformable en monnaie et un investissement long des entreprises. Les modes de régulations du système par les pouvoirs publics sont divers, ils passent notamment par la réglementation des activités bancaires, financières et d'assurance, le contrôle des établissements et la politique de taux d'intérêt. En France, comme dans la majorité des pays, ces activités ne peuvent être exercées que par des établissements agréés et soumis à une surveillance des autorités de contrôle. Un établissement agréé exercera un ensemble d'activités selon l'agrément obtenu et, en raison de son statut particulier, pourra être amené à assumer des missions d'intérêt général. Le système financier a pour principale mission d'assurer le financement de l'économie en permettant les ajustements des comportements des agents économiques. Quels sont les établissements et institutions en charge d'assumer ces missions et quels sont leurs statuts juridiques? Quel est aujourd'hui le rôle de l'État dans le système financier français et comment son rôle a-t-il évolué depuis le milieu des années 1980? Pourquoi l'État français s'est-il désengagé du système financier comme État actionnaire pour désormais être un État contrôleur et régulateur? Telles sont les principales questions auxquelles ce chapitre tente de répondre en analysant l'évolution de la structure du système financier français depuis ces trente dernières années.

Il s'agit dans un premier temps, de rappeler quelles sont les missions d'intérêt général du système financier avant d'aborder l'évolution du cadre 170 Nathalie REY

juridique qui définit ces missions. Puis, dans une deuxième partie, un état des lieux du système financier public français, depuis le programme de privatisation du secteur financier concurrentiel engagé en 1986 jusqu'à aujourd'hui, est réalisé. De cet état des lieux, il ressort que, parce que les pouvoirs publics ont fait le choix d'une internalisation des missions publiques par les établissements privés, le système financier français est désormais dominé par un secteur privé contrôlé et régulé par des autorités publiques indépendantes. La question de l'avenir du secteur financier public français est posée en guise de conclusion.

1. Les missions d'intérêt général du système financier

La mission fondamentale de tout système financier est d'assurer le financement et le développement de l'économie en permettant l'ajustement des capacités et des besoins de financement des différents agents économiques. À côté de cette mission d'intérêt général, l'État peut définir des missions d'intérêt public et choisir les statuts des établissements ou des institutions qui auront la charge d'assumer ces missions.

1.1. De la mission fondamentale de financement de l'économie à des missions plus spécifiques

Tous les établissements et institutions qui composent le système financier ne participent pas de la même façon à la réalisation de cette mission fondamentale de financement de l'économie. Il est souvent fait une distinction entre les établissements qui font des activités de « banque » et les autres établissements et, entre les établissements et les marchés. Les banques exercent deux fonctions essentielles: celle d'accorder des crédits qui est une fonction de prise de risque et celle de créer des liquidités en transformant les échéances. Les marchés ont quant à eux une fonction essentielle de partage du risque qu'ils exercent à travers des fonctions d'information collective et de liquidité. Les établissements prennent des risques en faveur de la clientèle, risques qu'ils transfèrent sur les marchés. Ils ont une certaine capacité à s'engager dans la durée. Pour les banques, la prise de risque en faveur de la clientèle se réalise non seulement par leurs activités de crédit, domaine spécifique de la banque, mais aussi par leurs activités d'accès aux marchés de la clientèle non financière (Ullmo, 2005). En matière de crédit, les banques disposent quasiment de l'exclusivité du crédit aux personnes mais pas de celle du crédit aux entreprises. Les grandes entreprises se financent essentiellement sur les marchés mais leur accès aux marchés et notamment à celui obligataire nécessite l'appui des banques. En octroyant des crédits, les banques participent au « circuit monétaire » et créent de la monnaie bancaire indispensable au financement de la production (Bossone, 2001). À côté de ces activités de crédit, les banques comme les autres établissements exercent des activités de services telles que l'émission et la gestion des moyens de paiement, la gestion de l'épargne, la gestion des comptes, qui relèvent de l'activité marchande et du service public. À la différence des banques, la principale mission qui est affectée aux sociétés d'assurance est celle de couvrir les agents économiques des aléas de la vie mais tout comme elles, les sociétés d'assurance exercent une fonction de prise de risque. Elles assument cette mission en prenant à leur charge les risques des agents sur le long terme. Elles investissent la majorité des sommes qui leurs sont confiées par les agents dans les entreprises, notamment au travers d'actions et d'obligations et participent ainsi au financement de l'économie. Tout comme les banques, les sociétés d'assurance sont immergées dans les marchés, elles y trouvent des ressources et y investissent à long terme. Cependant, lorsque la prise de risque des établissements s'avère insuffisante ou inadaptée ou lorsque le service rendu est insuffisant ou inexistant, l'intervention des pouvoirs publics s'avère être une nécessité. Dans une économie « bancarisée » où les paiements sont dématérialisés, les salaires et les prestations sociales sont réglés par virement, les factures font l'objet de prélèvements automatiques, les pouvoirs publics interviennent pour que toute personne ait accès à un compte bancaire et puisse bénéficier d'un service bancaire de base. En apportant leurs soutiens financiers et leurs garanties aux établissements dans les activités de prêts à caractère d'intérêt collectif, les pouvoirs publics « solvabilisent » une clientèle qui, bien que n'étant pas nécessairement plus risquée, est exclue du marché du crédit. Lorsque l'État estime que la prise de risque de la part des banques est insuffisante dans les activités de crédit aux entreprises (PME, TPE, création d'entreprise) et aux organismes publics (collectivités territoriales et HLM), les pouvoirs publics mettent en place des mécanismes de caution ou de garanties et de crédits préférentiels, en partie publics ou soutenus par la dépense fiscale.

^{1.} Selon la théorie du circuit monétaire, le circuit monétaire s'ouvre avec l'émission de crédits bancaires en réponse aux besoins de financement des entreprises. Ces dernières produisent, paient les salaires et autres dépenses de production et si besoin financent leurs investissements par de nouveaux crédits bancaires. Durant cette phase dite de « flux du circuit » la monnaie apparaît dans l'économie et circule des banques vers les entreprises, puis des entreprises vers les ménages. Les ménages consomment une partie de leurs revenus, ce qui entraîne un nouveau flux des ménages vers les entreprises. La partie du revenu épargnée retourne vers les entreprises soit directement *via* les marchés financiers, soit indirectement *via* les banques, qui l'utilisent pour investir ou couvrir des pertes. Les entreprises remboursent aux banques les sommes empruntées, la monnaie créée en début de période par les banques est alors détruite lors de son remboursement. C'est la phase de « reflux » du circuit durant laquelle la monnaie reflue des ménages vers les entreprises, puis des entreprises vers les banques.

172 Nathalie REY

1.2. Des missions définies dans un cadre juridique enchevêtré

En France, comme dans les autres pays de l'Espace économique européen, l'exercice des activités bancaires, financières et d'assurance est réservé aux établissements ayant un agrément et soumis à une surveillance spécifique. Cette exception au principe général de la liberté du commerce et de l'industrie est notamment justifiée par deux préoccupations centrales de l'État. D'une part, la préoccupation de la protection des personnes qui implique que les établissements qui réalisent ces activités disposent des compétences et des moyens techniques adéquats et, d'autre part, celle de la surveillance de la monnaie, du crédit, des contrats et du bon fonctionnement des marchés, qui impose que ces établissements soient soumis à des contrôles particuliers. Au sens juridique, les établissements des secteurs bancaire et financier dépendent du Code monétaire et financier et, les établissements du secteur de l'assurance du Code des assurances. Ces codes regroupent les lois, les décrets d'application et les arrêtés qui fixent les modalités de mise en œuvre des lois et des décrets. Ils sont organisés en plusieurs livres qui abordent les domaines relatifs aux activités et aux acteurs. Les effets du Code des Assurances se manifestent par l'intermédiaire du contrat d'assurance, contrat privé régi par le Code civil, qui définit les garanties qu'accorde l'assureur et au travers duquel l'assureur et le souscripteur du contrat s'engagent à respecter certaines règles.

Plusieurs lois fondamentales ont déterminé l'évolution et l'organisation actuelle du système financier français (tableau 1). Cette réglementation est le résultat de la construction de l'Europe bancaire et financière qui a commencé avec les mises en place du marché unique bancaire (1993) et du marché unique des assurances (1994), s'est poursuivie par le Plan d'action pour les services financiers 1999-2004² puis par le *Livre blanc de la Commission européenne sur la politique des services financiers 2005-2010.* Depuis 2010, la Commission européenne a pris de nombreuses initiatives dont celles visant à réglementer les produits dérivés et les ventes à découvert, avant de proposer en décembre 2013 l'Union bancaire, un dispositif complexe de prévention et de résolution des crises bancaires.

Deux lois ont tout particulièrement façonné le système financier: la loi bancaire de 1984 et la loi de modernisation des activités financières de 1996. La loi nº 84-46 du 24 janvier 1984 dite loi bancaire a créé un cadre juridique commun à l'ensemble des établissements de crédit et fixé des principes visant à garantir la stabilité du système bancaire. Ce cadre juridique a déterminé les conditions d'accès à la profession bancaire et les différentes catégories d'établissements de crédit. Il a évolué en raison

^{2.} Dans le cadre de ce plan plus de 40 mesures ont été adoptées, dont un certain nombre de directives et règlements, sur les marchés d'instruments financiers, les OPA, les abus de marché, la vente à distance des services financiers, les OPCVM, la lutte contre le blanchiment, la fiscalité de l'épargne.

Tableau 1 : Quelques dates clés de la réglementation du système financier français.

Date	Lois et directives				
1976	Publication du Code des assurances.				
1977	Première directive communautaire de coordination bancaire.				
1984	La loi du 24 janvier dite « loi bancaire » définit et réserve aux établissements de crédit les opérations de banque.				
1987	Suppression de l'encadrement du crédit.				
1988	Mise en place d'un ratio de solvabilité international, le ratio Cooke (Bâle I).				
1989	La loi Pierre-Bérégovoy oblige l'assureur à remettre au futur assuré, à sa simple demande, une documentation indiquant le prix et la description des garanties proposées.				
1993	Mise en place du marché unique européen bancaire.				
1994	Mise en place du marché unique européen des assurances.				
	Les troisièmes directives sur l'assurance vie et non-vie définissent le cadre légal de référence.				
	Mise en place d'un système unique pour l'agrément (le « passeport européen ») et la surveillance financière d'une entreprise d'assurance par l'État membre où celle-ci a établi son siège.				
1996	Loi du 2 juillet de modernisation des activités financières qui transpose en droit français la directive européenne du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières.				
	Elle crée une nouvelle catégorie de prestataires : les entreprises d'investissement.				
1999	Loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière qui instaure le Fonds de garantie des dépôts et le Fonds de garantie des assurés contre la défaillance des assurances de personnes.				
2002	La directive européenne sur l'intermédiation en assurance précise que tout intermédiaire en assurance régulièrement inscrit sur le registre de son pays d'origine a la possibilité d'exercer dans un autre pays en libre prestation de services ou libre établissement.				
	Les deux directives dites « Solvabilité I » visent à renforcer la protection des assurés par un relèvement de la marge de solvabilité obligatoire des entreprises d'assurance vie et non-vie.				

174 Nathalie REY

Date	Lois et directives					
2003	La loi du 1 ^{er} août sur la sécurité financière fusionne les autorités de contrôle des marchés financiers en un régulateur unique, l'AMF.					
	Elle fusionne la CCA et la CCMIP en une autorité unique l'ACAM.					
	Elle crée aussi le CCLRF et le CCSF.					
2005	La loi du 15 décembre fixe les conditions d'accès et d'exercice de l'activité d'intermédiation d'assurance et prévoit l'immatriculation obligatoire des intermédiaires, qui leur donne droit au passeport unique européen.					
2007	Entrée en vigueur de la MIF.					
	L'ordonnance du 19 avril transpose le régime européen relatif à la solvabilité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.					
2008	Mise en place du ratio européen de solvabilité (Bâle II).					
	La LMÉ ouvre la voie à une modification du dispositif de supervision français Elle autorise le gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin de procéder au rapprochement des autorités d'agrément et de contrôle des secteurs de la banque et de l'assurance, tout en redéfinissant leurs missions, pouvoirs et fonctionnement, en vue de garantir la stabilité financière.					
2009	L'ordonnance du 30 janvier transpose la 3 ^e directive européenne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.					
	Entrée en vigueur du nouveau cadre juridique des paiements et création des établissements de paiement.					
	La directive Solvabilité II est adoptée, elle modifie et harmonise les règles de solvabilité des assureurs.					
	Elle a pour objectif d'adapter le niveau des capitaux propres aux risques de toute nature auxquels les assureurs sont exposés.					
2010	L'ordonnance du 21 janvier fusionne les autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance en une autorité unique : l'ACP.					
	La loi du 22 octobre régulation bancaire et financière renforce la régulation des acteurs et des marchés financiers et vise à soutenir le financement de l'économie.					
2013	Loi de séparation (des activités utiles au financement de l'économie des activités spéculatives) et de régulation des activités bancaires. l'ACP devient ACPR.					

Sources: FBF, FFSA et ACPR

de l'harmonisation européenne des règles d'accès à la profession et il a notamment défini le principe de la reconnaissance mutuelle des agréments qui s'est traduit par la mise en place du « passeport européen ». La loi nº 96-597 du 2 juillet 1996 dite loi de modernisation des activités financières, qui a transposé en droit français la directive européenne 93/22/CEE du 10 mai 1993 sur les services d'investissement en valeurs mobilières, a créé la nouvelle catégorie des entreprises d'investissement habilitées à proposer ces services. Cette loi a redéfini les activités d'investissement, instauré un statut unique d'intermédiaire financier appelé prestataire de services d'investissement et une nouvelle organisation des marchés. Elle a ensuite été modifiée par l'ordonnance du 12 avril 2007 relative aux marchés d'instruments financiers qui transpose dans la législation française la directive européenne du 21 avril 2004 dite « MIF » qui vise à contribuer à l'unification du marché intérieur européen des services financiers. Cette directive créée une concurrence entre les bourses européennes et les platesformes de négociation, d'une part, en modifiant le cadre légal des marchés réglementé et, d'autre part, en définissant un cadre européen pour les systèmes de négociation et d'exécution des ordres. La modernisation des secteurs s'est également poursuivie avec la loi nº 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, qui en instaurant des Fonds de garanties a renforcé la protection des déposants, des assurés et des investisseurs. Par ailleurs, la convergence du droit bancaire et financier et du droit des assurances avec les normes européennes s'est intensifié à partir des années 2000 avec notamment la transposition par ordonnances des nouveaux régimes européens relatifs à la solvabilité des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des sociétés d'assurance. Ces derniers se doivent de respecter des ratios de solvabilité (dits ratio de « Bâle » pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, ratio de « solvabilité » ou solvency pour les sociétés d'assurance) qui leur imposent des niveaux de fonds propres en adéquation avec les risques générés par l'exercice de leurs activités.

Le Code monétaire et financier précise l'étendue des activités ouvertes aux établissements agréés en séparant les activités ouvertes aux établissements de crédit des activités ouvertes aux entreprises d'investissement. Il distingue deux catégories d'établissements de crédit, d'une part, les établissements habilités à traiter toutes les opérations dites de « banque »: les banques commerciales, les banques mutualistes et les caisses de crédit municipal et, d'autre part, les établissements de crédits spécialisés qui ne sont pas autorisés à effectuer toutes les opérations de banque: les sociétés financières et les institutions financières spécialisées. Il précise que les activités de marché appelées aussi de services d'investissement, qui consistent pour un établissement à effectuer avec des tiers ou pour son compte des opérations de placement, de négociation, de gestion d'instruments financiers, peuvent être exercées par des PSI. Ces PSI regroupent, d'une part, les établissements de crédit qui ont été agréés pour exercer à la fois des activités bancaires et financières et, d'autre part, les entreprises

176 Nathalie REY

d'investissement qui sont des personnes morales avant pour activité la prestation de services d'investissement. Les établissements de crédit agréés en qualité de « banques » sont ceux qui peuvent réaliser l'éventail d'activités le plus large. Ils peuvent, d'une part, effectuer les opérations de banque qui selon le Code monétaire et financier comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit et les services bancaires de paiement et, d'autre part, réaliser des opérations financières et prendre des participations dans des entreprises. Les établissements de crédit agréés comme société financière sont habilités à recevoir des fonds publics d'une durée minimale d'un jour, mais à une date d'échéance fixe et au moins égale à deux ans ou sous la forme de titres de créances négociables. Les activités des sociétés financières peuvent être regroupées en deux catégories, celle des activités de distribution des crédits et des opérations assimilées (activités de prêt, de caution ou de crédit-bail) et, la catégorie des activités de mise à disposition de la clientèle ou de gestion des moyens de paiement, tels que les cartes, les chèques de voyage ou la monnaie électronique. Les institutions financières spécialisées sont définies par le Code monétaire et financier comme des établissements de crédit auxquels l'État a confié une mission permanente d'intérêt public. Elles ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à leur mission, sauf à titre accessoire. Elles peuvent recevoir des dépôts du public à plus de deux ans d'échéance et accessoirement des dépôts à vue ou à court terme. Les sociétés financières comme les institutions financières ont accès au marché interbancaire, sur lequel elles se procurent une part importante de leurs ressources et, elles sont autorisées à émettre des titres de créances négociables à court ou moyen terme. Elles peuvent, dans la limite de la réglementation en vigueur, prendre des participations dans les entreprises et effectuer des activités non

L'organisation en trois niveaux du système financier français résulte de l'application de ces différentes lois. Les autorités de contrôles et de supervision constituent le premier niveau du système, elles réglementent et contrôlent les « acteurs » du deuxième niveau. Ces autorités sont adossées à la Banque de France qui assure quatre grandes missions publiques: celle d'une Banque centrale qui, dans le cadre de l'Eurosystème, mène la politique monétaire; celle d'un institut d'émission qui garantit la qualité des billets et des pièces utilisées en France; celle d'une institution de la République qui contribue à l'équilibre des relations entre les agents économiques (par le traitement du surendettement des particuliers, par la médiation du crédit, par la gestion de fichiers de renseignements) et celle d'un superviseur financier garant de la stabilité monétaire, de la stabilité financière et de la sécurité des moyens de paiement³. Les établissements

^{3.} La loi du 12 mai 1998 redéfinie les quatre principales missions de la Banque de France dans le cadre de la mise en place de la monnaie unique prévue par le traité de Maastricht. Outre ses missions fondamentales, la Banque de France « exerce également d'autres

de crédit, les entreprises d'investissements, les sociétés d'assurance sont les trois principaux acteurs du système financier. Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement ont l'obligation d'adhérer au Fonds de garanties des dépôts qui indemnise les clients en cas de défaillance de leur établissement. Les sociétés d'assurance sont adhérentes au Fonds de garanties des assurances de personnes pour l'activité d'assurance-vie et de capitalisation et, au Fonds de garanties dommage pour l'activité dommage, des fonds qui indemnisent les assurées en cas d'insolvabilité d'une entreprise d'assurance. Ce sont ces différents fonds de garanties qui constituent le troisième niveau du système financier français et qui, en assurant les missions confiées par l'État, participent à sa stabilité.

Le nombre d'autorités de contrôle et de supervision des secteurs bancaire, de l'assurance et financier est passé de huit en 2000⁴ à deux en 2013, l'ACPR et l'AMF. L'État confie à ces deux autorités publiques indépendantes et dotées de la personnalité juridique quatre missions principales : l'agrément, le contrôle, la protection des clients et la réglementation. Pour mener à bien leurs missions, ces deux autorités disposent de larges pouvoirs et notamment le pouvoir de contrôle, le pouvoir de prendre des mesures de police administrative et le pouvoir de sanction. Les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les sociétés d'assurance sont soumis à la même autorité d'agrément, de contrôle et de réglementation, l'ACPR. Par l'exercice de ses missions, l'ACPR doit contribuer à la stabilité du secteur financier et au renforcement de l'influence de la France sur la scène européenne et internationale. L'AMF a elle pour mission de délivrer les agréments des sociétés de gestion de portefeuille, de contrôler l'exercice des activités de services d'investissement, de veiller à la protection et au bon fonctionnement des marchés financiers. Elle réglemente et contrôle l'ensemble des opérations financières portant sur des entreprises cotées. Ces deux autorités sont présentées comme les garantes de la sécurité des dépôts bancaires et des placements financiers des ménages, de l'accès au financement et aux services indispensables à l'activité des entreprises. La possibilité accordée par l'agrément aux différents acteurs du système de pouvoir distribuer des produits de banque, d'assurance et d'épargne et d'intervenir directement ou indirectement par l'intermédiaire de filiales sur les marchés financiers rendent nécessaire une coordination étroite entre l'ACPR et l'AMF. Elles assurent le contrôle du respect des exigences de solvabilité (Bâle II et Bâle III pour les établissements de crédit et

missions d'intérêt général » ou fournit « des prestations pour le compte de [l'État] ou le compte de tiers », mais sous réserve que cela soit à « la demande de l'État ou avec son accord » (art. L.141-7 du Code Monétaire et Financier). La loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit confère l'indépendance de la Banque de France à l'égard du gouvernement et l'éloigne des activités concurrentielles en la plaçant au centre du système bancaire.

^{4.} Pour le secteur bancaire : le CRBF, le CÉCEI, la CB. Pour le secteur financier : le CMF, la COB et le CDGF. Pour le secteur de l'assurance : la CCA et la CCMIP.

178 Nathalie REY

les entreprises d'investissement, Solvabilité I et Solvabilité II pour les entreprises d'assurance) par les acteurs du système et le respect des exigences de liquidité par les banques (Bâle III).

L'intervention de l'État français dans le système financier repose essentiellement sur le contrôle de l'activité et de la solvabilité de toutes les sociétés des secteurs bancaire, financier et de l'assurance, l'intervention de l'État actionnaire ne concerne désormais qu'un nombre très limité de sociétés et institutions.

2. L'internalisation des missions par un secteur privé privilégié et un secteur public recentré

Depuis le milieu des années 1980, le système financier français a été façonné par quatre grandes tendances: le désengagement progressif de l'État actionnaire, le décloisonnement grâce à la suppression d'un certain nombre de monopoles et de statut juridiques spécifiques, la concentration progressive de ces secteurs et l'internationalisation. Ces quatre évolutions ont profondément transformé le système. Avant les programmes de privatisation initiés à partir de 1986, le secteur bancaire était largement public, les banques contrôlées par l'État collectaient près de 90% des dépôts et distribuaient près de 85 % des crédits. La Banque nationale de Paris (BNP), le Crédit lyonnais, la Société générale et le Crédit agricole, les quatre plus grands établissements du secteur public, se trouvaient classés parmi les vingt premières banques mondiales selon le critère du total des actifs. L'État était également présent dans le secteur de l'assurance avec les trois sociétés nationales d'assurance qui détenaient une part de marché de l'ordre de 30 % (l'UAP, les AGF, et le GAN)⁵. Les lois de privatisation de 1986 et de 1993 ont conduit à la privatisation de nombreuses banques, des sociétés nationales d'assurance et de mutuelles (tableau 2).

En 1984, le secteur bancaire français restait marqué par les effets de la loi de nationalisation du 11 février 1982, au total 124 banques appartenaient au secteur public. Les rapprochements réalisés au sein du secteur public

^{5.} Source: rapport du Haut Conseil du secteur financier, 2001. De 1945 à 1986, le secteur bancaire et le secteur de l'assurance ont été sous l'emprise de l'État. L'application de la loi du 2 décembre 1945 entraîne la nationalisation de la Banque de France et des quatre plus grandes banques de dépôt: la Banque nationale pour le commerce et l'industrie, le Comptoir national d'escompte (qui fusionneront en 1966 pour former la BNP), le Crédit lyonnais et la Société générale. Cette loi établit la séparation entre les banques de dépôts qui doivent privilégier les emplois liquides, et les banques d'affaires, qui ne sont pas touchées par les nationalisations et qui peuvent prendre des engagements plus longs. La loi du 25 avril 1946 qui procède à la nationalisation de trente-quatre compagnies d'assurance représentant les neuf groupes les plus importants de ce secteur. La loi de nationalisation du 13 février 1982 va transférer à l'État la propriété de trente-neuf nouveaux établissements dont trois grandes banques: le CIC, le Crédit du Nord, le Crédit commercial de France et deux sociétés financières: Paribas et Suez.

de 1984 à 1986 puis les vagues de privatisations successives ont entraîné la sortie du secteur public de 120 banques entre 1984 et 2012 (tableau 3). En 2012, seules quatre banques demeuraient sous contrôle public, Oséo financement, la banque du Crédit municipal de Paris (CMP Banque), la Banque Solfea (ex-Banque Pétrofigaz détenue majoritairement par le groupe Gaz de France aux côtés de Cofinoga) et LBP détenue par La Poste.

Tableau 2: Les privatisations dans les secteurs bancaire et de l'assurance de 1986 à 1997.

Loi de privatisation	Banques	Sociétés d'assurance		
Du 6 août 1986	En 1987: Banque du bâtiment et des travaux publics Banque industrielle et mobilière privée Compagnie financière de Paribas Compagnie financière de Suez Compagnie financière du crédit commercial de France Société générale En 1988: Caisse nationale du crédit agricole: mutualisation par cession des actifs aux caisses régionales En 1991-1993: Crédit local de France	Mutuelle générale française accidents et Mutuelle générale française vie : réunies en une seule société et privatisées par décret		
De juillet 1993	En 1993 : BNP Banque Hervet Crédit lyonnais SMC	En 1994: UAP En 1996: AGF En 1997: GAN		

Source: INSEE.

Tableau 3: Évolution du nombre de banques appartenant au secteur public.

	1984	1994	1997	1999	2012	Variation 1994/2012
Nombre de banques	124	39	35	6	4	- 89,74 %

180 Nathalie REY

2.1. Un système financier français marqué par un nombre élevé de banques privées et quelques banques publiques

Depuis la loi bancaire de 1984, le secteur bancaire a connu un mouvement très intense de restructuration, qui a entraîné une forte diminution du nombre des établissements de crédit. Le nombre des établissements de crédit implantés en France a baissé de plus de 68 % depuis 1984, de 2001 en 1984 à 634 en 2012. Depuis 1995, la baisse a été de plus de 56% pour l'ensemble des établissements et, de 46 % pour les banques commerciales qui étaient 360 en 1995 et 193 en 2012. Les banques mutualistes et coopératives sont passées de 132 en 1995 à 92 en 2012 (-30%). Les institutions financières et les sociétés financières ont été les plus affectées par le mouvement de restructuration puisque leur nombre a respectivement baissé de plus de 90 % et de plus de 67 %. Seul le nombre de banque de l'Espace économique européen relevant du libre établissement a progressé de plus de 34%: il est passé de 46 établissements en 1995 à 62 en 2012 (tableau 4). Les banques occupent une place prépondérante dans le secteur bancaire et financier non seulement parce qu'elles sont les plus nombreuses mais surtout parce que la taille de leurs bilans est devenue « critique ». En 2012, sur les 634 établissements de crédit recensés, 31 % étaient des banques commerciales, 15% des banques mutualistes et coopératives (figure 1). Entre 2000 et 2009, le ratio total des actifs des banques sur le total des actifs des établissements de crédit est passé de 85 % à plus de 91 % et, pour les banques commerciales, il est passé de 56 % à 68 %, pour les banques mutualistes et coopératives de 28 % à 23 % ⁶.

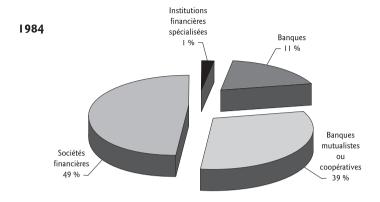
La coexistence d'établissements dotés de statuts juridiques divers constitue une autre caractéristique du système bancaire et financier qui compte principalement des sociétés anonymes, des sociétés mutualistes et coopératives. Ainsi, en 2012, sur les 634 établissements de crédit, près de 15 % des établissements avaient un statut de sociétés mutualistes et coopératives et plus de 60 % de société anonyme (tableau 5). Les deux principales valeurs communes aux banques mutualistes et coopératives que sont leur principe démocratique, elles sont détenues par leurs sociétaires, et leur enracinement historique, font qu'elles ont joué un rôle fondamental au niveau économique et social de la France. L'origine et la nature décentralisée des banques mutualistes et coopératives en ont fait les « banquiers » privilégiés de certaines catégories de clientèle, comme les agriculteurs et les PME. Leur implantation et leur implication locales en font des acteurs particulièrement bien positionnés dans le développement local. La promotion des intérêts de leurs membres, qui sont également clients, est la mission première de ces banques qui cherchent à créer de la valeur pour le client et non de

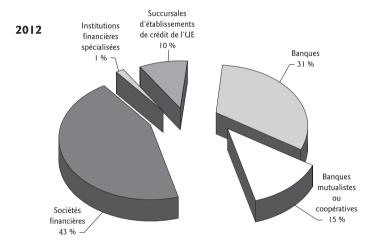
^{6.} OCDE, 2012.

Tableau 4: Évolution du nombre des établissements de crédit.

	1984	1995	1999	2002	2012	Variation 1995/2012
A. Établissements de crédit agréés en France	2 001	1 399	1 087	924	572	- 59,11 %
Établissements habilités à traiter toutes les opérations de banques	1 033	547	462	418	303	- 44,61 %
1.1. Banques	349	360	286	263	193	- 46,39 %
dont succursales d'établissements ayant leur siège dans les pays tiers		44	32	28	21	- 52,27 %
1.2. Banques mutualistes ou coopératives	663	132	121	135	92	- 30,30 %
1.3. Caisses de crédit municipal	21	20	21	20	18	- 10,00 %
2. Sociétés financières	940	821	601	490	266	- 67,60 %
3. Institutions financières spécialisées	28	31	24	16	3	- 90,32 %
B. Succursales d'établissements de crédit de l'espace économique européen relevant du libre établissement		46	56	51	62	- 34,78 %
Total	2 001	1 445	1 143	975	634	- 56,12 %

Source : CECEI, rapport annuel et ACPR, 2013.





Sources: CÉCEI, 1999 et ACPR, 2013.

Figure 1 : Répartition des établissements de crédit français (en % du total du nombre d'établissements).

la valeur pour l'actionnaire (Blanqué et Contamin, 2005). Elles chercheraient davantage à accroître leurs parts de marché plutôt que d'avoir des marges élevées. Leur modèle de gouvernance, qui associe l'ensemble des *stakeholders* n'est pas incompatible avec le capitalisme lorsqu'une holding ou filiale du groupe est cotée mais il risque de les exposer à des conflits d'intérêts entre sociétaires et actionnaires et, à la perte de contrôle par les membres de l'entité cotée. Certaines de ces banques ont toujours l'étiquette mutualiste mais leur fonctionnement ne se distinguent presque plus de celui des banques commerciales. Les banques mutualistes et coopératives appartiennent à des réseaux dotés d'organes centraux, réseaux qui sont

désormais au nombre de trois: celui des Banques populaires et des Caisses d'épargne affiliées depuis 2009 au groupe BPCE, celui du Crédit agricole mutuel constitué par les caisses locales et régionales de Crédit agricole affiliées au groupe Crédit agricole SA et, celui du Crédit mutuel composé des caisses locales et fédérales de Crédit mutuel à vocation générale et des caisses à vocation agricole toutes affiliées à la Confédération nationale du Crédit mutuel. Chaque groupe comprend, hors réseaux mutualiste, un certain nombre d'établissements dont une filiale ou une holding cotée (le groupe Natixis détenu à près de 72 % par la BPCE, le groupe CIC détenu à plus de 75 % par la Banque fédérative du Crédit mutuel, la holding Crédit agricole SA détenu à plus de 56 % par le groupe), une société de gestion de portefeuille, des sociétés financières, des banques prestataires de services d'investissement.

Quel que soit leur statut, les banques ont notamment développé leurs activités financières en se rapprochant, en filialisant des sociétés financières et des entreprises d'investissement. La diversification des activités par les acteurs du secteur bancaire et financier français est désormais une autre de ses caractéristiques. L'octroi de crédits tend à devenir une activité cyclique, les encours de crédits augmentent en période de croissance économique mais ils tendent à baisser en période de croissance faible et de récession. Le ratio crédits sur dépôts, qui mesure le poids des crédits accordés à la clientèle (financière et non financière) par rapport aux ressources apportées par cette dernière, est passé de 134 % à fin 2008 à 106 % à fin 2012, soit son plus bas niveau depuis plus de douze ans (fig. 2). En 2012, la baisse marquée du ratio, de 7 % sur un an, est due à une baisse de l'encours de crédits de 1 % couplée à la poursuite de la hausse des dépôts de 5,7 %.

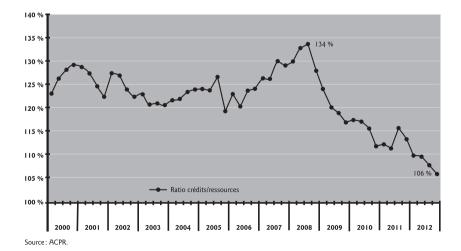


Figure 2: Évolution du ratio crédits/ressources des établissements de crédit.

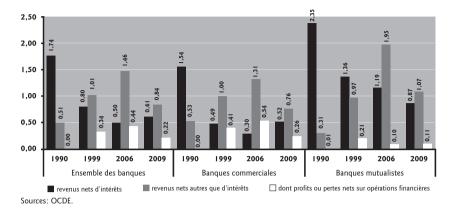


Figure 3 : Évolution de la répartition des revenus des établissements de crédit (en % du total moyen du bilan).

Depuis plus de vingt ans, l'évolution de la répartition des revenus entre les revenus nets d'intérêts et les revenus autres que d'intérêts dont les profits ou pertes sur les opérations financières traduit ce développement des activités financières des établissements de crédit. Ainsi, entre 1990 et 2009, le ratio revenus nets d'intérêt sur le total du bilan de l'ensemble des établissements de crédit est passé de 1,74 % à 0,61 %, tandis que le ratio revenus nets autres que d'intérêts sur le total du bilan a augmenté, passant de 0,51 % à 0,84 %. Les revenus nets d'intérêt représentaient moins de 42 % des revenus en 2009 contre plus de 77 % en 1999. Les profits réalisés sur les opérations financières par l'ensemble des établissements de crédit s'élevaient à 0,22 % du total du bilan en 2009 alors qu'ils étaient faibles en 1990 comparativement au niveau du total bilan. Les banques commerciales comme les banques mutualistes et coopératives ont suivi cette tendance. Entre 1990 et 2009, la part des revenus nets autres que d'intérêts est passée de près de 25 % à plus de 59 % pour les banques commerciales et de 11 % à 55 % pour les banques mutualistes et coopératives. En 2009, tandis que les marchés financiers étaient plutôt moroses, 20% des revenus des banques commerciales provenaient des profits réalisés sur les opérations financières contre moins de 6 % pour les banques mutualistes et coopératives (fig. 3 et 4).

