



CAHIERS DU CIRIEC FRANCE 2

**MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE ET DÉMOCRATIE :
CAPITAL, NUMÉRIQUE, TERRITOIRES**

SOMMAIRE

L'Agence des participations de l'État et sa gouvernance

Quelles perspectives de refondation pour l'action collective ?

par Philippe Bance, Pierre Bauby
et Nathalie Rey 5

Numérique, démocratie et action publique : pour quel tissage ?

par Catherine Gras et Jean-Marie Fessler 33

Économie collective et territoires. Prolégomènes à une réflexion

par Michel Papaud 49

Les auteurs 57

CAHIERS DU CIRIEC FRANCE

N° 2

**MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE ET
DÉMOCRATIE :
CAPITAL, NUMÉRIQUE, TERRITOIRES**

PRESSES UNIVERSITAIRES DE ROUEN ET DU HAVRE

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

Mise en pages : Sarah Ruelle

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2020
Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex
<http://purh.univ-rouen.fr>
ISBN : 979-10-240-1487-6
ISSN : en cours

ÉDITORIAL

La démocratie à l'épreuve du nouveau monde, ce pourrait être le dénominateur commun des trois contributions qui font l'objet de ce numéro 2 des *Cahiers du CIRIEC France*.

Tout d'abord, démocratie et action publique. Bien des sujets alimentent depuis plusieurs mois des débats sur la pertinence de certaines politiques publiques perçues comme étant en décalage par rapport aux attentes de nos concitoyens. L'un de ces sujets de débat est provoqué par la décision récente de privatiser des fleurons du patrimoine productif de l'État, c'est-à-dire du patrimoine appartenant à la collectivité nationale. Cela amène à se poser la question du rôle de l'État dans l'appareil productif national et de la gestion des participations qu'il détient dans nombre d'entreprises de différents secteurs. Philippe Bance, Pierre Bauby et Nathalie Rey se sont penchés sur cette question très mal connue de nos concitoyens, alors que les participations de l'État constituent un bien commun dont ils ont le droit de savoir comment il est utilisé. Les auteurs dressent un panorama détaillé du patrimoine de l'État, des questions posées par l'ambivalence des politiques suivies pour en tirer parti, des problématiques de gouvernance et de moyens de l'Agence des participations de l'État, pour préconiser de nouvelles orientations en réponse aux besoins sociétaux actuels d'action publique.

Ensuite démocratie et numérique. La numérisation de la société, par son accélération fulgurante et ses implications de plus en plus grandes dans la vie de tous les jours, bouleverse de façon profonde les modes de production, de distribution, de consommation, et les rapports entre les personnes au travers des réseaux sociaux. Les implications du numérique sur l'organisation des sociétés sont en effet telles qu'au-delà des perspectives positives pour l'amélioration des conditions de vie dans nos territoires, elles peuvent entraîner aussi des dangers en termes d'éthique, de démocratie,

ÉDITORIAL

et d'accroissement des inégalités. Catherine Gras et Jean-Marie Fessler posent la question de savoir s'il ne s'agit pas là d'un formidable défi qui sollicite le meilleur des énergies et des expériences de nos constructions humaines et sociales. Selon eux, l'ère numérique présente à l'action publique de formidables opportunités. Elle offre aussi la possibilité aux individus d'être acteurs de leur futur, en se réappropriant les mécanismes économiques et les institutions sous les différentes formes faites pour eux de l'économie sociale et des entreprises publiques gérées par les collectivités locales dont ils sont partie prenante.

Enfin, démocratie et territoires. Avec la décentralisation, la réforme de l'État, et l'avènement d'une nouvelle organisation territoriale, se pose ainsi de façon plus accrue la question de la démocratie au sein de ces collectivités de proximité que sont les communes, les agglomérations, les métropoles. Fort du poste d'observateur et d'acteur privilégié que lui confère sa responsabilité dans une grande métropole, Michel Papaud nous invite à approfondir la réflexion sur les mutations des territoires pour s'adapter aux transitions économique, sociale, environnementale

et démocratique. Il met en évidence la nécessité d'un renouveau d'une économie collective territoriale en capacité de relever ces défis, fondé sur une synergie entre une action publique locale qui réinterroge son sens et une économie sociale et solidaire qui se voue à l'intérêt général. Au surplus, les techniques du numérique et l'intelligence artificielle offrent une belle opportunité de relever ces défis du futur en créant dans les territoires de nouvelles relations entre les organisations et entre les personnes : mise en œuvre de projets partagés, amélioration du service rendu aux citoyens, développement de l'économie du partage et de la finance socialement responsable, organisation de nouvelles solidarités, mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance démocratique et d'exercice de la citoyenneté, etc.

Pour le CIRIEC, ce sont trois thèmes essentiels qui ouvrent un champ immense de recherche dans ce passage de l'ancien monde au nouveau monde.

Alain Arnaud
Président du CIRIEC France

Philippe Bance, Pierre Bauby et Nathalie Rey

L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET SA GOUVERNANCE

QUELLES PERSPECTIVES DE REFONDATION POUR L'ACTION COLLECTIVE ?

Du fait d'une longue et originale tradition, l'État français s'est doté d'outils importants pour intervenir dans l'économie, et les entreprises publiques ont été un moteur de développement économique. Elles continuent à le faire malgré des privatisations très importantes menées depuis le milieu des années 1980. En 2004, la création de l'Agence des participations de l'État (APE) a cependant visé à se concentrer sur le rôle de l'État en tant qu'actionnaire, et non sur ses autres leviers : action réglementaire, politique fiscale, marchés publics ou exportation assistance. L'APE a cherché à renouveler le cadre juridique de l'État actionnaire afin de lui donner une réelle influence notamment sur les actifs stratégiques nationaux, en maximisant son contrôle.

Les caractéristiques de la gestion du patrimoine de l'État à travers cette « agence de participations » font de la France un modèle original qui suscite l'intérêt. L'analyse à suivre a pour objectif de préciser ces caractéristiques et d'étudier les critiques récentes formulées en France contre ce modèle. Cela nous amènera à souligner les ambiguïtés d'un modèle et les récentes inflexions qui se produisent pour préciser en quoi on pourrait gagner à reconstruire sa gouvernance en prenant mieux en compte

toutes les parties prenantes au service d'une plus grande capacité d'expertise de l'APE.

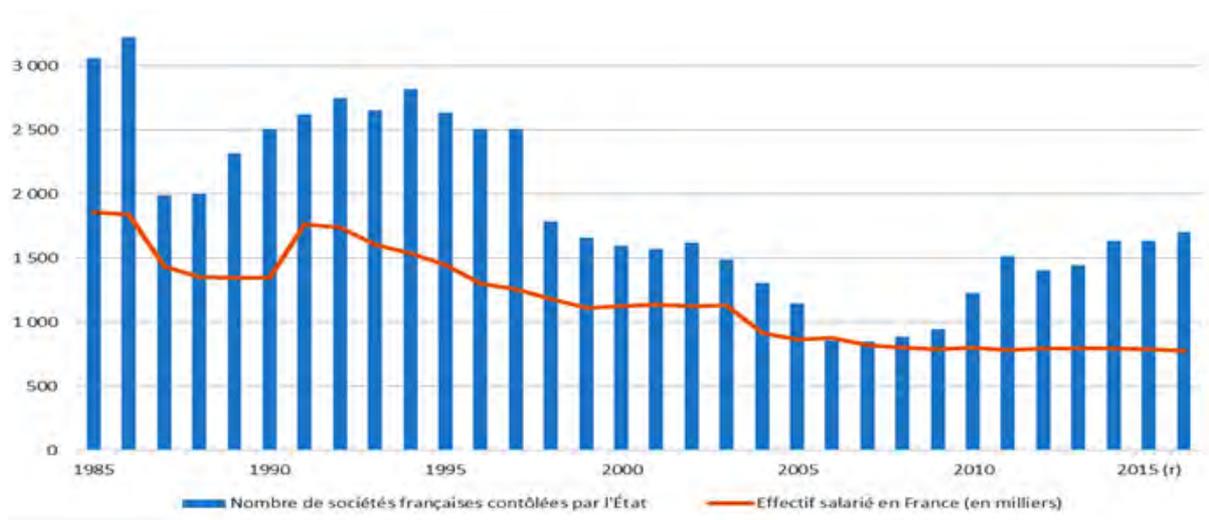
LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Après plusieurs vagues de privatisations, l'État actionnaire conserve ses spécificités (voir annexe 1). En 30 ans, le nombre d'entreprises et les effectifs du secteur public français ont baissé respectivement de 47 % et 57 % (fig. 1). Entre 1985 et 2016, le poids du secteur public dans l'économie française n'a cessé de se réduire. Tandis qu'en 1985, ce secteur représentait 25 % de la valeur ajoutée, 19 % de l'effectif salarié et 47 % des immobilisations, en 2016, il ne représente plus que 5,7 % de la valeur ajoutée, moins de 5% de l'effectif salarié et 19,6% des immobilisations (fig. 2). Il demeure cependant un acteur à part du système productif qui ne peut avoir qu'une simple approche patrimoniale et financière de ses participations dans des sociétés et des groupes français.

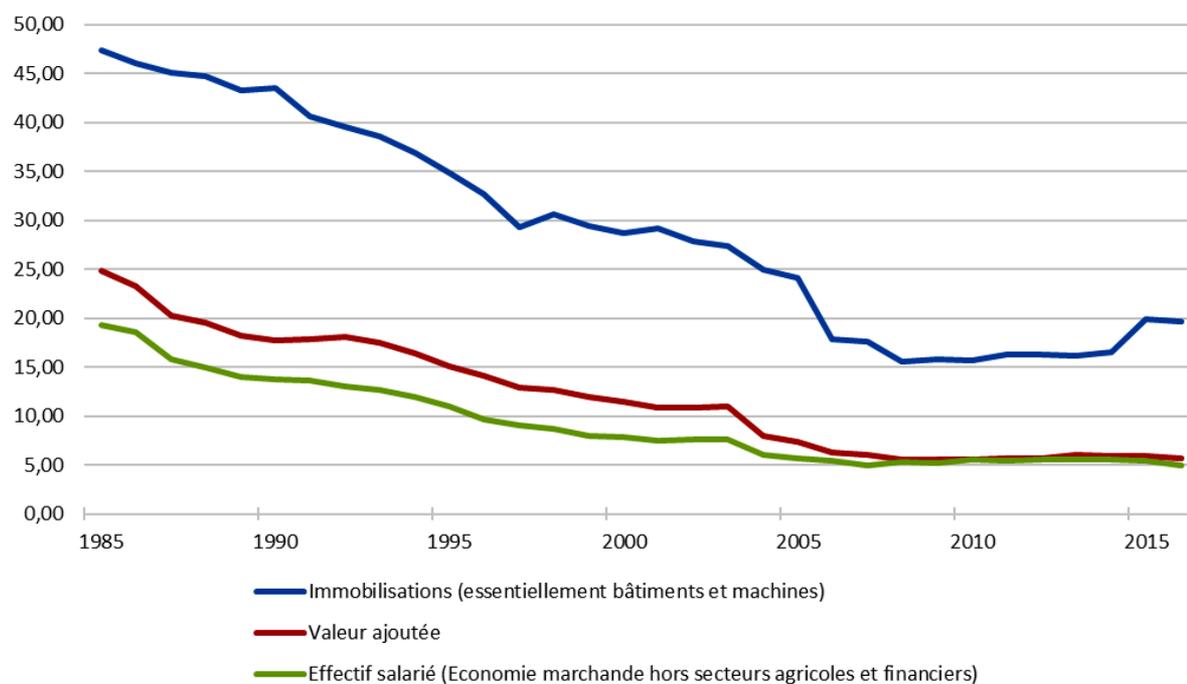
Dans ses positions d'actionnaire, l'État doit se donner des objectifs stratégiques en matière de politiques publiques, économiques, industrielles, financières, de valorisation des intérêts nationaux et européens. Le fait que le périmètre

L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET SA GOUVERNANCE

▼ Fig. 1. Évolution des entreprises publiques françaises de 1985 à 2016. Source : INSEE.



▼ Fig. 2. Poids du secteur public français dans l'économie de 1985 à 2016 (en %). Source : INSEE.



des sociétés suivies par l'APE ne correspond pas à l'ensemble des sociétés sous contrôle direct de l'État résulte de la dominance des objectifs patrimoniaux sur les actifs stratégiques : on ne retient dans le portefeuille de l'APE que les actifs à rendements espérés élevés, les autres sont exclus ou cédés. En 2016, d'après le répertoire (RECM)¹ établi par l'INSEE, l'État contrôle 1 702 sociétés françaises, qui emploient plus de 778 100 salariés. Parmi ces sociétés, l'État en contrôle directement 89, dites de premier rang, en détenant plus de la moitié de leur capital. Sur ces 89 sociétés, la SNCF, La Poste et EDF sont les trois principaux groupes publics de plus de 100 000 salariés et le groupe RATP emploie plus de 57 000 salariés, tandis que 80 sociétés publiques sont des sociétés à moins de 10 000 salariés.

Le secteur public français se caractérise par une très forte concentration des effectifs. En effet, les dix premières sociétés en termes d'effectifs rassemblent 78 % de l'ensemble des salariés. Depuis ces dix dernières années, la répartition par grands secteurs d'activités des sociétés publiques est très stable. Le secteur tertiaire prédomine : il concentre 74 % des entreprises publiques et 78 % des effectifs de l'ensemble des entreprises publiques. La présence de l'État y est forte par l'intermédiaire de grands groupes dans les transports et l'entreposage, les activités scientifiques et techniques. Fin 2016, les entreprises contrôlées par l'État emploient 464 800 salariés dans le secteur des transports et de l'entreposage et parmi ces salariés, neuf sur dix sont salariés des groupes La Poste, la SNCF et dans une moindre mesure la RATP. Viennent ensuite les secteurs des activités scientifiques et techniques qui emploient 63 400 salariés dont près de la moitié au Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le secteur de l'informatique et de la communication et celui des activités financières et d'assurance représentent chacun 3,7 %

des salariés des sociétés du tertiaire contrôlées par l'État.

Fin 2016, sur ces 89 sociétés publiques, 47 étaient suivies par l'APE. N'entrent pas dans le périmètre de l'APE des sociétés contrôlées par l'État telles que la Banque de France, la Caisse centrale de réassurance, le Commissariat à l'énergie atomique, Météo France, l'Office national des forêts et les sociétés du secteur des arts, spectacles et activités récréatives. À ces sociétés contrôlées directement par l'État, s'ajoutent au portefeuille de l'APE des sociétés avec une participation minoritaire de l'État. En 2017, excepté EDF, ce sont, parmi les six premières, les entreprises avec une participation minoritaire de l'État qui affichent les chiffres d'affaires et les résultats les plus élevés (fig. 3).

L'APE a pour mandat la gestion d'un portefeuille de sociétés détenues directement ou pas par l'État composé de 88 « actifs » dont 13 cotés en 2020 (6 de ces 13 entreprises font partie de l'indice CAC 40). Près de 70 % des sociétés qui constituent le portefeuille de l'APE sont des sociétés anonymes, les autres sociétés sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (Bpifrance, SNCF, RATP, la Monnaie de Paris) et des établissements publics avec principalement des ports maritimes et des aéroports de province (voir annexe 2).

Parmi les 13 entreprises cotées, les niveaux de participations de l'État sont très variables : avec un maximum de 82,5 % pour EDF (la loi fixe un seuil minimum de 70 % laissant à l'APE la possibilité de céder des actions d'EDF) et un minimum de 1,1% pour CNP assurances (les deux principaux actionnaires étant le groupe Caisse des dépôts et la Banque postale). Sur les deux dernières décennies, la stratégie de l'État actionnaire qui a consisté à réduire sa participation dans les entreprises en les privatisant, en cédant des actions, a eu pour résultat une « diversification » de son portefeuille coté. Fin 2005, les actions EDF, Engie et Orange

1. Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, mis en place en 1984, et mis à jour annuellement à partir d'une enquête spécifique et à l'enquête « Liaisons financières » (Lifi) de l'INSEE.

L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT ET SA GOUVERNANCE

▼ Fig. 3. Principales entreprises à participation publique selon le chiffre d'affaires en 2017. Source : APE.

	% DÉTENU PAR L'ÉTAT*	CHIFFRE D'AFFAIRES EN M D'€*	RÉSULTAT NET EN M D'€*	EFFECTIFS EN EQTP EN MILLIERS
EDF	84	69 632	3 173	152,0
AIRBUS**	11	66 767	2 873	129,4
PS A***	7	65 210	1 929	ND
ENGIE****	24	65 029	1 423	151,7
RENAULT**	15	58 770	5 144	120,1
ORANGE*****	13	41 096	1 906	138,0
SNCF	100	33 515	1 331	271,1
AIR FRANCE-KLM	14	25 781	- 274	80,6
LA POSTE	74	18 463	851	253,2
SAFRAN	14	16 940	4 790	58,3
THALES**	26	15 795	822	64,9
RATP**	100	5 486	339	57,3
ORANO**	50	3 926	- 252	19,2
NAVAL GROUP (DCNS)**	62	3 698	142	12,8
AÉROPORT DE PARIS	51	3 617	571	24,2
ERAMET	26	3 528	203	12,6
FRANCE TÉLÉVISIONS****	100	3 089	7	9,8
FRANÇAISE DES JEUX****	72	1 762	181	2,2
STX-CHANTIERS DE L'ATLANTIQUE**	33	1 477	4	2,6
RADIO FRANCE****	100	656	- 5	4,5

* Au 31 décembre.

** Effectifs au 31 décembre.

*** Effectifs 2016.

**** Effectifs en moyenne annuelle.

***** Équivalents temps plein payés.

représentaient plus de 81 % de la valeur du portefeuille composé de 10 actifs (valeur totale de 117,5 milliards d'euros) et l'État était l'actionnaire majoritaire de ces sociétés avec 89 % du capital d'EDF, 80 % d'Engie et 32,5 % du capital d'Orange. En février 2020, 51 % des 87,03 milliards d'euros de la valeur totale du portefeuille provient de la valorisation de ces trois sociétés dont l'État détient respectivement 82, 24 et 13 % du capital (tableau 4). En privatisant la Française des jeux, la part du capital de la société détenue par l'État actionnaire est passée de 72 % en 2017 à 21,58 % en 2020 et cette cession aura rapporté à l'État plus de 2 milliards d'euros.

Le portefeuille de participations publiques cotées est très concentré sur le secteur de l'énergie, pas assez diversifié diront les gérants d'actifs, il expose donc l'État au risque d'une forte dévalorisation de son portefeuille en période de baisse des marchés. Se pose également le problème de la valorisation de son portefeuille puisque les sociétés cotées vont être valorisées à la valeur de marché tandis que la majorité des sociétés publiques le seront au coût historique. L'État a reçu de ces sociétés 2,4 milliards d'euros de dividendes pour l'année 2018, le plus bas niveau depuis dix ans. Sur les dividendes versés à l'État, 2 milliards ont été

versés par les entreprises cotées du portefeuille de l'APE (fig. 5). L'État se doit de veiller à maintenir un équilibre entre les besoins de liquidité des sociétés et son besoin de rémunération de ses investissements. Il est ainsi sur la période 2013-2018 moins exigeant que les actionnaires privés en matière de politique de distribution de dividendes.

GENÈSE ET OBJECTIFS DE L'APE

La loi du 15 mai 2001 du gouvernement de Lionel Jospin relative aux nouvelles régulations économiques comporte un article (142) instituant un Rapport annuel présenté au Parlement et au Haut Conseil du secteur public regroupant en un seul document l'ensemble des informations qui étaient portées annuellement à la connaissance des parlementaires concernant, d'une part, la situation économique et financière du secteur public, d'autre part, les opérations de transfert au secteur privé ou d'ouverture du capital d'entreprises publiques et de cessions de participations minoritaires de l'État.

Le 2 mars 2003, Francis Mer, alors ministre des Affaires économiques, des Finances et de l'Industrie du gouvernement Raffarin, a annoncé la création de l'APE « pour assumer toutes les fonctions d'actionnaires en relation avec les entreprises dans lesquelles l'État détient des actions et qui font partie de son périmètre » : « La modernisation de la gouvernance des entreprises publiques se fera parallèlement à l'adoption d'une charte sur les relations entre l'État actionnaire et les entreprises. »

Le rapport 2003, « L'État actionnaire », explique les motivations de la création de l'APE. La façon dont l'État a organisé son contrôle et sa gestion a peu évolué depuis l'après-guerre : les principaux textes restent les décrets de 1953 et 1955, ainsi que la loi « Démocratisation du service public » (DSP) intervenue en 1983 dans le contexte particulier des nationalisations. À ce corpus fondateur s'est ajoutée une

sédimentation de textes législatifs et réglementaires qui n'ont pas toujours contribué à identifier et clarifier la responsabilité de l'État actionnaire malgré les progrès importants réalisés notamment lors de la réorganisation de la direction du Trésor en 1998.