L'ouverture à l'international et la diversité de l'actionnariat sont deux autres caractéristiques du secteur bancaire et financier français. Alors qu'en 1999 sur les 1 143 établissements de crédit, 839 (73 %) étaient détenus par des capitaux français et 304 (27 %) par des capitaux étrangers, en 2012, 71 % des établissements de crédit étaient sous contrôle français et 29 % sous contrôle étranger. Le nombre de banques étrangères est resté stable, de 141 (40 %) en 1984 à 130 (51 %) en 2012, alors que le nombre total des banques commerciales est passé de 349 en 1984 à 255 en 2012. Sur le total des établissements de crédit à capitaux français, à la fin de 2012, 329 (73 % du total) appartenaient à des groupes bancaires non publics, dont 244 (54 %) aux trois groupes bancaires mutualistes français et 85 (19 %) aux deux grands groupes bancaires privés, BNP Paribas et Société générale. Le reste des établissements (27 % du total) était sous le contrôle d'actionnaires relevant d'autres secteurs économiques: 34 établissements

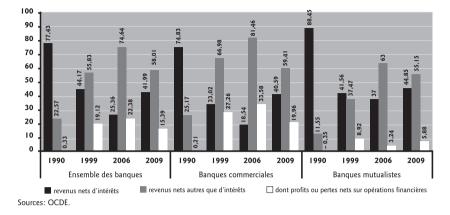


Figure 4 : Évolution de la répartition des revenus des établissements de crédit (en % du total des revenus).

et des services, 29 (7%) à d'autres groupes financiers ou à actionnariat partagé, 28 (6%) au secteur public (tableau 5). L'État actionnaire détenait trois banques (Oséo-financement, Banque Solfea et CMP Banque), quatre sociétés financières (deux filiales d'Oséo et deux filiales de l'AFD), dix-huit caisses de crédit municipal et trois institutions financières spécialisées. Les entreprises publiques contrôlaient une banque, la Banque postale et trois sociétés financières.

Les caisses de Crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale régis par les articles L. 514-1 à L. 514-4 du Code monétaire et financier. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages dont elles ont le monopole. Elles sont aussi autorisées à recevoir des dépôts de fonds des particuliers et des personnes morales, à leur délivrer des moyens de paiement et à consentir des prêts aux personnes physiques ainsi qu'à titre accessoire à certaines personnes morales. La banque Crédit municipal de Paris, CMP banque est une filiale du Crédit municipal de Paris spécialisée dans les prêts aux associations et dans le rachat de crédits. Depuis la crise financière de 2007, le Crédit municipal de Paris connaît une hausse de son encours de prêts sur gage (plus de 13 % en 2013) qui favorise la hausse de son produit net bancaire (8 % en 2013) et de ses bénéfices avant impôts (5,4 millions d'euros en 2013). Sa filiale CMP Banque spécialisée dans le prêt et la restructuration de dettes pour les ménages fragilisés, a affiché des pertes en 2012 (- 7 millions d'euros) et en 2013 (- 3,7 millions d'euros) qui s'expliquent par l'effet combiné d'un marché du prêt aux particuliers nettement défavorable et en repli, et d'une augmentation de ses provisions.

LBP, créée en 2006, est aux yeux de la loi « un service public national ». En 2008, la loi de modernisation de l'économie confie à LBP une mission d'accessibilité bancaire qui s'exerce à travers le livret A. Elle doit respecter

Tableau 5: Répartition des établissements de crédit à capitaux français par nature d'actionnariat (nombre d'établissements).

Appartenance	Banques		Banques mutualistes	Sociétés financières	Crédit municipal et IFS	Total	
	1984	1999	2012	2012	2012	2012	2012
Grands groupes bancaires privés	0	53	30		55		85
Grands groupes bancaires publics	114	6	3		4	21	28
Groupes mutualistes	5	48	59	91	94		244
Assurances	10	8	4	1	5		10
Industrie, commerce, services, BTP, groupes professionnels	18	24	14		20		34
dont secteur public			1		2		3
Établissements à actionnariat partagé (établissements de crédit, investisseurs, institutionnels)	18	10	6		22		28
Groupes financiers diversifiés	9	1			1		1
Actionnariat personnes physiques	34	11	9		9		18
Total	208	161	125	92	210	21	448

Sources: CECEI, rapport annuel 1999 et ACPR, 2013.

quatre obligations réglementaires: ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande, effectuer gratuitement sur ce livret les dépôts et les retraits à partir de 1,50 €, accepter les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations et, délivrer gratuitement des chèques de banque. LBP joue un rôle important dans la lutte contre l'exclusion bancaire par son action en faveur de l'accès du plus grand nombre à des services bancaires (Bance et Rey, 2014). Bien que l'activité de quatre obligations réglementaires : ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande, effectuer gratuitement reste centrée sur les activités de la banque de détail en France et plus particulièrement sur la clientèle des particuliers. elle a rapidement développé son offre de crédit auprès de l'ensemble des personnes morales (sa filiale la Banque postale crédit entreprises obtient l'agrément le 5 septembre 2011) et du secteur public local (l'agrément est délivré le 25 mai 2012). Les évolutions observées depuis 2006 de l'encours total, des résultats et du PNB de LBP montre que son modèle, centré sur la banque de détail fait preuve d'une certaine résistance à la crise économique. Entre 2006 et 2013, ses encours totaux augmentent d'environ 24 %, son PNB de 20%, son résultat d'exploitation de 85% et son résultat net de 55%. LBP est devenue en 2013 « la banque du développement des territoires » (LBP, Rapport d'activité 2013). Après une première année complète de financement du secteur public local, LBP a obtenu une part de marché en production de l'ordre de 15 %. Au total, ce sont plus de 6,5 milliards d'euros de crédits qui ont été produits à destination du secteur public local, dont plus de 3 milliards à moyen-long terme. Le crédit aux personnes morales connaît également un fort développement. Pour l'année 2013, les encours de crédits accordés aux entreprises et associations s'établissent à 1,7 milliard d'euros. Ces évolutions matérialisent le rôle croissant de LBP dans le financement de l'économie française.

La BPI, créée le 1^{er} janvier 2013 et dont les missions sont définies par la loi nº 2012-1559 du 31 décembre 2012⁷, n'est pas une nouvelle banque publique, elle regroupe les activités et les actifs de trois établissements publics, la banque Oséo-financement, le FSI et la filiale CDC Entreprises de la CDC. Le groupe Oséo était un établissement public dont la vocation principale était d'apporter des concours à moyen ou long terme, des garanties ou des fonds propres à des PME. Il était composé de plusieurs filiales dont Oséo financement qui était né en 2005 de l'achat par le groupe de la banque publique BDPME, créée en 1996 avec pour principale mission le financement des projets innovants des PME. Dans le cadre du plan de relance, Oséo a mis en place en 2009 et 2010 un dispositif temporaire de

^{7. «}La Banque publique d'investissement (BPI) est un groupe public au service du financement et du développement des entreprises, agissant avec les politiques de l'État et celles des régions. Elle favorise l'innovation, l'amorçage, le développement, l'internationalisation, la mutation et la transmission, des entreprises, en contribuant à leur financement en prêts et fonds propres » (article 1^{er} de la loi n^o 2012-1559 du 31 décembre 2012).

garantie des concours de trésorerie à court et moyen terme. Lancé fin 2009 dans le cadre des investissements d'avenir, le contrat de développement participatif, destiné à renforcer les fonds propres des entreprises, a connu un fort succès dès 2010. Enfin, depuis 2011, Oséo a également développé une offre de préfinancement de créances publiques et de grands donneurs d'ordres privés. Le nombre des entreprises aidées est passé de 55 000 en 2005 à 83 400 en 2012, soit une progression de près de 52%, avec une part prépondérante pour les créations d'entreprises (52 000 en 2010). Entre 2005 et 2012, les engagements annuels d'Oséo ont doublé pour les activités de garantie et triplé pour les activités d'innovation et de cofinancement de l'investissement⁸. Le FSI est un fonds souverain créé en 2008 par l'État pour soutenir les projets de croissance et de compétitivité des PME françaises. La CDC entreprises, depuis sa création en 1994, soutient les PME en prenant des participations minoritaires dans certaines PME. La BPI est composée d'une holding détenue à parité par l'État et la CDC et de deux filiales: la BPI Financement-Innovation (ex-Oséo financement) et la BPI Investissement (ex-FSI, ex-CDC Entreprises et FSI Régions). En 2013, la filiale BPI Investissement a réalisé un investissement en fonds propres dans les PME de 121 millions d'euros, a souscrit pour 111 millions d'euros à travers son activité de capital innovation et, elle a investis dans 41 fonds partenaires pour un montant total de 424 millions d'euros.

2.2. Les Institutions financières et leurs missions d'intérêt public

Les IFS sont en voie de disparition notamment depuis la cessation d'activité ou l'adossement des sociétés de développement régional, qui exerçaient la même activité⁹. Mais aussi suite aux décisions prises par les pouvoirs publics de réduire le volume des prêts à conditions privilégiées et de supprimer certaines catégories de financements assortis d'aides publiques tout en banalisant le mode de leur distribution. Ainsi, le Crédit foncier de France, IFS créée en 1852, qui après avoir eu pendant plus d'un siècle et demi le monopole du financement de l'accession à la propriété bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics passe en 1999 sous le contrôle des Caisses d'épargne. La Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, établissement public administratif créé en 1966, devient une IFS en 1987 et prend le nom de Crédit local de France puis sera privatisée à la suite

^{8.} En 2012, 83 400 entreprises ont bénéficié de 102 000 concours pour un total de 35 milliards d'euros (rapport annuel 2012, Oséo-BPI Groupe).

^{9.} Les SDR ont été créées par décret le 30 juin 1955 avec pour principale mission l'investissement en fonds propres des PME. Les SDR étaient des organismes de droit privé encadrés par une convention signée avec l'État dont ils bénéficiaient de la garantie pour leurs emprunts.

de sa fusion avec son homologue belge dénommé Dexia¹⁰. Le nombre des institutions financières spécialisées est ainsi passé de 28 en 1984 à 2 en 2014. Ces deux institutions restantes sont des entreprises ayant une orientation qui leur est propre et qui concerne, selon l'entreprise, le financement de l'immobilier (Caisse de garantie du logement locatif social) et des pays liés à la France par des accords de coopération (AFD).

L'aide au développement reste géré par un établissement public créé en décembre 1941 qui après avoir eu différentes appellations a pris en 1998 la dénomination d'AFD, établissement public industriel et commercial, dont la principale mission est la mise en œuvre de la politique de développement comme payeur des fonds publics de coopération, nationaux ou européens, ou en tant que prêteur pour compte propre. L'AFD a adopté une structure de groupe, elle assure pour compte propre les financements aux États et aux entreprises publiques tandis que les financements au secteur privé est assuré par des filiales spécialisées. Bien que son rôle soit difficilement exercé par des établissements de crédit concurrentiels en raison notamment du coût élevé des études préalables de viabilité des projets qu'elle doit réaliser, l'AFD ne bénéficie d'aucun monopole en matière d'aide publique française au développement.

La CGLLS, établissement public administratif créé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est chargée de la garantir les prêts réglementés accordés par la CDC aux bailleurs sociaux, en l'absence d'une garantie des collectivités territoriales, et de prévenir les difficultés financières des bailleurs sociaux et aider au rétablissement de leur équilibre. Elle a pour mission avec la CDC de développer le secteur locatif social en finançant la construction et la réhabilitation de logements sociaux locatifs.

L'extinction progressive des institutions financières spécialisées s'explique aussi par le transfert de missions vers une institution financière publique, la CDC. La CDC est un établissement public administratif à statut spécial créé en 1816 en vue de l'exercice de missions de service public et d'intérêt général qui a progressivement élargi ses activités au point de devenir un groupe extrêmement diversifié composé aujourd'hui d'une vingtaine de filiales 11. Elle exerce ses activités dans quatre domaines: le fonds d'épargne,

^{10.} Dexia qui, pour faire face à la concurrence des banques commerciales, va proposer aux collectivités territoriales des produits structurés avec des taux variables exposant ainsi leurs dettes aux fluctuations des taux. Les collectivités territoriales ont vu leurs dettes se creuser et Dexia s'est retrouvée en redressement judiciaire. Au 31 décembre 2013, L'État fédéral belge détient 50 % de Dexia, l'État français 44,4 %.

^{11. «}La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe rempli des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles. [...] Dans ce cadre, la Caisse des dépôts et consignations est plus particulièrement chargée de la gestion des dépôts réglementés et des consignations, de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue

les services bancaires, les retraites et la solidarité et le développement durable. Les missions de service public de la CDC procèdent de la loi ou du règlement et font l'objet d'un monopole tandis que ses missions d'intérêt général se sont développées dans le cadre de mandats donnés par l'État, les collectivités locales ou l'UE, pour pallier à l'insuffisance de l'initiative privée. La gestion sécurisée des fonds privés auxquels l'État a souhaité donner une protection particulière réalisée par les services bancaires de la CDC, et la gestion de l'épargne réglementée collectée par le fonds d'épargne de la CDC constituent ses deux missions de services publics. Elle recoit les dépôts des professions juridiques réglementées concourant au service public de la justice avec notamment l'exclusivité de la gestion des fonds des notaires. Depuis plus d'un siècle, la CDC gère les avoirs d'importants régimes de retraite publics. Aujourd'hui, la direction retraite et solidarité de la CDC gère 46 organismes de retraite dont des grands régimes de retraite pour les personnels titulaires et contractuels des trois fonctions publiques et les ouvriers de l'État. L'institution gère ainsi indirectement 3,3 millions de pensionnés (soit 1 Français sur 5 en 2013) par le biais de la relation avec 75 000 employeurs publics.

Les établissements de crédit doivent reverser la majeure partie des encours de livrets réglementés (livrets A et assimilés, LDD et LÉP) collectés au fonds d'épargne de la CDC. Le fonds d'épargne de la CDC et les banques utilisent cette épargne réglementée pour financer principalement le logement social et la politique de la ville, les PME et les infrastructures durables. Le fonds d'épargne centralise ainsi en moyenne 65 % des encours totaux des livrets A et des LDD et 70 % des encours totaux des LÉP. Conformément à la loi, les emplois du fonds d'épargne sont fixés par le ministre chargé de l'Économie et les sommes centralisées sont prioritairement employées au financement du logement social. Afin d'assurer à tout moment les ressources nécessaires au fonds d'épargne, le montant des dépôts centralisés au titre du livret A et du LDD doit toujours être supérieur ou égal à 125 % de l'encours de prêts au logement social et à la politique de la ville du fonds d'épargne. De façon préventive, lorsqu'un seuil de 135 % est franchi à la baisse, la CDC en alerte l'État et les établissements distributeurs (ACPR, 2012).

La CDC a un rôle de soutien à l'économie qui est inscrit dans la loi de modernisation de l'économie de 2008: « La Caisse des Dépôts est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises ». Avec son plan stratégique « Elan 2020 », la CDC affirme son identité d'investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays sur ses activités concurrentiels. Ce plan s'articule sur la promotion

également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable » (article 143 de la loi du 15 mai 2001).

du développement durable, l'aide aux PME, l'aide aux universités et la construction de logements en intégrant de façon plus affirmée ses filiales dans ces missions.

2.3. Le désengagement de l'État du secteur de l'assurance

En France, jusqu'au début des années 1990, l'intervention de l'État dans le secteur de l'assurance s'est en partie exercée par la détention du capital de trois sociétés d'assurances (UAP, AGF et GAN) et de la CNP, établissement public créé en 1850. Dans un secteur depuis lors presque entièrement privatisé, elle repose désormais sur le contrôle de l'activité et de la solvabilité de toutes les sociétés d'assurances opérant sur le territoire de la France.

Bien que le secteur de l'assurance ait connu au cours des vingt dernières années une diminution du nombre total de sociétés, il reste en 2012 un secteur concurrentiel avec un total de 357 sociétés (tableau 6). Cependant, le nombre total de sociétés d'assurances en France ne traduit pas la réalité du marché, car un même groupe rassemble plusieurs entités juridiques. En particulier, un groupe qui exerce des activités d'assurance de dommages et des activités d'assurance vie doit les exercer au sein de deux entreprises juridiquement distinctes. En 2012, sur un nombre total de 357 sociétés, 29 % d'entre elles exerçaient des activités d'assurance vie et 64 % des activités d'assurance dommage. La concentration du secteur est comparable à la moyenne européenne, les cinq premiers groupes représentent 46 % du marché français de l'assurance, les dix premiers 79 % (FFSA, 2013). Depuis le 1^{er} janvier 1993, le passeport européen, *via* la libre prestation de services, permet aux sociétés d'assurances de l'Espace économique européen de proposer leurs services sur le territoire français sans y être établi. Il est un vecteur largement utilisé pour s'implanter en France. Entre 1995 et 2012, le nombre de sociétés communautaires ayant été habilitées à exercer une activité en France a progressé de 175 %, passant de 382 en 1995 à 1 050 en 2012.

Désormais, seules trois sociétés d'assurances se rattachent plus ou moins étroitement au secteur public: la COFACE, la CCR, et la CNP. La COFACE qui, bien qu'ayant cessé d'appartenir au secteur public, conserve sa mission de service public pour les opérations d'assurance-crédit liées au commerce extérieur et d'assurance des investissements à l'étranger. Elle a été privatisée en 1994 et est aujourd'hui une société anonyme filiale à 100 % du groupe bancaire Natixis. Elle gère, pour le compte de L'État, des garanties destinées à soutenir les exportations françaises et les investissements français à l'étranger et qui portent sur des risques non assurables par le marché privé. Ces garanties publiques sont un des éléments importants de la politique de l'État de soutien au développement international des entreprises françaises. L'État, qui verse une commission à la COFACE dans le cadre d'une convention financière, perçoit les primes et verse, le cas échéant, les indemnités aux assurés. La CCR, créée en 1946, est depuis 1992 une société anonyme

Tableau 6: Évolution du nombre de sociétés d'assurance.

Nombre d'organismes d'assurance	au 31 décembre 1995	au 31 décembre 2002	au 31 décembre 2012	
Sociétés d'assurance vie et mixte	139	136	102	
Sociétés d'assurance non-vie	411	345	229	
Succursales de pays tiers	21	14	6	
sous-total entreprises d'assurance	571	495	337	
Sociétés de réassurance	-	_	20	
Code des assurances	571	495	357	
Sociétés de l'EEE habilitées à exercer en LPS en France	382	689	1050	

Source: rapports ACAM, ACPR.

détenue à 100 % par l'État qui prend en charge les opérations d'assurance et de réassurance des risques exceptionnels (les risques liés au transport, aux installations nucléaires, les risques de catastrophes naturelles, les risques d'attentats et d'actes terroristes). Ces activités de réassurance avec la garantie de l'État représentent 62 % de son chiffre d'affaires en 2012. Elle gère également pour le compte de l'État six fonds publics, dont le Fonds national de gestion des risques en agriculture et le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui n'ont pas de personnalité juridique. La CNP est née en 1959 de la fusion de deux caisses publiques d'assurances puis transformée en 1992 en société anonyme appartenant au secteur public et rebaptisée CNP Assurances. Elle est introduite en bourse en 1998, 22 % de son capital ont été mis sur le marché. La CDC est le principal actionnaire de la CNP Assurances avec 40 % de son capital devant LBP et le Groupe des Caisses d'épargne qui détiennent par l'intermédiaire d'une société commune près de 36%. La participation de l'État n'est plus que de 1,09% et celle du public est passée à plus de 23 %. Ses activités concernent pour l'essentiel la conception et la gestion de produits d'assurances de personnes. La distribution de ces produits s'appuie principalement sur les réseaux de LBP, des Caisses d'épargne et du Trésor public, qui lui assurent au total 22 100 points de vente. La CNP Assurances est, depuis 1991, le premier intervenant en France dans le secteur de l'assurance de personnes, avec près

de 18,6 % de part de marché¹². Avec plus de 11 % du total des cotisations perçues par les sociétés d'assurance en France, elle occupe depuis plus de dix ans la deuxième place dans le classement des dix premiers grands groupes d'assurance (tableau 7).

Tableau 7: Évolution du classement des 10 premiers groupes d'assurances (en total cotisations perçues).

1995	2002	2012
UAP	AXA	AXA
AXA	CNP	CNP
CNP	AGF	BNP-Paribas Cardif
AGF	Groupama	Groupe Crédit agricole assurance
Predica/Pacifica	Predica/Pacifica	Groupama
GAN	Generali France	Covea (MAAF, MMA, GMF)
Groupama	Cardif	Generali France
Generali France	Sogecap	Allianz France
Mutuelles du Mans	ACM	Sferen
Commercial Union France	Aviva France	Société générale insurance

Source: rapports ACAM, ACPR.

En 1995, les trois sociétés nationales faisaient partie des dix premiers groupes d'assurance en France, elles occupaient respectivement la première place pour l'UAP, la quatrième place pour les AGF et la sixième place pour le GAN. Après la privatisation de l'UAP, sa fusion en novembre 1996 avec la société Axa va donner naissance au numéro un mondial de l'assurance. En 2012, le groupe Axa est de loin le premier groupe d'assurance français avec près de 38 % du marché. En 2009, la société AGF disparaît au profit d'Allianz France, filiale de l'assureur allemand Allianz qui après avoir acheté 58% du capital des AGF en 1997, devient l'unique actionnaire en 2007. Quant à la troisième société nationale, le GAN, elle est rachetée en 1998 par la société d'assurance mutuelle Groupama qui devient en 2002 le quatrième groupe d'assurance français. Les sociétés françaises d'assurance prennent la forme juridique soit d'une société anonyme qui est une société commerciale à but lucratif disposant d'un capital social élevé (Axa pour certaines sociétés de son groupe, CNP-Assurances, Allianz France, Generali France) soit d'une société d'assurance mutuelle qui est une société civile sans but lucratif dont les assurés sont les sociétaires (Axa pour certaines sociétés de son groupe,

^{12.} Sources: les sites de la COFACE, de la CCR et de la CNP Assurances.

Groupama, Covéa) mais un même groupe peut être constitué de sociétés anonymes et de sociétés d'assurance mutuelle ou mutuelles d'assurance¹³.

Une interpénétration désormais forte entre les secteurs de l'assurance. bancaire et financier est l'une des résultante du décloisonnement du système financier. Les banques ont développé des activités d'assurance, la « bancassurance », et les sociétés d'assurance ont développés des activités de banques et des activités financières. En 2012, les filiales des trois grandes banques BNP Paribas, Crédit agricole et Société générale étaient classés dans les dix premiers groupes d'assurance en France (tableau 7). Le secteur français de l'assurance se caractérise par la variété de ses réseaux de distribution mais, le réseau des guichets des établissements de crédit ou de « bancassurance » est le principal mode de distribution des produits d'assurance vie-capitalisation. En 1995, 56 % du chiffre d'affaires de l'assurance vie-capitalisation étaient réalisés dans les guichets d'établissement de crédit et financier, ce même mode de distribution ne réalisait que 4% du chiffre d'affaires de l'assurance dommages. En 2012, le réseau de bancassurance a réalisé 63 % du chiffre d'affaires de l'assurance vie-capitalisation et 12 % du chiffre d'affaires de l'assurance dommages (tableau 8). Une interdépendance croissante entre les secteurs de l'assurance et bancaire et l'existence de masses financières considérables influant sur l'économie justifient un contrôle de l'État.

Tableau 8 : Évolution de la répartition du chiffre d'affaires selon les modes de distribution (en %).

	1995	2002		2012		
	Vie- capitalisation	Dommages	VC.	Domm.	VC.	Domm.
Réseau de	56	4	61	8	63	12
bancassurance*						
Agents généraux	12	40	8	35	7	34
Courtiers	7	20	9	19	11	18
Salariés	19	4	16	2	16	2
Sociétés sans	-	29	_	33	_	33
intermédiaires						
Autres modes	6	3	6	3	3	1

^{*} Guichets d'établissements financiers, de la Poste et du Trésor pour 1995 et 2002.

Source: rapports ACAM, ACPR.

Les groupes d'assurances français financent l'économie en plaçant l'épargne de long terme qui leur est confiée, au travers notamment de l'assurance

^{13.} Les mutuelles d'assurances ne sont pas des mutuelles ou des sociétés mutualistes qui elles garantissent les remboursements de frais de soins médicaux et qui relèvent du Code de la mutualité et non du Code des assurances. De même, les institutions de prévoyance et de retraite qui pratiquent des opérations d'assurance ne relèvent pas du Code des assurances mais du Code de la sécurité sociale.

vie. Entre 1993 et 2012, l'encours des placements de l'ensemble des sociétés d'assurance a été multiplié par plus de 5,5. Ils ont investi à fin 2012 plus de 1 716 milliards d'euros dans l'économie (figure 5). Le financement se fait principalement par l'acquisition d'obligations et d'OPCVM à revenu fixe et par l'achat d'actions et d'OPCVM à revenu variable. En 2012, les sociétés d'assurance ont placé dans les obligations et OPCVM à revenu fixe près de 74 % des sommes collectées par l'activité de l'assurance vie-capitalisation et plus de 61 % des sommes confiées au travers de l'assurance dommages (figure 6).

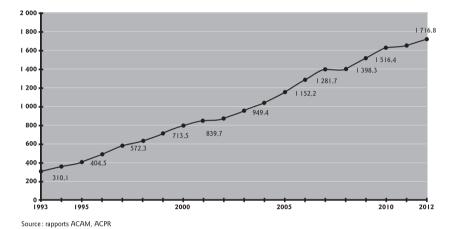


Figure 5 : Encours des placements de l'ensemble des sociétés d'assurance au 31 décembre (valeur de bilan en milliards d'euros), 1993-2012

L'internalisation de la mission fondamentale de financement de l'économie semble désormais être assurée par un secteur financier public réduit à un nombre limités d'organisations dont certaines détenues par l'État et un secteur financier privé supervisé et régulé par deux autorités adossées à la Banque de France 14 (figure 7). L'octroi de garanties et les prêts, constituent

^{14.} Afin de limiter les effets de la crise sur le système financier français, le gouvernement français avait mobilisé à partir de 2008 une enveloppe globale de 360 milliards d'euros, dont 320 milliards d'aide à la liquidité via la SFEF, et 40 milliards pour le renforcement des fonds propres via la SPPÉ (Rey, 2012). La SFEF a été créée le 17 octobre 2008 par l'État qui en détient 34 % et les principales banques françaises pour faciliter l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers en procédant à des émissions obligataires en Euro et en autres devises, garanties par l'État, et en distribuant le produit sous forme de prêts aux établissements de crédit. De novembre 2008 à fin septembre 2009, date de la dernière émission obligataire garantie, la SFEF a levé l'équivalent d'environ 77 milliards d'euros. Depuis, le rôle de la SFEF a été d'assurer le service de la dette garantie par l'État auprès des investisseurs institutionnels mais elle pourrait reprendre son activité d'émissions garanties par l'État dans des conditions exceptionnelles d'illiquidité les marchés financiers. La SPPÉ a été créée en octobre 2008 par l'État qui en détient

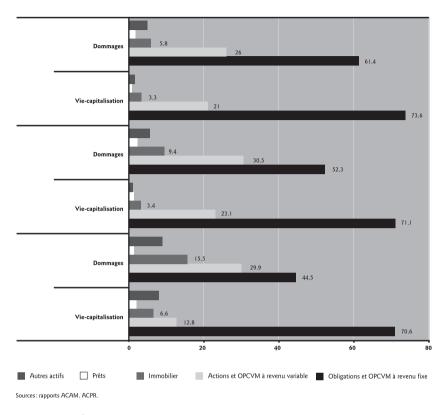


Figure 6: Évolution de la structure des placements des sociétés d'assurance (valeur de bilan, répartition en %)

les deux principaux outils financiers utilisés par le secteur financier public pour financer l'économie. Ainsi en 2010, sur les 204,7 milliards d'euros mobilisés par l'État pour le financement de l'économie, 67% étaient de la dette garantie et 13% des prêts. L'État reçoit de ses participations dans les entreprises financières des recettes non fiscales variables, elles sont passées de plus de 3,2 milliards d'euros en 2010 à plus de 1,5 milliards d'euros en 2013 (Cour des comptes, 2014).

^{100%} afin d'apporter des fonds propres aux établissements financiers. Elle a maintenu des financements exceptionnels jusqu'en novembre 2009 et auprès de BPCE jusqu'en mars 2011 et reste aujourd'hui actionnaire de Dexia avec 44,4% du capital. Au total, la SPPÉ a apporté 20,75 milliards d'euros aux banques.

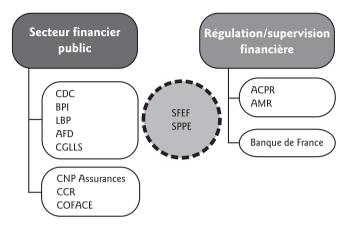


Figure 7 : L'internalisation du financement de l'économie française par des organisations publiques aujourd'hui.

Conclusion:

Le secteur financier public français a-t-il un avenir?

Au cours des trente dernières années, les secteurs bancaire, financier et d'assurance se sont profondément restructurés, le nombre des acteurs qui les composent s'est progressivement réduit, l'interdépendance entre ces acteurs s'est fortement accrue. L'État français s'est progressivement désengagé de ces secteurs en tant qu'État actionnaire tout en développant ses missions de contrôle, de protection et de régulation. En 2014, soit trente ans après la loi bancaire, qui a été le point de départ de la profonde mutation du système financier français, le secteur bancaire, financier et d'assurance public se résume à trente-trois établissements régies par le Code monétaire et financier et le Code des assurances 15 qui sont, comme les établissements du secteur privé, contrôlés et régulés par deux autorités publiques adossées à la Banque de France, l'ACPR et l'AMF. La CDC, qui a filialisé ses activités concurrentielles, est un acteur actif du système financier français qui a vu l'éventail de ses missions s'ouvrir depuis ces trente dernières années. L'intervention publique dans les activités bancaires, financières et d'assurance se fait désormais au travers de trois établissements, LBP, la CDC et la BPI, qui ont pour principale mission le financement et le développement de l'économie française. Quel est l'avenir de ces établissements? Le processus de désengagement de l'État n'est peut-être pas achevé. Sous la pression de l'idéologie libérale selon laquelle les services bancaires, financiers et d'assurance peuvent être parfaitement

^{15.} Quatre banques publiques, dix-huit caisses de Crédit municipal, sept sociétés financières et deux institutions financières spécialisées et deux sociétés d'assurances.

assurés par la seule initiative privée, n'y a-t-il pas le risque que ces établissements publics disparaissent et que l'intervention de l'État se limite à une mission de contrôle et de supervision?

Deux scénarios sont envisageables quant à l'avenir du secteur financier public français. Un premier scénario où le secteur public verrait sa place se renforcer au sein du système financier, LBP par exemple consoliderait sa place de sixième banque française. Dans le second scénario, au contraire, les établissements publics seraient totalement ou partiellement privatisés et l'État devrait contrôler et superviser un nombre très réduit d'établissements¹⁶. Le premier scénario serait d'autant plus préférable que la croissance économique est faible, l'État pourrait ainsi intervenir pour influencer le crédit bancaire. Depuis la crise financière de 2007, plusieurs travaux théoriques et empiriques ont montré que, par leur comportement moins cyclique, les banques publiques favorisent la croissance économique. Les banques publiques maintiendraient voire augmenteraient leur niveau de crédit dans des contextes de crises atténuant ainsi leurs effets. S. Andrianova (2012) montre, à partir d'un modèle à deux catégories de banque, une banque privée et une banque publique, que la banque publique participe davantage à la croissance économique que la banque privée. Plusieurs résultats empiriques tendent à le vérifier. Ainsi, A. Micco et alii (2007), qui comparent sur la période 1995-2002 et sur un panel de 179 pays les performances des banques selon leur statut privé ou public, concluent que dans les pays industrialisés, les banques publiques ne sont pas moins performantes que les banques privées. Des études empiriques menées sur des échantillons de plusieurs pays et sur de longues périodes ont montré que les banques publiques étaient moins sensibles que les banques privées aux fluctuations du cycle économique (Duprey, 2012; Brei et Schclarek, 2013). À en croire les conclusions de ces études, le secteur financier public aurait un avenir.

Quel que soit le scénario, les missions de contrôle et de supervision des acteurs du système financier français par l'État vont être modifiées par la mise en place de l'Union bancaire qui confie à la BCE la mission de supervision des établissements et laissera aux autorités nationales les missions de protection des clients, de lutte contre le blanchiment et de supervision des établissements de pays tiers. Le statut de banque publique est-il compatible avec une Union bancaire, une banque appartenant à un État membre peut-elle être supervisée par la BCE? L'un des objectifs de cette union est de déconnecter le risque bancaire du risque souverain en soutenant les établissements en difficulté par des financements communautaires du MES sans passer par les budgets des États. La réalisation de cet objectif ne suppose-t-elle pas la fin des banques et établissements publics? Si une banque publique était en difficulté son principal actionnaire étant l'État, son

Par exemple, Castel et Pastré (2010) envisagent un scénario dans lequel LBP appartiendrait, en 2019, à Bank of America, Barclays and Fidelity Investments.

renflouement impactera automatiquement le budget de l'État, ce qui serait contraire aux principes de l'Union bancaire.

Bibliographie

- ACP, 2013, « La situation des grands groupes bancaires français à fin 2012 », Analyses et synthèses, Paris, ACP, n^0 13.
- ACP, 2013, « La situation des principaux organismes d'assurance en 2012 », Analyses et synthèses. Paris, ACP, n^0 19.
- ACPR, 2013, «Les chiffres du marché français de la banque et de l'assurance 2012 », rapport annuel, Paris, ACPR.
- Andrianova S., 2012, "Public banks and financial stability", Economics Letters, n^{os} 86-88.
- BANCE P. et REY N., «La Poste: emblème du service public à la française ou futur groupe leader européen?», dans L. Bernier, *Public Enterprises Today: Mission, Performance and Governance. Learning from Fifteen Cases*, Bruxelles, CIRIEC-Peter Lang, à paraître.
- BLANQUÉ P. et CONTAMIN R., 2005, «Valeurs communes et diversité des modèles mutualistes » dans O. Pastré et alii, La Nouvelle Économie bancaire, Paris, Economica.
- BOSONO B., 2001, « Do Banks Have a Future? A Study on Banking and Finance as We Move into the Third Millennium », *Journal of Banking & Finance*, n^o 25.
- Brei M., Schclarek A., 2013, «Public Bank Lending in Times of Crisis», *Journal of Financial Stability*, n^0 9.
- Castel M. et Pastré O., 2010, « 2019: What Will European Banking Look Like? », Revue d'économie financière, nº 96.
- CÉCEI, Rapport annuel 1999, 2002, 2008, 2009.
- Chabanas N. et Vergeau E., 1996, « Nationalisations et privatisations depuis 50 ans », *INSEE*, no 440.
- Cour des Comptes, 2012, L'État et le financement de l'économie, rapport public thématique.
- Cour des Comptes, 2013-2014, Les recettes de l'État, exercices 2012 et 2013.
- Duprey T., 2012, « Bank ownership and credit cycle: the lower sensitivity of public bank lending to the business cycle », Paris, Banque de France, document de travail n^0 411.
- FFSA, Rapport annuel, 1995, 2002, 2012.
- Haut Conseil du secteur financier, 2001, *Un secteur financier public, pour quoi faire*?, rapport de décembre 2001.
- IANNOTTA G., NOCERA G., SIRONI A., 2007, «Ownership structure, risk and performance in the European banking industry», *Journal of Banking & Finance*, n^o 31.
- Institut français d'information juridique, 2014, *Code monétaire et financier*, version consolidée du code.

Institut français d'information juridique, 2014, *Code des assurances*, version consolidée du code.

- MATHERAT S., 2013, «Banques : quel business model après la crise ?», Revue d'économie financière, n^0 112.
- MICCO A., PANIZZA U. et YAÑEZ M., 2007, « Bank ownership and performance. Does politics matter? », *Journal of Banking & Finance*, n^0 31.
- OCDE, 2012, «France», dans Statistiques bancaires de l'OCDE: comptes des banques 2012, OCDE.
- OCDE, 2000, Bank Profitability: Financial Statements of Banks, OCDE.
- REY N., 2012, « États et systèmes financiers européens : une relation biaisée », dans P. Bance, L'Action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- ULLMO Y., 2005, «La banque, pour quoi faire?» dans O. Pastré *et al.*, *La Nouvelle Économie bancaire*, Paris, Economica.

Chapitre 8

La remunicipalisation de l'eau à Paris et l'internalisation des missions de service public

Pierre Bauby et Mihaela Similie

La remunicipalisation de l'eau à Paris a suscité un grand intérêt aussi bien en France qu'à l'étranger, tant d'un côté l'eau est un service public essentiel et une ressource vitale qui est au cœur des enjeux environnementaux, tant d'un autre côté Paris représente une capitale porteuse de nombreux symboles historiques. Ce processus a d'ailleurs fait déjà l'objet de plusieurs articles qui traitent certains aspects du processus de remunicipalisation. (Barraqué, 2012; Pigeon, 2012; Valdovinos, 2012)

Dans le cadre de cet ouvrage sur l'internalisation des missions de service public, nous voudrions mettre l'accent sur les défis que la remunicipalisation a voulu relever quant à la définition des missions de service public par l'autorité publique responsable – en l'occurrence la ville de Paris –, à la manière dont ces missions sont confiées à un opérateur et aux rapports qui s'établissent entre ces acteurs essentiels. Nous avons eu l'occasion d'analyser les conditions et étapes, les principaux enjeux du processus de remunicipalisation lui-même, en particulier quant au rôle des autorités publiques, à la régulation du service public ou à la gouvernance (Bauby et Similie, 2013). Ce chapitre part de cette recherche pour se concentrer sur les différents aspects institutionnels, contractuels, de ressources, qui conditionnent ou influent l'internalisation des missions de service publics par les opérateurs.

S'il existe de nombreuses recherches sur les enjeux de gestion des services publics locaux et plus récemment sur des processus de remunicipalisation de ces services, l'objectif de ce chapitre n'est pas de comparer les gestions publique et privée du service public de l'eau à Paris, mais d'analyser l'évolution dans le temps des enjeux et des conditions de l'internalisation des missions de service public et la manière dont l'autorité organisatrice exerce son rôle dans ses relations avec les opérateurs du service, qu'ils soient publics ou privés.

Dans ce que l'on peut qualifier d'« idéal type » de l'internalisation des missions de service public, l'autorité publique définit les objectifs, missions et obligations de service public, dont elle charge un (ou des) opérateur(s) de leur mise en œuvre par un cahier des charges ou un contrat, et dont elle contrôle ensuite la bonne exécution. L'internalisation des missions implique

une gouvernance partenariale, reposant sur une responsabilité publique effective, l'organisation de la participation des usagers, la régulation et l'évaluation. Qu'en est-il ici? Quelle était en la matière la situation antérieure à la remunicipalisation? Celle-ci a-t-elle amené des transformations essentielles? Quelle est la situation aujourd'hui?

Plus généralement, les missions de service public sont étroitement liées aux finalités de ces services, aux objectifs d'intérêt général à atteindre par l'intermédiaire de ces services et aux besoins des usagers qu'ils permettent de satisfaire.

Les services publics ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence et des règles de marché, mais sont organisés et régulés sur la base de normes spécifiques dans trois objectifs qui constituent le trépied de leur légitimité:

- garantir à chaque habitant le droit d'accéder à des biens ou services essentiels:
- construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée;
- prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable, économique, social et environnemental.

Ce sont ces finalités que recouvrent les missions de service public.

La jurisprudence française rappelle qu'une mission de service public est assignée par acte d'autorité publique pour des fins d'intérêt général¹. La législation française ne limite pas au secteur public la sphère des entités pouvant être investies d'une mission de service public: au-delà des administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, toute autre organisme peut en principe être investi d'une telle mission².

À l'inverse, le caractère d'organisme public ne suppose pas nécessairement l'existence des missions de service public. C'est la responsabilité de l'autorité publique de définir les missions de service public, en caractérisant les besoins auxquels elles répondent, les prérogatives de leurs destinataires – usagers ou clients –, les finalités qui leur sont assignées, c'est-à-dire de caractériser les cas dans lesquels l'intervention publique est nécessaire, de déterminer dans quelles conditions elles doivent être remplies, de contrôler leur exécution³. Une fois investi d'une mission de service public, l'organisme doit assurer cette mission et fonctionner en conformité avec celles-ci.

^{1.} TC, 28.03.1955, arrêt Effimieff, accessible sur http://www.legifrance.gouv.fr.

^{2.} Voir article 1 de la loi n^o 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République.

^{3.} La jurisprudence citée ci-dessus a considéré qu'en attribuant à certaines entités le caractère d'établissements publics, l'autorité publique (en l'espèce le législateur) « a ainsi expressément manifesté son *intention d'assigner* à ces organismes [...] une mission de service public [...] et, corrélativement, de les soumettre, qu'il s'agisse des prérogatives de puissance publique attachées à cette qualité ou des sujétions qu'elle entraîne, à l'ensemble des règles de droit public correspondant à cette mission ».

Les autorités publiques assurent le suivi et le contrôle de ces obligations et, le cas échéant, prennent les mesures de nature à remédier aux défaillances.

Cependant, longtemps, les « missions » de service public ont été peu explicites. Le cas du service public de l'eau à Paris ne fait pas exception. Ainsi, dans la période de gestion déléguée des différentes composantes du service de l'eau sur la base notamment des deux contrats d'affermage de 1984 pour la distribution de l'eau sur les rives droite et gauche de la Seine et du contrat de concession de 1987 pour la production de l'eau, les « missions » à accomplir par les opérateurs n'étaient explicitement définies en tant que telles que dans le contrat concernant la production de l'eau. Les contrats avec les délégataires privés contenaient une série de tâches et obligations techniques, financières, administratives, concernant le personnel, etc. C'est ici un cadre d'action pour la gestion du service que l'on peut soumettre à une analyse comparative par rapport à celles qui existent aujourd'hui. Après la remunicipalisation, en effet, et même si des éléments avaient été précisés au fur et à mesure d'avenants aux contrats initiaux, le statut de l'opérateur public chargé de la gestion du service et le contrat d'objectifs conclu avec la ville énumèrent expressément un ensemble de « missions » de celui-ci.

Plus généralement, c'est le développement du droit communautaire des services d'intérêt général qui a incité dans de nombreux cas à une formalisation beaucoup plus précise des missions et notamment des obligations de service public.

Après avoir présenté succinctement les principales caractéristiques du système français de gestion de l'eau (1) et spécificités de la situation parisienne (2), nous analyserons la situation qui prévalait en matière d'internalisation des missions publiques entre 1985 et 2009, avec les contrats de délégation (3), avant d'étudier ce qu'a changé depuis 2010 la remunicipalisation (4), puis de soulever les différents enjeux en matière de gouvernance et de régulation (5).

1. Le système français de gestion de l'eau

En France aujourd'hui, les opérateurs publics desservent 35% de la population en eau et 47% en assainissement (Bauby, 2009). Pour le reste de la population, la fourniture de ces services est assurée dans le cadre de contrats de délégation signés pour des périodes allant de 7 à 20 ans. Les municipalités peuvent s'associer dans des structures de coopération intermunicipale: syndicats intercommunaux, communautés des communes ou communautés urbaines; ainsi, le nombre de services de d'eau est d'environ 14 000 et les services d'assainissement sont au nombre d'environ 17 000 (Levraut, 2013).

La France est le seul pays en Europe où la gestion déléguée des services d'eau aux compagnies privées a une telle importance (EUREAU, 2009). Cela explique le fait que les grands groupes français sont les leaders

mondiaux dans ce secteur (Générale des eaux-Véolia, Lyonnaise des eaux-Suez) (Bauby, 2010).

La responsabilité des 36 000 communes françaises pour les services d'eau et d'assainissement date de la période de la Révolution et, à la différence des évolutions dans d'autres services de réseaux, les autorités locales ont eu toujours le droit d'organiser elles-mêmes la fourniture de l'eau dans leur communauté (Duroy, 1996).

Cependant, les municipalités françaises ont longtemps été empêchées de s'engager dans des activités économiques⁴. Ainsi, beaucoup des premiers réseaux français de distribution de l'eau ont été construits avec des initiatives privées et les pratiques de délégation des services d'eau aux compagnies du secteur privé se sont développées. La *Compagnie générale des eaux* et la *Lyonnaise des eaux* trouvent leurs origines dans la fourniture d'eau potable et dans l'assainissement au XIX^e siècle (la première en 1853 et la seconde en 1880).

Au tournant du xx^e siècle, le Conseil d'État français a reconnu le droit des communes de développer certaines activités économiques à condition qu'aucune société privée ne soit pas disposée de le réaliser (« circonstances exceptionnelles », arrêt Bonnardot du 7 août 1896). En 1926, deux décrets (le décret-loi du 5 novembre et le décret-loi du 28 décembre) autorisent expressément les communes à exploiter directement des entreprises commerciales de service public. En 1933, le Conseil d'État français (arrêt Lavabre du 23 juin 1933) consacre la légalité de l'intervention communale dans la sphère économique et commerciale, si deux conditions sont remplies : une carence, ou au moins une insuffisance de l'initiative privée, et un intérêt public local. La carence de l'initiative privée comme condition nécessaire pour créer un service public industriel et commercial a subsisté dans la jurisprudence du Conseil d'État jusqu'en 2006⁵. Progressivement, dans la première moitié du XX^e siècle, un relatif équilibre entre la fourniture par les secteurs public et privé s'est développé dans le secteur de l'eau. Cette situation a été inversée dans la deuxième moitié du xx^e siècle quand, en particulier dans la période des décennies 1960-1980, les autorités locales françaises, contrairement à celles d'autres pays européens, ont de plus en plus délégué les services d'eau et d'assainissement aux compagnies privées.

Dans ce secteur, la plupart des contrats de délégation prennent la forme de l'affermage, actuellement dominant, et de concession⁶. Dans les deux types de relations contractuelles le titulaire du contrat est rémunéré par le produit du prix du service payé par l'usager. La différence entre affermage et

^{4.} Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le décret du 2-17 mars 1791 qui proclamait dans son article 7 la liberté du commerce et de l'industrie s'opposait à l'intervention des personnes publiques autre que l'État sur le marché, parce que cela pouvait fausser le jeu de la concurrence et entraver les principes établis par ce décret.

^{5.} Arrêt du 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris.

Pour une analyse de la contribution de la jurisprudence du Conseil d'État français dans la promotion du contrat d'affermage dans le secteur de l'eau, voir Pezon, 2011, 57-76.

concession tient à l'ampleur des tâches confiées au délégataire par l'autorité publique et, plus précisément, à la nature des travaux qu'elle confie à l'entreprise privée: le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'un réseau, alors que le fermier reçoit un ouvrage déjà constitué, qu'il doit entretenir et gérer (Bauby, 2011a, 68).

Plusieurs raisons expliquent le développement de la délégation. En premier lieu, la production et la distribution d'eau impliquent nécessairement des procédures de traitement de plus en plus exigeantes en termes de santé publique, d'environnement et de standards de qualité; le traitement des eaux usées a évolué et l'assainissement est aujourd'hui réglementé (Bauby, 2011b). En cas de contraintes budgétaires ou de règles comptables strictes, la gestion déléguée rend possible l'appel à des investissements privés. La gestion déléguée permet aussi l'introduction de logiques d'entreprises pour remplacer la gestion administrative et encourager l'efficacité de la gestion. Les contrats de délégation évitent aux élus de prendre la responsabilité des augmentations des prix de l'eau et, plus généralement, du coût de gestion du service.

Cette combinaison des facteurs explique que, de manière générale, la gestion déléguée a permis d'améliorer non seulement l'innovation et l'excellence technique mais aussi la flexibilité de la gestion, les économies d'échelle, etc.

Mais il faut aussi remarquer que l'une des raisons du succès de la délégation a tenu au fait que, jusqu'en 1990, la gestion déléguée a été utilisée en France, pendant de nombreuses années, comme un moyen important de financement des activités politiques et des campagnes électorales en l'absence de financement public (Bauby, 2009). Dans certains cas, cela a encouragé le développement des pratiques de corruption et cela a conduit au vote de la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques adoptée le 29 janvier 1993.

Le système français de concession-délégation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ancré dans 150 ans d'histoire et de tradition, a permis des améliorations de qualité et d'efficacité dans un secteur pour lequel l'organisation administrative n'est pas toujours bien adaptée, en particulier pour intégrer les avancées technologiques dans le domaine du traitement, de la distribution et de l'assainissement.

Cependant, le système français est caractérisé par un marché oligopolistique, c'est-à-dire par l'existence de deux grands groupes qui structurent le marché, même si existent également des petits opérateurs ⁷ et l'existence de déséquilibres profonds, en particulier en termes d'asymétrie structurelle de connaissance et d'expertise entre les autorités organisatrices et les délégataires.

^{7.} Le secteur de l'eau représente en France plus de 1 % du PIB.

Les opérateurs ont utilisé les marges de manœuvre existant dans le système pour obtenir des profits très importants basés sur l'exploitation possible de rentes de monopole. Ils ont développé des intégrations verticales et horizontales qui ont créé un cadre concurrentiel oligopolistique.

Depuis le début des années 1990, une série des réformes législatives et managériales ont été introduites en réponse aux préoccupations publiques croissantes sur les questions de l'eau en France et dans le monde. Ces réformes ont donné aux autorités organisatrices des pouvoirs plus larges en termes de fixation d'objectifs, de contrôle et de régulation, pour renforcer la concurrence, accroître la transparence, développer des mécanismes incitatifs et réunir une expertise à leur disposition. Cependant, ils n'ont pas mis fin à l'asymétrie structurelle entre les autorités locales et les délégataires. Dans certains cas, la fourniture des services d'eau et d'assainissement a été « remunicipalisée ». Dans d'autres cas, les autorités locales ont obtenu une masse critique en termes d'influence qui leur permet de remplir leur rôle de manière plus effective; les exemples les plus frappants sont peut-être ceux dans lesquels les autorités locales sont capables de se doter d'une expertise en opérant directement les services d'eau et d'assainissement dans une partie de leur zone administrative.

2. Quelques spécificités parisiennes

Depuis le milieu du XIX^e siècle, la ville de Paris a construit un service public de l'eau, dans l'objectif d'assurer la desserte des habitants et pour des préoccupations de santé publique.

La ville de Paris a une petite superficie (105 km²) et compte 2 257 981 habitants (2011), elle est très dense (21 504 habitants/km²). Son habitat est essentiellement collectif. Paris compte, début 2013, 93 920 abonnements au service de l'eau potable. La relation de fourniture du service s'établit entre l'opérateur de distribution et l'abonné qui n'est que dans très peu de cas le consommateur final. Cette prédominance de l'habitat collectif fait que, du point de vue de la densité d'abonnés, le réseau de Paris semble être le plus dense du monde⁸, Cela entraîne toute une série de difficultés en termes d'individualisation des relations avec les clients finals et d'accès aux données.

Pour son alimentation en eau potable, la ville de Paris utilise exclusivement des ressources hydriques situées hors de son territoire.

À la différence de beaucoup d'autres municipalités dans le monde, la ville de Paris possède deux réseaux de distribution, l'un pour l'eau non potable et un autre pour l'eau potable, dont l'essentiel a été conçu et réalisé entre 1855 et 1874.

Sylvain Rotillon, à la réunion de l'OPE sur l'organisation du service public parisien d'eau et d'assainissement du 27 juin 2010.

À Paris, le service public de production et de distribution de l'eau a été longtemps géré essentiellement par une régie publique, mais des acteurs privés ont toujours été, dans une certaine mesure, impliqués. En même temps, ici la gestion du service de l'eau (de toutes ses composantes ou sous-secteurs) n'a jamais été complètement gérée par des opérateurs privés.

Dès 1860, l'activité de facturation, d'encaissement des factures (y compris donc des taxes afférentes) et de relation avec les clients a été déléguée (contrat de régie intéressée) à la Compagnie générale des eaux (plus récemment connue comme filiale de Véolia), la commune n'ayant pas le droit d'avoir une activité économique (voir ci-dessus). Cette activité a été gérée par cette compagnie pendant plus d'un siècle. Mais toutes les autres prestations du service public d'eau (production, transport, distribution) sont assumées directement par la ville.

Une (première) rupture de ce modèle est intervenue entre 1985 et 2009, quand la gestion du service de la distribution de l'eau potable est déléguée à deux opérateurs privés et la production et le transport d'eau potable gérée par une société d'économie mixte, avec une participation minoritaire de ceux-ci.

Les municipalités Chirac (1977-1995) ont décidé de déléguer en 1985 la distribution à Générale des eaux (pour la rive droite de la Seine) et à Lyonnaise des eaux (pour la rive gauche). En 1987, la production de l'eau a été déléguée à une société d'économie mixte, dont le capital a été détenu majoritairement par la ville, tout en associant les deux délégataires des services de distribution. Ainsi, pendant 25 ans la production et la distribution d'eau potable à Paris ont été gérées dans le cadre de délégations de service public. Ces délégations venaient à échéance en 2009 (en ce qui concerne les contrats pour la distribution) et en 2011 (pour le contrat de production). Cependant, comme nous le verrons, certaines défaillances de définition des missions, de suivi et de contrôle de ces délégations par l'autorité organisatrice ont été constatées.

Au cours du premier mandat de la nouvelle municipalité Delanoë (2001-2008), l'autorité publique locale a d'abord cherché à reconstruire des capacités publiques d'expertise et de contrôle, ce qui a conduit à une renégociation des contrats de délégation. La majorité municipale parisienne élue le 16 mars 2008 (second mandat Delanoë) a fait de la remunicipalisation de l'eau un objectif de son programme, visant à gérer le service public d'eau sur de nouvelles bases, par un opérateur public unique, Eau de Paris; la remunicipalisation du service de l'eau est intervenue à l'issue des contrats de délégation de la distribution le 1^{er} janvier 2010.

Ce sont ces deux périodes que nous analyserons au regard de la définition des missions de service public, de leur internalisation par le(s) opérateur(s), de leur régulation et de la gouvernance 9 .

Pour la réalisation de cette étude, nous nous appuyons en particulier sur la version initiale des trois contrats de délégation.

3. Les trois contrats de délégation (1985-2009)

Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier la délégation. D'un côté, le besoin d'investissements dû en particulier au fait que le réseau n'était pas suffisamment entretenu¹⁰. D'un autre côté, pour créer des conditions d'émulation entre opérateurs qui partagent le marché parisien de distribution¹¹ et pour offrir les meilleures garanties d'efficacité¹² en eau potable, la ville de Paris utilise exclusivement des ressources hydriques situées hors de son territoire.

À quelques exceptions près, les dispositions des contrats de distribution de l'eau sont identiques et nombreuses (90 articles et huit annexes). Ils établissent le cadre de la délégation de la gestion et confient aux deux opérateurs l'exploitation du service de distribution de l'eau potable et de l'eau non potable (y compris d'un ensemble d'ouvrages). Les contrats confèrent à chacun des deux opérateurs « le droit exclusif d'assurer au profit des abonnés le service [...] [et] d'entretenir dans ledit périmètre [...] tous ouvrages et canalisations nécessaires au service ». Chaque opérateur est « responsable du fonctionnement du service qui lui est confié [...] [et] exploite le service à ses risques et périls ». Toutes les obligations contractées auparavant par la ville pour la gestion du service sont reprises par chacun des opérateurs: les travaux d'entretien et de réparation, les travaux de réalisation, de modification et d'entretien des branchements, la location, la réparation, l'entretien, le renouvellement des compteurs d'abonnés, la gestion des abonnées (cycle relève - facturation - contrôle des encaissements et correspondance avec les abonnés 13), etc. Surtout, les contrats les obligent à contribuer financièrement à des travaux d'entretien et de réparation relatifs aux branchements et compteurs, de renforcer, renouveler, rénover et étendre le réseau, d'installer des dispositifs de comptage, etc.

Les contrats consacrent expressément « le partage des responsabilités entre la ville et l'opérateur ¹⁴ ». Au regard du contenu des obligations contractuelles, la ville avait, d'un côté des obligations de contrôle et de suivi de l'exploitation du service par le délégataire et, d'un autre côté,

^{10.} Certains considèrent que cela aurait été dû au fait que les revenus financiers « servaient essentiellement à combler régulièrement les déficits financiers de nombreux domaines de la gestion municipale » (Barraqué, 2012, 907); voir également Sinaï, 2013, 13

^{11.} Voir le compte-rendu des débats de la réunion du conseil municipal.

Voir les motifs retenus dans le contrat de 1984 tel que signé avec la Générale des eaux (Véolia).

^{13.} Les contrats de 1984 ont prévu la constitution d'un GIE pour gérer la relation avec les usagers privés. Le GIE a été créé en juin 1985 mais, en fait, la Compagnie générale des eaux a réalisé la gestion car elle disposait depuis 1860 des moyens nécessaires, en particulier des fichiers clients.

^{14.} Voir l'annexe II de chacun des contrats sur les «relations entre les gestionnaires et le service technique de la ville pour l'exploitation ».

des obligations directes liées au fonctionnement du service. Ces dernières obligations n'étaient pas moins importantes. En fait, compte tenu que la demande faite aux distributeurs de financer les investissements a été limitée, les contrats conclus avec les deux opérateurs privés ont la nature juridique de contrats d'affermage 15. Ainsi, la ville est restée responsable en particulier pour les grands travaux de distribution et les investissements liés aux extensions des réseaux, mais il semble qu'ils aient été limités. La ville de Paris était aussi responsable, par sa régie de production de l'eau, de l'approvisionnement des réseaux de distribution d'eau potable et non potable (quantité, pression, traitement, qualité des eaux hors pollution ou nuisances dont l'origine se situerait dans les réseaux). Elle était tenue de garantir la fourniture de l'eau potable et les délégataires devaient veiller à ce que le rendement réel du réseau de distribution ne soit pas inférieur de plus de huit points au rendement constaté en 1984 (au cas où ce rendement ne serait pas atteint, le délégataire concerné en supporterait les conséquences économiques).

En ce qui concerne ses pouvoirs et responsabilités de contrôle, les contrats confèrent à la ville une série d'obligations et, selon le cas, des facultés. Les dispositions contractuelles établissent aussi certaines obligations de contrôle par les opérateurs (par exemple, en ce qui concerne la qualité de l'eau distribuée). Elles disposent en même temps que la ville « conserve le contrôle du service et doit obtenir tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations ». La ville a une obligation, une « mission de contrôle », mais peut choisir de la réaliser « elle-même ou éventuellement par l'intermédiaire d'un organisme de contrôle librement désigné par elle ».

Concernant l'objet du contrôle, il vise à « s'assurer que le service est effectué avec diligence » par les gestionnaires « conformément aux *usages* de la ville » et « à tout moment ». « Toute anomalie constatée *contradictoirement* devra être supprimée dans un délai maximal d'un mois. »

Les contrats ont prévu une série d'obligations et de responsabilités pour les gestionnaires, en particulier: le fonctionnement continu¹⁶ du service; la qualité du service vis-à-vis des utilisateurs; la protection et maintenance des réseaux à l'égard des pollutions ou nuisances dont l'origine se situerait dans les réseaux; l'entretien des ouvrages (réservoirs d'eau potable et non potable, postes de chloration et déchloration, canalisations) et installations mis par la ville à la disposition des gestionnaires¹⁷; les autres travaux

^{15.} Leur dénomination officielle est « contrat pour l'exploitation du service de distribution publique d'eau potable et d'eau non potable ».

^{16.} Voir notamment la définition de l'article 3 des annexes IX, « Dispositions applicables aux personnels de la CEP aux conventions de 1984 » : « La garantie de la continuité du service public exige l'exécution par les moyens habituels des travaux nécessaires au maintien de cette continuité, à toute époque et à toute heure, les dimanches et jours fériés comme les jours ouvrables, la nuit comme le jour dans les limites fixées par les lois et règlements. »

^{17.} La clause d'exclusivité ne concerne pas la dévolution des travaux neufs.

d'entretien et de réparation, de réalisation, modification et entretien des branchements; les travaux pour la location, la réparation, l'entretien, le renouvellement des compteurs d'abonnés; le suivi des états trimestriels de toutes les factures concernant la redevance assainissement et la redevance prélèvement et consommation établies aux usagers par les gestionnaires et du versement des produits encaissés selon un calendrier forfaitaire déterminé par les contrats, etc.

Les distributeurs devaient prêter leurs concours à la ville pour qu'elle accomplisse le contrôle en lui fournissant tous les documents nécessaires. Un chapitre spécial du contrat prévoyait l'obligation pour chacun des distributeurs de produire chaque année un compte-rendu technique et un compte rendu financier sous peine de sanction, par application d'une pénalité de 1% du montant des recettes pour l'année précédente. Au titre du compte rendu technique, l'opérateur avait l'obligation de fournir au moins les indications suivantes: volumes (distribués, vendus, reçus), nombre d'abonnés, effectifs du service, rendements et facturation, évolution générale des ouvrages, travaux de renouvellement et de grosses réparations effectués.

En vertu des contrats, la ville avait aussi un droit de sanction des distributeurs. Il s'agit en fait d'une série de facultés que la ville pouvait exercer afin d'appliquer des pénalités financières, pour les cas et selon les modalités de calculs convenus par la convention, de sanction coercitive (mise en régie provisoire) ou de sanction résolutoire (déchéance). Observons, par ailleurs, que dans tous les cas où n'étaient pas remplies certaines obligations contractuelles 18, même si ces défaillances affectent directement les usagers, les sanctions pécuniaires ne s'appliquent pas directement au profit des usagers affectés mais au profit de la ville.

En février 1987, la production et le transport de l'eau de Paris, jusqu'alors service municipal de la ville, sont délégués ¹⁹ à une société d'économie mixte (société anonyme régie par la législation sur les sociétés commerciales) créée à cet effet le 26 janvier 1987: la SAGEP (qui va devenir plus tard *Eau de Paris*, société anonyme, avant de donner naissance en 2010 à l'ÉPIC). 70 % de ses actions étaient détenues par la ville de Paris (le maximum légal étant de 80 % ²⁰), 14 % par les deux fournisseurs privés d'eau potable (CEP, filiale de la CGE et par Eau et force – Parisienne des eaux ²¹, filiale de Suez, chacune détenant 7 % du capital), le reste par la CDC et d'autres institutions. Au moment de la création de la SAGEP, la majorité des salariés était issue du

^{18.} Par exemple, en cas d'interruption partielle non justifiée privant d'eau potable plus de 500 abonnés pendant plus de 4 heures.

^{19.} Contrat de concession pour le service de production, de transport et partiellement de distribution de l'eau à Paris signé le 30 janvier 1987, modifié par 9 avenants (12 mai 1987, 23 décembre 1991, 20 mai 1992, 29 janvier 1997, 31 juillet 1998, 31 décembre 2003, 17 décembre 2004, 31 mai 2005 et 14 décembre 2006).

^{20.} Loi nº 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

^{21. «}La Parisienne des eaux » a été absorbée en 1992 par « Eau et force ».

service municipal d'eau de la ville de Paris. Le contrat avec la SAGEP a été signé pour une durée de 25 ans et avait la nature d'un contrat de concession.

La SAGEP était en charge de la production (eau potable et non potable, les installations et les usines de production d'eau de la ville de Paris), le transport et le renouvellement des usines de l'eau et des aqueducs. Un mandat de gestion et de contrôle des contrats d'exploitation de distribution publique des eaux à Paris lui est également confié, même si l'incompatibilité de principe de telles tâches était évidente, les deux opérateurs privés détenant une part du capital de SAGEP; même si cette part était très minoritaire, les risques de conflits d'intérêt existaient. Un compte-rendu du mandat de gestion et de contrôle des sociétés délégataires du service public de distribution des eaux à Paris, exercé par la SAGEP, devait être présenté chaque année et faire l'objet d'un débat du Conseil de Paris.

En 1987, la DPE est mise en place au sein de la mairie; elle a remplacé l'ancienne DSIC. L'ancien SCEVP devient le CRECEP. Ces seuls services qui restent au sein de la municipalité parisienne devaient permettre à celle-ci d'assurer ses responsabilités d'autorité organisatrice en relation avec, d'un côté, les deux opérateurs privés qui sont liés à la ville par des termes contractuels presque identiques et la société d'économie mixte.

Une situation nouvelle apparaît. En confiant les compétences de surveillance du contrat à un opérateur au lieu de l'exercer elle-même, la ville va progressivement perdre ses capacités de connaissance et d'expertise, nécessaires pour jouer son rôle d'autorité organisatrice, qu'il s'agisse de l'orientation comme du contrôle que doit exercer le déléguant sur le délégataire. Toute une série d'asymétries se développent débouchant sur des phénomènes de capture de la ville par ses opérateurs, dont rendent compte les études en termes de « rapports principal-agent » (voir chapitre III).

Comme rappelé ci-dessus, le contrat de concession avec la SAGEP indique expressément « les missions » de la société en charge de la production et du transport des eaux (titre II du contrat de 1984). Elles sont regroupées en trois catégories visant la « fourniture d'eau » (quantité, origine des eaux, points de livraison, pressions, qualités, sécurité), la « gestion et (la) valorisation du patrimoine » (travaux d'entretien et de grosses réparations, renouvellement et modernisation, travaux neufs, modifications d'ouvrages) et l'« amélioration de l'approvisionnement en eau » (amélioration de la ressource, protection sanitaire, représentation de la ville et information de celle-ci, relation avec les réseaux environnants, recherche).

Suite à la délégation à la SAGEP du service de production et de transport de l'eau, les premiers avenants aux contrats avec les distributeurs ont été signés en mai 1987. Ils ont prévu en particulier un système de garantie de ressources à partir d'un seuil de baisse cumulée de la consommation d'eau potable (moins 10% sur 6 ans) grâce également à l'amélioration du rendement. En 1991, les deuxièmes avenants aux contrats avec les distributeurs portent sur le réexamen des clauses financières de chacun des contrats pour modifier les tarifs suite à l'amélioration du rendement du réseau d'eau potable de plus de 6 points. Par ailleurs, ces avenants ont supprimé le fonds

spécial de travaux et ont reparti les obligations et le financement entre les distributeurs et la SAGEP. Les avenants du 30 janvier 1997 portent d'abord sur la nécessité d'engager un renouvellement des branchements d'eau potables qui relient les canalisations du réseau de distribution aux immeubles et, en conséquence, d'ajuster la rémunération du service. Une deuxième série de modifications concerne la mise en conformité des contrats avec les modifications apportés au nouveau règlement du service public de l'eau à Paris (1987), en particulier en ce qui concerne les formalités d'abonnement, de facturation, et de raccordement. Enfin, diverses dispositions techniques et financières des contrats ont été modifiées : la date de remise des rapports annuels (cf. les nouvelles dispositions législatives), la révision du tarif de base de l'eau potable (suite à l'extension des obligations au renouvellement des branchements), pour actualiser les prix (y compris des travaux réalisés par les distributeurs sur les canalisations et les branchements), ainsi que le barème de location et d'entretien des compteurs. Il a été également introduit un système d'indexation automatique permettant aux distributeurs de ne pas perdre d'argent du fait de la baisse de la consommation ; l'augmentation est entrée en vigueur le 1er février 1998.

En même temps, les évolutions législatives font que depuis la loi Sapin de 1993²², toute société d'économie mixte déléguée par une collectivité publique pour le contrôle ou l'exploitation d'un service public doit rendre compte de l'exercice de cette délégation dans un rapport annuel. En ce qui concerne les opérateurs privés, le plan comptable de 1982 fait seulement obligation de présenter tous les éléments permettant de juger de la véracité des comptes et des résultats. La loi Barnier du 8 février 1995²³ rend obligatoire un rapport annuel comportant une annexe comptable et une partie technique sur la qualité du service rendu qui fait état de certains aspects concernant la performance du service public d'eau, en particulier sur le prix et la qualité du service. Un décret²⁴ fixe les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans ce rapport et, s'il y a lieu, les autres conditions d'application de cette obligation. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable est « destiné notamment à l'information des usagers ». Une note établie chaque année par l'Agence de

^{22.} Loi n^o 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

^{23.} Loi n^0 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

^{24.} Décret nº 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement a été traduit dans les articles D2224-1 à D2224-5 du CGCT. Ce décret a été abrogé par le décret nº 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions ont été complétées par le décret nº 2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales. Il introduit une liste réglementaire d'indicateurs (de qualité et de non-qualité) des services à intégrer dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service a été adoptée.

l'eau ou l'Office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention est jointe.

Ces contrats et leur mise en œuvre ont fait l'objet de trois rapports critiques initiés, deux par la municipalité, le troisième par la chambre régionale des comptes. Le rapport de la chambre régionale des comptes publié en 2000 a porté sur l'exécution par les délégataires des missions qui leur ont été confiées et sur les dispositifs juridiques, administratifs et financiers mis en place par l'autorité organisatrice, la ville de Paris. Son rapport a porté sur la période 1995-1997. Il relève en particulier plusieurs problèmes de suivi et de contrôle des contrats de délégation. En ce qui concerne la SAGEP, il a été par exemple constaté qu'elle a manqué à ses obligations de présenter le compte annuel de la délégation dont elle avait la charge et qu'elle n'a pas usé des facultés de contrôle des distributeurs que les contrats lui octroyaient, en particulier pour vérifier la validité des données transmises par ceux-ci. En revanche, dans le cadre des missions de contrôle qu'elle a réalisées, elle a souligné de manière récurrente certaines obligations contractuelles imparfaitement réalisés par les distributeurs.

En ce qui les concerne, la Chambre a estimé entre autres que les comptes rendus financiers présentés ne retraçaient pas la totalité des opérations financières liées à la délégation (par exemple, les produits financiers), mais aussi (pour l'un des distributeurs) que la marge réelle aurait été supérieure à celle apparente inscrite dans le compte financier remis au délégant.

Elle a noté aussi qu'il y avait insuffisance de clauses contractuelles (obligeant par exemple les délégataires à investir la totalité de la garantie dans la délégation ou à reverser le trop perçu) et même un certain affaiblissement de la délégation (des avenants dont les dispositions sont apparues comme atténuant le principe de l'exploitation du service aux risques et périls de l'exploitant). En ce qui concerne la distribution d'eau non potable, alors que la SAGEP avait noté l'accomplissement imparfait des obligations contractuelles par les distributeurs, la Chambre observe que les obligations des distributeurs ont été de fait limitées dès l'origine, reflet d'une indétermination de la ville dans ce domaine. Par ailleurs, il y est critiqué la non-conformité de certaines clauses contractuelles avec les dispositions législatives.