Dans le même temps, l'économie s'est profondément transformée. L'ouverture des marchés à la concurrence, leurs dimensions globales, le contrôle des modalités du financement public dans le cadre européen, la professionnalisation de la fonction d'actionnaire dans une économie de plus en plus financière ont transformé et technicisé les méthodes de gestion des entreprises. Le secteur public a évolué avec cet environnement, sans que celui que l'on appelait encore récemment son « tuteur », l'État, ne se réforme toujours au même rythme ; cette faiblesse a desservi la qualité du lien entre l'État et les entreprises publiques.

De surcroît, l'actualité récente a confirmé l'idée que le décalage de moyens, et parfois de vision stratégique, entre l'État actionnaire et ses entreprises devait cesser. L'endettement de France Télécom ou les dysfonctionnements observés dans les mécanismes de prise de décision lors d'opérations de croissance externe d'EDF ont été à l'origine de cette prise de conscience. Plus généralement, la dégradation globale de la situation financière des entreprises publiques était devenue préoccupante. Les fonds propres de l'ensemble du secteur public non financier représentent, en effet, 32 milliards d'euros pour une dette nette de 183 milliards d'euros. Il était ainsi apparu nécessaire de donner pleinement à l'État les moyens d'assurer son métier d'actionnaire afin de valoriser son patrimoine – qui est celui de tous les Français – et de favoriser le développement des entreprises publiques, pour remédier à la faiblesse des moyens dont dispose le service des participations de la direction du Trésor.

En 2004, la création de l'APE a cherché à se concentrer sur le rôle de l'État en tant qu'actionnaire, et non sur ses autres leviers : action réglementaire, politique fiscale, marchés publics

Fig. 4. Évolution des participations de l'État et du portefeuille coté de l'État, 1997-2020. Source : Thomson Reuters.

NOM/1 ^{RE} COTATION	% DU CAPITAL DÉTENU PAR L'ÉTAT				% DANS LE PORTEFEUILLE			
	02/2020	31/12/2010	31/12/2005	31/12/1997	02/2020	31/12/2010	31/12/2005	31/12/1997
ÉLECTRICITÉ DE FRANCE SA 18/11/2005	82,55	84,48	89,22		39,42	55,21	47,53	
AIRBUS SE 10/07/2000	11,03	0,06	0,06		13,93	0,01	0,01	
ENGIE SA 18/11/2005	23,64	36,01	80,20		9,99	25,05	17,79	
AÉROPORTS DE PARIS SA 15/06/2006	50,63	52,13			9,81	3,51		
SAFRAN SA 01/01/1973	11,73	30,20	30,84		6,64	3,84	2,37	
ORANGE SA 17/10/1997	13,39	13,47	32,48	58,84	6,62	6,41	16,15	84,15
THALES SA 01/01/1973	25,71	27,01	31,30		6,50	1,62	1,85	
RENAULT SA 17/11/1994	15,01	15,01	15,33	45,88	3,18	2,22	2,75	11,91
FRANÇAISE DES JEUX SA 21/11/2019	21,58				1,46			
ERAMET SA 27/09/94	25,57				1,03			
AIR FRANCE KLM SA 01/01/1973	14,29	15,70	18,60		0,87	0,74	0,83	
CNP ASSURANCES SA 05/10/1998	1,11	1,09	1,17		0,16	0,10	0,10	
MCPHY ENERGY SAS 25/03/2014	21,47				0,02			
ALSTOM SA 19/06/1905			21,00				1,06	
ARCELORMITTAL SA 18/02/2002				4,10				0,29
DASSAULT AVIATION SA 07/01/1985				10,75				0,89
VALEUR TOTALE DU PORTEFEUILLE COTÉ (M€)					87 031	114 919	117 532	24 979

▼ Fig. 5. Dividendes en numéraire et en actions (MD€). Source : APE.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
PAR LES ENTREPRISES COTÉES ET NON COTÉES DE L'ÉTAT	5,6	5,5	4,4	4,4	4,6	4,4	4,1	3,9	3,5	2,8	2,4	45,6
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		- 1,8	- 20	0	4,5	- 4,3	- 6,8	- 4,9	- 10,3	- 20,0%	- 14,3%	
PAR LES ENTREPRISES DE L'APE	5,0	4,9	3,9	3,7	3,9	3,8	3,6	3,4	3,2	2,5	2,0	39,9
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		- 2,0	- 20,4	- 5,1	5,4	- 2,6	- 5,3	- 5,6	- 5,9	- 21,9	- 20,0	
PAR LES ENTREPRISES DU CAC 40	43,0	35,3	36,9	38,9	36,3	38,8	45,8	37,6	46,1	44,4	46,8	449,9
ÉVOLUTION ANNUELLE (%)		- 17,9%	4,5	5,4	- 6,7	6,9	18	- 17,9	22,6	- 3,7	5,4	

ou aide à l'exportation. Avec l'APE, on a cherché à renouveler le cadre juridique de l'État actionnaire afin de lui donner une réelle influence notamment sur les actifs stratégiques nationaux, en maximisant son contrôle en tant qu'actionnaire privé ou plus spécifiquement. L'APE a été constituée à partir du service des participations de la direction du Trésor. Rattachée administrativement au directeur du Trésor, elle a la forme d'un service à compétence nationale (SCN) à l'image d'une quinzaine de structures comme l'Agence France Trésor, chargée de la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État, ou la Direction des grandes entreprises de la Direction générale des impôts (DGI). Ce statut vise alors à permettre à l'agence un fonctionnement plus souple.

La mission centrale de l'agence est de « veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État ». L'État doit pouvoir exercer de manière claire ses différentes responsabilités : il est à la fois

actionnaire, régulateur (responsable des conditions techniques et juridiques d'exercice d'une activité) et client ou concédant. La recherche du meilleur exercice de ces différentes missions passe notamment par l'identification de la mission d'actionnaire comme une fonction et un métier à part entière.

L'AGENCE SE VOIT FIXER TROIS OBJECTIFS PRIORITAIRES : EFFICACITÉ, CLARIFICATION, TRANSPARENCE

En matière d'efficacité de la politique de l'État actionnaire, l'APE a pour objectif d'incarner la politique de l'État actionnaire fixée par le gouvernement. Agissant à la façon d'une *task force* à la disposition du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, elle a pour objet

de conduire le dialogue stratégique avec les entreprises afin d'appuyer leur développement, contrôler de façon régulière et méthodique leur gestion et la réalisation des objectifs définis, évaluer les risques, préparer et accompagner les évolutions du secteur public, notamment pour ce qui concerne les opérations en capital.

L'agence doit identifier clairement les responsabilités. Au travers d'un dialogue régulier avec les entreprises et de moyens d'expertise renforcés, elle doit être en mesure d'instruire les décisions qui relèvent de l'actionnaire et de veiller à leur application. Des procédures claires et formalisées sont établies au travers d'une charte de gouvernance des entreprises publiques qui définit contractuellement le cadre des relations entre l'État actionnaire et les entreprises publiques. Les relations entre l'État et les entreprises publiques relèvent de plusieurs approches (fonction d'actionnaire, missions de service public, relations financières entre l'État et les entreprises publiques, régulation, contrats, etc.) qui ne se limitent pas à la fonction d'actionnaire ordinaire. L'agence participe au travail interministériel nécessaire à chacune de ces missions, en y apportant la compétence d'actionnaire. Elle veille à la concertation entre administrateurs représentant l'État au sein des organes sociaux des entreprises.

Avec le souci très fort de répondre aux critiques formulées jusqu'alors, l'agence doit privilégier la transparence à l'égard des ministres concernés, du Parlement et des citoyens. Au-delà du rapport annuel au Parlement figurant en annexe à la loi de finances, elle communique régulièrement sur son activité et ses opérations dans le cadre de la politique définie par le gouvernement.

L'AGENCE EXERCE SON ACTIVITÉ SOUS QUATRE FORMES PRINCIPALES

Elle constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'économie s'agissant de la position de l'État

actionnaire. Cette mission porte sur les actes majeurs de la vie des entreprises : leur stratégie, leurs principaux programmes d'investissement et de financement, leurs projets d'acquisition et de cession mais aussi leurs évolutions capitalistiques. L'agence met en œuvre les décisions du ministre.

Elle participe directement aux organes sociaux des entreprises et assure à ce titre la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres ; elle représente l'État aux assemblées d'actionnaires.

Elle propose l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire, qu'elle met en œuvre dans le cadre des instructions du ministre chargé de l'économie.

Elle dispose de moyens de contrôle des entreprises, en liaison avec les services de l'Inspection générale des Finances et du contrôle d'État et évalue la gestion mise en œuvre par leurs dirigeants.

L'agence conduit son action en liaison avec les autres ministères qui participent au comité de direction de l'État actionnaire qui détermine le cadre général de la stratégie de l'État dans ce domaine.

DES RÈGLES DE GOUVERNANCE

Une charte organise les relations des entreprises à participation publique avec l'État actionnaire, afin de préciser les principes de gouvernance (voir annexe 3). Elle vise notamment : au renforcement des pouvoirs des organes sociaux, à la diversification de leur composition afin d'y faire entrer davantage d'administrateurs indépendants, d'éliminer autant que possible les éventuelles situations de conflits d'intérêts et d'améliorer la qualité des débats ; à la création de comités spécialisés au sein des organes sociaux (comités d'audit, comité des rémunérations, comité de la stratégie) ; à l'amélioration de la qualité de l'information financière (IFRS-International Financial Reporting Standards, directive transparence, etc.).

Les équipes de l'APE suivent par ailleurs attentivement la situation des entreprises du périmètre, par un dialogue permanent avec leurs dirigeants et par une veille quotidienne sur l'évolution de leur secteur d'activité.

LA VISION INDUSTRIELLE EST PRÉCISÉE EN 2010

La nomination, le 15 septembre 2010, d'un commissaire aux participations de l'État rattaché directement au ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi s'inscrit dans une évolution majeure du rôle que doit jouer l'État actionnaire et de ses modes d'intervention afin d'améliorer son efficacité et sa pertinence économique et industrielle. Le rapport 2010 précise que « la démarche conduit l'État à mettre *désormais* au premier plan la vision industrielle du pilotage de ses participations et à affirmer ainsi, pour les entreprises concernées, une stratégie de développement industriel et économique claire à long terme, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux et de l'objet social de chacune de ses participations. »

Pour chaque entreprise où l'État est actionnaire, une réunion entre le ministre de l'Économie, les autres ministres intéressés (Défense, Transports, Industrie, Énergie ou Communication selon le cas) et les dirigeants de l'entreprise doit être *désormais* organisée afin de faire un point stratégique régulier. Un administrateur représentant l'État et compétent en matière industrielle est nommé systématiquement à côté de l'administrateur représentant le ministère de l'Économie au titre des intérêts patrimoniaux.