La ville est également critiquée pour l'absence d'un budget annexe d'eau et pour le niveau des redevances pour l'occupation du domaine public dont l'importance « peut l'apparenter à une forme édulcorée de droits d'entrée », interdits par la loi depuis 1995. La Chambre conteste aussi la fourniture gratuite de l'eau à la ville de Paris et à certains bénéficiaires de conventions particulières (dont de nombreuses institutions nationales), ce qui, selon la Chambre, instituerait un régime préférentiel aux dépens des consommateurs parisiens. Le rapport conclut que le dispositif mis en place n'assure pas à la ville une parfaite maîtrise du processus de délégation et que « le montage administratif, juridique et financier se caractérise dans certains de ses aspects par son absence de transparence financière » ; « en mandatant la SAGEP pour assurer en son nom et pour son compte le contrôle des

sociétés distributrices, la ville de Paris [...] a, de fait, sinon en droit strict, renoncé à s'assurer par elle-même de la bonne exécution du service public de la distribution d'eau potable ».

Toutefois, la qualité de l'eau distribuée n'a pas été mise en cause par le rapport. La qualité du service offert aux usagers n'a pas fait l'objet de ce contrôle. D'ailleurs, les conventions de délégation n'ont pas prévu d'objectifs et d'indicateurs de qualité de ce service. Ce sont les gestionnaires qui ont mis en place de tels objectifs et indicateurs, mais ils n'étaient pas toujours harmonisés des deux côtés de la Seine. Ces aspects feront l'objet d'un rapport publié en octobre 2003 par la ville de Paris portant « sur la gestion du service commercial des eaux de Paris ». Il relève que les usagers étaient moins satisfaits de la qualité du service que les abonnés, qu'ils se sentaient mal informés, qu'ils estimaient les prix élevés et qu'ils étaient critiques en ce qui concerne la qualité de l'eau. En rappelant que « la mission de l'autorité organisatrice revient à définir des objectifs de qualité de service » (et non pas à définir les modalités d'exécution du service), le rapport propose la mise en place d'un réel outil de suivi de la qualité du service pour la ville de Paris et propose cinq catégories d'indicateurs : de suivi de la gestion des abonnements, de la qualité de la relève des compteurs, de la qualité de la facturation, de la qualité du recouvrement et de suivi de la qualité des relations avec les abonnées et les usagers.

Le rapport de l'Inspection générale de la mairie de Paris sur « Le contrôle par la ville de Paris de la filière eau (production-distribution) » publiée en 2003 relève lui aussi les problèmes concernant notamment le contrôle qu'exerce la ville de Paris sur sa filière eau.

Le 20 mars 2000, dans un nouveau contexte politique (Stéfanovitch, 2005, 231-233), le maire, Jean Tiberi, qui a remplacé Jacques Chirac en 1995, déclenche une enquête interne sur le rôle des deux distributeurs de l'eau dans la capitale. Le rapport est conclu en juin 2001, au début du mandat du nouveau maire élu en mars 2001 (voir ci-après).

Parallèlement, un rapport, daté de septembre 2000, émanant de la Chambre régionale des comptes de l'Île-de-France concernant les années 1995-1997 soulève des aspects critiques dans la gouvernance et la gestion du service. Un autre audit, réalisé en 2001 pour le compte du comité d'entreprise de la CEP, souligne aussi des problèmes au cours de l'exercice 1999-2000.

Dans ce contexte, en 2000-2001, l'eau devient un sujet de la campagne électorale. Dans les débats d'octobre 2000 du Conseil de Paris, Bertrand Delanoë, alors président du groupe socialiste du Conseil de Paris et candidat comme maire aux élections municipales de 2001, préconisait déjà une remise à plat du système alors que 11 ans de système délégué restaient à parcourir conformément à la durée établie par les trois contrats.

4. La remunicipalisation (2010-...)

Lors des élections de 2001, la coalition socialistes-verts-communistes remporte les élections et, pour la première fois, la ville a un maire de gauche à Paris voulant reprendre un réel contrôle public et revoir les contrats avec les opérateurs privés. La coalition s'était également montrée préoccupée par le fait que les opérateurs privés ne respectaient pas leurs contrats en termes de contrôle des pertes (Barraqué, 2012, 907). Les opérateurs soutenaient qu'ils étaient dans le calendrier prévu, mais que 10 ans de baisse de la consommation d'eau réduisaient leur capacité d'investissement.

Le sujet de la délégation des services d'eau devient l'une des priorités de la nouvelle municipalité. À son arrivée, elle constate qu'il ne reste pratiquement plus d'expertise dans les services municipaux pour assurer l'orientation et le contrôle du service de l'eau et des délégations. La maire adjointe en charge de l'eau, Myriam Constantin, a eu comme premier objectif de reconstituer des capacités d'expertise, afin d'avoir des moyens d'assumer ses responsabilités d'autorité organisatrice. De nouveaux postes ont été créés dans l'administration de la ville pour reconstruire et renforcer les ressources humaines nécessaires. Le rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris sur le contrôle par la ville de Paris de sa filière eau (production-distribution) de juin 2003 constate de nombreux problèmes en ce qui concerne le contrôle qu'exerce la ville de Paris sur sa filière eau (production et distribution). Par ailleurs, le rapport note que « le poids des intérêts économiques et financiers des concessionnaires privés, qui cherchent à accroître leurs marges pour faciliter leurs investissements, s'est ajouté au manque de moyens et à la logique des directions techniques de la ville pour faire considérer le prix final de l'eau payé par l'usager comme une variable indéfiniment extensible (+ 464 % en 20 ans et + 123 % depuis 1990) »: « Les calculs et le souci d'une rentabilité économique optimale des investissements et de la maîtrise des dépenses ne semblent pas suffisamment pris en compte par la SAGEP, qui raisonne surtout en termes "d'excellence". En revanche [...] ils le sont sans doute excessivement par les groupes ou holdings dont les distributeurs parisiens sont à présent les filiales ou les associés, quitte à nuire à long terme à l'état du réseau parisien. » Un premier audit du service commercial à la charge du GIE

« Groupement des abonnés de Paris » des deux délégataires a été initié en 2001.

Fin 2002, le CRECEP est organisé en tant que régie à autonomie financière et à personnalité morale chargée de l'exploitation du service public du centre de recherche et de contrôle des eaux de Paris (la régie sera dissoute au dernier trimestre 2011, suite au processus de réorganisation du service dans le cadre de la remunicipalisation et son patrimoine est transféré à la ville de Paris).

Si la ville ne pouvait pas dénoncer les contrats de délégation sans pénalités, le contexte était néanmoins favorable pour que la ville revoie sa gouvernance et engage des négociations avec les opérateurs pour réexaminer les conditions d'application et des conditions économiques et financières des contrats.

Suite aux négociations, trois avenants aux contrats ont été conclus fin 2003 avec les deux distributeurs et le producteur. Les avenants avec les distributeurs partent notamment du constat que :

- l'absence de compte d'exploitation prévisionnel est préjudiciable à l'appréciation du fondement économique de la tarification du service;
- les correctifs liés au rendement sont un frein à son amélioration ;
- les rythmes de renouvellement des branchements en plomb doivent être accélérés pour permettre l'éradication de ce matériau sur les réseaux publics en 2009;
- la sous-traitance des activités de gestion commerciale au GIE nuit à la lisibilité du service;
- la redevance pour occupation des égouts acquittée par la SAGEP serait davantage fondée à être prise en charge par les distributeurs sur leur périmètre;
- la formule d'actualisation des tarifs des distributeurs doit être adaptée à leur structure de charges;
- des dispositions réglementaires nouvelles et la définition des conditions de fin de contrat imposent une mise à jour des contrats.

Les principaux apports de ces avenants sont:

- la suppression du mandat de contrôle de la SAGEP-Eau de Paris sur les distributeurs et le transfert de cette responsabilité à l'administration municipale; la ville doit réaliser directement le contrôle des délégataires; elle peut opter pour l'assistance d'un organisme de contrôle mais elle n'a plus le choix de procéder au contrôle par l'intermédiaire d'un organisme extérieur, ce qui montre sa volonté de reprendre l'exercice de ses responsabilités;
- les distributeurs sont autorisés à développer un dispositif de télé-relève,
 la ville conservant la nue-propriété de ce système;
- une obligation d'investissements spécifiques des distributeurs jusqu'en 2009 dans les conduites d'eau et pour remplacer tous les branchements en plomb par des branchements en plastique (voir normes européennes, l'obligation réglementaire porte sur 2013), rénover/renouveler

- 475 km de conduites, ainsi que pour de renouveler/rénover un certain nombre de vannes et d'appareils publics;
- les parties conviennent d'indexer le tarif de base de l'eau potable ainsi que la majoration de la redevance de base de l'eau en gros en cas d'un certain dépassement du niveau de rendement pendant deux ans consécutifs:
- l'affichage d'objectifs d'amélioration du rendement il a augmenté en moyenne de plus de 6 points, s'établissant à 96 % en 2009²⁵, avec un indice linéaire de pertes de 12,80 m³/jour/km linéaire; les distributeurs s'engagent à produire à la ville un plan d'action pour l'amélioration du réseau avec des objectifs quantifiables, ainsi que des tableaux de bord trimestriels permettant d'évaluer les efforts pour améliorer le service;
- un programme prévisionnel des travaux est intégré aux avenants avec les distributeurs;
- les distributeurs devront acquitter de redevances d'occupation et d'accès aux égouts jusque-là versés par la SAGEP;
- chaque distributeur devient responsable des relations avec les usagers, de la gestion des relevés et des compteurs et du recouvrement des redevances; le GIE chargé de la gestion du service clientèle et de la facturation est dissout;
- la contribution des distributeurs aux actions municipales de solidarité eau envers les copropriétés ou les particuliers en grande difficulté;
- des conditions de fin de contrats des distributeurs sont précisées.

Est-ce que la mairie de Paris a vraiment repris depuis 2003 un rôle d'autorité organisatrice et le contrôle des délégataires? Le premier objectif a consisté à reconquérir des capacités de contrôle et d'orientation et reconstituer des capacités d'expertise. À son arrivée, la municipalité Delanoë n'a trouvé dans les services municipaux qu'un ingénieur et une secrétaire pour suivre et contrôler l'ensemble du domaine alors que la collectivité reste responsable du contrôle de la qualité et du prix de l'eau (composantes et formules d'indexation).

La SAGEP a commencé, fin 2005, de préparer l'échéance des fins de contrats. Ainsi, elle a créé un groupe participatif visant à définir la vision, les valeurs de l'entreprise et du service public de l'eau (Sinaï, 2013, 32-34).

La décision de la ville était clairement affirmée de « mettre à plat » la filière eau, de « refonder une politique de l'eau à Paris et un service public de l'eau ». L'idée de rassembler la production et la distribution de l'eau dans une même structure apparaît.

En 2006, la ville a engagé plusieurs études pour déterminer l'organisation future du service concernant son organisation et fonctionnement, la reprise du personnel, de flux financiers et de gestion de la transition, les comptes

^{25.} Le 4^e plus élevé des indices enregistrés dans les départements métropolitains français (Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, 2012, annexe 6, p. 69).

d'exploitation prévisionnels, la réalisation du schéma directeur de l'eau potable.

En 2007, la SAGEP est renommée Eau de Paris. Elle va faire l'objet de contraction des charges et du personnel, de redéploiement des tâches. En mars 2007, la cession intégrale des parts de Veolia Eau et de Lyonnaise des Eaux dans la SÉM Eau de Paris²⁶ au profit de la CDC²⁷ est actée. La CDC a racheté les 28 % des actions des délégataires et a accepté de ne pas recevoir des dividendes; elle va occuper 2 postes d'administrateur. À la même occasion, France Nature Environnement, principal représentant du monde associatif français actif dans le domaine de l'environnement, devient membre du Conseil d'administration d'Eau de Paris, en tant que personne qualifiée avec voix délibérative.

En Conseil de Paris²⁸, en mars 2007, on expliquait que la ville a choisi de changer le mode de gestion du service public pour « contrebalancer l'expertise des entreprises privées en matière de recherche développement, en matière technique et juridique ».

Deux ans avant l'arrivé à échéance des deux contrats d'affermage déléguant la distribution de l'eau à Paris et quatre mois avant les élections municipales des 9 et 16 mars 2008, le maire de Paris, Bertrand Delanoë annonçait dans un communiqué de presse le 5 novembre 2007 l'intention de réformer les services d'eau parisiens. Il annonçait qu'il ne renouvellerait pas les délégations de service public concédées le 1^{er} janvier 1985 et qu'il confierait à un opérateur public unique la responsabilité de toute cette chaîne du cycle de l'eau, de la production à la distribution. Un « opérateur public unique » pour « étendre à la distribution la maîtrise que la ville possède déjà sur la production d'eau »; un « service soumis à de fortes exigences de management, tout en sachant mobiliser autant que nécessaire les compétences des entreprises privées ».

Un tel choix, qui va être au cœur de la campagne électorale des élections municipales de mars 2008 s'explique avant tout par des raisons politiques. La majorité du Conseil municipal et les listes communes qui se préparent reposent sur l'alliance du parti socialiste, du parti communiste et des écologistes. La remunicipalisation de l'eau est un des rares sujets sur lesquels les trois composantes peuvent trouver un terrain d'entente, même si une partie des élus socialistes, des responsables administratifs et des techniciens se montrent assez réticents. La remunicipalisation de l'eau va

^{26.} Voir en ce sens les recommandations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans son rapport du 7 septembre 2000 et de l'Inspection générale de la ville de Paris, dans son rapport de juin 2001.

^{27.} Un conseiller de l'opposition qualifiait en mars 2007 cette institution comme « sleeping partner ». Cette institution financière publique et partenaire institutionnel des collectivités locales en France, présente dans plusieurs SÉM de Paris, également présente dans le capital de Véolia.

Pour toutes les références aux débats en Conseil de Paris, voir http://www.paris.fr/conseildeparis.

être un outil clé de la reconduction de cette alliance politique et de la campagne électorale. Et, fait qui mérite d'être souligné, elle sera suivie d'effets après les élections.

La proposition est intégrée dans le programme électoral du maire pour les élections municipales de mars 2008, qui va constituer le cadre du débat public et ensuite de la légitimation.

Le changement du mode de gestion a comporté plusieurs étapes :

- 1. la création de l'ÉPIC Eau de Paris :
- la reprise des activités de la SAGEP (Eau de Paris), ainsi que de la CRECEP;
- 3. la reprise de l'activité des deux distributeurs.

Les missions principales de l'ÉPIC sont inscrites dans les dispositions de l'article 3-1 de ses statuts²⁹, ils concernent:

- la gestion durable des ressources en eau souterraine et superficielle qu'elle exploite et, en liaison avec les services et usagers concernés, le soutien au contrôle et à la réutilisation des eaux non potables pluviales;
- la production, le transport et la distribution de l'eau potable et non potable;
- la sécurité de l'approvisionnement en eau et le maintien de la satisfaction des besoins prioritaires;
- l'accès à l'eau de tous les usagers, sans discriminations, et notamment des plus démunis (mission introduite lors de la modification des statuts en 2012);
- la qualité de l'eau et sa surveillance;
- l'expertise et la recherche en matière d'eau;
- la gestion des abonnés du service d'eau;
- l'information des usagers du service de l'eau et leur sensibilisation à une consommation raisonnée de la ressource.

Outre l'adoption d'un nouveau règlement du service public de l'eau, qui concerne en particulier la relation avec les usagers, la ville a fait le choix de conclure en 2009 avec son opérateur un contrat d'objectifs pour une période de 4 ans (2010-2014³⁰) qui définit à la fois dix objectifs principaux et plus de 130 indicateurs de performance et de suivi (40 dans le contrat et plus de 90 dans ses 10 annexes). Ce contrat semble être surtout de nature à permettre à la ville, autorité organisatrice du service, de définir les missions assignées à sa Régie, de définir les capacités données à la ville de suivre ses activités 31,

^{29.} Approuvés par le Conseil de Paris le 24 novembre 2008 et modifiés en mars 2012.

^{30.} Il a été amendé pour la première fois en mars 2012. Il s'était agi de modifications (à la marge, selon certaines opinions), pour améliorer les modalités selon lesquelles la Régie rend compte de son activité, redéfinir les indicateurs de performance assortis de cibles, et préciser certains aspects du contrat.

De manière opérationnelle la DPE et la Direction des Finances et, politiquement, le Conseil de Paris.

d'avoir une « meilleure maîtrise publique [...] d'évaluer et de rendre public l'ensemble des activités de la régie³² », outil de régulation et de pilotage du service en fonction des résultats.

Cette pratique de contrats d'objectifs est récente à Paris. Les représentants de la ville soulignent qu'il n'y a pas eu obligation de le conclure – en France la plupart des régies n'ont pas de tels contrats 33 – mais que cela semblait essentiel dans la réorganisation du service, pour permettre à tous les acteurs un suivi du service, de son efficacité et de sa qualité. Il ne s'agit pas d'un contrat de la nature de ceux conclus avec les délégataires, spécifiant de manière plutôt technique les responsabilités et les obligations des parties, mais d'un acte traçant de manière générale l'action de l'opérateur par la définition des objectifs du service.

Les missions exercées par Eau de Paris sont déclinées en « 10 objectifs principaux, de nature technique, économique, sociale et environnementale » :

- garantir un approvisionnement en eau de qualité, en toute circonstance (un approvisionnement diversifié; des ressources en eau protégées et restaurées; une eau conforme aux normes de qualité les plus exigeantes; la continuité du service assurée en période de crise);
- placer l'usager au cœur du service de l'eau (une gestion réactive des abonnés et des usagers, répondant au mieux à leur besoin; la recherche de nouveaux services à proposer aux abonnés; une information accessible et objective);
- assurer une gestion rigoureuse et transparente (un prix de l'eau stabilisé; une gestion financière rigoureuse; une politique de recouvrement efficace);
- garantir l'accès à l'eau (garantir l'accès à l'eau des usagers les plus modestes; contribuer aux actions de solidarité internationale);
- assurer la performance du réseau et des installations (un service disponible et maîtrisé; une exploitation du service automatisée et optimisée);
- maintenir un haut niveau d'entretien et de valorisation du patrimoine (un rendement élevé grâce à une politique de maintenance active; une politique d'investissement dynamique pour un service à la pointe de la technologie);
- développer une vision prospective du système d'alimentation en eau (un schéma directeur pour orienter les investissements; un pôle public de recherche et d'expertise de référence dans le domaine de l'eau);

^{32.} A. Le Strat à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012. Voir comptes rendus de réunion, http://www.paris.fr. Voir aussi entretien dans Locher et Marx, 2011.

^{33.} Voir Henri Coing sur http://www.ufc-quechoisir-paris-nord-est.org.

- offrir un modèle d'entreprise socialement avancée (une gestion des ressources humaines favorisant l'égalité professionnelle femmes-hommes et la diversité; une gestion des ressources humaines favorisant les évolutions professionnelles; un dialogue social et une communication interne de qualité);
- mettre en œuvre un système de management certifié et écologiquement responsable (gestion de qualité; gestion environnementale; santé et sécurité au travail);
- accompagner les évolutions du service de l'eau non potable.

Chacun de ces objectifs est ensuite décliné en indicateurs de performance, comportant des seuils, des objectifs intermédiaires et des objectifs à l'horizon 2014. Les indicateurs reprennent aussi les grands indicateurs réglementaires, notamment les indicateurs et les modalités de calcul définis par l'ONEMA. Ils sont renseignés mensuellement ou trimestriellement, soit au total 39 indicateurs.

Dans le cas parisien, c'est en matière de définition explicite des objectifs et missions du service public, qui est censée représenter les fondations de l'action de toute autorité organisatrice, et d'un cadre contractuel pour le suivi des indicateurs de performance que des changements importants sont intervenus avec la remunicipalisation, du moins dans les documents que nous avons consultés.

Néanmoins, le « contrat d'objectifs » signé entre la ville (le maire) et Eau de Paris (représenté par son directeur général) donne une définition nettement réductrice du rôle d'autorité organisatrice que « la ville entend jouer pleinement jouer son rôle [...] par une présence directe dans quatre domaines:

- la représentation du service auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales;
- la stratégie de communication vers les usagers et les abonnés;
- la gestion des situations de crise;
- les relations internationales et la solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Le contrat d'objectifs a également fait l'objet de critiques, parce qu'il serait « plus un catalogue de bonnes intentions qu'un réel contrat d'objectifs, puisqu'il n'a rien de contractuel dans ses conséquences », une « contractualisation [...] purement formelle et aucune sanction effective ne sera appliquée en cas de non-respect des objectifs fixés » (cf. débats en Conseil de Paris, 2012). À la différence des contrats antérieurs de délégation aux opérateurs privés, qui prévoyaient des pouvoirs de sanction de la ville, la régie ne peut pas être pénalisée par la ville sur des objectifs qui n'ont pas été atteints d'où une certaine limite de l'efficacité du dispositif. Pour les représentants de

la ville et d'Eau de Paris³⁴, de telles critiques ne sauraient être justifiées parce que l'opérateur public a été créé et est détenu par la ville qui l'a mandaté pour assurer la fourniture du service public d'eau. Or, la nature des relations entre la ville et l'opérateur public, est particulière et différente de la nature de celle qui existait entre la ville et un opérateur privé qui fournit un tel service public en tant que délégataire. La relation entre une autorité publique et son opérateur public est une relation de co-construction du service public, dans laquelle les sanctions seraient contre-productives et le contrôle et le suivi par l'autorité d'élus municipaux et les usagers suffisants pour pouvoir apporter les adaptations nécessaires. Ainsi, ce contrat fait l'objet d'une évaluation interne, régulière, par les services techniques de la ville et d'une évaluation annuelle présentée devant le Conseil de Paris et l'Observatoire de l'eau. Il devrait faciliter le contrôle de la régie par les citoyens (Sinaï, 2013, 98).

Par ailleurs, le Contrat d'objectif a été élaboré conjointement par la ville et la régie, issu de « la volonté de fixer en commun des objectifs, et de nous donner les moyens de vérifier ensemble que ces objectifs sont atteignables ou à modifier ³⁵ ». Mais cela peut aussi conduire à la (con)fusion des fonctions de régulation et d'opération.

Une autre question se pose : quel est l'intérêt du contrat d'objectifs tenant compte du fait qu'une bonne partie de son contenu reprend les grands indicateurs réglementaires? Par ailleurs, la modification de 2012 du contrat d'objectifs a visé, en particulier, une concentration sur les indicateurs réglementaires définis par l'ONEMA. D'autre part, son suivi est réalisé, entre autres, par un rapport annuel³⁶ qui s'ajoute au rapport annuel sur le prix et la qualité du service de l'eau et d'assainissement prévu par la législation. Quel est donc sa valeur ajoutée pour la ville et les usagers? Ces éléments permettent-ils de disposer d'un outil d'évaluation pour les usagers? À l'occasion de la modification de 2012 du contrat d'objectifs les nouveaux indicateurs ajoutés par la ville concernent : le taux de satisfaction des usagers/abonnés, le taux de fréquentation du Pavillon de l'eau, le taux d'autofinancement des investissements, la part des femmes dans la population salariée, le taux de promotion des femmes vers l'encadrement par rapport aux taux d'évolution des hommes, le taux de salariés n'ayant pas eu une formation pendant deux ans. Le conseil d'administration a demandé l'introduction de deux indicateurs (Sinaï, 2013, 99-100), portant sur la mesure du taux de réactivité du service aux demandes des usagers

^{34.} Voir A. Le Strat lors de la réunion du Conseil de Paris de novembre 2009 et Jean-François Collin (directeur général d'Eau de Paris depuis janvier 2011) à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012 (comptes rendus de réunion, http://www.paris.fr).

^{35.} M. Denis Penuel (service technique de l'eau et de l'assainissement) à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012 (comptes rendus de réunion, http://www.paris.fr).

^{36.} Les indicateurs sont également renseignés mensuellement ou trimestriellement.

et des abonnés³⁷ et la mesure de l'engagement social de la régie. Selon un représentant de la régie³⁸, «il y a une évolution dans le contenu... car nous avions sans doute trop d'indicateurs. Ce sont surtout des informations utiles pour la ville qui est l'autorité organisatrice. Ils sont d'un intérêt limité pour la majorité des observateurs du secteur...»

5. Gouvernance et régulation

Dans le secteur de l'eau, les acteurs sont à la fois nombreux, dispersés et hétérogènes (Livre bleu, 2012), d'un côté, les partenaires institutionnels de l'État et, de l'autre, les partenaires territoriaux: les agences de l'eau, établissements publics du ministère en charge de l'environnement, assurent l'animation, la coordination et du financement de la politique de l'eau; les DRIEE, services déconcentrés du ministère en charge de l'environnement ayant notamment de fonctions de réglementation et de contrôle; l'ONEMA; les conseils généraux; les commissions locales de l'eau, en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des schéma d'aménagement et de gestion des eaux. S'ajoutent, pour le cas parisien, le SIAAP, en charge du transport et de la dépollution des eaux usées et pluviales, l'Établissement public territorial de bassin Seine-Grands-Lacs, qui a des missions de soutien d'étiage pour maintenir les débits de la Seine et de prévention des inondations, ainsi que les opérateurs dans le secteur, les acteurs de la société civile, etc.

Cependant, les acteurs-clés du service de l'eau se limitent essentiellement aux « autorités organisatrices » – les communes ou leurs regroupements – et aux « opérateurs » – qui peuvent être « internes » ou « *in house* » à l'autorité publique ou externes, en particulier en cas de délégation à des entreprises privées, ce qui est la situation la plus fréquente en France.

Au terme de la réorganisation, le service public de l'eau de Paris est structuré autour de deux pôles essentiels :

- la ville, autorité organisatrice du service public de l'eau; elle définit la politique de l'eau et en fixe les grands objectifs, mis en œuvre dans le cadre de ses statuts par l'opérateur qu'elle a constitué à cet effet; elle contrôle l'activité de ce dernier;
- l'ÉPIC Eau de Paris, opérateur public unique chargé de gérer le service public industriel et commercial de l'eau; la régie rend compte à l'autorité organisatrice de l'accomplissement de ses missions.

^{37.} L'article 2 du règlement du service public de l'eau à Paris institue une série d'« Obligations d'Eau de Paris » dont celle de « répondre à chaque demande d'abonné ».

^{38.} Jean-François Collin (Eau de Paris), à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2011 (comptes rendus de réunion, http://www.paris.fr).

La remunicipalisation débouche donc sur le mise en œuvre d'une relation entre deux acteurs, relevant d'une relation de type « principal-agent », qui pose la question des asymétries d'informations, de compétences et d'expertises entre eux, avec donc les risques complémentaires de tutelle bureaucratique et de capture de l'autorité organisatrice par l'opérateur. Cet enjeu est d'ailleurs accentué par le fait qu'une même personne est à la fois maire-adjoint chargé de l'eau et des canaux et présidente du Conseil d'administration d'Eau de Paris, nous y reviendrons (5.2).

Si la ville de Paris comme autorité organisatrice du service public de l'eau est une constante des changements intervenus depuis les années 1980, les opérateurs en charge de fournir le service et leurs relations avec l'autorité organisatrice ont connu de profonds bouleversements.

Par ailleurs, alors que la facture d'eau reçue par l'usager correspond aussi au service d'assainissement et aux redevances, le système de gouvernance particulière institué pour le service public d'eau ne couvre pas les autres activités, ce qui crée un certain déséquilibre de gouvernance entre ces différents services facturés ensemble aux abonnés (abonnés qui, de plus, ne sont pas les usagers finaux).

5.1. Le système actuel de gouvernance

Nous utilisons ici le référentiel de la gouvernance des services publics locaux que nous avons établi (Bauby, Similie, 2014), qui repose sur une analyse ni linéaire, ni hiérarchique, mais circulaire et partenariale.

Elle implique de conjuguer:

- l'organisation de l'expression systématique et régulière des besoins, permettant de définir les objectifs et mission par un processus participatif;
- la définition au cas par cas du territoire pertinent et de l'autorité organisatrice du service, qui aura à piloter le processus;
- l'organisation de coopérations et de partenariats avec tous les niveaux et acteurs;
- la mise en œuvre de rapports non-hiérarchiques entre niveaux et acteurs;
- l'opération du service au plus près du terrain et des utilisateurs, selon le principe de proximité;
- une régulation et un contrôle reposant sur la participation de tous les acteurs et parties-prenantes;
- le développement de processus d'évaluation multicritères et multiacteurs:
- l'adaptation à l'évolution des besoins et aux préférences des utilisateurs.

Cette démarche est continue... (fig. 1)

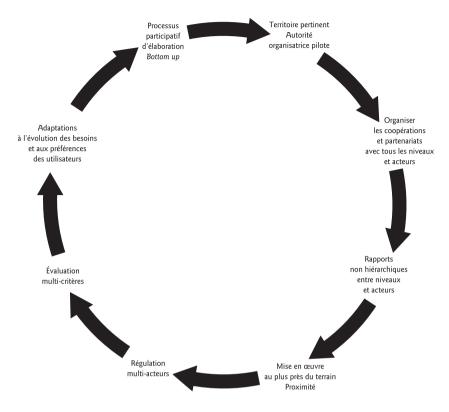


Figure 1: Le cercle de la gouvernance.

5.2. L'autorité organisatrice, ville de Paris

Pour ce qui concerne le service de l'eau à Paris, l'« autorité organisatrice » est clairement identifiée: la ville de Paris, maille territoriale stable depuis plus de 160 ans. Mais cette stabilité soulève deux questions. D'abord, le fait que la ressource provienne de régions relativement éloignées pose explicitement des enjeux de coopérations avec les territoires et autorités concernées, tout comme avec les riverains et exploitants agricoles des zones de captage. Ensuite et surtout les enjeux d'avenir de l'eau ne sauraient être appréhendés dans le seul cadre des limites territoriales de la ville de Paris. On évoque dans un nombre croissant de domaines le « Grand Paris 39 » ou la « métropole » et ce pourrait être un territoire pertinent pour l'eau, comme

^{39.} Le projet de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été adopté le 19 décembre 2013. Il prévoit l'instauration de la métropole du « Grand Paris » le 1^{er} janvier 2016.

cela l'est déjà pour l'assainissement, puisque le SIAAP couvre aussi Paris et les trois départements de la « petite couronne ».

Pour mener à bien ses responsabilités d'autorité organisatrice, la ville de Paris devrait disposer des moyens d'organiser l'expression des besoins de tous les utilisateurs, en particulier des consommateurs domestiques. Mais, on l'a vu, elle ne dispose pas d'un accès direct à l'ensemble des habitants et ne dispose que de peu d'informations sur les caractéristiques, la situation et les aspirations de ceux-ci. Bien sûr, les habitants sont aussi « citoyens » et peuvent être sollicités à ce titre pour participer à la gouvernance du service public de l'eau. Cela a été un peu le cas lors des élections municipales de 2008, puisque la remunicipalisation était un des points-phares du programme électoral des listes conduites par Bertrand Delanoë. Mais force est de constater que les enjeux de l'eau ne semblent plus au cœur de l'agenda politique municipal. La grande majorité de la population parisienne s'estime, aujourd'hui comme hier, satisfaite de la situation et l'eau est en quelque sorte banalisée.

La ville a certes créé l'OPE⁴⁰, organisme consultatif, qui se réunit régulièrement et émet des avis, mais il semble que ses réunions soient assez « routinières » et permettent difficilement de faire émerger des enjeux.

La gouvernance du service public de l'eau à Paris est également confrontée à l'ambivalence des relations entre les deux acteurs majeurs que sont d'un côté la ville, autorité organisatrice, de l'autre Eau de Paris, opérateur du service, les deux ayant le même responsable, la maire-adjoint chargé de l'eau, qui préside le conseil d'administration d'Eau de Paris. Certes, elle n'est pas « président directeur général », mais seulement présidente du Conseil d'administration et un directeur général conduit le fonctionnement de l'opérateur. Par ailleurs, la majorité des membres du conseil d'administration d'Eau de Paris est composée d'élus du Conseil de Paris et même si deux de ceux-ci représentent l'opposition municipale, les risques de confusion, voire de conflits d'intérêt existent.

Cette confusion potentielle entre le contrôle politique et la gestion pourrait être questionnée, parce qu'elle laisse peu de marge de manœuvre pour un contrôle indépendant de la performance du nouveau système institutionnel (Barraqué, 2012, 912).

Anne Le Strat, ancienne présidente de la régie, a justifié cette situation en soulignant d'une part qu'en tant que maire adjoint elle n'est pas seule à contrôler Eau de Paris, l'adjoint aux finances et la direction financière exerçant une « cotutelle ». De plus le contrat d'objectifs définit des indicateurs précis et chiffrés, qui doivent permettre une réelle évaluation. Pour Anne Le Strat, l'intérêt de la double fonction est que c'est une personne unique

^{40.} L'OPE a été créé par arrêté du maire de Paris du 19 juin 2006 sous la forme d'une commission extra-municipale: http://www.paris.fr. Il est distinct de la Commission consultative des services publics locaux et a un caractère consultatif (voir ci-dessous).

qui donne les orientations municipales et qui préside le conseil d'administration d'Eau de Paris, sans diriger l'entreprise; cela permet cohérence, continuité des orientations et de la mise en œuvre.

Plus généralement, la gouvernance bute sur l'existence d'un face-à-face entre les deux acteurs majeurs, qui peut être soit paralysant, soit dés-équilibré. On le sait, les relations binaires sont souvent déséquilibrées au bénéfice d'un des participants, le plus souvent l'opérateur, qui dispose de davantage de connaissances, d'informations, d'expertise et de moyens que l'autorité publique organisatrice. L'expérience montre que l'on ne peut faire disparaître complètement cette asymétrie, mais que l'on peut la réduire en passant d'un jeu à deux à un jeu pluri-acteurs (en intégrant en particulier les usagers et les personnels), d'une régulation d'experts à une régulation d'acteurs (Bauby, 1998).

5.3. L'opérateur, Eau de Paris

Eau de Paris a le statut d'un ÉPIC, régie à autonomie financière et personnalité juridique qui entretient avec la collectivité des liens statutaires et de prestations *in house* avec la ville de Paris, autorité organisatrice. Elle est responsable de la maîtrise d'ouvrage (exploitation, travaux).

Les représentants de l'organe délibératif de la collectivité détiennent la majorité des sièges dans le Conseil d'administration: sur les 18 membres du CA, 13 sièges sont occupés par les élus locaux (dont deux d'opposition). La durée de leurs fonctions en tant que membres du CA (ils sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité sur proposition de l'exécutif) ne peut excéder celle du mandat municipal. Cela peut avoir l'avantage de l'adaptation de la gouvernance du service à une nouvelle vision politique suivant le cycle électoral, mais présente le désavantage d'une instabilité potentielle de la gouvernance. Le reste des sièges dans le CA est reparti entre les représentants des salariés (deux élus du personnel parmi les membres du comité d'entreprise, actuellement anciens salariés de la SAGEP) et les représentants de la société civile⁴¹ (trois sièges : un représentant d'association œuvrant dans le domaine de l'environnement, actuellement à travers France nature environnement, un représentant d'association d'usagers ou de consommateurs, actuellement l'UFC Que choisir, et un représentant de l'Observatoire de l'eau). Contrairement aux mandats des élus, la durée du mandat des représentants des employés et de la société civile ne peut pas dépasser trois ans. Enfin, deux personnes qualifiées dans le domaine de l'eau et de la gouvernance participent avec voix consultative. Les fonctions d'administrateur ne sont pas rémunérées.

^{41.} C'est seulement depuis mars 2012 qu'ils ont reçu une voix délibérative.

Le CA a un rôle délibératif (fixation des tarifs, adoption du budget, etc.). L'ordre du jour prévisionnel de chaque Conseil d'administration est préparé par la régie, mais « la ville peut demander une réunion technique préparatoire au Conseil d'administration sur les points qui le nécessiteraient ».

5.4. Le contrôle de l'opérateur, Eau de Paris, par la ville de Paris

Conformément aux dispositions du contrat d'objectifs, la régie exerce ses missions en situation d'autonomie. La ville, autorité organisatrice, a donc tout intérêt à assurer le contrôle de l'opérateur qu'elle a créé. Par ailleurs, le préambule du contrat d'objectifs affirme le but d'être « sans risque possible de dépossession [de la puissance publique] d'un contrôle du service ».

Au niveau des services de la ville, il existe un service technique de l'eau et de l'assainissement où 15 personnes sont impliquées à un niveau plus ou moins direct dans le suivi de la régie, dont certains qui consacrent environ un moitié de leurs temps et d'autres (environ un tiers) qui sont impliquées entre un quart et une moitié de leur temps. Le directeur de la propreté et de l'eau et le directeur des finances de la ville de Paris assistent aux réunions du Conseil d'administration de la régie en qualité d'auditeurs. En effectifs, par rapport aux 900 personnes d'Eau de Paris, ce n'est pas suffisant. Mais les pouvoirs que détient actuellement le service technique sont plus importants qu'auparavant parce que la nature de la relation avec la régie (accès à des comptes, aux informations importantes) n'est pas la même que par rapport à une entreprise privée : « Ce n'est pas qu'une affaire de nombre mais d'accès à l'information et pour ça on n'a pas de limite directe. La seule limite après c'est qu'est-ce qu'on en fait... [avoir] la capacité de les traiter. »

Selon les termes du contrat d'objectifs, la ville pourra, si elle le juge utile, soumettre sa régie également à un audit à caractère technique ou financier, portant sur la totalité ou une partie de ses activités.

La régie remet à la ville l'ensemble des données nécessaires au suivi de son activité par les services, une information mensuelle sur les faits marquants du mois précédent, des comptes rendus d'exploitation trimestriels (qui contient 47 données et indicateurs), ainsi qu'un bilan annuel (qui contiennent 68 données et indicateurs – cf. annexes 7 et 8 du contrat d'objectifs). Les grands axes du bilan annuel sont prévus par le contrat d'objectifs: un bilan de la politique de la régie dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail et du développement soutenable.

Un comité de suivi du contrat d'objectifs est organisé deux fois par an, associant les élus concernés et toutes les directions de la ville; par ailleurs existent des réunions mensuelles techniques.

Un aspect important dans la gouvernance du service est la transparence et l'accès aux informations permettant d'évaluer le service. Cela concerne premièrement la ville, qui constitue l'autorité organisatrice. En ce sens, une obligation générale d'information « régulière » de la ville est stipulée par le contrat d'objectifs, qui porte sur le fonctionnement du service et notamment l'évolution de la consommation, des demandes des « abonnés », de l'avancement des programmes de travaux. La régie peut également initier des informations.

Y a-t-il eu des évolutions entre la période pré- et post-municipalisation? Les comptes-rendus des réunions du Conseil de la ville de Paris reflètent des prises de positions critiques de l'opposition de l'époque contre ce qui était souvent considéré comme l'opacité entourant la délégation, empêchant l'évaluation précise par les élus de celle-ci. Mais même la SAGEP, SÉM détenue à 70 % du capital par la ville, qui à partir de 1987 avait pour mission d'exercer un contrôle technique et financier sur les sociétés délégataires, semble ne pas avoir exercé son rôle (en 1998, un conseiller de la ville accusait « le vide constitué par l'absence d'informations adressées aux élus, de 1987 à 1996 », relevant indirectement un changement de ces pratiques à partir de cette date). Quant au contrôle des deux fermiers privés, c'est la non communication, ou la communication partielle ou l'illisibilité des comptes qui ont été accusées, mais aussi, comme le révélaient en 2000 les observations formulées par la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris, le fait que la SAGEP n'a pas vérifié les renseignements fournis par les deux sociétés délégataires, alors que les dispositions contractuelles le permettaient.

La gouvernance c'est aussi la transparence envers les usagers et les acteurs de la société civile.

5.5. Le rôle des usagers dans la gouvernance du service

La situation parisienne des usagers est particulière. Ainsi, en 2007, 1 139 192 ménages ont été recensés dans la ville de Paris dont 697 418 résidences principales occupées par des locataires 42 (61 % des ménages). Audelà du fait que l'habitat est collectif et que l'abonnement est conclu avec des structures collectives (syndics, bailleurs sociaux), plus de la moitié des ménages comporte une personne seule. Pour les locataires (représentant, en 2007, 61 % des ménages parisiens) aucune obligation de publication des charges collectives (l'eau étant souvent comprise dans le loyer) n'existe.

Les relations entre le service municipal de l'eau et les usagers sont régies par le « règlement du service public de l'eau à Paris ⁴³ ». L'ensemble des droits et des obligations des parties est donc notamment d'ordre réglementaire,

^{42.} http://www.cartesfrance.fr/Paris-75000/logement-Paris.html.

^{43.} Le règlement actuellement en vigueur a été adopté par le Conseil de Paris en février 2013 et est applicable à compter du 1^{er} avril 2013. Il abroge le règlement adopté en juin 2012.

même si une CCSPL donne des avis consultatifs sur certaines décisions réglementaires (par exemple sur le règlement du service public de l'eau).

C'est depuis la loi nº 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qu'est institué par la législation française une « commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée », qui « doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés ». Cette obligation ne s'appliquait qu'aux services des communes de plus de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. À Paris, c'est seulement en 1998, que cette commission a été mise en place. En application du Code général des collectivités territoriales, chaque année la Commission remet un rapport au conseil municipal afin de lui faire part de ses réflexions et de ses propositions.

En 2001, avec l'arrivée du nouveau maire, cette commission change de structure, des commissions sont créées en son sein, dont l'une est présidée par une association d'usagers travaillant sur l'eau pour « donner au citoyens les movens réels de contrôle sur un bien qui concerne directement leur vie quotidienne⁴⁴ ». En 2003, elle a été supprimée du fait de la création le 23 mars 2003 d'une CCSPL en application de la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité. À la différence du texte législatif de 1992, cette obligation s'applique seulement aux régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et aux syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. C'est cette commission qui, le 5 novembre 2008, a donné son avis sur la réforme du service public d'eau dans la capitale. Elle est présidée par le maire, le président de l'organe délibérant ou leur représentant, et comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile. Sa composition donne autant de place aux représentants de la ville (le maire ou son représentant en tant que président de la commission, le suppléant du président, 10 représentants titulaires et 10 représentants suppléants membres du Conseil de Paris) qu'aux 11 représentants d'associations d'usagers désignées eux aussi par l'assemblée délibérante. Par ailleurs, ses activités ne semblent pas avoir un poids important dans le processus décisionnel (en 2011, par exemple, la Commission a tenu deux séances, les 15 juin et 22 septembre, et seulement

Communication du maire de Paris, séance du 19-20 novembre 2001, http://www.paris.fr.

entre 10 et 11 membres ont participé aux deux réunions de l'année). Son secrétariat est assuré par la Mission démocratie locale de la Direction des usagers, des citoyens et des territoires du pôle services aux Parisiens. En 2013, elle ne bénéficiait pas d'une page Internet dédiée et ses comptes rendus ne sont pas accessibles en ligne. Par ailleurs, les rapports annuels de 2010 et 2011⁴⁵ des services de la ville ne font aucune référence à cette commission, ce qui semble significatif de son importance dans la pratique délibérative parisienne.

En 2006, un OPE a été créé par la ville de Paris. Il ne remplace pas la CCSPL. L'OPE connaîtra une nouvelle dynamique dans les années entourant la décision de remunicipalisation, mais le pilotage public reste évident même si la transparence ex post des débats est assurée. Ainsi, sa présidence a été assurée, jusqu'en avril 2013 par le représentant de la ville, maire adjoint en charge de l'eau, et seulement depuis par un représentant des usagers. Son secrétariat est assuré non pas par la ville mais par la Direction de la protection de l'environnement, section de l'Eau de Paris. Dans le contrat d'objectifs liant la ville à la régie de l'eau, l'autorité publique « s'engage [...] à garantir [...] l'autonomie [de l'OPE] dans le choix des thèmes que ses représentants décideront d'aborder, afin d'en faire un organe d'impulsion des politiques publiques ». Sa mission est « d'évaluer le service rendu, de faire remonter les attentes et les insatisfactions des usagers de l'eau, de proposer des axes de réflexion au sujet de l'eau et de l'assainissement 46 ». Le préambule du contrat d'objectifs souligne même « la place centrale que devra prendre l'Observatoire de l'eau dans la définition et l'accompagnement des orientations municipales ». Or, on l'a vu, c'est une instance issue de la volonté municipale et non pas de celle du législateur, qui oblige la ville à consulter pour avis consultatifs le CCSPL.

La présence des représentants d'usagers au sein du Conseil d'administration de la régie serait elle aussi de nature à assurer « une plus grande implication des usagers dans le processus de décision qui les concernent...»

De plus, les usagers peuvent actuellement consulter le résultat annuel des indicateurs de performance de nature légale, réglementaire ou inscrits dans le contrat d'objectifs en consultant le rapport de la ville sur le prix et la qualité du service de l'eau et d'assainissement et le rapport annuel d'activité de la régie qui sont en libre accès sur le site Internet de la régie.

5.6. Régulation et évaluation

Dans le cercle de la gouvernance, deux points méritent particulièrement attention : la régulation et l'évaluation.

^{45.} http://labs.paris.fr (consulté le 10 mai 2013). Voir aussi http://labs.paris.fr.

^{46.} Art. 2 de l'arrêté du maire de Paris du 19 juin 2006.

En France, le secteur de l'eau fonctionne dans un environnement où la régulation est largement informelle. Depuis 1999, les propositions visant la création d'une autorité nationale de régulation du marché de l'eau se sont multipliées (Laimé, 2014). Cependant, il a été considéré que le Conseil de la concurrence peut remplir ce rôle si besoin est, et la seule initiative a consisté à créer par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 l'ONEMA qui remplit des fonctions d'animation de la recherche et du développement, de coordination du système d'information sur l'eau etc., mais qui n'a pas de réelles fonctions de régulation 47. Par ailleurs, au cours des interviews (non exhaustives) que nous avons menées pour réaliser cette étude, la nécessité d'établir un régulateur national du marché de l'eau (tel qu'OFWAT en Grande Bretagne) a été partagée par très peu d'acteurs rencontrés. Pour sa part, le rapport Lesage (Lesage, 2013, 17) propose la création d'une autorité nationale de l'eau « indépendante, [...] véritable outil de régulation... dont les garanties d'indépendance et les pouvoirs pourraient largement s'inspirer d'AAI existantes » et qui « pourrait ainsi être dotée de pouvoirs d'investigation et de sanction » (en particulier sur les prix, les contrats de délégations, la mise en œuvre de la péréquation des aides accordées par les agences de l'eau). Le rapport souligne qu'en France « l'eau est le seul secteur de réseaux ne disposant pas d'une autorité de régulation », alors qu'il s'agit d'un « secteur fortement concurrentiel⁴⁸, la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement étant dans sa très grande majorité déléguée à des entreprises privées...». C'est également un domaine où les risques de conflits d'intérêts sont très élevés au regard de la structuration des acteurs et de leur financement (Lesage, 2013, 68-70).

À Paris, comme ailleurs en France, il n'existe dans le domaine de l'eau qu'une « autorégulation ». La situation est similaire en matière d'évaluation des performances, qui repose essentiellement sur la volonté des acteurs (voir les indicateurs du contrat d'objectifs à Paris). On peut donc dire que la gouvernance du secteur de l'eau est à Paris, comme en France, pour l'essentiel amputée de deux fonctions essentielles, la régulation multiacteurs, l'évaluation multicritères.

Conclusions

La remunicipalisation de l'eau à Paris a présenté une forte portée symbolique aussi bien lors des élections municipales de 2008, que plus généralement pour les communes de banlieue parisienne et même au plan international, compte tenu des enjeux mondiaux de l'eau et de la place des grands groupes français sur le marché mondial. La montée en

^{47.} Dans son rapport public 2010, «L'eau et son droit », le Conseil d'État avait recensé les principales objections à l'existence d'une telle autorité. Voir notamment p. 153-154.

^{48.} En fait un marché oligopolistique, comme nous l'avons montré au début.

puissance de la gestion publique pourrait être de nature à établir un nouvel équilibre du rapport des forces entre les opérateurs publics et privés, de re-modéliser les relations entre eux, ainsi que d'accroître le rôle des autorités organisatrices et, finalement, de l'usager-électeur. Par ailleurs, il semble que depuis les années 2000 les nouveaux contrats de délégation ont évolué pour répondre aux nouvelles exigences des collectivités et intégrer des objectifs et indicateurs plus précis.

En matière d'internalisation des missions de service public, la remunicipalisation a créé en principe des conditions plus favorables. La ville de Paris, autorité organisatrice, dispose de moyens supérieurs pour définir des objectifs précis et mesurables, s'assurer de leur mise en œuvre, les évaluer et donc les préciser ou les modifier, en fonction de l'évolution de la situation et des besoins. L'existence d'un contrat d'objectifs témoigne de cette nouvelle donne, même si le recul que l'on peut avoir à ce stade peut ne pas être suffisant pour apprécier les résultats compte tenu des changements intervenus dans le contrat d'objectifs et les indicateurs. En même temps, tout un ensemble de responsabilités et d'obligations des parties, de nature plus « technique » restent méconnus des usagers et sont gérés en interne.

Par ailleurs, en mettant en place un seul opérateur, ont été créées des conditions pour éviter les chevauchements de responsabilité et la perte d'informations, permettant ainsi une meilleure efficacité technique et une plus grande traçabilité du service, une plus grande cohérence, une lisibilité interne accrue des responsabilités et une meilleure réactivité. Mais la mise en place d'un opérateur unique n'impliquait pas nécessairement la remunicipalisation et aurait pu être conduite dans la cadre d'une nouvelle procédure de délégation.

La gestion publique crée de nouvelles conditions de transparence de la gestion, de maîtrise, du contrôle, de l'orientation du service. « Nous y avons de même gagné en qualité et en transparence », déclarait le maire de Paris en Conseil de Paris du mars 2013. La présence des élus dans le conseil d'administration est censée permettre un contrôle régulier, une information directe sur la gestion du service.

Le rôle des usagers de l'eau dans la gouvernance est censé être assuré par l'intermédiaire de leurs élus et de leurs représentants dans l'OPE.

Pour autant, on l'a vu, la remunicipalisation a fait l'objet de contraintes fortes, qui ont limité jusqu'ici les potentialités qu'elle comporte. Le fait qu'à Paris n'existe pratiquement que de l'habitat collectif empêche aussi bien les acteurs du service public de l'eau d'avoir un contact direct et régulier avec la masse des usagers-citoyens, du fait de l'intermédiation par les syndics de copropriété ou les bailleurs sociaux et de l'absence de transparence qui en résulte pour chaque utilisateur.

Dès lors, les usagers ne jouent pas un rôle effectif dans la gouvernance du service. Leur participation dans la CCSPL est relativement récente (à Paris la Commission n'a été créée qu'à la fin des années 1990), informe peu le reste des usagers sur le contrôle qu'elle réalise, les propositions avancées et l'effet de leur activité et ne dispose pas de moyens financiers propres à cet effet.

La création de l'OPE visait à compléter le dispositif, mais il semble que ses réunions permettent difficilement de faire émerger des enjeux.

Dans ces conditions, les enjeux de l'eau, des objectifs du service, des missions de service public et plus généralement de gouvernance ne sont portés que par quelques organisations de la société civile, sans réel relais, au point que l'on pourrait considérer aujourd'hui que l'eau est banalisée et que quatre ans après la remunicipalisation, l'eau n'est plus un objet du débat public. Les enjeux de l'eau apparaissent le plus souvent comme des questions techniques, complexes, difficilement transparentes.

En même temps, ces aspects créent les conditions d'asymétries dans les relations avec les autorités publiques et les usagers. Les opérateurs, qui bénéficient souvent d'un monopole territorial et temporel, peuvent utiliser cette asymétrie pour obtenir une forte profitabilité. Avant de retourner en gestion publique, en particulier jusqu'à 2003, le contrôle de la ville sur sa SÉM et sur les deux opérateurs de distribution était quasi-inexistant. Mais un monopole public temporellement illimité peut aussi conduire à l'existence d'asymétries d'informations, de compétences et d'expertises et à des rentes utilisées par l'entité concernée ou son personnel, ou pour d'autres objectifs que le service public.

Il faudrait que l'autorité organisatrice ait la volonté politique d'exercer ses responsabilités d'orientation et de contrôle. La ville de Paris dispose-t-elle de moyens effectifs de les exercer ou est-elle plus ou moins dépendante de sa régie? La question mérite d'autant plus d'être posée que les élus forment une large majorité du Conseil d'administration et que la maire-adjointe en charge de l'eau est en même temps présidente du dit Conseil d'administration.

Mais un autre enjeu d'avenir apparaît qui pourrait mettre en cause le rôle même d'autorité organisatrice de la ville de Paris. Il ne se limite plus au choix du mode de gestion, mais s'inscrit dans une échelle plus large de gouvernance de l'ensemble du cycle de l'eau et de l'ensemble des politiques publiques de ce secteur, à tous les niveaux. Déjà, l'essentiel de l'approvisionnement en eau de Paris est « importé » de départements et zones rurales en dehors du territoire parisien. Mais de plus en plus, apparaît la nécessité d'une gouvernance multi-niveaux pour le « Grand Paris » ou avec la création d'une « métropole », comme il en existe, on l'a vu, dans le domaine de l'assainissement. Or dans ce périmètre, actuellement, Paris est l'une des rares municipalités à avoir opté pour la gestion publique.

De manière plus générale, les enjeux du nouveau service public de l'eau ne sont plus uniquement ou principalement technico-économiques. La nouvelle gouvernance publique place l'eau au carrefour des enjeux économiques, sociaux, démocratiques et environnementaux.

Bibliographie

Barraqué B., 2012, «Return of drinking water supply in Paris to public control», Water Policy, vol. 14, n^0 6.

BAUBY P., 2011a, Service public. Services publics, Paris, La Documentation Française.

- —, 2011b, L'Européanisation des services publics, Paris, Presses de Science Po.
- —, 2010, « Les deux "majors" françaises de l'eau : une "valse à trois temps" (intégration, internalisation, environnement) », dans G. Schneier-Madanes (dir.), *L'Eau mondialisée. La gouvernance en question*, Paris, La Découverte.
- —, 2009, «The French System of Water Services», CIRIEC, document de travail, n^o 3, http://www.ciriec.ulg.ac.be.
- —, 1998, Reconstruire l'action publique, Paris, Syros.
- et SIMILIE M. M., 2014, «Europe» dans UCLG (dir.), *L'Accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, Bruxelles, Bruylant.
- —, —, 2014, La remunicipalisation du service public de l'eau à Paris, CIRIEC International, document de travail, http://www.actionpublique.eu.
- Chambre régionale des comptes, 2000, Observations sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris, http://www.ccomptes.fr (consulté le 31 octobre 2014).

Conseil de la ville de Paris, débats et délibérations (1996-février 2013).

Conseil d'État, 2010, *L'Eau et son droit*, rapport public 2010, http://www.ladocumentationfrancaise.fr (consulté le 31 octobre 2014).

DELANOË B., 2001, *Pour une gestion citoyenne et durable de l'eau à Paris*, communication de M. le maire de Paris, DPE 147, Paris, mairie de Paris.

DUROY S., 1996, La Distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local, Paris, LGDJ.

Eau de Paris, rapports annuels d'activités (2009-2012).

EUREAU Statistics, 2009, Overview on Water and Wastewater in Europe (2008), Bruxelles.

LAIMÉ M., 2014, Le Lobby de l'eau. Pourquoi la gauche noie ses réformes?, Paris, François Bourin.

LESAGE M., 2013, Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France, rapport au Premier ministre.

LEVRAUT A.-M. (dir.), 2013, Évaluation de la politique de l'eau. Rapport d'analyse, Paris, La Documentation française.

- LOCHER F. et MARX R., 2011, « Entretiens avec Claude Danglot et Anne Le Strat : L'eau comme bien commun ? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation », Revue Contretemps, http://www.contretemps.eu.
- Mairie de Paris, service technique de l'eau et de l'assainissement, 2008-2012, Rapports annuels sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement.
- Mairie de Paris, inspection générale, 2003, *Le contrôle par la ville de Paris de la filière eau (production-distribution)*, rapport.
- Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, 2012, *Panorama des services et de leurs performances*, annexe 6, http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr
- Observatoire parisien de l'eau, comptes rendus de réunion (2006-2013).
- PEZON C., 2011, «Public-Private Partnership in courts: The rise and fall of concessions to supply drinking water in France (1875-1928) », dans B. Barraqué, *Urban Water Conflicts*, UNESCO Publishing, CRC Press.
- PIGEON M., 2012, «Une eau publique pour Paris: Symbolism and Success in the Heartland of Private Water », dans M. Pigeon *et al.*, *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Amsterdam, Transnational Institute.
- SINAÏ A., 2013, L'eau à Paris, retour vers le public, Paris, Eau de Paris.
- STÉFANOVITCH Y., 2005, L'Empire de l'eau: Suez, Bouygues et Vivendi. Argent, politique et goût du secret, Paris, Ramsay.
- VALDOVINOS J., 2012, «The remunicipalisation of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications», *Water International*, vol. 37, no 2, p. 107-120.
- Ville de Paris, 2003, *Gestion du service commercial des Eaux de Paris*, Fascicule 0: Synthèse et conclusions, Paris.

Chapitre 9

La SNCF est-elle un instrument efficace d'internalisation des missions publiques?

Thierry MIGNAUW

L'avenir des entreprises publiques donne lieu, depuis une vingtaine d'années, en France comme en Europe à de vifs débats tant il paraît nécessaire de refonder les bases de l'action publique dans l'économie et, en particulier, dans la sphère productive. Ces questions concernent aussi bien les économistes que les politiques, les citoyens que les employés de ces entreprises ou les partenaires sociaux. L'entreprise publique produisant des biens ou des services marchands doit-elle être vue comme une survivance du passé, même si pour des questions d'opportunité, on ne s'y attaque pas? Ou bien y a-t-il dans cette forme d'organisation une efficacité économique avérée, grâce en particulier à une meilleure prise en compte des missions publiques par leur internalisation. Il a paru intéressant au terme de cet ouvrage, d'examiner cette question non seulement d'un point de vue général et théorique, mais aussi à travers le prisme particulier d'un pays, la France, et d'un secteur, le transport ferroviaire, par l'étude de la manière dont la SNCE, entreprise publique, internalise ses missions d'intérêt public.

Un regard sur l'histoire des chemins de fer montre que la question de la meilleure façon de prendre en compte l'intérêt général dans la construction des lignes d'une part, dans leur exploitation d'autre part, s'est posée dès les débuts du chemin de fer et a d'ailleurs donné lieu à d'âpres débats.

La dernière grande réforme du système ferroviaire français en 1997, avec la création de RFF, a conduit à une impasse, largement reconnue par l'ensemble des acteurs et des partenaires, même si les opinions sur la façon d'en sortir divergent. La dégradation du niveau de service rendu est devenue plus que préoccupante et le sujet du financement n'a pas été résolu par la réforme de 1997. Deux voies sont ouvertes: poursuivre dans le sens engagé et accepter la banalisation de la SNCF en un grand groupe multimodal et international de transport, définitivement étranger aux sujets d'infrastructure et plongé dans la compétition nationale et internationale, la nécessité de son caractère public s'imposant alors de moins en moins; l'autre branche de l'alternative est de refonder l'entreprise nationale sur de nouvelles bases pour en faire le pivot du système ferroviaire tout en acceptant sa mise en concurrence sous la régulation d'une autorité de concurrence dotée de vrais pouvoirs. Tels sont les enjeux de la réforme

ferroviaire portée par la loi du 4 août 2014. Les prémices de la réforme annonçaient la volonté de refonder un service public qui en a bien besoin, mais les modalités doivent être suffisamment claires et volontaristes pour ne pas aboutir à des entités molles qui ne pourraient affronter les graves problèmes qui se posent au transport ferroviaire dans sa globalité.

Bien entendu, tout au long de l'analyse, il faudra avoir à l'esprit le poids des dispositions européennes qui encadrent les politiques nationales. Mais on se gardera de prendre la construction de la politique européenne des chemins de fer comme une contrainte externe; au contraire, on la considérera comme une chose sur laquelle il est possible de peser et qu'on peut modifier en constituant des alliances larges sur la base de convergences d'intérêt. Certes, jusqu'ici, la Commission européenne a toujours avancé ses propositions dans le même sens, et limité sa politique ferroviaire européenne à la séparation de l'infrastructure et à la concurrence intramodale. Et le projet de 4^e paquet ferroviaire tel qu'il a été élaboré par la Commission ne déroge pas à ce tropisme. Est-ce à dire qu'il faille l'accepter comme une fatalité ou croire que l'Europe est aussi l'affaire de ses citoyens, de son Parlement élu et ses États membres? Le vote en première lecture du 4^e paquet ferroviaire ne marque-t-il pas le début d'un changement?

Après un indispensable rappel historique, nous analyserons l'impasse dans laquelle se trouve le système ferroviaire français, nous comparerons la gestion d'une entreprise publique à la gestion déléguée des missions de service public par une entreprise privée, nous essaierons de caractériser les missions que la SNCF peut internaliser pour conclure par un examen de la réforme qui vient d'être adoptée à l'aune des difficultés que traverse le ferroviaire et de l'internalisation des missions publiques.

1. Une histoire pleine d'enseignements sur la façon d'internaliser les missions publiques

1.1. De la construction du réseau par les concessions à la nationalisation

Lorsque la SNCF est créée le 1^{er} janvier 1938, c'est davantage l'aboutissement d'un long processus d'intervention grandissante de la puissance publique qu'une rupture franche provoquée par un État fort désireux de nationaliser les chemins de fer.

Au XIX^e siècle, après une période d'hésitation entre deux modes de développement, celui d'une infrastructure publique sur laquelle opéreraient des compagnies privées et celui de la concession globale de la construction des lignes et de l'exploitation des services à des compagnies privées, la puissance publique opte pour le second modèle. La discussion, comme aujourd'hui, est intense. Le choix est dicté par un souci d'économie et d'efficacité: on considère en définitive qu'une compagnie adjudicatrice

d'une concession globale saura mieux mettre en adéquation la ligne qu'elle construit aux services qu'elle veut y exploiter, en dimensionnant l'infrastructure (vitesse – et donc tracé –, débit – et donc signalisation –, longueur des convois – et donc longueur des gares, des voies d'évitement et des garages –, tonnages admissibles – et donc rampes et pentes acceptées, tunnels et viaducs nécessaires) aux perspectives commerciales de la ligne, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs. La puissance publique, quant à elle, estime qu'elle fait prévaloir l'intérêt général à travers le cahier des charges qu'elle impose au titulaire de la concession, sans qu'il soit besoin pour elle d'intervenir plus directement. Certes, la compagnie discute les obligations que lui impose le cahier des charges, faisant valoir que des dispositions trop contraignantes mettraient en cause la viabilité économique du projet et c'est en définitive un compromis qui préside à la définition et à l'attribution des concessions.

C'est sur ce modèle qu'est édifié l'essentiel du réseau ferroviaire français. Mais c'est ce modèle qui s'essouffle au début du xx^e siècle, la crise des compagnies de chemin de fer s'aggravant après la première guerre mondiale. Cela commence par l'Ouest du pays, là où les trafics de marchandises sont les plus faibles et où les lignes sont les moins rentables. Pour poursuivre le développement du réseau et trouver des concessionnaires, l'État est contraint d'accorder des aides à la construction des lignes, allant jusqu'à les financer entièrement: en effet, les lignes les plus rentables ont été construites d'abord et les lignes édifiées à partir de la fin du XIX^e siècle n'offrent pas la possibilité de payer elles-mêmes leur construction. Et il se voit même conduit à reprendre, sans enthousiasme, à travers la compagnie des chemins de fer de l'État, des compagnies au bord de la faillite. L'interventionnisme étatique se fait grandissant en matière de tarifs, quelque fois de dessertes. Les compagnies elles-mêmes mettent en place des organes de coopération, par exemple pour définir et acheter en commun du matériel roulant ou pour gérer les régimes sociaux des employés. Tout cela s'accompagne d'une forte dégradation de la situation financière des compagnies qui appellent l'État au secours à plusieurs reprises. La nationalisation de 1937 tire les conséquences de cette situation fortement dégradée et elle apparaît davantage comme le sauvetage d'un secteur en perdition que comme une volonté politique réfléchie de maîtrise directe des chemins de fer.

1.2. L'État aux commandes de la SNCF pour un chemin de fer au service de l'économie nationale

Pourtant, huit ans après cette nationalisation et cinq années de guerre plus tard, la France de la Libération nationalise des pans entiers de son économie et la création de la SNCF peut apparaître, dans ce qui est un peu une reconstruction de l'histoire, comme le signe avancé de la réalisation du programme du Conseil national de la Résistance (et non du Front populaire). Il n'en est pas moins vrai que la SNCF d'après-guerre apparaît, comme

ÉDF, Charbonnages de France, la RATP, les grandes banques nationalisées, la régie nationale des usines Renault (pour faire court), comme un des instruments de l'État dans la reconstruction industrielle du pays. Dans le même temps, se mettent en place les régimes sociaux de ce qu'on appellera l'État-Providence et la reconnaissance de droits collectifs des salariés.

La SNCF ainsi créée est une société anonyme (et non un établissement public), qui plus est d'économie mixte (49 % du capital est aux mains des anciens actionnaires, même si leur rôle est des plus réduits). Elle reste sous le régime d'une concession globale d'une durée de 45 ans, concession d'exploitation pour l'essentiel car la construction de nouvelles lignes n'est plus à l'ordre du jour. Elle est dotée d'un cahier des charges et une convention règle les rapports avec l'État.

La grande affaire de l'entreprise, c'est la reconstruction du pays et donc du réseau ferroviaire et la remise en état des matériels. À la reconstruction succède la modernisation technique : électrification et diésélisation, fin de la traction vapeur, automatisation de la signalisation et des passages à niveau, soudure des rails... La porosité entre l'État et l'entreprise est grande au plan des hommes, des décisions comme au plan financier. Les comptes ne sont pas la priorité puisque une subvention d'équilibre assure chaque année, a posteriori, l'équilibre financier. Sans idéaliser un passé révolu, une génération de cheminots, de tous grades confondus, se trouvent réunis dans une relative communauté d'objectifs autour de la reconstruction, dans la continuité des objectifs de la Résistance et dans un certain consensus social. Ce qui est bon pour la SNCF, ce qui est bon pour le chemin de fer, ce qui est bon pour le pays se confondent. La question de l'internalisation des missions de service public ne se pose pas tant l'osmose entre l'État et l'entreprise nationale est grande. Le trafic des marchandises est l'objet de toutes les attentions, les voyageurs n'étant qu'un appoint. La concurrence des autres modes de transport, celle de la route depuis les années 1920-1930 pour le fret comme pour les voyageurs (la voiture particulière, les cars), puis celle de l'avion, monte inexorablement, les parts de marché baissent. les effectifs diminuent d'un tiers de 1945 à 1970. L'industrie lourde amorce son déclin ou sa restructuration. Mais l'optimisme des trente glorieuses, la croissance et le quasi plein-emploi masquent ces mouvements inquiétants.

1.3. Le pari de l'autonomie de l'entreprise publique dans le cadre contractuel du service public : illusion, échec ou paradis perdu ?

Le tournant des années 1970 marque la deuxième grande étape de l'histoire de la SNCF après celle de la nationalisation et de la Libération. La présidence de Georges Pompidou et le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas avec à Matignon des hommes d'inspiration mendésiste, tels que Simon Nora, son directeur de cabinet et Jacques Delors. Simon Nora est l'auteur en 1967 d'un rapport sur les entreprises publiques qui préconise de restituer

(ou de donner?) aux entreprises publiques leurs caractéristiques d'entreprise. C'est ce qui sera entrepris avec la SNCF dans la réforme de 1969-1970. Un nouveau cahier des charges est élaboré et la convention qui règle les rapports avec l'État est complètement remaniée.

Les trois maîtres mots de la réforme sont normalisation des comptes, harmonisation des conditions de concurrence et autonomie de gestion. En premier lieu, il paraît indispensable de doter la SNCF de comptes avant une vraie signification économique. L'entreprise est soumise aux dispositions générales du plan comptable de toute société anonyme et les exceptions admises auparavant seront progressivement éliminées, les régimes sociaux (retraites et maladie) sont maintenus, mais financièrement harmonisés avec ceux de la Sécurité sociale de sorte que les avantages spécifiques restent à la charge de l'entreprise, mais que les déséquilibres démographiques relèvent de la solidarité nationale (péréquation des régimes de maladie, subvention « démographique » pour les retraites). Le deuxième chapitre de cette réforme a trait à l'harmonisation des conditions de concurrence: en ces temps où l'on croyait encore au calcul économique, on entreprend de comparer comment les différents modes de transport paient ou non leurs charges d'infrastructure (séparément pour les marchandises et pour les voyageurs) et comment les inégalités de traitement doivent être compensées pour établir des conditions assainies à la concurrence entre les modes, conduisant ainsi à la création d'une contribution de l'État aux charges d'infrastructure ferroviaire et à une taxe à l'essieu pour les poids lourds. Enfin le troisième chapitre traite de la compensation des obligations de service public: celles-ci sont identifiées (banlieue parisienne, omnibus devenus TER, obligations tarifaires) et donnent lieu à chaque fois à un calcul *a posteriori* de la charge qu'elles représentent pour l'entreprise, charge qui doit être intégralement compensée; une disposition prévoit même que si l'État s'oppose à la mise en œuvre d'une disposition que la SNCF considérerait comme souhaitable dans le cadre de son autonomie de gestion, l'État serait alors tenu d'en compenser la charge financière.

Avec une situation ainsi normalisée, la SNCF est dotée de l'autonomie de gestion, en principe totale. La subvention d'équilibre et les subventions d'équipement sont supprimées et la SNCF se financera sur les marchés financiers, tant pour ses investissements qui doivent donc être rentables que pour d'éventuels déficits d'exploitation (qui sont en principe prohibés).

Parallèlement une politique de contractualisation des objectifs, et aussi des moyens, est mise en place, sous des formes diverses, avec l'État: contrats de programme, contrats d'entreprise, contrats de plan.