Les processus de nomination, de renouvellement et de succession des dirigeants doivent être mieux anticipés en demandant, avant la fin du deuxième mandat, à l'organe compétent du conseil d'administration, de les préparer.

Des revues régulières sur la répartition par pays ou grandes zones des investissements, de l'emploi, de la valeur ajoutée et des achats/sous-traitances sont *demandées* à l'ensemble des entreprises où l'État est actionnaire, afin d'évaluer la contribution de chaque entreprise au développement industriel de la France.

Un compte rendu périodique sur la politique de gestion des personnels et la manière dont chaque entreprise s'efforce de donner une meilleure visibilité à ses collaborateurs, ainsi que sur l'existence d'éventuels dispositifs de détection et de prévention des situations de détresse ou de fragilité, est également demandé à l'ensemble des entreprises concernées.

Ainsi, l'État doit pouvoir jouer davantage son rôle d'actionnaire industriel pour amener ces entreprises à converger vers trois priorités : contribuer à la compétitivité de long terme de notre industrie et de l'économie, créer de la valeur et fournir aux salariés concernés des perspectives d'emploi et de développement de leur projet professionnel.

UN COMPORTEMENT D'INVESTISSEUR AVISÉ

Une logique d'investisseur avisé est mise en avant. Elle s'inscrit dans le corps de doctrine européen qui s'est forgé dans les années 1990 pour contribuer à la mise en place du marché unique en évitant que des organisations marchandes ne bénéficient d'aides d'État qui créent des distorsions de concurrence, normant ainsi les comportements de l'État et des entreprises pouvant bénéficier d'une aide². Cette normalisation marchande a conduit à des contrôles rigoureux de la Commission européenne sur les États et notamment sur les aides qu'ils peuvent octroyer aux entreprises publiques, tout particulièrement suspectées du fait des liens particulier qu'elles entretiennent avec l'État³.

2. Voir à cet égard la note de présentation réalisée en 2017 : https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/Fiche_investisseur%20avis%C3%A9%20en%20C3%A9conomie%20de%20march%C3%A9%20VF.pdf.

3. La jurisprudence européenne sur les aides d'État s'est développée sous l'égide de la Cour de justice européenne (CJE) à partir de la seconde moitié des années 1990 (arrêts *Corbeau*, *Commune d'Almelo*, *Altmark Trans*). L'arrêt de la CJE du 5 juin 2012,

C'est dans le cadre réglementaire européen, qu'en 2013 le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a engagé une nouvelle phase de modernisation de l'actionnariat public, visant tout à la fois à exercer l'intégralité de la fonction d'actionnaire, et à veiller aux intérêts de l'État dans une logique patrimoniale de long terme.

Au sein de l'État, où les responsabilités sont multiples, l'APE se concentre sur la fonction d'actionnaire, rôle qui se distingue des autres leviers mis en œuvre par l'État, qu'il s'agisse de l'action régulatrice, de la politique fiscale, de la commande publique ou de l'aide à l'export. L'APE porte la voix de l'État lors des assemblées d'actionnaires et se prononce notamment sur la composition des conseils. Elle participe activement aux organes sociaux des entreprises et assure la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres. Après analyse de la situation économique et financière des entreprises à participations publiques, l'agence doit proposer aux ministres, en sollicitant si nécessaire les compétences des administrations intéressées, la position de l'État actionnaire.

Sur le plan financier, l'État assume pleinement ses responsabilités d'actionnaire. Lorsque cela est nécessaire, il procède au renforcement des fonds propres des entreprises de son périmètre. L'APE met en œuvre l'ensemble des opérations de l'État liées à la gestion de ses participations financières et qui ont une nature patrimoniale (achat et souscription de titres, dotation en fonds propres, augmentation de capital, avance d'actionnaires, cession, réduction de capital, etc.).

Investisseur de long terme, l'État actionnaire ne saurait privilégier un rendement immédiat au détriment d'une logique industrielle et sociale visant à assurer le développement de l'entreprise à moyen et long terme. Au-delà des effets de la conjoncture économique, « l'APE doit veiller à ce que le patrimoine actionnarial de l'État s'accroisse pour les générations futures ». À cette

fin, l'APE construit un dialogue stratégique avec les entreprises et conseille les ministres sur la position de l'État actionnaire. En sa qualité d'actionnaire, l'État s'attache à promouvoir une stratégie industrielle globale, anticipant les enjeux stratégiques des entreprises et menant une réflexion sectorielle au sein des filières. L'APE se montre particulièrement vigilante sur les questions de ressources humaines des entreprises de son périmètre, qui font l'objet de débats spécifiques au sein des conseils d'administration : rémunération des dirigeants, égalité hommes-femmes, gestion des personnels, qualité de vie au travail, développement des contrats en alternance, etc.

Pour autant, il n'appartient pas à l'APE de se substituer aux administrations en charge, par exemple, de définir et mettre en œuvre des politiques publiques à destination de l'ensemble des entreprises ou de la régulation sectorielle. Celles-ci sont en général représentées par des commissaires du gouvernement.

LES LIGNES DIRECTRICES ET L'ORDONNANCE DE 2014

Présentées le 15 janvier 2014, les lignes directrices pour l'État actionnaire ont été élaborées en étroite collaboration par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre du Redressement productif, ainsi qu'en relation avec les commissions des finances des deux assemblées. Elles visent à définir « une doctrine de gestion active de ses participations, clarifier sa présence directe au capital d'entreprises et adapter cette dernière à ses objectifs ».

Elles précisent quatre objectifs :

- s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté ;

« Commission européenne contre Électricité de France (EDF) », en est une illustration récente des plus significatives sur l'application de la doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché dans le cadre institutionnel européen : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0124>.

- s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays ;
- accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ;
- intervenir ponctuellement, dans le respect des règles européennes, dans des opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques.

Faisant le constat de l'empilement, des incohérences, de l'inutile complexité ou des lacunes des règles applicables à l'État actionnaire, mais aussi des critiques récurrentes sur sa faiblesse, l'article 10 de la loi n° 2014-01 du 2 janvier 2014 a autorisé le gouvernement à adapter, simplifier, rapprocher du droit commun des sociétés par ordonnance le cadre législatif applicable à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

L'ordonnance adoptée par le conseil des ministres le 20 août 2014, « Gouvernance et opérations sur le capital des sociétés à participation publique », comprend deux volets : un premier relatif aux règles de gouvernance des sociétés à participation publique et un second concernant les opérations sur capital. Elle vise à « rénover le cadre juridique d'action de l'État actionnaire, pour mettre fin au paradoxe qui conduisait l'État à disposer d'une moindre influence en tant qu'actionnaire dans les sociétés à participation publique qu'un actionnaire privé, et à lui donner une capacité d'influence réelle, au moins égale à celle d'un actionnaire privé. Cette ordonnance prend en compte l'évolution, depuis trente ans, de bonnes pratiques de gouvernance en rapprochant celles des entreprises à participation publique du droit commun des sociétés. Elle préserve aussi certaines spécificités des entreprises à participation publique, notamment pour garantir une plus grande représentation des salariés dans les organes de gouvernance, ou

pour assurer la protection des intérêts stratégiques de l'État, comme dans le domaine de la défense nationale ».

Le second volet de l'ordonnance, relatif aux opérations sur le capital, instaure un cadre juridique pour les intérêts patrimoniaux de l'État et lui donne la capacité d'agir en actionnaire dynamique. Il crée un cadre pour les opérations d'acquisition de participation et organise un contrôle des opérations de cession lorsqu'elles ont une portée significative y compris lorsqu'elles n'emportent pas de privatisation de la société concernée.

UN CORPS DE DOCTRINE AMBIVALENT, PORTEUR DE TENSIONS ET DE CONTRA- DICTIONS ENTRE LOGIQUES DE POLITIQUES PUBLIQUES ET DE VALORISATION PATRIMONIALE

Les règles de fonctionnement dont est dotée l'APE, et qui ont été formalisées plus précisément en 2010 puis en 2014, font aujourd'hui corps de doctrine dans la gestion du patrimoine des activités économiques détenues par l'État français. Cette doctrine entend jeter les bases d'un mode de gestion plus actif des participations de l'État vis-à-vis de ses entreprises en le fondant sur un double principe : de valorisation à long terme des actifs d'une part et de mobilisation du patrimoine pour conduire des politiques publiques d'autre part.

UN INVESTISSEUR AVISÉ EN ÉCONOMIE DE MARCHÉ ?

L'objectif de l'APE de valoriser les actifs publics se veut en conformité avec la doctrine européenne dite de « l'investisseur avisé en économie de marché », en vigueur en matière de contrôle des « aides d'État ». Les traités et le droit

dérivé considèrent en effet que les aides d'État (les subventions de tous types des collectivités publiques) aux entreprises qui affectent les échanges intra-communautaires, doivent être interdites, car elles peuvent fausser la concurrence dans le marché intérieur, sauf celles qui sont autorisées par les traités ou le droit dérivé en matière d'entreprises ou de secteurs, de territoires ou de personnes en difficulté, ainsi que de compensations d'obligations de service public⁴. C'est pourquoi, l'APE affiche l'objectif de veiller à la soutenabilité financière de la stratégie des entreprises publiques : assurer leur développement sur le long terme sans avoir à recourir à des aides d'État. L'État entend de surcroît pouvoir retirer de sa participation une rétribution lui permettant d'abonder son budget tout en affichant un comportement responsable à l'égard des entreprises. Dans un contexte de très forte contrainte budgétaire qui pousse à ramener, du fait des engagements européens, le déficit public à 3 % du PIB, les dividendes versés par les entreprises à participations publiques à leur actionnaire intéressent bien évidemment fortement l'État actionnaire.

Ceci étant, la contrainte des textes et des normes de l'UE n'empêche pas l'APE de mettre en œuvre des objectifs publics spécifiques, qui diffèrent de ceux fixés par les détenteurs des grandes entreprises privées : il ne s'agit pas seulement de viser la maximisation de la valeur actionnariale ou un rapide retour sur investissement. L'État actionnaire se propose de contribuer à la création de valeur sur le long terme, à inscrire son action dans la durée. L'ordonnance de 2014 donne à cet égard les orientations pour que s'exerce un contrôle sur les stratégies d'entreprises qui semblent traduire l'expression d'une réelle volonté politique. C'est le cas en particulier du contrôle qu'on entend exercer sur les entreprises stratégiques des secteurs sensibles en matière de souveraineté ou encore dans

l'accompagnement du développement, de la consolidation d'entreprises nationales dans des secteurs et des filières stratégiquement déterminantes pour la croissance économique.