Le moment de l'osmose quasi-totale entre les pouvoirs publics et la SNCF est passé et l'internalisation des missions de service public passe par leur énoncé explicite et par leur contractualisation, dans le respect de l'autonomie de gestion. C'est un peu théorique et il y a des coups de canif dans les contrats (qui peuvent donner lieu à des débats très vifs), mais c'est tout de même l'esprit qui prévaut globalement.

L'ensemble de ce dispositif insuffle un esprit nouveau dans l'entreprise : esprit commercial avec l'émergence d'une fonction marketing dotée d'un vrai pouvoir dans l'entreprise, esprit d'entreprise conquérante élaborant de grands projets rentables comme le TGV, nouvel intérêt porté aux transports en Île-de-France (RER, lignes nouvelles pour desservir les villes nouvelles) et création des TER. La dynamique créée est forte et elle perdure encore aujourd'hui. Mais la fin des trente glorieuses, le ralentissement économique, l'inexorable déclin du fret mettent à mal l'atteinte des objectifs. Les embellies conjoncturelles rétablissent provisoirement la situation, mais les phases de ralentissement économique frappent durement. Les déficits réapparaissent et sont financés par l'emprunt, la capacité d'autofinancement se réduit, les investissements sont de plus en plus financés par la dette et celle-ci s'accumule dangereusement. Les difficultés financières alliées au développement du réseau à grande vitesse conduisent à laisser vieillir le réseau classique. Le climat social se tend (grèves de 1986-1987), l'orientation commerciale de l'entreprise est vécue comme une remise en cause de sa mission de service public, une crise de sécurité, suite à de graves accidents, surgit et les dirigeants se succèdent parfois à un rythme effréné.

Curieusement, dans cette histoire, 1981 et l'arrivée de la gauche au pouvoir, 1983 et la fin de la SNCF telle qu'elle avait été créé en 1938 n'apparaissent pas comme des ruptures aussi importantes que 1938-1945 avec les nationalisations, 1969-1970 et l'autonomie de gestion ou ce que sera 1995-1997 avec l'éclatement du système ferroviaire. Les nationalisations de 1981 suivies des privatisations de 1986, la politique économique de 1981 puis le tournant de 1983 n'affectent pas en profondeur la SNCF. Le changement de statut du 1^{er} janvier 1983 (la SNCF n'ayant été créée en 1938 que pour 45 ans) par lequel elle quitte sa forme de société anonyme pour devenir un ÉPIC, passe largement inaperçu. Certes la LOTI (1982) est fondatrice du modèle français, mais la directive européenne 91 440 est au moins aussi importante par ce qu'elle porte en germe. Car la politique européenne des chemins de fer est en train de prendre le pas sur les politiques nationales, ou, tout au moins, de mettre à mal les modèles nationaux.

Fin 1995, une nouvelle crise sociale de grande ampleur frappe une entreprise fragilisée par une situation financière désastreuse du fait du poids de la dette qu'elle supporte. C'est la troisième grande étape qui marque l'histoire du chemin de fer en France. Car on ne peut plus parler désormais de la seule SNCE.

1.4. La crise de la dette, la séparation de l'infrastructure et la libéralisation du secteur ferroviaire

La crise sociale et financière de fin 1995 laisse la SNCF exsangue. Le gouvernement de l'époque a capitulé en rase campagne, qui plus est en s'adressant directement aux syndicats par-dessus la tête des dirigeants de l'entreprise: la réforme du régime des retraites est abandonnée, le projet

de contrat de plan est enterré. En conséquence, toute l'équipe de direction de l'entreprise est démissionnée. L'encadrement intermédiaire, qui s'est engagé dans la défense de ces projets davantage par loyauté que par conviction, se sent totalement désavoué. Les syndicats qui ont maîtrisé le conflit de bout en bout ont gagné la partie sur toute la ligne. Pour autant, les problèmes restent entiers et les syndicats seront en définitive floués.

Le gouvernement d'Alain Juppé, changeant alors son fusil d'épaule, entreprend une profonde réforme du système ferroviaire. C'est l'État qui est à la manœuvre, politiquement bien sûr, mais c'est aussi l'appareil administratif de l'État qui se met à la rédaction des textes. Le terrain n'est pas vierge bien sûr. D'une part, il y a la politique de la Commission européenne qui veut ouvrir les activités ferroviaires à la concurrence et qui choisit comme modalité de cette ouverture la séparation de la gestion de l'infrastructure des activités d'opérateur de transport. D'autre part, des réflexions ont été conduites, y compris au sein de la SNCF, sur la possibilité d'adosser la dette à la valeur des infrastructures dans une structure plus ou moins séparée de la SNCF. Enfin, règne un climat intellectuel empreint de libéralisme économique, y compris chez une bonne partie de la gauche française et européenne, fascinée par les révolutions conservatrices anglosaxonnes.

Dans l'élaboration de la réforme, c'est la question de la dette qui est mise sur le devant de la scène, la conformité européenne et l'introduction de la concurrence (la libéralisation du secteur) n'étant qu'en arrière-plan, arrière-plan qui néanmoins pèse lourd pour les juristes et les fonctionnaires. Les syndicats, les grands vainqueurs du conflit social, auront repoussé la réforme du régime spécial des retraites et ils croiront avoir obtenu un désendettement que quelques mois plus tôt on déclarait impossible. Ils se verront imposer un éclatement en deux entités du système ferroviaire qu'ils désapprouveront vigoureusement, mais ne combattront que mollement. Une victoire à la Pyrrhus. On croira n'avoir fait qu'une réforme pour habiller la dette, on le croira parce qu'on voulait le croire et le faire croire aux cheminots et on aura fait sans le dire la plus grande réforme depuis la nationalisation en séparant l'infrastructure. Sans régler le moins du monde le problème de la dette et du financement du ferroviaire puisque le mistigri est passé intact à RFF et que l'État n'a eu ni la volonté, ni les moyens de traiter la structure de « défaisance » qu'aurait pu être RFF.

La réforme sera instaurée par une loi du 13 février 1997. En quelques mots, un nouvel établissement public, RFF, est créé. Il est propriétaire des infrastructures, il a la maîtrise d'ouvrage de toutes les interventions effectuées sur le réseau et il a la responsabilité de l'ensemble du financement des travaux neufs, du renouvellement et de l'entretien. L'originalité de ce montage dit « à la française » est que l'exécution des opérations décidée par RFF reste confiée, pour l'essentiel, à la SNCF qui conserve donc les gros bataillons de la réalisation des travaux et de l'entretien et ceux de la gestion de la circulation des trains. On contourne ainsi le problème social et on ne satisfait même pas les attentes de la Commission européenne qui soupçonne toujours,

bien à tort d'ailleurs, des liens incestueux entre les deux établissements. En fait, RFF est totalement indépendant de la SNCF et n'aura de cesse de le démontrer, d'accroître son domaine d'intervention et de réduire celui de la SNCF qui mènera des combats d'arrière-garde régulièrement perdus, car les textes et les principes lui donnent tort. Aucune instance de régulation, aucune autorité commune (en dehors du ministre des Transports, mais ce n'est pas très opérationnel) ne vient arbitrer les incessants conflits qui se font jour entre les deux entreprises publiques. La zizanie et le désordre s'installent.

Lorsque la gauche revient aux affaires et bien que le ministre des Transports soit un communiste, elle entérine la réforme et fait avaler la pilule aux cheminots. Peu à peu, mais de plus en plus profondément, la mutation s'inscrit dans les faits.

L'internalisation des missions de service public ne gagne pas grand-chose à ces changements: RFF se tient soigneusement abrité derrière l'article 4 de ses statuts qui stipule qu'il lui est interdit de financer des investissements qui ne soient pas dans son strict intérêt financier. Dès lors, son rôle est de rechercher les concours publics pour financer les investissements que peuvent souhaiter les collectivités locales, les régions essentiellement, ou l'État pour moderniser les réseaux TER, Transilien ou construire les lignes à grande vitesse, la demande d'extension du réseau de ces lignes restant forte alors même que leur rentabilité diminue à mesure qu'elles concernent des régions où la demande est moins forte. La SNCF n'est en rien incitée à limiter sa demande d'investissements puisqu'elle ne les paye plus directement. Toutefois, sur le réseau à grande vitesse, elle limite ses prévisions de trafic et ses engagements, de crainte d'une pression trop forte sur les péages.

La responsabilité de la sécurité d'ensemble du système ferroviaire, mission de service public s'il en est, se trouve éclatée entre différents acteurs: l'État, l'ÉPSF, RFF, les organismes de certification, l'ERA, les opérateurs, euxmêmes parmi lesquels la SNCF. L'architecte global du système n'apparaît plus. L'accident de Saint-Jacques-de-Compostelle a montré que la séparation des fonctions entre ceux qui décident des infrastructures et donc de l'endroit où on implante les systèmes de contrôle de vitesse et ceux qui exploitent le chemin de fer et disposent du retour de l'expérience terrain qui permet de détecter et de prévoir les zones à risque, n'avait pas permis d'implanter correctement les systèmes de sécurité et de contrôle.

Mais au-delà de ces aspects institutionnels, où en est-on de la situation des chemins de fer en France, de celle de la SNCF et comment se présente l'avenir dans un contexte où, devant le constat partagé d'une nouvelle impasse, une réforme est à nouveau mise en chantier?

2. Le contexte de la réforme ferroviaire : une situation de crise larvée intenable à terme

Les résultats atteints créent un curieux mélange dans lequel la SNCF va relativement bien, RFF va très mal, le chemin de fer fonctionne de plus en plus mal, l'insatisfaction des voyageurs et des élus est de plus en plus forte et l'impasse financière reste totale. Ce contexte a conduit tous les acteurs à ressentir l'urgence d'une réforme ferroviaire dont la mise au point s'est avérée beaucoup plus longue que prévu.

La SNCF obtient de bons résultats financiers. Les déficits récurrents ont disparu depuis de nombreuses années. En 2012, le résultat net récurrent s'élève à 696 millions Elle a constitué, par croissance externe et interne, un groupe de transport multimodal et international solide. Ses résultats dans le fret, grâce à Geodis, ne dépendent plus du seul fret ferroviaire et les réussites de Kéolis, la filiale voyageurs, à l'étranger et en France sont remarquables. Le CA total s'élevait en 2012 à 33,8 milliards et la dette à la fin de l'année était de 7,3 milliards, en retrait d'un milliard sur l'année précédente. Il faut sans doute noter que l'internationalisation et la diversification des activités résulte davantage d'une volonté des dirigeants de l'entreprise de l'équilibrer et d'affronter la concurrence européenne (et singulièrement celle du groupe ferroviaire public allemand qui la pratique sur une bien plus vaste échelle) que d'une mission clairement confiée par les pouvoirs publics.

Parallèlement, RFF connaît, depuis le début, de graves problèmes financiers. Son endettement croît inexorablement pour atteindre fin 2012 31,5 milliards d'euros (+ 2,9 milliards sur l'exercice 2012) pour un chiffre d'affaires de 5,6 milliards. Son résultat net est à l'équilibre, mais il a accru fortement ses investissements pour répondre au sous-investissement dont souffre le réseau.

Le chemin de fer, lui, ne va pas bien. La qualité de service se dégrade, singulièrement dans les zones les plus denses. Les retards s'accumulent, les incidents se multiplient et leurs conséquences s'accroissent. Le public comme les élus font part de façon répétitive de leur mécontentement. Les usagers des transports de la vie quotidienne se sentent abandonnés, leurs associations se développent, souvent sur un plan local, mais peinent à se faire entendre. La renaissance du fret ferroviaire, toujours annoncée, ne s'est pas produite. Au contraire le secteur reste profondément déprimé et la concurrence n'a pas augmenté le trafic global (tous opérateurs confondus). L'image de la SNCF dans le public mesurée par les sondages se dégrade et un divorce semble se faire jour entre le traitement des clients du TGV et celui des usagers des transports quotidiens.

Au plan social, le consensus sur l'analyse de la situation et sur les réformes à mettre en œuvre ne progresse que très lentement, même si la conflictualité « légendaire » de la SNCF a considérablement diminué. Les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à mettre en œuvre un cadre social dans le secteur du fret. Et la question reste posée, et sans réponse, pour les voyageurs.

Dans ces conditions, de plus en plus de voix s'élèvent pour sortir d'un statu quo délétère et réclamer une réforme ferroviaire. Fin 2011, les assises du ferroviaire réunies à l'initiative de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre des Transports, font partager le constat et esquissent des solutions. Le nouveau gouvernement en place après le changement de majorité reprend le dossier suivant un calendrier sans cesse détendu qui finit par aboutir à la réforme de juillet 2014. Parallèlement, la commission avance ses propositions pour un nouveau paquet ferroviaire, le quatrième du genre.

Quel est l'arrière-plan de cette réforme à la fois dans l'opinion publique et chez les cheminots?

2.1. Une opinion publique ambivalente

2.1.1. Un contexte favorable à la diminution du rôle de la sphère publique dans le domaine économique

Le modèle traditionnel des « entreprises publiques de service public » est déstabilisé et la social-démocratie ne parvient pas à le refonder. Le mouvement n'est pas propre à la France et partout en Europe et même dans le monde, le rôle de l'État est remis en question. Avec la volonté de recentrer son action sur ses missions qualifiées de régaliennes. Et celle de diminuer le niveau des dépenses publiques.

La première question qui est posée est celle de savoir si c'est bien son rôle d'assurer la production de biens ou de services de la sphère marchande (ce qui est bien le cas de la SNCF). Ou si, en économie de marché, des entreprises privées ne peuvent pas assurer la production de ces biens et services dans d'aussi bonnes, voire de meilleures, conditions.

Le modèle de la délégation de service, par contrat, à des entreprises privées rémunérées pour le service rendu, connaît un vif succès. Ce modèle a servi de base aux privatisations d'un certain nombre de services publics, dans lequel l'autorité publique définit le niveau de service parfois très en détail, mais en délègue la réalisation en France comme en Europe, sous des formes diverses. Il est tellement prégnant que c'est celui qui prévaut dans la relation entre les autorités organisatrices de transport (qui sont régionales ou locales) et des établissements publics nationaux tels que la SNCF ou la RATP (au moins dans les faits, car les contrats qui lient des établissements publics de l'État à des collectivités locales ne peuvent juridiquement être qualifiés de délégation de service public).

Les partisans de la réduction du secteur public considèrent que l'entreprise privée possède un dynamisme, une réactivité, une efficacité, un souci des coûts et du client qui permet de réaliser les missions de fourniture des biens et services à un moindre coût. Et qu'au contraire les structures publiques ont en elles-mêmes des pesanteurs, des lenteurs qui génèrent des gaspillages d'énergie et de moyens, quand elles ne développent une certaine propension à capter à leur profit et à celui de leurs salariés le service public. La crise des finances publiques, la recherche des économies budgétaires et la mode à la réduction du périmètre des interventions publiques sont aussi une des raisons à la diminution du rôle de la sphère publique dans l'activité économique.

Si 1981 a été le moment d'importantes nationalisations, les années qui ont suivi à partir de 1986 ont été celles des privatisations et ouvertures de capital. En France, plusieurs ÉPIC sont devenus des sociétés anonymes. Leur capital a parfois été partiellement ouvert, voire totalement privatisé. Il ne reste guère parmi les grands que la SNCF, RFF et la RATP à demeurer des établissements publics de l'État. La SNCF apparaît ainsi à l'écart d'un mouvement assez général de l'adoption du statut de société anonyme.

2.1.2. Pourtant, cette tendance au retrait du secteur public ne fait pas l'unanimité

Si la tendance est au retrait du secteur public, il n'y a pas unanimité sur ce point. D'abord, l'opinion publique et le citoyen sont désorientés. Au fond, ils ne se sentent pas demandeurs de ce repli de l'action publique et parfois ils se sentent abandonnés par une puissance publique qui perd son rôle protecteur et régulateur en n'assurant plus directement le service public. Le lien social avec un délégataire n'est pas le même, la neutralité, l'égalité d'accès ne sont pas ressentis de la même facon. L'opinion est ambivalente sur ces sujets car la même qui est prompte à réclamer la mise en concurrence en cas de difficulté, de grève, de retards est la même qui clame son attachement indéfectible au « service public » en cas de projet de réduction ou de suppression de services faiblement utilisés. La marche forcée vers la libéralisation et la déréglementation laisse une part des citoyens sur le bord de la route, accroît la fracture et les emplit de doute sur le sens du mouvement dans lesquels ils sont entraînés. Comme il y a une demande d'autorité, il y a aussi dans beaucoup de secteurs de la société, une demande de plus d'État.

L'Europe est perçue comme essentiellement centrée sur la construction d'un grand marché libéralisé.

Il n'est pas besoin d'insister beaucoup sur ce constat qui fait l'objet d'un large consensus sinon pour souligner que la politique ferroviaire mise en œuvre par les États dépend de plus en plus de l'Europe et de moins en moins de décisions nationales. Comme en beaucoup de matières, le poids de l'Europe est devenu un fait, une évidence qui s'impose. Si bien que nous sommes dans cette situation paradoxale où la construction européenne fait l'objet d'un rejet inquiétant dans les opinions nationales et ne suscite plus guère d'enthousiasme chez les politiques alors même que dans la vie quotidienne, elle s'impose toujours davantage.

Quel que soit le fonctionnement théorique des institutions européennes et les mécanismes de codécision du Parlement et du Conseil (qui sont devenus la procédure législative ordinaire aujourd'hui), il n'en demeure pas moins que la Commission trace inexorablement son sillon depuis plus de vingt ans, de façon assez rectiligne, consentant des replis tactiques, des atermoiements, quelques compromis, mais avançant toujours ses propositions dans un sens constant. Les modifications de sa composition ne change pas grand-chose. Le Parlement pourrait constituer un contre-pouvoir, car il est élu et il pourrait être le lieu d'élaboration d'une autre politique, mais ce n'est pas encore le cas. Si bien que même si les opinions publiques et les gouvernements ne semblent pas approuver les orientations de la Commission, cela ne modifie pas ses orientations. Le manque de démocratie des institutions telles qu'elles fonctionnent, le monopole de l'initiative législative dont jouit la Commission font que personne ne parvient à changer le cours des choses.

Enfin, il faut souligner que la Commission n'a guère avancé de proposition de politique globale des transports et qu'elle s'est toujours centrée sur une vision sectorielle que les États ont fini par admettre. Si bien que la construction du grand marché communautaire, la libéralisation des acteurs et le développement de la concurrence ont fait office de politique des transports. Alors que l'on se préoccupe avec la plus grande vigilance de la moindre atteinte qui pourrait se produire entre opérateurs de transport ferroviaires, on ne porte qu'une attention toute relative aux distorsions de concurrence entre les modes de transport, aux transgressions des règles de sécurité ou aux législations sociales et aux conditions d'établissement des transporteurs routiers.

2.2. Une SNCF à la croisée des chemins

2.2.1. Des cheminots qui s'interrogent

Les cheminots ne sont pas à l'écart des interrogations qui traversent l'opinion publique. La SNCF a toujours été une entreprise « idéologique », au bon sens du terme. Les débats d'idées sur la place des chemins de fer dans l'économie nationale, sur l'organisation du secteur ferroviaire ou sur le sujet du secteur public concernent les cheminots. Et pas seulement leurs organisations syndicales.

Déjà, au tournant des années 1970, l'orientation commerciale et l'esprit d'entreprise insufflés à la SNCF n'ont pas été sans poser des questions à une part du personnel et les syndicats sont restés, dans leur majorité, très en retrait, très réticents pour ne pas dire hostiles à ces évolutions. Le climat social s'en est ressenti et la SNCF est devenue une des entreprises les plus conflictuelles de France.

Néanmoins, une grande partie du personnel a adhéré au mouvement de modernisation, à l'aventure exaltante de la grande vitesse, à l'orientation commerciale, aux changements managériaux et à la refondation des principes de la sécurité ferroviaire. Certes, on est passé d'une entreprise de droit divin à une entreprise constitutionnelle. « Le chemin de fer nous a été confié par la Nation » pouvaient dire les cheminots et leurs dirigeants. « Et nous

savons ce qui est bon pour lui et donc pour l'intérêt général ». De grands dirigeants, avec un très haut sens de leur mission, jaloux de leur pouvoir mais d'un désintéressement personnel total, indifférents à leur image et à la communication tenaient avec fermeté les rênes de l'entreprise. Comme on l'a déjà souligné, partant de cet état de droit divin, la SNCF est devenue une entreprise dont les objectifs étaient définis par un contrat avec l'État, où les missions de service public étaient décrites et circonscrites, où le client, le marketing, la stratégie commerciale, le calcul de rentabilité tenaient une place grandissante. Cela n'a pas été sans tension interne, mais en définitive, cette tension entre un accent davantage mis sur le service public et l'intérêt général et un autre qui insiste plus sur l'intérêt d'entreprise et la rentabilité a produit plus d'énergie positive que de conflits négatifs. C'est dans le mariage de ces deux états d'esprit que s'est réalisé l'épanouissement de vies professionnelles particulièrement riches.

Une part de cet équilibre est remise en cause aujourd'hui et cela, depuis la réforme de 1997. En n'ayant plus la responsabilité du réseau ferroviaire français, la SNCF perd une large part de son caractère d'entreprise d'intérêt général et de sa légitimité. Dans le droit français, on peut déclarer d'utilité publique la construction d'une infrastructure et cela donne un certain nombre de droits pour faire prévaloir l'intérêt général sur des intérêts privés. La couverture du territoire, son aménagement, l'attractivité d'une ville ou d'une région dépend largement de la qualité des infrastructures de transport qui la desservent. Cela vaut pour les lignes nouvelles, mais aussi pour la qualité des infrastructures existantes (vitesse et temps de parcours, capacité et fréquences possibles en milieu urbain, régularité). Enfin, la gestion de l'infrastructure donne une responsabilité particulière sur le système ferroviaire dans sa globalité. C'est l'infrastructure qui fixe les règles que doivent respecter les opérateurs, c'est elle qui les fait évoluer pour assurer le progrès technique et c'est elle qui a la vue d'ensemble sur la sécurité. En ramenant la SNCF au simple rôle d'opérateur et en plus un opérateur parmi d'autres qui ne doit avoir aucun droit particulier, la réforme lui a retiré une large part de son rôle historique d'entreprise d'intérêt général et c'est bien davantage RFF qui le possède aujourd'hui.

2.2.2. La SNCF tentée par sa propre banalisation

Mais alors, si la SNCF n'est qu'un opérateur ferroviaire parmi d'autres, soumis à la concurrence d'opérateurs privés ou étrangers, sans obligation de service public autre que celles qu'elle détiendrait par contrat avec une autorité délégante, quel est son avenir? Ou bien, incapable d'affronter la situation nouvelle, elle disparaît (il ne reste rien de British Rail et pas grandchose de la compagnie nationale suédoise avec SJ – Statens Järnvägar); ou bien elle se met en mesure d'affronter le vent de la concurrence. Il lui faut alors devenir internationale et opérer à l'étranger non comme un établissement public de l'État français, mais comme un grand groupe international

de transport. Pour les voyageurs comme pour les marchandises, elle doit se doter de filiales de droit privé. Il lui faut devenir multimodale et ne pas se limiter au ferroviaire. Et au plan national, elle ne doit pas être surchargée d'obligations qui ne s'imposeraient pas aux opérateurs concurrents. Inéluctablement, même si le mouvement est progressif, les obligations de desserte, de tarif, les péréquations (les bonnes lignes financent les moins bonnes par exemple) seront remises en cause. Le statut du personnel deviendra très lourd à supporter s'il ne s'impose pas à tous. Qu'est-ce qui justifiera le maintien ensemble des voyageurs et du fret? Et pourquoi le statut public de l'entreprise?

Il est clair que c'est toute une logique de l'entreprise actuelle qui disparaît et que ces changements seront de l'intérêt même de l'entreprise. Un certain nombre de collaborateurs y verront de réelles opportunités offertes par un groupe international largement ouvert sur le monde et présentant un dynamisme nouveau. On peut même penser qu'une part de la SNCF est tentée par sa propre banalisation, par sa libération des pesanteurs et des contraintes, par l'attrait du grand large. Il ne faut pas se faire d'illusion: l'internalisation des missions de service public peut aussi être vécue comme une contrainte dont une entreprise complètement libéralisée aurait vite envie de se débarrasser: obligations de desserte et de couverture du territoire, obligations tarifaires, lieu d'implantation de ses activités, politiques de l'emploi... D'autres, au contraire, y verront une dépossession, une régression sociale, une perte d'identité. On peut craindre qu'il n'en résulte une montée des conflits internes car l'abandon de ces missions traditionnelles sous la pression de la concurrence n'ira pas sans crises. La grève qui s'est produite à l'occasion de la réforme ferroviaire en juin 2014 en est sans doute une illustration.

Il est probable que ceux qui soutiennent le mouvement de libéralisation du secteur ferroviaire ne voient pas clairement ce qu'il porte en germe. En faisant le choix d'une SNCF-opérateur de transport parmi d'autres, l'équilibre entre ses deux pieds, le service public et l'entreprise concurrentielle, serait rompu et les évolutions qui viennent d'être décrites sont probables et même inéluctables. Il ne faudra même pas empêcher leur accomplissement sous peine de la condamner dans la compétition. Et il ne faudra pas non plus regretter la disparition à terme de l'entreprise nationale qu'était la SNCF. Le nom restera peut-être, mais guère plus. Il est regrettable que ces perspectives de l'organisation sociale de long terme que nous voulons ne soient pas plus présentes dans les débats. Souvent, les associations d'usagers ou les syndicats et le personnel se révèlent plus conscients de ces enjeux que les élus.

2.2.3. De nouveaux enjeux européens avec le 4^e paquet ferroviaire

La politique ferroviaire de la Commission relève d'une grande logique. On résumera très brièvement la thèse : les chemins de fer sont peu efficaces, ils

servent mal l'économie, au contraire ils constituent une charge trop lourde. Ils doivent être vigoureusement stimulés. Et le meilleur des stimulants est la concurrence intramodale sous deux formes: la libre circulation des trains et la mise en concurrence des contrats quand il y a obligation de service public, ceci supposant le libre établissement des opérateurs ferroviaires. On peut ou non admettre ces prémices.

Mais c'est dans les modalités que choisit la Commission pour instaurer cette concurrence que le bât blesse le plus. Elle n'en voit qu'une seule: la séparation totale des fonctions de gestion de l'infrastructure (entretien, travaux neufs et circulation des trains) de celles d'opérateurs de transport de manière à assurer la neutralité de l'infrastructure à l'égard de tous les opérateurs. Ce raisonnement a le mérite de la simplicité et il est facilement accessible.

Il ne tient pourtant pas la route. C'était prévisible pour qui connaît un peu intimement le fonctionnement des chemins de fer, c'est maintenant démontré par les faits. Les résultats de la séparation s'avèrent partout désastreux: augmentation des coûts, diminution de la qualité de service, non prise en compte de l'intérêt global du système ferroviaire, mauvaises décisions de long terme. Les exemples s'accumulent qui montrent dans le fonctionnement opérationnel quotidien combien les délais sont allongés, les bonnes décisions ne sont pas prises à temps, les conséquences des incidents pour les voyageurs sont augmentées du fait du manque de réactivité et de rapidité des processus opérationnels. Les mêmes inconvénients apparaissent dans la préparation des horaires des trains ou dans la programmation des travaux où il importe de faire interagir étroitement et rapidement, et non dans des processus séquentiels et bureaucratiques, les différents points de vue de façon à élaborer une solution optimisée. Et sur le long terme il en est de même: une infrastructure ferroviaire ne se concoit pas ex-nihilo, mais en relation avec le programme d'exploitation prévu, les systèmes de conduite des trains, de signalisation, de contrôle ne peuvent évoluer que dans une étroite entente entre le sol (l'infrastructure) et le bord (le train). Dans ces conditions, les inconvénients de la méthode utilisée pour introduire la concurrence, c'est-à-dire la séparation préalable de l'infrastructure, sont tels qu'ils l'emportent largement sur les avantages.

Face à ce constat, il y a deux façons de réagir: poursuivre dans le même sens, la tête dans le sable, ou changer de politique. La Commission propose de poursuivre sans se troubler des mauvais résultats, sans observer que l'Europe est la seule dans le monde à aller dans ce sens et sans voir qu'aucun chemin de fer hautement performant dans le monde ne pratique la séparation entre les services qui gèrent l'infrastructure et ceux qui opèrent les services (Japon, Amérique du Nord, chemins de fer miniers ou industriels...)

Pourtant, il est possible de poursuivre les mêmes objectifs par d'autres moyens. La concurrence peut être introduite par les règles plutôt que par la séparation. C'est-à-dire reconnaître que pour chaque ligne, ensemble de lignes, portion de réseau formant un ensemble homogène, il y a un

utilisateur principal, que celui-ci gère simultanément l'infrastructure et ses propres services, sans nulle muraille chinoise. Il doit alors être tenu de respecter des règles claires, transparentes et qui lui sont opposables à l'égard de toute entreprise tierce qui voudrait faire circuler des trains sur cette infrastructure: non-discrimination dans l'attribution des droits à circuler, égalité de traitement dans l'opérationnel, dans l'accès aux systèmes d'information, égalité des péages fixés par l'autorité de concurrence. Ces règles et leur respect seraient sous la surveillance d'une Haute Autorité de concurrence dotée de vastes pouvoirs de surveillance, d'enquête, d'injonction: et disposant d'un arsenal de sanctions dissuasives en cas de manquement aux obligations de non-discrimination. Ce système fonctionne dans d'autres pays, en Amérique du Nord, en Suisse, en Allemagne et à une échelle moindre, au Japon. Pourquoi ce qui fonctionne ailleurs ne pourrait-il pas être appliqué en France? On ne répétera jamais assez que le marché ferroviaire allemand est le plus ouvert de l'UE, dans un pays qui refuse opiniâtrement la séparation de l'infrastructure.

Le débat sur le 4^e paquet ferroviaire a connu une étape importante, mais pas encore décisive, avec le vote en première lecture du Parlement européen intervenu le 26 février 2014. Le Parlement a substantiellement amendé le projet de la Commission, au grand dam de celle-ci en repoussant les dates d'ouverture de la concurrence et surtout en validant le modèle allemand de la gestion intégrée par une holding des activités de transporteur et de gestion de l'infrastructure. De plus, il n'oblige à une étanchéité complète entre les deux domaines que pour la tarification de l'accès à l'infrastructure (les « péages ») et pour l'allocation des droits de passage (les « sillons »). Ce vote contrecarre la volonté de la Commission d'instituer la concurrence par le seul biais de la séparation de l'infrastructure et constitue un début de reconnaissance de l'autre voie envisagée par l'auteur de cet article, celle de l'égalité des opérateurs devant les règles d'accès. Mais le débat doit reprendre avec la nouvelle Commission, le nouveau Parlement issus des élections européennes de 2014 et le Conseil.

3. Public ou privé:

le choix de l'entreprise publique dans le cas de la SNCF doit-il être confirmé ou est-il sérieusement ébranlé?

Poser cette question n'est pas seulement poser la question de la privatisation de la SNCF. On sait bien que personne n'a envie de se colleter avec ce sujet à court terme. Mais on a aussi souligné plus haut que, sans l'infrastructure, la nécessité du statut public de l'opérateur ferroviaire s'impose avec beaucoup moins d'évidence. La question qu'il s'agit de se poser maintenant est celle de savoir si la SNCF remplit plus efficacement son rôle avec son statut public ou si une autre forme d'organisation obtiendrait de meilleurs résultats pour la collectivité. Et si les enseignements que l'on peut tirer du

cas de la SNCF ont quelque valeur au-delà du cas particulier, ce dont l'auteur laissera le lecteur juge.

3.1. Entreprise publique versus délégation de service public

Depuis sa refondation à l'aube des années 1970, la SNCF était dotée de missions de service public identifiées, mais elle baignait toute entière dans l'esprit du service public et de l'intérêt général. Lancée dans le marketing, dans la formidable aventure du TGV et dans la concurrence avec l'aérien, elle fabriquait et vendait du chemin de fer comme on fabrique et on vend des savonnettes, avec les mêmes techniques et les mêmes diplômés des écoles de commerce; mais en plus, elle savait que le transport public, ce n'était pas des savonnettes! Et ceci tient certainement à son caractère public. Elle continuait à revendiquer hautement son sens de l'intérêt général tout en introduisant en son sein les méthodes qui avaient cours dans les entreprises privées pour l'action commerciale, le management des hommes, en matière financière ou dans le domaine de la communication. Et ce mouvement a gagné toutes les activités de l'entreprise, le TGV et le fret, mais aussi le TER et Transilien.

Une entreprise privée à laquelle serait confié le service public feraitelle la même chose? Une entreprise privée délégataire de missions de service public est d'abord une entreprise privée qui exerce des missions de service public dans le cadre d'un contrat commercial avec une autorité délégante. Une entreprise publique de service public est d'abord une entreprise publique marquée par le souci de l'intérêt général qui exerce des missions particulières de service public et des activités à caractère purement commercial. Ce n'est pas exactement la même chose. L'alchimie interne n'est pas la même, la motivation, le management non plus, pas plus que la relation avec le public, les clients, les élus et la population. Tout l'art du management de l'entreprise a été de maintenir un équilibre délicat entre des tendances qui pourraient paraître antagonistes, mais qui se sont davantage enrichies l'une l'autre qu'elles ne se sont opposées, en particulier dans la diversité de cultures et d'origines de l'encadrement.

L'internalisation de la mission d'intérêt général tient aussi à la synthèse des cultures que réalise l'entreprise publique. Synthèse qu'il est plus facile de détruire que de construire, équilibre qui comme la marche ou la course à pied doit être dynamique et permettre le mouvement et non de produire que du conservatisme, de l'immobilité et du repli identitaire.

Peut-on dire que la délégation de service public d'une autorité publique à une entreprise privée parviendrait aux mêmes résultats? Clairement non. Est-ce à dire que le modèle de la DSP est à rejeter? Non plus. Il faut à la fois tenir compte de l'histoire, du contexte dans lequel on se trouve, de l'aptitude des différents acteurs à se situer dans une forme d'organisation ou une autre.

On peut à cet égard souligner à quel point il est difficile pour une autorité organisatrice de piloter la délégation d'un service public. Que veut dire piloter? Quelles compétences cela requiert-il, au moment de l'établissement du contrat et lors de son exécution? Le chapitre VIII de Pierre Bauby et Mihaela Similie illustre particulièrement bien, dans le cas de l'eau à Paris, les difficultés de l'exercice. Il faut être à la fois compétent pour pouvoir juger et évaluer et ne pas être interventionniste à tout bout de champ. Il ne faut pas que les avantages d'efficacité et de coûts prêtés à l'entreprise privée soient compensés par les marges avouées ou occultes du délégataire ou par les coûts engendrés par le pilotage. Les délégataires ont souvent une très grande aversion pour l'investissement et pour le risque, si bien qu'ils apparaissent en fin de compte, comme étant principalement des gestionnaires de main d'œuvre. C'est au moins le cas dans les transports publics urbains. Et comme en plus, l'essentiel du personnel est garanti de son emploi par la législation sociale, le changement de délégataire ne se traduit que par le changement d'un très petit nombre de dirigeants.

Le modèle de la DSP ne paraît ni inéluctable, ni généralisable, le simple pilotage par le public ne suffit pas toujours et la coexistence d'entreprises publiques et d'entreprises délégataires, dans des secteurs d'activité différents ou même dans le même secteur paraît non seulement possible, mais encore assez stimulante. On peut d'ailleurs constater que si la mode est au retrait du secteur public, il y a parallèlement des mouvements conduisant à la remunicipalisation de certaines fonctions (eau, transports publics...): on se référera à ce sujet au chapitre II de Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil sur le « *in-house* ».

3.2. La consommation de biens collectifs est un élément du niveau de vie

Il est permis de se demander quelle part nous souhaitons donner dans un pays comme le nôtre, dans l'Europe d'aujourd'hui, qui portent une certaine vision de la solidarité et de la cohésion sociale, à la consommation de biens collectifs par rapport à celle de biens individuels. Dans le niveau de vie, dans le sentiment plus ou moins élevé de satisfaction que nous ressentons, les services collectifs que « nous consommons » comptent autant que notre consommation de biens individuels: l'éducation des enfants, l'accès à la culture, la sécurité des villes, le fonctionnement de la justice, la propreté des espaces publics, les soins à l'hôpital ou la qualité des transports publics comptent autant que les vaourts, les vêtements, les voitures ou les téléphones portables. Il y aurait un déséquilibre social à trop vouloir privilégier la consommation individuelle alors que les biens collectifs ou les services publics seraient appauvris ou réduits. Nous venons d'une société où existait une certaine égalité du citoyen dans le système éducatif (la même école pour tous), dans la défense du pays (le service militaire), dans le service de la santé (le même médecin, le même hôpital au même prix pour tous). Certes, il faudrait nuancer ce propos un peu trop simpliste. Mais à trop prôner la diminution du secteur public, ne risque-t-on pas de voir ces secteurs se cliver entre système universel paupérisé et systèmes privés réservés à ceux qui peuvent les payer? N'y a-t-il pas là facteur de décohésion sociale?

On reprendra à Jacques Fournier un exemple. La France consacre aux dépenses de santé une part élevée de son PIB, majoritairement sous forme de dépenses collectives. Les États-Unis y consacrent bien davantage (pour des résultats qui n'apparaissent pas supérieurs), dont très peu sont collectives et le reste sont des dépenses privées volontaires. C'est notre droit de préférer notre modèle « collectiviste et solidaire » (qui induit des prélèvements publics élevés) au modèle « individualiste, libertaire et inégalitaire » américain.

Les transports en sont un exemple. La France dispose d'un système de transports collectifs relativement satisfaisant, encore que le taux de pénétration du transport public dans les déplacements n'y ait rien d'exceptionnel, mais ce système se détériore de façon inquiétante en Île-de-France pour les déplacements de proximité, faute de modernisation des équipements qui vieillissent et d'augmentation de leur capacité. Pourtant la demande existe! Mais notre système politique (au sens large) peine à prendre en charge cette demande de service public. Parce que l'urbain est totalement sous représenté parmi les élus. Parce que le Grenelle de l'environnement a incompréhensiblement privilégié en matière ferroviaire des lignes à grande vitesse dont la fréquentation décroît à mesure que le réseau s'étend à la modernisation du réseau de transport collectif largement saturé, en Îlede-France en particulier. Parce qu'il est plus valorisant, mais tellement moins utile socialement, d'étendre le réseau de transport collectif à des coûts considérables plutôt que d'améliorer les conditions de transports des voyageurs là où ils se trouvent déjà et d'augmenter la capacité de transport des lignes actuelles.

Les gouvernements se méprendraient gravement à ne pas prendre en compte cette demande de service public qui se manifeste; ou à laisser se dégrader, s'appauvrir, se paupériser les services publics existants, accentuant le sentiment d'abandon, de fracture, de ghettoïsation.

3.3. La gestion publique « oblige »

La reconnaissance du rôle particulier que la collectivité accorde à une entreprise publique exige en retour de sa part, de la part de ses dirigeants comme de celle de l'ensemble de ses salariés, de la « vertu » au sens républicain du terme. Le devoir d'impartialité, de neutralité, d'égalité de traitement à l'égard des clients, des fournisseurs, des tiers, des collectivités est plus élevé que pour toute autre entreprise. La corruption, dont le risque existe toujours, doit être combattue avec encore plus de force. Les malversations, les détournements, les trafics d'influence doivent être sanctionnés avec plus de sévérité. En résumé, le code d'éthique se doit d'être plus exigeant et respecté avec davantage de rigueur. Cette éthique devrait

être inscrite dans l'ADN même de l'entreprise publique, mais comme la garantie par les gènes n'existe pas, il est préférable que des mécanismes de contrôle internes et externes soient mis en place de manière efficace.

Mais l'exigence de vertu va au-delà. La collectivité est en droit d'attendre que le meilleur service lui soit rendu au meilleur coût. Ou plutôt que le service soit rendu au rapport qualité/coût qu'elle aura déterminé. Que donc les efforts d'efficacité, d'amélioration de la qualité des services produits, d'abaissement des coûts, en bref d'augmentation de la productivité globale des facteurs de production soient réalisés. Il n'y a pas de fatalité au manque de productivité du secteur public et la SNCF a longtemps été en Europe en tête de tous les chemins de fer au plan de la productivité globale des facteurs, de la productivité du capital et surtout du travail, même si elle a aujourd'hui perdu cette place.

Il serait normal que dans le cadre d'un contrat pluriannuel, la puissance publique convienne avec son entreprise publique d'objectifs d'efficience, soit directement, soit plutôt en termes de résultats économiques et financiers. L'idéal serait même que ces objectifs soient repris dans un pacte d'entreprise, interne à la SNCF. Contrat et pacte interne constitueraient la base de la confiance que la collectivité nationale placerait dans sa SNCF. Si la SNCF a eu (mais n'a plus, puisqu'il n'y a plus de contrat pluriannuel depuis 1995) une longue tradition de contractualisation de ses rapports avec l'État, elle n'en a pas en matière de pacte social. Le plan d'entreprise qu'elle élaborait dans une démarche autonome n'a jamais reçu l'approbation des partenaires sociaux. Toutefois, si la réforme ferroviaire marquait une refondation de l'entreprise publique, ce pourrait être l'occasion de marquer une nouvelle ère des rapports entre la collectivité et la SNCF, illustrant la volonté nationale de renouveler les services publics qu'elle confie à des entreprises publiques.

Enfin, l'entreprise publique ne doit pas abuser d'une position dominante que lui conférerait son positionnement. Vis-à-vis de ses clients (les tarifs du TGV ou de Transilien doivent rester proportionnés, quel que soit l'avantage concurrentiel de la SNCF: en 2013, la région Nord-Pas-de-Calais a menacé de déposer une requête en annulation des tarifs du TGV-Nord devant le juge administratif); vis-à-vis de ses fournisseurs et des collectivités également. Des actions en justice ont plusieurs fois été intentées sur ces sujets et il est sain que la position de la SNCF soit régulée par l'appréciation du juge. Ce sujet de l'abus de position dominante pose aussi la délicate question des revendications sociales du personnel et du droit de grève dans des secteurs vitaux de la vie de la Nation, comme par exemple les transports en Île-de-France. Poser la question n'est pas illégitime et il est vrai que des métiers disposent d'un pouvoir de blocage considérable: il y a un équilibre à trouver en deux droits fondamentaux, le droit de grève et le droit de se déplacer pour ceux qui travaillent ou qui étudient.

3.4. Les rapports de l'entreprise publique et de l'État ne sont pas un long fleuve tranquille

On ne peut nier une certaine ambiguïté des rapports entre l'entreprise publique et l'État. La SNCF a à la fois tendance à internaliser les contraintes de l'État et à vouloir s'en émanciper. Ses dirigeants sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires et se sentent serviteurs de la chose publique, qu'ils soient issus de grands corps d'ingénieurs de l'État ou de l'ÉNA via le Conseil d'État, l'inspection des finances ou la Cour des Comptes. Cette osmose présente des avantages quant à l'internalisation des contraintes publiques, mais elle a aussi les inconvénients de la consanguinité. La SNCF ne proposera pas de choses qui seraient conformes à son intérêt, mais qu'elle saurait ne pas être acceptable par le politique. L'autocensure est grande. Mais elle internalise des contraintes d'aménagement du territoire, d'environnement, de politique locale, d'acceptabilité sociale sans qu'il soit besoin de lui mettre les points sur les i. Et cela d'autant plus que l'opinion publique attend beaucoup de la SNCF. Les transports publics, plus que l'énergie, les télécoms, et à l'instar de la Poste, sont source de bien des attentes et de bien des insatisfactions. La SNCF, plus que toute autre entreprise publique, noircit les colonnes de journaux.

Mais si la SNCF internalise nombre de contraintes publiques, elle voudrait bien aussi s'émanciper d'une tutelle jugée trop lourde, trop tatillonne, trop au jour le jour. Ses dirigeants sont jaloux de l'autonomie de gestion de l'entreprise. Et de leur autorité.

Cela va plus loin. Les dirigeants, et singulièrement les ingénieurs, peuvent penser qu'ils savent mieux que la « tutelle » ou que l'autorité organisatrice ce qui est bon pour la SNCF, ce qui est bon pour le chemin de fer, ce qui est bon pour les clients, ce qui est conforme à l'intérêt général et ce qui est réalisable et ce qui est déraisonnable. Ils ont évidemment bien des arguments pour cela, tirés de leur « expertise », qui est grande, en effet. Ce monopole de l'expertise dont se sentent investis les cheminots est une des choses les plus irritantes pour les politiques. Mais si la tutelle ou l'autorité organisatrice sont inexpérimentés, cela peut aller jusqu'à la confiscation du service public. Ce danger de confiscation d'une entreprise publique par son management a été vivement dénoncé dans le cas d'ÉDF. À tort ou à raison? En tout cas, le danger existe.

L'État n'est pas non plus à l'abri des critiques. Il peut se révéler excessivement interventionniste. La droite libérale ne se distingue pas beaucoup à cet égard de la gauche étatiste. Il faudrait analyser les multiples aspects de la tutelle et des administrations: celle du ministère des Transports, tutelle technique qui rêve d'amener à résipiscence cette entreprise décidément impénétrable, celle de Bercy, partagée entre une vision d'un système ferroviaire budgétivore et un point de vue industriel et patrimonial: la SNCF est un des actifs industriels de la France, elle est un élément de la compétitivité et de l'attractivité du pays et elle peut être un porte-drapeau de l'exportation.

Mais avant ces aspects humains, presque psychologiques, que l'on a mis en avant parce qu'ils sont déterminants, il y a naturellement les textes fondateurs et les organes de gouvernance qui régissent les rapports de la SNCF et de l'État et qui sont brièvement énumérés dans l'encadré suivant.

L'examen des textes et des organes de gouvernance de la SNCF souligne qu'on est bien loin de la gestion d'une entreprise privée délégataire d'une mission de service public. Avec les avantages et les inconvénients qui en résultent.

La gouvernance d'une entreprise publique comme la SNCF et la régulation de ses rapports avec l'État mériteraient des développements plus longs. Les difficultés n'ont pas été dissimulées dans les lignes qui précèdent, mais il ne s'agit pas de jeter le bébé avec l'eau du bain : elles ne condamnent pas la gestion publique, il peut même naître une dynamique des oppositions de point de vue. Mais tout cela exige beaucoup d'intelligence, de doigté et de hauteur de vue de la part des acteurs. C'est aussi la grandeur de la France d'avoir suscité des générations de dirigeants qui ont su, tant du côté de l'État que des grandes entreprises publiques, maintenir le haut niveau de ces entreprises. Il n'y a aucune raison de penser qu'il ne peut pas en être de même aujourd'hui.

Le modèle alternatif, celui de la délégation de service public, présente comme il a déjà été dit ses propres faiblesses. Les deux coexistent en France et personne, à droite comme à gauche, n'a tranché sur la généralisation de l'un ou de l'autre.

4. Les missions d'intérêt général que peut internaliser la SNCF

La première des missions qu'intègre une entreprise comme la SNCF est la sécurité. Celle-ci est la valeur suprême de l'entreprise. Elle fait l'objet d'une adhésion profonde du personnel. Tout cheminot se sent investi d'une mission particulière en ce domaine et le caractère d'entreprise publique de service public n'y est pas pour rien. Ce sentiment donne leur noblesse aux métiers qui participent à la sécurité. Il est renforcé par la responsabilité pénale des agents. La question de la sécurité est continûment présente dans les discussions internes. Mais cette mission va au-delà: il s'agit de constamment faire progresser le niveau de sécurité, d'en avoir une vue systémique et de prendre en compte le facteur humain comme l'évolution de la technique. La sécurité n'est pas constitutive de la technique ferroviaire, elle en est une conquête et jamais un acquis. Elle se nourrit de l'expérience quotidienne de l'exploitation. Elle est toujours en évolution.

La SNCF doit aussi, vis-à-vis de la collectivité, assurer le progrès: le chemin de fer est né avec la première révolution industrielle et l'idée du progrès lui est inhérente. Même dans le système désintégré qui prévaut actuellement, la SNCF, du fait de sa taille et de sa culture conserve le rôle d'être leader dans l'introduction de l'innovation et du progrès technique. Avec les industriels qui possèdent les compétences techniques, mais qui ne

Les rapports des pouvoirs publics et de la SNCF

La LOTI du 31 décembre 1982, plusieurs fois remaniée (et codifiée en 2010) fonde le nouvel établissement public qui reprend le nom de l'ancienne société anonyme d'économie mixte qui disparaît au terme fixé au moment de sa création (45 ans). Elle définit en termes généraux sa mission. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la fondation de l'ÉPIC n'est qu'un des titres d'une loi plus vaste sur les transports intérieurs.

Le cahier des charges, approuvé par décret en Conseil d'État, et intitulé « principes et conditions d'exécution du service public ferroviaire ». Il impose à la SNCF un certain nombre d'obligations et constitue un moyen puissant de lui faire prendre en compte les exigences publiques.

À ces textes de base, s'en ajoutent d'autres relatifs à différents sujets comme le domaine public ou le statut du personnel qui reste approuvé par voie réglementaire, alors qu'il ne s'impose qu'à la seule SNCF et non à l'ensemble du secteur ferroviaire ; il y a là une incohérence car ou bien il est approuvé par l'État compte tenu des contraintes propres au secteur d'activité ferroviaire et le statut du personnel devrait être sectoriel ou le statut est propre à la SNCF et plus rien ne justifie son approbation réglementaire.

Enfin, l'État a toujours la possibilité de passer des contrats avec les entreprises publiques: contrats généraux du type contrat de plan, la loi les prévoit mais en pratique, ils sont tombés en désuétude depuis plus de quinze ans; contrats particuliers de type contrat de service public pour les trains d'aménagement du territoire ou de type quasi commercial pour le transport des miliaires.

Les collectivités (STIF, région) ont la même possibilité de contractualiser les missions de service public de la SNCF pour Transilien ou pour les TER. Ces contrats, largement diffusés au sein de l'entreprise et utilisés comme des outils de management, conduisent, eux aussi, à une véritable internalisation de leurs objectifs au sein de la SNCF.

La jurisprudence administrative et judiciaire des cours françaises et européennes. Enfin la SNCF est dotée d'organes de gouvernance, au premier rang desquels son Conseil d'administration dont la composition et les pouvoirs sont fixés par les statuts de l'établissement public. Les nominations sont approuvées par voie réglementaire avec un mandat de 5 ans. 6 membres sont nommés par l'État, 6 personnalités qualifiées sont aussi nommée par l'État, la représentation des usagers étant assurée parmi elles et 6 représentants du personnel de l'ÉPIC et du groupe sont élus par le personnel, dont un représentant de l'encadrement. Le Conseil fonctionne en séances plénières et en commissions qui en émanent. Il propose son président qui est nommé par l'État. En pratique, depuis que le poste de directeur général est vacant (depuis 1996), il a longtemps été le seul dirigeant à être nommé par l'État, tous les autres dirigeants tirant leur légitimité du président. Les choses se sont compliquées ces dernières années, les directeurs du fret, de la circulation ferroviaire ou des gares n'étant plus nommés par le seul président du CA. L'autorité de celui-ci en est sérieusement entamée.

Les pouvoirs publics exercent aussi leur rôle *via* les organes de contrôle externes que sont la Mission de contrôle économique et financier des transports, la Cour des comptes, l'ÉPSF, le BEATT, la DGCCRF, et aussi, bien entendu, l'ARAF, sans compter toutes les missions de contrôle et d'enquête que l'État peut demander au CGEDD ou à ses corps d'inspection au premier rang desquels se situe l'inspection des finances. L'Europe dispose aussi de ses moyens de contrôle (en particulier la direction en charge de la concurrence et du marché intérieur). Et les collectivités se sont aussi dotées d'un pouvoir d'audit.

Enfin les pouvoirs publics influent sur le cours de la marche de l'entreprise par une multitude de réunions *ad hoc*, de comités sans parler de l'influence des cabinets ministériels et des ministres eux-mêmes.

disposent pas du retour d'expérience de l'exploitation quotidienne, elle se doit d'animer la recherche, de susciter et acclimater l'innovation. Le chemin de fer a constamment su augmenter ses performances et diminuer ses coûts. Un de ses défis d'aujourd'hui est par exemple d'accroître la capacité de transport dans les zones très denses, ce qui suppose de travailler à la fois sur le contrôle-commande (signalisation, mobiles, gestion de la circulation), sur le matériel roulant, sur les gares, sur la billettique.

La SNCF a aussi un devoir d'investissement pour maintenir l'outil ferroviaire. Tous les investissements de renouvellement ne sont pas rentables au sens du calcul économique, mais ils sont faits au nom de la pérennité de l'outil. On peut discuter de la pertinence de ce raisonnement. Mais il est une forme d'internalisation de la contrainte publique.

La SNCF a le devoir de maintenir à un haut niveau l'excellence ferroviaire française, d'être un champion national capable de soutenir l'exportation de l'industrie. Si dans la grande vitesse la SNCF est une vitrine, c'est beaucoup plus discutable dans le chemin de fer de zone dense, celui où se trouvent les grands marchés mondiaux pour l'industrie. L'enjeu industriel autour de la SNCF et de la compétition internationale est considérable. On a d'ailleurs très longtemps demandé à l'entreprise nationale de jouer le rôle de soutien de l'industrie, rôle aujourd'hui fortement combattu par les autorités de concurrence communautaires, mais soutenu par le ministre du redressement industriel.

En tant qu'investisseur, qu'employeur, qu'entreprise pesant lourd dans l'économie, on a aussi pu demander à la SNCF de jouer un rôle contracyclique ou de soutien à une filière, à une entreprise en difficulté ou à un secteur géographique. Vu de l'entreprise, ce n'est pas nécessairement ce qu'il y a de plus sain et les dirigeants sont souvent réticents, mais elle constitue un levier que les pouvoirs publics peuvent vouloir activer. Il en est de même en matière d'emploi (emplois aidés par exemple ou politiques par bassins d'emploi) ou de formation (alternance, apprentissage, etc.)

Enfin, du fait même qu'elle baigne dans l'esprit de l'intérêt général, la SNCF a le souci du bilan pour la collectivité, d'un calcul économique qui distingue l'intérêt collectif de l'intérêt d'entreprise (par exemple, on a toujours valorisé les gains de temps pour le client, quitte à solliciter une aide publique pour des investissements qui présentent un fort intérêt pour l'usager, mais une faible rentabilité pour l'entreprise). Elle possède pour la même raison une aptitude à la contractualisation et à l'accomplissement de missions de service public pour le compte de collectivités dans lesquelles les cheminots trouvent leur fierté. Elle sait que sur certains sujets (tarification, maintien de certains services dans des zones sensibles, emploi...), elle ne peut pas faire tout ce que lui commanderait son strict intérêt d'entreprise.

Il faut tout de même souligner que l'internalisation a aussi ses limites et qu'elle ne peut aller jusqu'à une totale identification à la puissance publique. Sinon, quel serait l'intérêt d'avoir un statut d'entreprise publique ? L'entreprise publique peut légitimement réclamer le respect de son autonomie, de l'indépendance de son jugement et la reconnaissance de son

expertise. L'internalisation ne peut ni ne doit déboucher sur la négation des oppositions, sur le refoulement des conflits, sur l'enfouissement dans le non-dit des différences qu'un débat plus franc et au grand jour permettrait peut-être mieux de trancher.

Prenons quelques exemples: le manque de moyens financiers dont dispose le gestionnaire d'infrastructure le conduit, faute d'entretien ou de renouvellement de composants à limiter la vitesse en de nombreux points du réseau. On pourrait penser que ce gestionnaire se tournerait vers la puissance publique en lui disant: « Je ne parviens plus à entretenir de façon satisfaisante la totalité du réseau, je vous propose de renoncer à telle ou telle ligne ». Or cette question, qui embarrasserait fort le politique n'est jamais posée.

Un autre exemple touche le sujet sensible de l'entretien du réseau. Tout le monde reconnaît maintenant que le réseau ferroviaire connaît un retard important en matière de renouvellement de ses constituants et d'entretien. La cause en est le manque de moyens financiers. Comment fait-on pour gérer une telle situation sans dégrader le niveau de sécurité? Car il n'est évidemment pas question de continuer à faire rouler les trains normalement en prenant des risques. La réponse consiste à surveiller l'état des constituants du réseau et leur évolution. Ceux-ci ne vieillissent pas d'un coup et ne deviennent pas brusquement impropres à leur usage. Et si cette évolution devient défavorable, il convient de prendre des mesures de limitation de cet usage (vitesse ou tonnage par exemple), voire d'interdiction de la circulation. La surveillance des éléments constitutifs du réseau prend ainsi une grande importance. La vigilance doit être accrue, elle repose largement sur l'organisation de la surveillance et sur l'attention humaine.

Ces contraintes de surveillance et de vigilance sont internalisées par les responsables et les opérateurs de la maintenance qui doivent gérer cette situation. Le sujet est connu et identifié, il a donné lieu à plusieurs rapports d'audit. Depuis quelques années, un effort substantiel est entrepris pour rattraper le retard. Cela prend du temps et il n'est pas facile d'intervenir massivement sur des installations en exploitation et fortement utilisées. Mais le débat reste feutré: les responsables ont un sens élevé de leurs responsabilités, ils comprennent et « internalisent » les contraintes qui pèsent sur le système ferroviaire.

Que faudrait-il dire? Que la technique ferroviaire et sa sécurité coûtent cher, que la collectivité dans son ensemble ne parvient pas à trouver la solution du financement du système, que la priorité donnée au transport collectif n'est pas réelle, que répartir la pénurie sur tout le réseau n'est pas une solution? Toutes ces questions (et quelques autres), redoutables, ont du mal à être posées et ont tendance à être refoulées. Est-ce à dire que l'internalisation par une entreprise publique conduit à occulter les vrais problèmes? Sans doute pas: il ne faut simplement pas pousser trop loin la perméabilité intellectuelle entre la puissance publique et l'entreprise. Tout est une question de réglage: l'entreprise publique ne peut ni se draper dans une superbe indépendance, fondée sur la supériorité de son expertise

et sa vision de long terme, ni se cantonner à une obéissance totale la conduisant au refoulement des sujets qui fâchent. Il y a une véritable valeur ajoutée au débat qui peut porter une dynamique positive, débat qui suppose une autonomie de l'entreprise. L'autorité de régulation, l'intervention de la société civile (associations, usagers, syndicats), les pouvoirs des collectivités locales peuvent contribuer à trouver cette dynamique « démocratique ».

5. La réforme ferroviaire portée par la loi du 4 août 2014

La réforme ferroviaire a été adoptée et promulguée par la loi du 4 août 2014. Quelle évaluation peut-on faire « à chaud » de cette réforme au regard des problématiques évoquées dans cet article?

L'exercice est périlleux car on ne sait pas ce que porte en germe la loi. D'abord parce que les décrets d'application n'en sont pas publiés. Ensuite parce que le manque de recul¹ ne permet de distinguer clairement les évolutions qui en résulteront. Enfin, le texte n'est pas d'une clarté totale. Si l'on se souvient de la réforme de 1997, les commentaires disaient que cela ne changerait pas grand-chose au fonctionnement et qu'il ne s'agissait que d'un habillage pour régler la question de la dette. Il en est résulté un éclatement du système ferroviaire, une guerre fratricide de plus de quinze ans... sans régler le problème de la dette.

Si la réforme était largement attendue, son contenu ne faisait pas consensus. Son élaboration a été beaucoup plus longue que prévu, faisant retomber les espoirs qu'elle suscitait. Le débat parlementaire fut marqué par une grève de 14 jours conduite par la CGT et Sud-Rail, les syndicats « réformistes » ne s'associant pas au mouvement et négociant avec le gouvernement les amendements introduits au cours de la discussion législative. CGT et Sud-Rail se sont en définitive sentis battus, le texte étant adopté en dépit de leur opposition. Une majorité socialiste, centristes, radicaux de gauche et écologistes ont voté le texte définitif, l'UMP et les communistes votant contre.

5.1. Quatre critères d'appréciation pour la réforme

Le premier objectif de la réforme devrait être de restaurer le bon fonctionnement d'un grand service public aujourd'hui dégradé et source de profonds mécontentements des usagers. Un gouvernement, et singulièrement un gouvernement de gauche, ne peut rester indifférent à la dégradation des services publics et doit montrer que même en période de grande disette financière, il peut trouver des solutions aux situations vécues par les voyageurs.

Cet article a été achevé en août 2014.

En deuxième lieu, la question de ce qu'il est convenu d'appeler « l'équation financière du système » est-elle en voie de résolution ?

En troisième lieu (et c'est sur ce point que prend tout son sens la question de l'internalisation) les pouvoirs publics se sont-ils donnés les moyens de constituer dans ce secteur du transport ferroviaire un grand pôle de compétitivité et de compétences, pour les transports en France et à l'international? Le sujet n'est pas d'abord un sujet d'organisation, mais une question industrielle dans un secteur qui a été et qui est encore un des domaines d'excellence du pays. Pour constituer ce pôle, il faut évidemment y rassembler tous les métiers du ferroviaire. Il serait absurde dans l'Europe d'aujourd'hui et dans la compétition internationale d'achever de casser le creuset de compétences que constitue encore la SNCF pour ne plus la considérer que comme un transporteur parmi d'autres et la sortir totalement des sujets d'infrastructure. Les industriels (Alstom, Siemens pour ne prendre que ces deux exemples emblématiques) rassemblent en leur sein les compétences sur les installations fixes et sur le matériel roulant pour pouvoir offrir des solutions intégrées. Contre vents et marées, l'Allemagne a maintenu dans la DB tous les métiers assemblés. Et elle a obtenu gain de cause, à ce stade, contre la Commission européenne. Dans le domaine de l'urbain, la RATP constitue encore un tel pôle. La SNCF peut-elle le devenir ou le redevenir?

Depuis des décennies, l'Europe ferroviaire est dominée par deux entreprises: la DB et la SNCF. La France n'a aucune raison de laisser la place et de donner libre-cours à la puissance de son alliée. Sans doute la DB a-t-elle pris le pas sur la SNCF, en particulier avec DB-Schenker (sa branche marchandises), mais elle a une faiblesse: elle exploite moins bien la grande vitesse voyageurs.

En dernier lieu, le pacte national entre le pays et son chemin de fer a-t-il progressé?

5.2. Une appréciation nuancée sur les quatre critères proposés

Examinons ces quatre critères en commençant par le dernier: la réforme instituée a-t-elle renouvelé le pacte entre la Nation et son chemin de fer? À première vue, le résultat est décevant: une longue grève est venue marquer l'opposition résolue d'une partie du personnel à la réforme. La majorité parlementaire qui a voté la loi s'est élargie aux centristes, mais a laissé en dehors l'UMP et les communistes. La grève a témoigné du manque de confiance d'une partie des cheminots dans la réforme proposée, pour deux raisons: d'une part, le manque de vigueur du texte sur les organes de gouvernance du système (qui seront examinés au point suivant) donne à croire que le lien qui unit les deux établissements publics SNCF-Réseau et SNCF-Mobilités est si ténu qu'il peut être facilement défait, rendant la séparation complète aisée. L'ajout dans le texte d'une mention affirmant le caractère indissociable des trois établissements est destiné à rassurer

sur ce point. D'autre part, l'occultation presque complète du sujet de la concurrence, alors qu'on ne fait que parler de concurrence depuis 1991, ne trompe personne. Le fret ferroviaire a été totalement libéralisé (et rien dans la loi ne vient redonner de perspective à ce secteur, sinon les références rhétoriques au développement durable). Le Gouvernement ne prend pas partie sur le sujet comme si tout dépendait d'un Bruxelles omnipotent en la matière. Les syndicats ne veulent pas de cette concurrence, mais ils veulent encore moins qu'on ne leur parle pas un langage de vérité. Les cheminots comprennent plus qu'on ne le croit ces sujets. Ils admettent mal qu'on laisse faire au Conseil européen ou au Parlement ce qu'on fait mine de rejeter à Paris.

Un Haut Comité du système de transport ferroviaire est créé par la loi. Il peut apparaître comme un comité de plus, une lourdeur supplémentaire. Mais il peut aussi être un instrument de cohérence et contribuer à dégager des consensus sur la voie du pacte national ferroviaire appelé des vœux du ministre. Disons donc simplement sur ce point que le rassemblement autour d'un projet commun pour le chemin de fer en France reste encore à construire!

La réforme qui vient d'être votée permettra-t-elle de constituer un grand pôle de compétences, compétitif au plan international, dans tous les domaines du transport ferroviaire, pôle qui soit un atout pour la France par la qualité des services publics offerts. Pôle qui serait aussi le support de l'exportation des savoir-faire français. Il n'est pas aisé de répondre à cette question tant les signes donnés par le texte de la loi, pour le moment privé de ses textes d'application, sont contradictoires, en particulier sur la gouvernance du nouvel ensemble. Deux établissements publics sont créés : SNCF-Mobilités qui est explicitement désigné comme l'héritier de la SNCF actuelle et SNCF-Réseau qui prend la suite de RFF (art. 25); les services de la SNCF qui traitent de l'entretien, de la construction des infrastructures, de la circulation des trains et de l'établissement des horaires sont rattachés à ce second établissement. Ces deux établissements sont placés sur un pied d'égalité. Leurs dirigeants sont nommés par l'État, ils sont dotés de Conseils d'administration indépendants l'un de l'autre et chacun passe avec l'État un contrat de dix ans (actualisé tous les trois ans de façon glissante) fixant ses objectifs et sa trajectoire financière. Ils sont chacun soumis à la tutelle directe de l'État et au contrôle de l'ARAF. Tous ces éléments ne militent pas en faveur de l'unité et expliquent la méfiance marquée par les organisations syndicales.

Mais la loi (art. 1) crée également un troisième établissement public qui, lui, est nouveau bien que s'appelant la SNCF. Il n'a pas de liens capitalistiques avec les deux autres qui ne lui sont pas subordonnés (il ne nomme ni les conseils d'administration, ni les dirigeants). Mais ses « attributions à l'égard de SNCF-Réseau et SNCF-Mobilités sont identiques à celles qu'une société exerce sur ses filiales ». Ces « trois entités ont un caractère indissociable et solidaire ». La SNCF établit des comptes consolidés de l'ensemble. Elle « conclut avec l'État un contrat-cadre stratégique [...] qui intègre les

contrats opérationnels » conclus avec les deux autres établissements publics. Toutes ces dispositions ont incontestablement un caractère intégrateur. Sont-elles suffisamment fortes? Seuls la pratique et l'avenir le diront. Elles sont en tout état de cause subtiles et sujettes à interprétations (voire à conflits) et diffère de la solution à l'allemande qui a pour elle le mérite de la simplicité: une holding et des filiales.

Cet avenir dépend aussi de la gouvernance du nouvel établissement public SNCF. C'est un établissement à conseil de surveillance et directoire. Le président du Conseil de surveillance et ses membres ne peuvent être liés à aucun des deux établissements Réseau et Mobilités. Le directoire est composé de deux membres seulement, le président étant de droit président du conseil de SNCF-Mobilités et l'autre président du Conseil de SNCF-Réseau. Il prend ses décisions à l'unanimité et le président du Conseil de surveillance tranche les désaccords éventuels. Ce système bicéphale (peu courant) et subtil favorisera-t-il la constitution d'un établissement SNCF flottant au-dessus du système, arbitrant les conflits et prenant quelques orientations générales ou sera-t-il la véritable tête d'un pôle ferroviaire public puissant comme l'est la DB en Europe?

Le deuxième critère d'appréciation proposé est la capacité de la réforme à résoudre ce qu'il est convenu d'appeler l'équation financière du ferroviaire. Le texte dont on dispose aujourd'hui ne permet pas de répondre à cette question. Par sa seule logique propre, la réforme ne résoudra ni le problème de la dette existante, ni celui de l'équilibre des flux annuels (bien que les dispositions relatives à SNCF-Réseau visent à limiter son recours à l'endettement pour ses investissements). Tout dépendra des économies de fonctionnement que le nouveau système sera en mesure de générer (des chiffres ont été avancés, mais aucun engagement n'a été pris et il faut attendre les contrats pluriannuels pour concrétiser les objectifs) et de l'effort que les parties feront. Disons simplement que la partie est très loin d'être gagnée.

Enfin, le premier élément de jugement proposé est de savoir si la réforme va améliorer la qualité du service produit. La question est celle de savoir si les organisations, les règles de fonctionnement seront suffisamment aménagées pour que les coopérations, les échanges d'information (et donc les systèmes d'information) et les optimisations globales (et non dans l'intérêt étroit de chacun) puissent s'effectuer. Il y a dix-sept années de méfiances réciproques et de mauvaises habitudes prises à combattre. Tout en restant dans deux établissements juridiquement distincts (et même encore plus puisque le personnel du gestionnaire d'infrastructure délégué passe de la SNCF actuelle à SNCF-Réseau). Là encore, rien n'est gagné, mais rien n'est perdu non plus: si du haut des deux établissements vient un souffle suffisamment fort pour donner le signal et si on laisse aux initiatives locales la faculté de se développer pour libérer le « travailler ensemble », alors de vraies améliorations s'effectueront pour produire moins cher et mieux les services que les clients sont en droit d'attendre. La loi française comme les dispositions européennes connues à ce jour n'exigent une étanchéité complète des services de l'infrastructure que pour la tarification des sillons (les péages) et pour l'attribution des capacités (les sillons).

Au total, le jugement porté sur la réforme qui vient d'être votée est nuancé. Elle manque sûrement de netteté, de force, faute de choix clairs et assumés. Pour autant, il ne faut pas désespérer. Les textes d'application, les pratiques qui seront mises en œuvre et l'intelligence des hommes peuvent encore beaucoup.

Conclusion

Le grand pôle national souhaité par l'auteur de ces lignes doit être fort, fermement dirigé, avec une vue claire de l'avenir. Mais il ne sera pas un retour au monopole. Il serait continûment aiguillonné, stimulé par des concurrents qui s'en prendraient à ses marchés. Aucune situation ne sera acquise. Une entreprise puissante donc, mais contestée et contestable par des challengers de qualité. Une entreprise qui conservera son caractère public et sa capacité à intégrer en son sein les missions de service public qui lui seront dévolues. Une entreprise qui disposera de filiales compétitives capables de prolonger son action en France et à l'international.