RENFORCER L'INFLUENCE ET LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Pour atteindre ces objectifs, l'APE peut mobiliser notamment, dans la tradition française héritée des années 1960 au milieu des années 1980⁵, des dispositifs permettant de conforter la stabilité de l'actionnariat à participation publique et à renforcer le pouvoir d'influence ou de contrôle de l'État actionnaire. Ces dispositifs sont divers : pour garantir le contrôle des pouvoirs publics, la loi fixe dans les entreprises publiques stratégiques des seuils minima de détention publique du capital : 100 % pour RTE, 70 % pour EDF, 50 % pour ADP et un tiers pour GDF Suez. L'État réunit également dans de nombreuses autres entreprises des minorités de blocage. Au-delà de ces dispositifs, l'État peut coordonner l'action de divers détenteurs publics de titres de propriété pour exercer un pouvoir de contrôle. Des accords ou conventions avec les directions d'entreprises ou groupes d'actionnaires sont aussi parfois réalisés pour atteindre un seuil minimal dans les conseils d'administration ou de surveillance permettant de faire valoir les orientations stratégiques de la puissance publique.

La volonté de garantir le contrôle de l'État actionnaire tout en facilitant l'augmentation du capital des entreprises s'est encore exercée en jouant sur l'exercice du droit de vote des actionnaires. Cela a conduit à la création en 1983, après l'utilisation depuis 1957 de tels titres de propriété dans le secteur pétrolier, de certificats d'investissement qui s'assimilent à des actions sans droit de vote. La possibilité pour les entreprises de recourir à l'émission d'actions sans droit de

4. La jurisprudence de la CJE a été amenée à préciser que, lorsqu'une mesure accordée par l'État à une entreprise peut être considérée comme effectuée dans des conditions qui auraient été acceptées par un investisseur privé agissant dans les conditions normales d'une économie de marché, elle ne peut être constitutive d'une aide d'État (C-124/10 P du 5 juin 2012).

5. Voir, à cet égard, Morin, 1984 et Bance, 1988.

vote s'est ensuite généralisée avec l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 afin de préserver le contrôle des actionnaires historiques. Avec la loi du 29 mars 2014 « visant à reconquérir l'économie réelle », dite Florange, une étape supplémentaire a été franchie en généralisant à l'ensemble des entreprises un dispositif déjà existant dans diverses entreprises : les actions à droits de vote double. Il s'agit de stabiliser l'actionnariat en récompensant les actionnaires qui conservent leurs actifs par un doublement de leur droit de vote⁶. En favorisant l'actionnariat de long-terme, on entend s'opposer aux comportements opportunistes et spéculatifs des *hedge funds* ou à des prises de contrôle hostiles suscitant les fermetures de sites industriels. Mais ces mesures apparaissent également comme tout particulièrement utiles à l'État actionnaire : lui permettre de maintenir voire de renforcer son pouvoir de contrôle dans les entreprises tout en vendant ses titres de propriété pour réduire son déficit⁷. Sa mise en œuvre n'a pas manqué de susciter des oppositions, comme celles de la direction de Renault, dénonçant en 2015 un renforcement du pouvoir de contrôle de l'État qui, grâce à ce dispositif et par l'acquisition de titres de propriété supplémentaires, obtient une minorité de blocage.

Ces dispositifs de renforcement du pouvoir de contrôle ou d'influence de l'État procèdent également de la volonté affichée de maximiser le « rendement stratégique » des entreprises à participation publique. Cependant, l'APE ne précise pas vraiment ce que signifie performance stratégique : elle ne donne aucune définition précise, ni méthodologie, ni ne fixe d'indicateurs qui mesurent les facteurs et les résultats en termes quantitatifs. Ce manque de contenu sur des données tangibles et transparentes sur les indicateurs de décision publique pour atteindre un objectif de performance pose la question de la

conformité des mesures mises en œuvre vis-à-vis des objectifs affichés.

ASYMÉTRIES D'INFORMATION ET D'EXPERTISES

Des questions peuvent alors être posées sur les capacités d'expertise de l'APE : avec moins de cinquante personnes (et avec un roulement de personnel assez élevé), comment développer et mettre en œuvre la stratégie de l'État face à un grand nombre d'entreprises bénéficiant d'un haut niveau d'expertise, de multiples sources d'information et une grande connaissance de leurs propres activités. Il existe donc des asymétries structurelles d'information et de compétences. L'opérateur possède une meilleure information sur son activité et son environnement ce qui crée des asymétries d'information, de compétences, d'expertises, etc., et il peut abuser de sa situation de monopole. Une telle situation est typiquement le cas d'EDF, l'entreprise publique française qui avait le quasi-monopole de la production, du transport, de la commercialisation, de l'exportation et de l'importation d'électricité pendant cinquante ans en France (Bauby, 2015).

Le « modèle EDF » (Wieviorka et Trinh, 1989) se caractérise en effet par un quasi-monopole de l'expertise technique et économique détenue par les dirigeants d'EDF. Ils ont pu définir le contenu d'intérêt général, ses limites et le périmètre des contraintes de service public. Dans ce cas, les prérogatives des parties prenantes étaient déséquilibrées et asymétriques. Les dirigeants d'EDF ont su utiliser tous les moyens à leur disposition pour inverser la relation « principal-agent » avec les pouvoirs publics. Plus largement, il n'est pas exagéré de dire qu'EDF a fait la politique énergétique française (choix des modèles de production, du « tout pétrole »

6. Ce doublement intervient dans les sociétés cotées après une détention des actions de deux à quatre ans. On peut s'y opposer par une majorité des deux tiers des votants en assemblée générale.

7. Une étude d'Exane BNP Paribas de mars 2015 citée par *Les Échos* (<http://business.lesechos.fr/directions-financieres/02118843479-l-etat-voit-double-110913.php>) montre que l'État pourrait engranger plus de 16 Md€ sans perdre de son pouvoir de décision, en réduisant notamment de 10 % son capital chez EDF, de 11,7 % chez GDF Suez et de 10,7 % chez Orange.

au « tout nucléaire »), planification des investissements, définition des obligations de service public, politique commerciale et fixation des tarifs, etc.).

Plus généralement, le rapport de la Cour des comptes sur le budget 2014 de l'APE précise qu'elle « ne dispose pas encore d'un dispositif de contrôle interne documenté et structuré de son périmètre de gestion » (Cour des comptes, 2014). Il met également en évidence la faiblesse de certains outils d'analyse de l'APE.

LES RÈGLES DE GOUVERNANCE

Par ailleurs, les règles de gouvernance posées par la loi du 2 janvier 2014, que l'on peut également rattacher à la volonté d'obtenir le meilleur rendement stratégique possible des entreprises publiques, questionnent sur la mise en œuvre de missions et de politiques publiques. On entend en effet faire adopter à l'État actionnaire les règles applicables au droit commun des sociétés pour donner plus de souplesse, réduire les lourdeurs de gestion des entreprises publiques. Se référant à la nécessaire « modernisation », il s'agit de redonner aux sociétés dans lesquelles l'État est majoritaire plus de flexibilité pour adopter la meilleure gouvernance possible. Sont ainsi supprimées les tailles impératives des conseils afin de mieux prendre en compte la réalité et les besoins des entreprises. Et il devient possible pour l'État de désigner des administrateurs issus d'autres horizons que celui des agents publics pour renforcer la professionnalisation de l'État par la création d'un comité des nominations de l'État actionnaire. On se place ici aussi plus largement dans une perspective de normalisation des instances de gouvernance et de la gestion du patrimoine de l'État qui d'inscrit dans la continuité d'orientations de long cours, dans la ligne du rapport Nora de 1967⁸.

Si le besoin actuel de professionnalisation, d'améliorer la qualité de l'expertise, la souplesse

de gestion et plus encore de transparence dans la gestion du patrimoine public ne peut être contesté, on peut aussi se demander s'il ne s'agit pas d'une étape supplémentaire dans la banalisation des comportements publics et s'interroger sur le contenu des missions publiques assignées aux entreprises. Pour reprendre la phraséologie de l'APE, cela peut-il contribuer à prendre en compte la réalité et les besoins... mais cette fois de l'action publique ? S'il n'est bien sûr pas possible de formaliser précisément les missions afin de coller aux réalités des besoins d'action publique et de leurs évolutions, la logique de politique publique, économique, industrielle, sociale, environnementale et/ou territoriale, de l'actionnariat public peut s'en trouver édulcorée⁹.

Les récents déboires de la filière électronucléaire française illustrent cependant, par-delà les problèmes liés aux remises en cause de son activité après l'accident nucléaire de Fukushima, les difficultés de coordonner efficacement avec la doctrine actuelle, la gouvernance de plusieurs entreprises publiques comme Areva et EDF pour remplir une mission d'intérêt général. On peut aussi y voir les effets pervers d'une culture de l'entre soi, et le besoin de dépasser les pratiques courtisanes dans l'attribution des fonctions de direction. C'est ainsi que l'APE n'est aujourd'hui pas une véritable « agence », disposant d'une autonomie de gestion, de moyens autonomes d'investigation, mais un service du ministère de l'Économie, dépendant directement du ministre. Elle n'est en charge que de la fonction « actionnaire » de l'État, sans relations explicites avec les fonctions de réglementation, de régulation, d'orientation stratégique. Si elle a en charge les relations avec les entreprises publiques et leur management, il ne semble pas exister d'interfaces organisées avec les autres instances publiques concernées – telles que le Commissariat général à la stratégie et à la

8. Rapport sur les entreprises publiques du Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques, avril 1967.

9. Il serait au contraire très utile de renforcer l'action des entreprises publiques notamment dans le cadre de politiques environnementales, comme il est montré dans Bance, 2015b.

prospective ou le Commissariat général à l'égalité des territoires –, et plus largement avec l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

LES RÉCENTES POLÉMIQUES

En 2017, deux publications interrogent la qualité intrinsèque de l'État en tant que gestionnaire d'actifs.

« L'IMPOSSIBLE ÉTAT ACTIONNAIRE »

La note portant ce titre a été rédigée par David Azéma en janvier 2017 et diffusée par l'Institut Montaigne¹⁰. Après 15 ans au sein du groupe SNCF, dont 4 ans au sein de son comité exécutif, et une expérience du secteur privé, en France et à l'étranger, David Azéma a été pendant 2 ans à la tête de l'APE. Il y déclare :

J'avais accepté cette mission, convaincu qu'elle pouvait conduire à une profonde modernisation de l'État français, en accompagnant les entreprises de son portefeuille et, de plus, au bénéfice de l'économie nationale. J'étais certainement conscient de la tension existante entre les notions d'État et d'actionnaire, appelant cela un « oxymore ». Néanmoins, je pensais que cette tension pouvait être minimisée par des moyens techniques et juridiques, ainsi qu'avec des équipes plus professionnelles [...] J'ai réfléchi à cette expérience et suis arrivé à la conclusion que j'avais fait une erreur, que les notions d'État et d'actionnaire sont intrinsèquement incompatibles.