Et pour réguler l'ensemble du secteur, une autorité de régulation puissante qui, par les leviers qu'elle détient, règle l'intensité de la concurrence et le niveau de stimulation que reçoit l'exploitant principal. Elle contrôle la mise en œuvre de l'égalité des droits d'accès et les conditions d'attribution des droits d'exploitation. Elle dispose d'un pouvoir d'injonction sur les acteurs du système, d'un large pouvoir d'enquête et d'un droit d'auto saisine. Elle reçoit les plaintes éventuelles. Elle peut placer certaines décisions sensibles sous son contrôle *a priori*. Et naturellement, elle dispose d'un pouvoir de sanction dissuasif. Son objectif n'est pas d'augmenter le niveau de concurrence, mais d'accroître la performance d'ensemble du système. Les dispositions relatives à l'ARAF incluses dans la loi vont dans ce sens.

On parviendrait ainsi, non pas à un équilibre statique et figé, mais à l'équilibre dynamique et en perpétuelle transformation d'un ensemble qui toujours resterait en tension. Dans un tel modèle, la concurrence n'est pas un but en soi, mais un moyen piloté par un régulateur intelligent pour que le système exprime les meilleurs résultats possibles. Et le groupe public SNCF, conforté et redynamisé, intégrant en son sein les missions d'intérêt général à l'égard de la collectivité et exprimant les compétences et savoir-faire de ses personnels, serait un des fers de lance de l'efficacité et de la fierté nationales.

Bibliographie

- ANGLES B., 2011, La filière ferroviaire française, Assises du ferroviaire, rapport de la commission 3, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement La Documentation française.
- BAVEREZ N., 2011, L'économie du ferroviaire, Assises du ferroviaire, rapport de la commission 3, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement La Documentation française.
- BIANCO J.-L. et SARDAIS C., 2013, *Recommandations pour réussir la réforme ferro-viaire*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
- BOITEUX M., 2001, «Entreprises publiques et monopoles », dans R. Drago. (dir.), *Quel avenir pour les entreprises publiques ?*, Paris, PUF.
- CARON E, 1997, Histoire des chemins de fer en France, tome 1: 1740-1883, Paris, Fayard.
- —, 2005, Histoire des chemins de fer en France, tome II: 1883-1937, Paris, Fayard.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2013, Communication de la Commission Européenne au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions relative au 4^e paquet ferroviaire activer l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européenne, Bruxelles.
- DELVOLVÉ P., 2001, « Les entreprises publiques et le droit de la concurrence », dans R. Drago (dir.), *Quel avenir pour les entreprises publiques ?*, Paris, PUF.
- DRAGO R. (dir.), 2001, Quel avenir pour les entreprises publiques?, Paris, PUF.
- MORALI V., 2011, *La gouvernance du système ferroviaire*, assises du ferroviaire, rapport de la commission 2, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement La Documentation française.
- Projet de loi portant réforme du système ferroviaire, 16 octobre 2013, Paris, Assemblée nationale.
- SAINT-GEOURS J., 2001, «Le rôle des entreprises publiques dans le contrôle et la régulation de l'économie », dans R. Drago. (dir.), *Quel avenir pour les entreprises publiques*?, Paris, PUE.
- SAVARY G., 2011, *Le ferroviaire français au cœur de l'Europe*, assises du ferroviaire, rapport de la commission 1, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement La Documentation française.
- VOISSET M., 2001, «Les entreprises publiques et l'Europe », dans R. Drago. (dir.), *Quel avenir pour les entreprises publiques* ?, Paris, PUF.

Une internalisation réussie des missions d'intérêt général par les opérateurs, condition de l'efficacité de l'action publique

Malgré un titre qui pourrait sembler quelque peu ésotérique, le sujet traité dans le présent ouvrage se situe au cœur de la vision que l'on peut avoir de l'organisation du développement économique et social et du bon fonctionnement de la démocratie.

Comment l'intérêt général, qui est à la base de toutes les missions publiques, peut-il être effectivement poursuivi par les organisations qui ont la charge de le mettre en œuvre?

Les études présentées ne défrichent bien évidemment qu'une partie du vaste champ de recherche ainsi défini. Des lignes de force s'en dégagent cependant.

La première est celle de la légitimité de la liaison établie entre missions publiques et organisations publiques. Comme il a été noté dans l'introduction, le concept d'internalisation peut s'appliquer à deux situations: celle de l'autorité publique qui place ou maintient une activité sous son contrôle direct et donc ne l'« externalise » pas; celle de l'opérateur qui, en charge de cette activité, fait sienne la mission qui lui a été confiée, l'« internalise ».

Les contributions réunies dans cet ouvrage traitent pour la plupart de la seconde situation mais elles s'intéressent aussi à la première, notamment dans l'analyse que font Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil des conditions dans lesquelles les collectivités publiques européennes peuvent recourir aux formules de ce que, dans le langage communautaire, on appelle le « *in house* » ou la « quasi-régie » ainsi que dans l'étude que Pierre Bauby et Mihaela Similie consacrent à la remunicipalisation de l'eau à Paris.

Il est évident que ces deux aspects de l'internalisation sont étroitement liés dans la mesure où l'on a longtemps considéré que l'organisation publique est bien le vecteur le plus approprié à la mise en œuvre des missions d'intérêt général. Cette affirmation reste généralement admise pour ce qui est des activités régaliennes, qui ne sont pas directement traitées dans cet ouvrage. Elle est en revanche remise en cause ailleurs par le discours libéral. Plusieurs des études présentées ici permettent de renouveler l'approche de cette question.

Nathalie Rey montre ainsi comment, dans le secteur financier, le fait que la plupart des missions publiques aient été au cours des 30 dernières années en France progressivement confiées au secteur privé amenuise les capacités de l'intervention publique en matière économique. Les banques privées et les autorités chargées de leur contrôle peuvent, certes, assurer la mise

en œuvre de missions d'intérêt général telles que le droit au compte ou la lutte contre l'exclusion bancaire. Mais lorsqu'il s'agit d'encourager l'accès au crédit de telle ou telle catégorie d'entreprises ou d'aider à la conduite d'une politique industrielle le rôle des opérateurs publics devient déterminant. Réduit à la CDC, à LBP et à la BPI, l'appareil public n'est plus à la hauteur des enjeux de la période.

S'agissant de l'entreprise publique en général, Philippe Bance, de son côté, retrace l'évolution qui a conduit en Europe à un vaste mouvement de privatisations et, par voie de conséquence, à la réduction de la part des entreprises publiques dans le produit national. Pour autant cette part demeure notable, en Europe comme dans d'autres régions du monde, ainsi que le montrent les études en cours du CIRIEC international sur l'avenir des entreprises publiques, dont la publication coïncide avec la parution du présent ouvrage. La crise de 2008 a conduit à de nouvelles nationalisations au moins temporaires. Et il n'est nullement exclu que la réapparition de situations de crise, crise économique du type de celles dont nous avons l'expérience, crise environnementale majeure que les évolutions climatiques laissent présager, puissent conduire à une « nouvelle combinatoire » dans laquelle l'intervention d'entreprises publiques, au niveau régional ou mondial, s'avérerait indispensable (Bance).

« Doit-on faire ou faire faire » ? À la question qu'ils posent en ces termes, Luc Bernier et Étienne Charbonneau, à partir de l'exemple d'Hydro-Québec au Canada, comme Thierry Mignauw qui s'appuie sur celui de la SNCF en France, répondent en soulignant la souplesse et la capacité d'adaptation dont peuvent faire preuve les organisations publiques pour internaliser les missions d'intérêt général. L'un et l'autre font ressortir le « plus » que peut apporter à l'entreprise publique son caractère hybride, « entre la hiérarchie et le marché » (Bernier-Charboneau), sa capacité de synthèse entre sens de l'intérêt général et culture d'entreprise. Cette synthèse est « plus facile à détruire qu'à construire », dit Thierry Mignauw, c'est un « équilibre qui, comme la marche ou la course à pied doit être dynamique et produire du mouvement ». Sa conclusion n'en est pas moins sans nuance: « Les avantages du caractère public de la SNCF l'emportent largement ».

Dans un secteur à dominante non marchande, en particulier celui de l'ESR, et plus particulièrement pour les universités, les mêmes affirmations sont-elles de mise? La situation bouge, ici comme ailleurs. Le champ de l'enseignement supérieur français est de plus en plus investi par des organisations privées qui offrent des formations payantes. L'étude de Philippe Bance et Jonas Didisse montre, à partir des évolutions le plus récentes des lois sur l'ESR, que le caractère hybride des organisations publiques se renforce et même qu'une dualité tend à s'établir entre deux types d'universités: celles dont la vocation première serait de répondre aux attentes d'un service public dispensé au plus grand nombre, selon des orientations en lien de plus en plus étroit avec les collectivités territoriales et celles qui deviennent principalement les acteurs d'un marché mondial des « grands »

établissements de l'ESR. Avec peut-être, un jour ou l'autre, la tentation de la privatisation.

Rien n'est joué, tout reste possible, sur le champ qui sera offert à l'activité des opérateurs publics.

Quoi qu'il en soit sur le point précédent, c'est bien de l'internalisation des missions publiques par les opérateurs *publics* qu'il a été principalement traité dans ce livre. Plusieurs transformations ont eu lieu ou sont en cours à ce propos, dans le processus qui conduit de la définition des missions à leur mise en œuvre effective sur le terrain. Elles portent notamment sur l'organisation de la gouvernance, les logiques de gestion et les rapports qui s'établissent entre l'autorité organisatrice et les opérateurs. Les contributions présentées en dessinent le cadre général (Fournier) et, selon le domaine étudié, insistent sur tel ou tel de ses aspects.

S'agissant de la gouvernance, le déplacement vers le haut (mondialisation) et vers le bas (décentralisation), de compétences qui étaient autrefois principalement exercées au niveau des États, a le double effet de rendre plus complexe la définition des missions publiques et d'obliger à mieux préciser le cadre dans lequel elles s'exercent.

Plusieurs contributions insistent sur la diversification des acteurs appelés à intervenir. En avançant les concepts de « coproduction de l'action publique » (Fournier), ou de « gouvernance multi-niveaux » (Bance-Didisse), ou « multi-acteurs » ou encore de « gouvernance plurielle » (Bauby). Il ne faut sans doute pas confondre ici les problèmes posés par la coopération entre autorités politiques situées à des niveaux géographiques différents (mondial, européen, national, local) et ceux, sur lesquels on reviendra plus loin, qui concernent l'association nécessaire entre les détenteurs du pouvoir politique, les représentants des intérêts en présence et ceux de la société civile.

Pour ce qui est des premiers, les croisements de compétences qui résultent en France d'une part du mouvement de décentralisation territoriale, d'autre part du processus de la construction européenne, ont conduit l'État a mieux préciser les missions qu'il s'assigne et les objectifs qu'il se donne. C'est l'objet de la LOLF dont l'analyse de Jacques Fournier montre à la fois l'utilité et les insuffisances. Mais la LOLF ne concerne que l'État. Les opérateurs publics sont désormais insérés dans un réseau plus large d'obligations découlant pour la France de la combinaison entre législation nationale et directives européennes et il est de plus en plus souvent fait appel à des autorités dites indépendantes pour assurer le contrôle de leur application. Le même phénomène de mise en réseau se retrouve ailleurs comme le montre pour le Canada la contribution de Luc Bernier et Étienne Charbonneau. Les opérateurs y gagnent sans doute de plus grandes marges de manœuvre mais cela conduit aussi à une perte de souplesse et d'adaptabilité dans l'ajustement des politiques publiques eu égard à la conjoncture. Ceci étant, il devient dans le même temps plus difficile pour les opérateurs d'organiser à leur profit une dérivation du pilotage politique.

S'agissant de la logique de gestion, l'orientation générale est celle d'un desserrement, plus ou moins accentué selon les cas, des contraintes auparavant imposées aux opérateurs par un modèle de type administratif et centralisateur. Ceci vaut non seulement pour les entreprises publiques proprement dites mais aussi, plus largement, pour l'ensemble des opérateurs publics, qu'ils soient marchands ou non marchands. Cette orientation s'inscrit dans la ligne de deux courants de pensée à certains égards antagonistes: l'approche de la nouvelle gestion publique, qui pousse à la mise en œuvre dans le secteur public des principes de fonctionnement en honneur dans le secteur privé; les exigences de la démocratie participative qui encourage l'intervention citoyenne dans la gestion du service public. En France, pour les activités non marchandes, la démarche de renouveau du service public lancée par la circulaire Rocard en 1989 puis la gestion à la performance organisée par la LOLF en 2000, s'inscrivent dans l'un et l'autre de ces courants.

Le concept d'hybridité retrouve ici sa place. Tous les opérateurs, que ce soient la régie des eaux de la ville de Paris (Bauby-Similie), les universités (Bance-Didisse), la SNCF (Mignauw) ou la Banque postale (Rey) sont hybrides, en ce sens qu'ils doivent concilier les exigences de la mission publique qui leur est confiée, les caractéristiques de fonctionnement du secteur dans lequel ils interviennent et des principes de management qui s'inspirent au moins en partie de ceux des entreprises privées. Tous disposent d'une certaine autonomie de gestion, dont il faut à la fois permettre l'exercice et poser les limites.

On en arrive ici à la question du rapport entre l'autorité politique et son opérateur. Il y a eu assurément, par-delà une très forte implication dans l'exécution de missions de régulation macroéconomique, des dérives à cet égard, notamment dans la relation entre l'État et les grandes entreprises publiques monopolistiques de réseau mises en place à l'issue du dernier conflit mondial. Sont-elles allées aussi loin que le dit Pierre Bauby lorsqu'il affirme, dans une contribution dont le titre est à lui seul un programme (« Remettre à l'endroit le rapport principal agent ») que « c'est ÉDF qui a fait la politique énergétique de la France »? Laissons à l'auteur la responsabilité d'une position aussi catégorique. Il n'est pas douteux cependant que, comme il le note, la proximité qui s'est établie entre hauts fonctionnaires en charge de la définition des politiques et les cadres de directions de ces grandes entreprises publiques a favorisé l'existence d'une « culture de l'entre soi » et que, dans ce contexte, ont été entretenues des « asymétries d'information » et ont pu se manifester des phénomènes de « capture du régulateur par l'opérateur ». Il serait pourtant excessif de voir là, avec les théoriciens du « public choice », des défauts inhérents au modèle français du service public national en réseau. S'agissant du transport ferroviaire, Thierry Mignauw, dans l'historique qu'il donne des relations entre l'État et la SNCF, se montre pour sa part plus nuancé. Et la captation peut être l'œuvre d'opérateurs privés tout autant que publics. On la voit aujourd'hui se manifester notamment dans la conduite d'un certain nombre d'opérations

dites de partenariat public-privé, qui engagent des collectivités publiques dans des réalisations à long terme dont elles ne sont pas en mesure de conserver le contrôle.

La capacité des organisations publiques à internaliser efficacement leurs missions d'intérêt général implique la mise en œuvre d'un « mix », d'un dosage adéquat, entre le pilotage stratégique par l'autorité publique et l'autonomie de gestion de l'opérateur. Cette combinaison varie nécessairement d'un secteur à un autre. Il semble que l'équilibre souhaitable ait été au moins pour l'instant trouvé pour ce qui est de la distribution de l'eau à Paris (Bauby-Similie). Il n'est pas sûr que l'on y soit parvenu pour ce qui est des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (Bance-Didisse). L'autonomie de gestion doit en effet trouver les moyens de son exercice et, s'agissant d'activités en principe non marchandes, cette condition est, en situation de restriction budgétaire, difficile à remplir.

Il reste que, et cette conclusion n'est qu'apparemment paradoxale, les missions d'intérêt général ne sont jamais mieux remplies que lorsqu'elles bénéficient du « supplément d'âme » que leur donnent les initiatives prises par les organisations chargées de leur mise en œuvre. Elles ne peuvent qu'être enrichies par une pratique de démocratie participative.

La gestion publique n'est pas à l'abri des critiques. Elle a souvent pêché par sa lourdeur et sa rigidité. Mais elle est aussi porteuse d'immenses potentialités pour peu qu'elle se révèle capable d'organiser la convergence des énergies au service de l'intérêt général. Elle permet alors de mobiliser des individus, des groupes, des intérêts, des aptitudes et des attitudes, que la logique du marché laisse ailleurs en jachère. Les contributions ici réunies ouvrent quelques pistes dans cette direction au niveau de la définition des missions comme à celui de leur mise en œuvre.

Le cadre de la définition des missions publiques a été précisé en France au cours de la dernière décennie avec la LOLF, les directives européennes et la mise en place d'instances de régulation. Dans ce cadre les autorités publiques sont amenées à définir des missions, qui en principe devraient être formulées contractuellement, ceci se faisant cependant parfois au détriment de la souplesse et de la réactivité de l'action publique, mais dont l'accomplissement peut être vérifié par référence à des listes d'objectifs et des batteries d'indicateurs. Il reste à faire vivre ce cadre, à lui donner du souffle, de la substance, à y introduire à tous les niveaux le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes. Il faut « détechnocratiser » la LOLF (Fournier), assurer solidement les bases de la coopération public-public (Boual-Veil), mettre partout en place des procédures d'évaluation participative (Bance).

Comment faire en sorte que la fonction de pilotage soit mieux assurée dans les domaines d'intervention des entreprises publiques? L'éventuelle mise en place de « Conseils de surveillance du pilotage stratégique », chargés de veiller à l'adéquation entre les stratégies d'entreprise et les missions publiques, d'éclairer l'avenir et de suggérer des pistes d'évolution (Bance) est une idée innovante. Elle mérite à coup sûr d'être creusée

et précisée si l'on veut qu'une telle instance puisse trouver une place utile entre les aréopages qui encombrent trop souvent les allées des administrations centrales et les conseils d'administration tripartites mis en place en application de la loi de démocratisation du secteur public.

La notion de « gouvernance plurielle », qu'appelle de ses vœux Pierre Bauby, s'inscrit dans une perspective comparable. Entre le renvoi à la régulation par le marché préconisé par l'approche libérale et synonyme de l'abandon des missions publiques et le renforcement du contrôle bureaucratique exercé au nom de l'État sur l'entreprise publique il y a place pour un *modus operandi* qui, dépassant le jeu à deux entre « principal » et « agent », distingue clairement les fonctions de régulation et d'opération, et permette, à chacun de ces deux niveaux, l'émergence des idées et l'expression des besoins. « Seules des confrontations pluralistes, et finalement la démocratie et la citoyenneté, sont susceptibles de régénérer, de relégitimer et de reconstruire l'action publique. »

Il ne saurait y avoir, si l'on entend respecter cette exigence de démocratie, une conception uniforme et déterministe de l'internalisation des missions publiques par les organisations publiques. On doit, en ce domaine, savoir faire preuve de souplesse et de pragmatisme. Les règles ne peuvent être universelles. Elles s'inspirent de principes communs, car il s'agit toujours du service public et de l'intérêt général. Mais elles doivent se décliner diversement afin d'être adaptées aux différents types de secteurs concernés. Elles dépendent de la spécification des missions et de la nature des acteurs qui coexistent dans un champ d'activité donné. Les études présentées dans ce livre se sont efforcées d'en dégager les principes. Mais elles n'ont pu aborder qu'une partie de la diversité des situations dans lesquelles ils s'appliquent.

Ce faisant, et dans le prolongement des travaux présentés dans le premier ouvrage de cette collection, le CIRIEC France poursuit la réflexion qu'il a engagé sur l'action publique dans le monde contemporain, et plus particulièrement en France et en Europe. Cette action est plus que jamais nécessaire. Elle ne peut être efficace que si la vision qui l'inspire est comprise, partagée, diffusée, concrétisée, c'est-à-dire, et en un mot, internalisée.

Philippe Bance et Jacques Fournier

Glossaire des sigles et acronymes

AAI: Autorité administrative indépendante.

ACAM: Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles.

ACP : Autorité de contrôle prudentiel.

ACPR: Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

ADN: Acide désoxyribonucléique.

AÉRES: Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

AFD : Agence française de développement.

AGF: Assurances générales de France.

ALÉNA: Accord de libre-échange nord-américain.

AMF: Autorité des marchés financiers. ANR: Agence nationale de la recherche.

ARAF: Autorité de régulation des activités ferroviaires.

ARS: Agence régionale de santé.

ASEMFO: Asociación nacional de empresas forestales.

ASQS: Autre société et quasi-société.

BAPE: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

BDPME: Banque du développement des PME.

BEATT: Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre.

BNP: Banque nationale de Paris.

BPCE: Banques populaires et Caisses d'épargne.

BPI: Banque publique d'investissement. BTS: Brevet de technicien supérieur.

CA: Chiffre d'affaires.

—: Conseil d'administration.

CB: Commission bancaire.

CCA: Commission de contrôle des assurances.

CCLRF: Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière

CCMIP: Commission de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance.

CCR: Caisse centrale de réassurance.

CCSF: Comité consultatif du secteur financier.

CCSPL: Commission consultative des services publics locaux.

CDC: Caisse des dépôts et consignations.

CDD: Contrat à durée déterminé.

CDGF: Conseil de discipline de la gestion financière.

CDI: Contrat à durée indéterminé.

CÉCEI: Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

CEE: Communauté économique européenne.

CEEP: Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics.

CEP: Compagnie des eaux de Paris.

CESE: Conseil économique, social et environnemental.

CGCT: Code général des collectivités territoriales.

CGE: Compagnie générale des eaux.

CGEDD: Conseil général de l'environnement et du développement durable.

CGT: Confédération générale du travail.

CGLLS: Caisse de garantie du logement locatif social.

CGSP: Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

CGT: Confédération générale du travail.

CIC: Crédit industriel et commercial.

CIRIEC: Centre international de recherches et d'informations sur l'économie publique, sociale et coopérative.

CJCE: Cour de justice des Communautés européennes.

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne.

CMF: Conseil des marchés financiers.

CMP: Crédit municipal de Paris.

CNAM : Centre national des arts et métiers.
CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie.

CNÉ: Comité national de l'évaluation. CNP: Caisse nationale de prévoyance.

CNRS: Centre national de recherche scientifique.

CNU: Centre national des universités.

COB: Commission des opérations de bourse.

COFACE: Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur.

COG: Convention d'objectifs et de gestion.

COMUE: Communauté d'universités et d'établissements.

CRBF: Comité de la réglementation bancaire et financière.

CRÉAM: Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation.

CRECEP: Centre de recherche et de contrôle des eaux de Paris.

DB: Deutsche Bahn.

DGCCRF: Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

DGESIP: Direction générale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle.

DPE: Direction de la propreté et de l'eau.

DRIEE: Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.

DSIC: Direction des services industriels et commerciaux.

DSP: Délégation de service public.

ÉDF: Électricité de France.

EEES: Espace européen de l'enseignement supérieur.

EER: Espace européen de la recherche. ÉNA: École nationale d'administration.

ÉNAP: École nationale d'administration publique.

ENQA: European association for quality assurance in higher education.

ÉPIC: Établissement public à caractère industriel et commercial.

EP: Entreprise publique.

EPL: Entreprise publique locale.

ÉPL: Établissement public local.

ÉPSF: Établissement public de sécurité ferroviaire.

ÉPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

ÉPLE: Établissement public local d'enseignement.

EQAR: European quality assurance register for higher education.

ÉQUIPEX : Équipement d'excellence.

ERA: European Railway Agency.

ESPRIT: European strategic program on research in information technology.

ESR: Enseignement supérieur et recherche.

ÉTP: Équivalent temps plein.

FBCF: Formation brute de capital fixe. FBF: Fédération bancaire française.

FDES: Fonds de développement économique et social.

FERC: Federal energy regulatory commission.

FFSA: Fédération française des sociétés d'assurances.

FMI: Fonds monétaire international.

FSI: Fonds stratégique d'investissement.

GAN: Groupe des assurances nationales.

GATT: General agreement on tariffs and trade.

GDF: Gaz de France.

GEN: Grande entreprise nationale.

GIE: Groupement d'intérêt économique.

GIEC: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

GIP: Groupement d'intérêt public.

GVT: Glissement vieillesse technicité.

HCÉRES: Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

HLM: Habitation à loyer modéré.

HEC: École des hautes études commerciales.

ICOSI: Institut de coopération sociale internationale.

IDEX: Initiative d'excellence.

IFS: Institution financière spécialisée.

IGAENR: Inspection générale de l'administration générale de l'éducation nationale et de la recherche.

INSERM: Institut national de la santé et de la recherche médicale.

IRA: Institut régional d'administration.

IUF: Institut universitaire de France.

IUT: Institut universitaire de technologie.

LABEX: Laboratoire d'excellence.

LBP: La banque postale.

LDD: Livret de développement durable.

LÉP: Livret d'épargne populaire. LMD: Licence, master, doctorat.

LMÉ: Loi de modernisation de l'économie. LOLF: Loi organique sur les lois de finance.

LOTI: Loi d'orientation sur les transports intérieurs.

LRU: Loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

MAP: Modernisation de l'action publique.

MEDEF: Mouvement des entreprises de France.

MES: Mécanisme européen de stabilité. MFP: Mutualité Fonction publique.

MIF: Directive sur les marchés d'instruments financiers.

MIRES: Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur.

NPM: New public management.

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques.

ODAC: Organismes divers d'administration centrale.

OEDC: Organisation for economic co-operation and development.

OFWAT: The water services regulation authority.

ONEMA: Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

ONG: Organisation non gouvernementale.

OSP: Obligation de service public.

OPA: Offre publique d'achat.

OPCVM: Organisme de placement collectif en valeurs mobilières.

OPE: Observatoire parisien des eaux.

PÉON: Production d'électricité d'origine nucléaire.

PAP: Projet annuel de performance. PCF: Parti communiste français.

PIA: Projets d'investissements d'avenir.

PIB: Produit intérieur brut. PLF: Projet de loi de finances.

PLFSS: Projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

PME: Petites et moyennes entreprises.

PNB: Produit net bancaire.

PNUD: Programme des Nations unies pour le développement.

PPP: Partenariat public-privé.

PQE: Programme de qualité et d'efficience.

PRDF: Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes et des adultes.

PRES: Pôle de recherche et d'enseignement supérieur.

PSI: Prestataires de services d'investissement.

PURH: Presses universitaires de Rouen et du Havre.

RACE: Research in advanced communications-technologies in Europe.

RATP: Régie autonome des transports parisiens.

R&D: Recherche et développement.

RCB: Rationalisation des choix budgétaires.

RCE: Responsabilités et compétences élargies.

REDYL: Laboratoire Réformes économiques et dynamiques locales.

RER: Réseau express régional. RFF: Réseaux ferrés de France.

RGPP: Révision générale des politiques publiques. SAGEP: Société anonyme de gestion des eaux de Paris. SANRÉMO: Système analytique de répartition des moyens. SCEVP: Service de contrôle des eaux de la ville de Paris.

SCN: Services à compétence nationale.

SÉM: Société d'économie mixte.

SÉML: Société d'économie mixte locale. SDR: Société de développement régional.

SFEF: Société de financement de l'économie française.

SIAAP: Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne.

SIÉG: Service d'intérêt économique général.

SJ: Statens Järnvägar.

SMC: Société marseillaise de crédit.

SNCF: Société nationale des chemins de fer français.

SOE: *State owned enterprise.* SPL: Société publique locale.

SPLA : Société publique locale d'aménagement. SPPÉ : Société de prise de participation de l'État.

SQS: Société et quasi-société.

STIF: Syndicat des transports d'Île-de-France.

SYMPA: Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité.

TER: Transport express régional.

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

TGV: Train à grande vitesse. TPE: Très petites entreprises.

TRAGSA: Empresa de transformación agraria, S.A.

TUE: Traité de l'Union européenne. UAP: Union des assurances de Paris.

U 2000: Université 2000.

U 3M: Université III^e millénaire.

UE: Union européenne.

UFC: Union fédérale des consommateurs. UFR: Unité de formation et de recherche. UMP: Union pour un mouvement populaire.

US: pour USA.

USA: United States of America.

VA: Valeur ajoutée.

Les auteurs

Philippe Bance est docteur ès sciences économiques et directeur-adjoint du laboratoire CRÉAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen. Il a dirigé le département d'économie de 1997 à 2002 et été vice-président de l'université de Rouen de 2007 à 2010. Il est depuis septembre 2010 délégué scientifique à l'AÉRES. Il préside depuis 2010 la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France et depuis début 2014 le conseil scientifique international du CIRIEC. Ses travaux de recherche portent sur les services d'intérêt général, l'économie européenne, l'action publique et son évaluation. Ils sont publiés dans de nombreux ouvrages et revues nationales ou internationales.

Pierre Bauby, docteur en sciences politiques, est aujourd'hui enseignant et chercheur spécialisé sur les services publics et l'action publique, en France et en Europe. Expert auprès de l'intergroupe « Services publics » du Parlement européen et auprès du Comité économique et social européen, il est l'auteur en particulier de Service public, services publics (La Documentation française, 2011); L'Européanisation des services publics (Presses de Sciences Po, 2011) et Reconstruire l'action publique (Syros, 1998).

Luc Bernier, titulaire d'un PhD à l'université Northwstern, est professeur titulaire en analyse des politiques publiques à l'École nationale d'administration publique et directeur du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO). À l'ÉNAP, il a été directeur des études puis directeur de l'enseignement et de la recherche. Il participe à la commission « Services et entreprises publiques » du CIRIEC international où il a été président du conseil scientifique international avant Philippe Bance. Il a aussi été président de l'Institut d'administration publique du Canada. Il travaille principalement sur les réformes administratives et les entreprises publiques. Il est le directeur de *Public Enterprises Today: Mission, Performance and Governance- Learning from fifteen cases* (Peter Lang, à paraître). Il a publié une soixantaine d'articles scientifiques et de chapitres de livres.

Jean-Claude BOUAL est ingénieur en chef des travaux publics de l'État, spécialiste des services publics en Europe et de la société civile européenne. Il a été chargé de mission sur les services publics en Europe et l'Europe sociale au ministère de l'Équipement, puis au ministère de l'Écologie et du Développement durable de 1991 à 2010. Il a été secrétaire général de la Fédération CGT de l'équipement et de l'environnement de 1975 à 1992 et membre de la Commission exécutive de la CGT de 1978 à 1992. Secrétaire fondateur du Comité européen sur les services d'intérêt général (CELSIG) en 1993, membre fondateur du Forum permanent de la société civile

282 Les auteurs

européenne en 1995 et du Carrefour pour une Europe civique et sociale (CAFECS) en 1997, membre fondateur de l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) en 1997, président de l'Observatoire des missions publiques en Europe (OMIPE), membre fondateur et secrétaire général adjoint de l'association Égalité, laïcité Europe (ÉGALE) en 2005. Il a écrit de nombreux ouvrages et articles sur les services d'intérêt général dans l'Union européenne, sur la société civile européenne ainsi que sur le syndicalisme.

Étienne Charbonneau, titulaire d'un PhD de la School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, est professeur adjoint en management public à l'École nationale d'administration publique à Montréal. Il est membre du (CERGO). Il est aussi *research fellow* au Center for Organization Research and Design (CORD). Ses recherches traitent de la mesure de la performance et de la satisfaction des citoyens. Ses travaux sont parus dans *Public Administration, Public Management Review, Public Money & Management, the American Review of Public Administration, Public Performance & Management Review* et d'autres revues académiques.

Jonas DIDISSE est doctorant au Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CRÉAM) de l'université de Rouen. Il a été membre du Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de 2010 à 2012. Ses travaux de recherche portent sur l'organisation industrielle, l'économie de l'innovation et des connaissances, l'économie de l'éducation et les politiques publiques. Il prépare une thèse sur les effets de la coopération et de la compétition entre universités sur la production des connaissances et la diffusion du savoir.

Jacques Fournier, ancien élève de l'ÉNA, conseiller d'État honoraire, a été secrétaire général du gouvernement et président de GDF et de la SNCF. Il a retracé son parcours dans *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé* (Dalloz, 2008). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages: *Politique de l'éducation* (Seuil, 1971), *Traité du social* (en collaboration avec Nicole Questiaux, Dalloz et Presses de Sciences Po, 1976), *Le Train, l'Europe et le service public* (Odile Jacob, 1992). Son dernier livre, *L'Économie des besoins* (Odile Jacob, 2013), propose une nouvelle vision de l'action publique et du service public. Il a été président du CIRIEC France et du CIRIEC International.

Thierry MIGNAUW, ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique. Sa carrière professionnelle s'est entièrement déroulée à la SNCF où il a été directeur général délégué auprès de Louis Gallois. En désaccord avec la réforme qui a créé RFF, il a démissionné de cette fonction. Il a terminé sa carrière comme responsable des transports en Île-de-France. Sa carrière l'a conduit à alterner des postes de terrain, à l'exploitation et des responsabilités à caractère économique. Il a notamment été directeur d'établissement, directeur de cabinet du président Jacques Fournier, directeur

Les auteurs 283

Nord-Pas-de-Calais, directeur Grandes-Lignes et directeur général délégué « infrastructure ».

Nathalie REY est maître de conférences à l'université Paris 13, Sorbonne-Paris Cité, directrice adjointe de la faculté d'économie et de gestion et directrice du master « Ingénierie financière et modélisation ». Elle a été contrôleur financier dans une banque et concepteur senior de progiciel financier dans une société de services informatiques. Elle enseigne la théorie financière, la théorie du portefeuille, la gestion du risque. Ses recherches sont centrées sur l'intégration financière, la restructuration bancaire, la finance de marché au sein du laboratoire CEPN de l'université Paris 13, Sorbonne-Paris Cité.

Mihaela SIMILIE a obtenu un doctorat en droit (2007) en Roumanie où elle a travaillé comme chercheuse en sciences administratives et chargée de cours notamment en droit administratif et droit communautaire. Depuis 2008, elle participe à des recherches sur les services d'intérêt général et la politique de cohésion en Europe. Elle est conférencière associée à l'université Paris 8. Elle est co-auteur avec Pierre Bauby de Mapping of the Public services in the European Union and 27 Member States, (2010); La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne, 2012; La gouvernance des services publics locaux en Europe, CGLU, projet GOLD III, (Routledge-Bruylant, 2014); « Management public et construction européenne », dans Management public dirigé par Robert Holcman (Dunod, 2014).

Cathy Zadra-Veil, économiste au laboratoire d'économie de l'université Paris 8, a soutenu sa thèse sur les partenariats public-privé en Europe centrale. Son domaine de recherche est celui des PPP, des services d'intérêt général et des formes hybrides de coopération. Elle est spécialisée dans les problématiques d'évaluation et de régulation démocratique et participative des PPP. Ses enseignements portent sur la gestion de projets, les choix d'investissement et de performances. Par ailleurs, elle a mis en pratique ses connaissances côté public, en étant maire-adjointe chargée des finances d'une ville de 5 000 habitants de 2008 à 2014, et côté privé depuis 2013 en créant une société coopérative d'intérêt collectif avec 8 associés, Nomade Office, Tiers-Lieu et espace de télétravail et de *co-working*.