Il continue :

lorsque l'on considère l'État comme actionnaire, nous devons aborder la question à deux niveaux. Avant d'examiner la performance des actionnaires stratégiques et financiers de l'État, il convient d'abord de s'interroger sur la pertinence de l'implication du secteur public dans le capital des sociétés commerciales. Les deux questions ne sont cependant pas sans rapport.

En effet, la capacité ou l'incapacité inhérente de l'État à agir en tant qu'actionnaire stratégique ou financier doit être prise en compte si nous voulons évaluer de manière pragmatique si l'État devrait se voir confier ce rôle. Il y a bien sûr des questions de principe qui pourraient nous amener à nous demander si l'État ne devrait jamais détenir des actions dans des sociétés commerciales. Par exemple, est-il raisonnable que les entités publiques qui prélèvent des impôts puissent également effectuer des investissements financiers sur la base de ressources fiscales sans frais pour elles-mêmes et avec une capacité d'endettement pratiquement illimitée ? Mais au-delà de ces questions, le principal obstacle à la propriété publique dans une économie capitaliste et libérale réside dans la contradiction inconciliable entre les objectifs et les règles de l'action publique et ceux du secteur privé. Comme le pétrole et l'eau, ces principes et règles ne peuvent être combinés qu'à force d'un effort constant, sans lequel ils retrouvent rapidement leur état d'origine, incompatible. Au cœur même de cette contradiction irréconciliable se trouve le fait qu'à long terme, les entreprises publiques déclinent face à la concurrence mondiale et, finalement, les fondations financières et surtout industrielles de notre pays sont également affectées.

Et David Azéma recommande de restreindre la propriété publique directe des actions des sociétés commerciales à un nombre très restreint de situations et d'objectifs, de réduire massivement les actions cotées de l'État et de créer ou d'appliquer des mesures autres que des participations pour atteindre des objectifs stratégiques aux niveaux national et européen.

Mais il reconnaît :

il sera probablement difficile de mettre en œuvre rapidement de telles recommandations dans un pays marqué par trois siècles de politiques économiques inspirées de Colbert, et dans lequel les administrations – et ceux qui y travaillent – sont sans aucun doute soucieux de maintenir le statu quo [...] L'État ne peut pas devenir un actionnaire direct pertinent et efficace à long terme. Par conséquent, à moins

10. <https://www.institutmontaigne.org/publications/limpossible-etat-actionnaire>

qu'il n'y ait une lacune dans le secteur privé, ou au moins que le coût de la dépendance à l'égard de ce secteur soit prohibitif pour les autorités publiques, la propriété publique devrait être réduite au minimum. Les fonds correspondants devraient être consacrés à des mesures permettant à l'État de développer une stratégie industrielle sans jouer le rôle de chef d'entreprise, rôle secondaire dans lequel il n'excellait pas.

LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Le rapport de la Cour des comptes, *L'État actionnaire, rapport 2017* (Cour des comptes, 2017), va dans le même sens. Dans sa conclusion générale, la Cour, sur la base d'une analyse des années 2010 à 2016, appelle à une évaluation critique de la capacité de l'État à être un bon actionnaire :

Cinquante ans après le rapport Nora, et malgré des progrès indéniables, notamment en termes de gouvernance et de professionnalisation, les mêmes faiblesses chroniques subsistent : un portefeuille de participations publiques dispersées et peu mobiles, des opérations aux motivations peu claires et trop souvent dictées par l'urgence, un vice de contraintes contradictoires qui se traduit par d'autres objectifs de politique publique souvent financiers, parfois au détriment des intérêts des entreprises.

La question centrale posée par le rapport est celle de l'efficacité de l'outil actionnarial pour atteindre les objectifs de politique publique, par rapport aux autres instruments d'intervention. Le rapport dispose que la propriété publique est rarement le remède le plus approprié, en profondeur et dans le temps, pour remédier à la perte de compétitivité et à la désindustrialisation du système productif national. Il souligne que la situation globale des entreprises publiques se détériore. La Cour ajoute :

Bien que l'État veuille être stratège, il peine à être un actionnaire de long terme, soucieux de soutenir les changements nécessaires dans les entreprises. Il lui faut impérativement rompre

avec une vision inappropriée de son rôle d'actionnaire et avec son penchant d'intervenir sous la pression du moment, de peur de paraître passif ou impuissant, alors qu'il ne peut qu'affaiblir les entreprises dont il est actionnaire et finalement s'affaiblit lui-même.

Et la Cour remet en cause le domaine de pertinence des participations publiques, et donc la taille du portefeuille de participations publiques. Pour la limiter aux interventions strictement nécessaires, il faut recourir davantage à des solutions alternatives, mais il faut aussi redimensionner le périmètre des participations publiques. À cet égard, deux options sont possibles : une première option est d'ajuster le périmètre, avec le même pouvoir d'influence de l'actionnaire public ; une deuxième option va au-delà et vise à restreindre sensiblement ce périmètre.

Si les publications d'Azéma et de la Cour posent de bonnes questions, notamment sur les asymétries structurelles entre l'État et les entreprises publiques, la privatisation des entreprises publiques ou le resserrement du périmètre des biens publics ne résoudront pas par eux-mêmes les problèmes, si ce n'est d'apporter un financement public immédiat. De plus, une transformation du statut juridique de l'entreprise publique en société anonyme n'aide pas à répondre aux enjeux de l'action publique. Par exemple, le statut juridique d'EDF a été modifié par une loi de 2004 sur les actions publiques (le niveau inférieur devenant 70 %). EDF a cependant prouvé sa capacité à résister en retardant la mise en œuvre de la volonté politique de fermer la plus ancienne centrale nucléaire (Fessenheim) avant la fin du mandat présidentiel Hollande en 2017, ou encore de la loi sur la transition énergétique adoptée par le Parlement français en 2015, qui a prévu la réduction de 50 % de la part de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique jusqu'en 2025.

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

De nouvelles orientations gouvernementales se sont dessinées à l'été 2017 avec l'élection

à la présidence de la République d'Emmanuel Macron. Cela débouche sur une inflexion de la doctrine de l'État actionnaire autour de trois axes :

- L'État investit ou reste au capital des entreprises stratégiques qui contribuent à la souveraineté de notre pays (défense et nucléaire civil et militaire), des entreprises participant à des missions de service public ou d'intérêt général national ou local pour lesquelles la régulation n'est pas suffisante pour préserver les intérêts publics, de grandes entreprises en difficulté lorsqu'il y a un risque systémique.
- Sont programmées la cession des participations publiques qui ne s'inscrivent dans cette première catégorie. C'est ainsi que la loi PACTE relative à la croissance et la transformation des entreprises, promulguée le 22 mai 2019, prévoit la cession du groupe ADP et de la Française des jeux ; par ailleurs, la loi supprime la contrainte de détention du capital d'Engie (ex GDF-Suez) par l'État.
- Les cessions servent selon cette même loi à « abonder le Fonds pour l'innovation et l'industrie », à investir ainsi dans l'innovation de rupture avec pour objectif de le doter de 10 milliards d'euros. Une première enveloppe sera consacrée, via Bpifrance, au financement de start-ups *deep tech*, portant sur des technologies de pointe. Une seconde enveloppe soutiendra le financement de grands défis thématiques (intelligence artificielle, nanoélectronique). Par ailleurs, le fruit de ces cessions contribuera au désendettement de l'État.

Cette nouvelle phase de privatisation d'actifs qui avaient antérieurement été écartés de la vente du fait de leur caractère jugé stratégique

(tout particulièrement ADP, dont la ministre d'alors Elisabeth Borne en réaffirmait ce trait avant la présentation au parlement de la loi PACTE¹¹), a suscité de vives réactions politiques et de la société civile. L'opposition s'est en particulier exercée par voie parlementaire : les critiques ont fusé d'élus de tendances politiques diverses quant à l'argumentaire gouvernemental qui justifiait la privatisation des Aéroports de Paris et de la Française des jeux. Les sénateurs ont alors voté contre les privatisations d'ADP et de la FDJ. Pour la première fois en France, une proposition de loi pour la tenue d'un référendum d'initiative partagée (RIP) est adoptée par signature de près de 250 députés et sénateurs, « visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris¹² » et empêcher la privatisation d'ADP. L'appel à signatures citoyennes, qui court de juin 2019 à mars 2020, a dépassé le million de soutiens au début de l'année 2020, loin cependant du niveau extrêmement élevé fixé par les textes d'au moins 10 % du corps électoral, soit plus de 4,7 millions de personnes.

Le contrôle public sur les actifs stratégiques reste de manière tangible une ligne de clivage au sein de la société française, qui ne facilite pas la levée des ambivalences de la doctrine étatique.

LE DÉPASSEMENT DES AMBIVALENCES ET INCERTITUDES ANTÉRIEURES ?

On peut voir dans les dispositions récemment adoptées par les autorités publiques une source de clarification face aux ambivalences antérieures¹³ : celle d'une doctrine d'un État actionnaire français oscillant entre, d'une part des logiques assignant à des actifs dits stratégiques régis par des droits de vote double de l'État un rôle de politique publique et, d'autre part

11. Agence Reuter, <https://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKBN1GG0N9-OFRTF>.

12. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion1867.pdf>.

13. François Morin (2010) montre les racines de ces ambivalences en décrivant dans le détail le processus des nationalisations conduit par le gouvernement d'union de la gauche de Pierre Mauroy en 1981-1982 qu'il a vécu de près.

une stratégie de valorisation patrimoniale. Ces dispositions récentes paraissent s'inscrire dans un corps de doctrine qui s'inspire foncièrement de plusieurs courants de pensée néolibéraux qui remettent radicalement en cause la pertinence d'objectifs et de missions spécifiques assignés au patrimoine de l'État. La cession d'actifs jugés stratégiques et de surcroît sources de revenus potentiels pérennes voire sûrs à l'avenir, relève en effet d'une conception orthodoxe qui considère, dans la perspective de la théorie des droits de propriété, que l'État est un très mauvais actionnaire, qu'il existe une suprématie intrinsèque de la gestion privée et que, dans la perspective cette fois de l'économie de l'offre, qu'il est pertinent de mobiliser les ressources publiques (et donc ici en cédant le patrimoine public) pour aider au développement d'une offre privée compétitive. On peut également y voir la marque d'une autre courant néolibéral, celui dit des choix publics, pour lequel les comportements publics s'inscrivent dans une logique fondée sur le cycle électoral : les cessions d'actifs publics sont alors l'occasion pour les politiques au pouvoir de bénéficier d'une manne budgétaire qui peut contribuer à leur réélection.

Par-delà les privatisations, les actifs qui restent dans la sphère publique doivent dans la perspective économique orthodoxe, être gérés par un État « actionnaire privé avisé ». En d'autres termes l'attitude de l'État doit être celle d'un opérateur privé en économie de marché. L'État doit valoriser au mieux son capital, s'inspirant même des *hedge funds*, afin de répondre aux besoins de financement public de court et/ou de long terme. De quoi permettre d'abonder le budget public, mais aussi de disposer d'un patrimoine dont la rentabilité le rend à l'avenir disponible pour de nouvelles vagues de privatisation. Si ces logiques semblent aujourd'hui prégnantes dans les processus de gestion d'actifs publics, elles ne sont pas pour autant pleinement assumées dans le discours politique : on n'y fait pas foncièrement référence, probablement pour ne pas susciter une hostilité déjà très palpable dans l'opinion ou dans la classe politique.

La banalisation à l'œuvre des comportements de l'État fait en tout cas renoncer à des instruments d'action publique et d'ancrage territorial. On peut y voir également une perte de capacité à lutter contre les aléas conjoncturels qui amplifie la cyclicité de l'économie nationale. Cela incite à une réflexion sur ce que serait un État actionnaire plus efficace et mieux en adéquation que par le passé avec les besoins de mise en œuvre des objectifs stratégiques de développement et de cohésion économique, sociale, environnementale et/ou territoriale.

Cela nous amène à des préconisations pour repenser le corps de doctrine de l'État en le corrigeant des travers d'une action publique à la française très imprégnée de la culture hiérarchique, de l'entre soi des et de pratiques courtisanes. La mise en place de nouvelles gouvernances pourrait dès lors continuer à prendre appui sur la tradition de la gestion tripartite initiée dans l'après-guerre et de la loi de démocratisation du secteur public de 1983, en développant une plus grande participation de tous les acteurs concernés.

Mais il conviendrait d'abord d'être plus transparent sur les objectifs, les orientations et la stratégie de l'État dans son rôle d'actionnaire. Cela supposerait de clarifier la doctrine en la mettant en cohérence avec une logique proactive, de développer à cet égard une méthodologie, des outils d'analyse clairement affichés permettant de mesurer ce que l'on pourrait définir comme « le rendement social du patrimoine de l'État », et à ces effets de développer la capacité d'expertise de l'APE sur la base d'informations étayant la stratégie adoptée.

Et cela supposerait également de disposer de réelles marges de manœuvre en œuvrant au plan européen pour dépasser la doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché et la suspicion à l'égard des aides d'État pour relégitimer l'action publique et refonder les entreprises publiques en tant qu'outils nécessaires de l'action publique pour le XXI^e siècle.

Si la création de l'APE permet à l'État de disposer de meilleurs moyens de pilotage et de

contrôle, de nombreuses incertitudes, ambivalences et tensions apparaissent pour le moment entre les deux objectifs de l'État actionnaire français : la logique de mise en œuvre des politiques publiques et celle de la valorisation de ses actifs (Bance, Bauby et Rey, 2016).

Il n'est pas possible d'éliminer toutes les asymétries d'informations entre les opérateurs – publics ou privés, en situation de monopole ou en concurrence –, les régulateurs et les pouvoirs publics ; cependant, il est possible de les limiter et de réduire leurs effets. Il faut changer un jeu entre « deux joueurs », entre régulateur et opérateur(s), pour passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Pour cela, il faut intégrer, d'une part, les travailleurs et leurs syndicats et, d'autre part, les particuliers et les industriels, petits et grands utilisateurs, à chaque niveau territorial, à commencer par le niveau local. En raison de leurs expériences diverses, tous ont beaucoup d'informations à partager, qui manquent aux pouvoirs publics, et ils pourraient ainsi exprimer des souhaits et des demandes en fonction de la diversité de leurs besoins. L'association de tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la gouvernance des services publics et des entreprises publiques.

La mise en place d'une participation démocratique des acteurs concernés (direction et salariés des entreprises publiques, syndicats, usagers et citoyens, communes et leurs élus) alliée à la recherche d'une régulation par les

acteurs et d'une évaluation multicritère et multinationale, permettent de nouvelles formes de régulation et de stratégies de modernisation et de développement.

Le recentrage de la réglementation sur la participation des parties prenantes et la délibération publique est une forme élargie de ce que l'on appelle la « régulation sous les rayons du soleil » (Henry, 1997). Cette régulation consiste à expliquer la performance publique par un débat public et un examen minutieux (ce qui est le cas, par exemple, du système d'eau néerlandais) (De Witte et Saal, 2010).

Ainsi, si le grand public considère les pratiques de monopoles ou d'entreprises publiques comme abusives ou illégitimes, les opérateurs sont poussés à modifier volontairement leurs pratiques, sans avoir à les contraindre formellement. Mettre les problèmes sous le contrôle du public et sortir des relations de « face à face » sont des moyens qui pourraient prévenir et limiter les risques de corruption, de fraude, de clientélisme et de politisation.

Les objectifs des réformes, des initiatives de modernisation et de réglementation sont de fournir des services de meilleure qualité aux prix les plus bas pour la communauté et ses utilisateurs. Faire des parties prenantes des éléments clés des systèmes et de sa régulation est un moyen d'encourager les entreprises publiques à améliorer leur efficacité et la qualité du service qu'elles rendent.

RÉFÉRENCES

- Azéma, David, 2017. *The State, an impossible shareholder?*, Paris, Institut Montaigne, <http://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/the-state-an-impossible-shareholder.pdf>.
- Bance, Philippe, 1988a. Sur l'approche matricielle des rapports de propriété et la théorie du contrôle, *Revue économique*, n° 2, mars.
- , 1988b. Sur la construction d'indicateurs de séparation propriété-contrôle, *Revue économique*, vol. 39, n° 6, novembre.
- , 2015a. (dir.). *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, PURH.
- , 2015b. Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues, *Annals of Public and Cooperative Economics*, special issue, n° 4, vol. 86.
- , Bauby, Pierre et Rey, Nathalie, 2016. L'agence des participations de l'État et le groupe Caisse des dépôts : vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques ?, dans P. Bance (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France*, Rouen, PURH.
- Bauby, Pierre, 2015. Remettre à l'endroit... le « rapport principal-agent », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, PURH.
- Cour des comptes, 2015. *Le budget de l'État en 2014. Résultats et gestion*, mai <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150527-rapport-budget-de-l-Etat-2014-resultats-gestion.pdf>.
- , 2017. *L'État actionnaire, rapport 2017*, La Documentation française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000061-l-etat-actionnaire-rapport-2017>.
- De Witte, Kristof et Saal, David S, 2010. Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector. *Journal of Regulatory Economics*, n° 37, p. 219-242.
- Henry, Claude, 1997. *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF.
- INSEE, Institut national des statistiques et études économiques, *Tableaux de l'économie française. Entreprises publiques*, édition 2019, www.insee.fr/fr/statistiques/3676804?sommaire=3696937
- Morin, François, 1984. *Théorie économique du patrimoine*, Paris, Ellipses.
- , 2010. *Quand la gauche essayait encore. Le récit des nationalisations de 1981 et quelques leçons que l'on peut en tirer*, Montréal, Lux.
- Nora, Simon. 1967. *Rapport sur les entreprises publiques du Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques*, avril
- Rapport relatif à l'État actionnaire, 2020. Annexe au projet de loi de finance pour 2020, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_Etat_actionnaire.pdf.
- Wieviorka, Michel et Trinh, Sylvaine. 1989. *Le modèle EDF. Essai de sociologie des organisations*, Paris, La Découverte.

ANNEXES

LISTE DES PRINCIPALES PRIVATISATIONS DEPUIS 1986

Sources : *Journaux officiels, Les notes bleues de Bercy*

LES PRIVATISATIONS DEPUIS LA LOI DE 1986	
1986	C ^{IE} SAINT-GOBAIN
1987	C ^{IE} GÉNÉRALE D'ÉLECTRICITÉ C ^{IE} GÉNÉRALE DE CONSTRUCTIONS TÉLÉPHONIQUES AGENCE HAVAS MUTUELLE GÉNÉRALE FRANÇAISE-ACCIDENTS MUTUELLE GÉNÉRALE FRANÇAISE-VIE BANQUE DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS BANQUE INDUSTRIELLE ET IMMOBILIÈRE PRIVÉE SOCIÉTÉ GÉNÉRALE C ^{IE} FINANCIÈRE DU CRÉDIT COMMERCIAL DE FRANCE C ^{IE} FINANCIÈRE DE PARIBAS C ^{IE} FINANCIÈRE DE SUEZ
1988	SOCIÉTÉ MATRA

LES PRIVATISATIONS DEPUIS LA LOI DE 1993	
1993	RHÔNE-POULENC BNP
1994	ELF UAP
1995	SEITA USINOR-SACILOR PÉCHINEY
1996	BFCE AGF CGM C ^{IE} FRANÇAISE DE NAVIGATION RHÉNANE RENAULT BANQUE LAYDERNIER
1997	BULL
1998	CIC THOMSON CSF GAN CNP ASSURANCES SOCIÉTÉ MARSEILLAISE DE CRÉDIT (SMC)
1999	CRÉDIT LYONNAIS ERAMET AÉROSPATIALE-MATRA
2000	THOMSON MULTIMÉDIA
2001	BANQUE HERVET SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PRODUCTION ET DE CRÉATION AUDIOVISUELLES
2004	AIR FRANCE FRANCE TÉLÉCOM SOCIÉTÉ NATIONALE IMMOBILIÈRE
2005	SNECMA
2006	AUTOROUTE DU SUD DE LA FRANCE (ASF) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS RHIN RHÔNE (SAPRR) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE (SANEF) SOCIÉTÉ NATIONALE MARITIME CORSE-MÉDITERRANÉE (SNCM) SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION DU PÉRIPHÉRIQUE DE LYON (EPERLY)
2007	SEMMARIS
2008	GAZ DE FRANCE DAGRIS
2016	AÉROPORT DE LYON AÉROPORT DE LA CÔTE D'AZUR
2018	NOUVELLE SOCIÉTÉ DE RÉALISATION DE DÉFAISANCE (NSRD)
2019	LA FRANÇAISE DES JEUX (FDJ)

PRIVATISATION PRÉVUE PAR LA LOI DE 1993 NON RÉALISÉE	
CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE	

LES 88 SOCIÉTÉS RELEVANT DU PÉRIMÈTRE DE L'APE, FIN 2018

ÉNERGIE	INDUSTRIE	TRANSPORTS	SERVICES ET FINANCE
AREVA ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF) ENGIE ERAMET LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES (LFB) ORANO	CHANTIERS DE L'ATLANTIQUE CIVIPOL CONSEIL DÉFENSE CONSEIL INTERNATIONAL (DCI) GIAT INDUSTRIES KNDS NV LA MONNAIE DE PARIS NAVAL GROUP RENAULT SA SAFRAN ODAS SOGEPA SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'EXPORTATION DE SYSTÈMES AVANCÉS (SOFRESA) SOCIÉTÉ TECHNIQUE POUR L'ÉNERGIE ATOMIQUE SOFEMA THALES	AÉROPORT DE BORDEAUX-MÉRIGNAC AÉROPORT DE LA RÉUNION-ROLAND-GARROS AÉROPORT DE MARSEILLE-PROVENCE AÉROPORT DE MONTPELLIER-MÉDITERRANÉE AÉROPORT DE STRASBOURG-ENTZHEIM AÉROPORT DE TOULOUSE-BLAGNAC AÉROPORT MARTINIQUE-AIMÉ-CÉSAIRE AÉROPORTS DE PARIS (ADP) AIRBUS GROUP SE AIR FRANCE-KLM CAISSE NATIONALE DES AUTOROUTES COMPAGNIE GÉNÉRALE MARITIME ET FINANCIÈRE (CGMF) FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS DANS LE MASSIF ALPIN GRAND PORT MARITIME DE BORDEAUX GRAND PORT MARITIME DE DUNKERQUE GRAND PORT MARITIME DE LA GUADELOUPE GRAND PORT MARITIME DE LA GUYANE GRAND PORT MARITIME DE LA MARTINIQUE GRAND PORT MARITIME DE LA RÉUNION GRAND PORT MARITIME DE LA ROCHELLE GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE GRAND PORT MARITIME DE NANTES-SAINT-NAZAIRE GRAND PORT MARITIME DE ROUEN GRAND PORT MARITIME DU HAVRE FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS DANS LE MASSIF ALPIN (FDPITMA) PORT AUTONOME DE PARIS RATP SNCF SNCF RÉSEAU SNCF MOBILITÉS SNPE SOCIÉTÉ AÉROPORTUAIRE DE GUADELOUPE-PÔLE-CARAÏBES SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE FRANÇAISE POUR LA CONSTRUCTION ET L'EXPLOITATION DU TUNNEL ROUTIER SOUS LE MONT-BLANC (ATMB-AUTOROUTES ET TUNNEL DU MONT-BLANC) SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES RHÔNE-ALPES (AREA) SOCIÉTÉ DES CHEMINS DE FER LUXEMBOURGEOIS SOCIÉTÉ FRANÇAISE DU TUNNEL ROUTIER DU FRÉJUS (SFTRF) SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE LAMOSELLE	ARTE FRANCE BPIFRANCE EPIC CASINO D'AIX-LES-BAINS CNP-ASSURANCES CONSORTIUM DE RÉALISATION (CDR) DEXIA FRANCE MÉDIAS MONDE FRANCE TÉLÉVISIONS FSI EQUATION IN GROUPE LA FRANÇAISE DES JEUX LA POSTE ORANGE RADIO FRANCE SEMMARIS SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL (SFIL) SOCIÉTÉ DE PRISE DE PARTICIPATION DE L'ÉTAT (SPPE) SOCIÉTÉ DE VALORISATION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE (SOVAFIM) SOCIÉTÉ POUR LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE (SLI)

N.B. : Entités dans lesquelles l'État détient une seule action : Adit, Airbus Defence and Space Holding France SAS, Airbus DS Geo, ArianeGroup SAS, Bpifrance SA, Dassault Aviation, GEAST, Nexter Systems, Safran Ceramics, Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM), Solinter holding, TSA.

RÈGLES DE GOUVERNANCE RÉGISSANT LES RELATIONS DE L'APE ET DES ENTREPRISES À PARTICIPATION DE L'ÉTAT

LE BON FONCTIONNEMENT DES ORGANES SOCIAUX DE L'ENTREPRISE

Le conseil d'administration a pour mission de définir les orientations de l'activité de l'entreprise et de veiller à leur mise en œuvre; sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées générales et dans la limite de l'objet social, il peut se saisir de toutes questions intéressant la bonne marche de l'entreprise et régler les affaires qui la concernent. La mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise et sa gestion quotidienne relèvent de la direction générale.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

- Le conseil valide la stratégie de l'entreprise et veille à sa mise en œuvre. L'entreprise lui soumet un plan stratégique pluriannuel, actualisé chaque année, comportant notamment une analyse du positionnement par rapport à ses principaux concurrents, une projection des investissements nets, ainsi qu'un plan d'affaires argumenté, comportant, le cas échéant, un tableau prévisionnel des commandes. La présentation du plan stratégique doit être menée en deux temps. Un premier débat d'orientation arrête les grands choix stratégiques de l'entreprise sur la base d'éléments précis transmis préalablement au conseil par la direction générale de l'entreprise ; un conseil ultérieur valide le plan stratégique détaillé de l'entreprise.
- L'entreprise présente régulièrement au

conseil une analyse de la mise en œuvre de la stratégie.

- L'entreprise soumet au conseil de fin d'année un projet de budget pour l'année suivante, en le plaçant dans la perspective des projections pluriannuelles du plan stratégique. Ce projet est fondé sur des hypothèses explicites d'évolution des grandes masses budgétaires pertinentes de l'entreprise. L'entreprise doit présenter régulièrement le suivi du budget et justifier précisément les éventuels écarts.
- Le fonctionnement du conseil d'administration doit être régi par un règlement intérieur. Ce règlement doit notamment préciser les caractéristiques des opérations qui doivent recueillir l'approbation préalable du conseil (opérations extérieures d'acquisition et de cession, opérations significatives hors plan stratégique, opérations de croissance interne et de restructuration) et préciser les éléments qui doivent faire l'objet d'un *reporting* régulier au conseil (situation financière, situation de trésorerie, engagements de la société, suivi des opérations stratégiques). Le règlement intérieur précise également les conditions dans lesquelles le conseil est informé de la vie des filiales (stratégie, budget, opérations principales).

LES COMITÉS DU CONSEIL

PRINCIPES GÉNÉRAUX

- Les comités préparent, par un travail technique approfondi, les décisions du conseil. Ils n'ont pas de pouvoir de décision propre.
- Le président d'un comité rapporte les travaux du comité à la séance du conseil qui suit. Tous les sujets abordés par les comités font l'objet d'un débat en conseil.
- Les comités se réunissent au moins trois jours ouvrables avant le conseil qui suit.

- Les comités doivent être composés d'administrateurs compétents dans le domaine du comité. Ils doivent être composés pour une part significative d'administrateurs « indépendants » (Un administrateur est indépendant lorsqu'il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec l'entreprise, son groupe ou sa direction, qui puisse compromettre sa liberté de jugement.)

LE COMITÉ D'AUDIT

- Un comité d'audit est institué dans les entreprises à participation publique.

1) Il est obligatoirement saisi de l'examen des comptes et de leur annexe, ainsi que des rapports de gestion afin d'éclairer le conseil d'administration sur la fiabilité et la qualité des informations qui lui sont transmises. Le comité prête une attention particulière au périmètre et aux méthodes de consolidation. Lors de l'examen des comptes, un échange avec les commissaires aux comptes, en l'absence de l'entreprise, doit être organisé.

2) L'entreprise présente ses méthodes comptables, son plan et son bilan d'audit interne, sa politique de communication financière.

3) Le comité examine les engagements hors bilan significatifs. Il entend le responsable de l'audit interne, en l'absence de la direction générale, et donne son avis sur l'organisation de son service. Le comité est informé du programme de contrôle de l'audit interne et il est destinataire des rapports d'audit interne ou d'une synthèse périodique de ces rapports.

- Le comité d'audit organise la procédure de choix des commissaires aux comptes qui sont systématiquement mis en concurrence et émet une recommandation au conseil sur le choix des commissaires aux comptes. Il

veille au respect du principe de séparation des activités de conseil et de commissariat aux comptes; à cette fin, il dispose à échéance régulière du recensement des activités de conseil engagées dans l'entreprise et ses filiales.

- Il se réunit au moins trois fois par an dont une fois indépendamment de l'examen des comptes annuels et semestriels.

AUTRES COMITÉS

- Un comité stratégique doit préparer la discussion au conseil du plan stratégique pluriannuel. Il délibère des modalités de réalisation des opérations stratégiques de l'entreprise et de ses filiales, telles qu'identifiées dans son règlement intérieur.

- Un comité des rémunérations peut être créé. Il délibère notamment sur toutes les formes de rémunération des dirigeants, en recherchant la plus grande adéquation entre la part variable de la rémunération et les objectifs de l'entreprise.

- Le président peut proposer l'institution de tout autre comité spécialisé qu'il estime utile à la bonne marche de l'entreprise.

RÈGLES COMMUNES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ET DES COMITÉS

1) Toute séance du conseil ou d'un comité donne lieu à la rédaction et l'approbation d'un procès-verbal ou d'un compte rendu.

2) Il est systématiquement rédigé un règlement intérieur du conseil et de chacun des comités qui définit notamment les domaines de compétence de ces organes et précise l'engagement de confidentialité de leurs membres.

3) Ces règlements fixent à au moins 5 jours

ouvrables le délai de transmission des documents préparatoires aux administrateurs; en dehors des situations exceptionnelles, si ce délai n'est pas respecté et concerne un point soumis au conseil pour décision, les administrateurs représentant l'État pourront demander son report.

4) Les administrateurs doivent s'engager formellement à respecter le règlement intérieur du conseil d'administration et des comités dont ils sont membres.

5) Dans des conditions précisées dans le règlement intérieur, les comités peuvent recourir à des expertises externes, dont le coût éventuel est pris en charge par l'entreprise.

6) Au plus tard, lors du dernier conseil de l'année calendaire, les administrateurs disposent d'un calendrier prévisionnel des réunions du conseil et des comités pour l'année suivante.

LES RELATIONS DE L'ENTREPRISE AVEC L'APE

Interlocutrice des entreprises en ce qui concerne leurs relations avec l'État actionnaire, l'APE veillera notamment aux aspects suivants :

LA MISE EN PLACE D'UN *REPORTING* MENSUEL

Les entreprises transmettent mensuellement aux administrateurs issus de l'APE un tableau de bord contenant les principaux indicateurs financiers et le cas échéant des indicateurs qualitatifs représentatifs de l'activité et de la vie de l'entreprise, inspiré du *reporting* interne destiné au comité exécutif. Le choix des indicateurs est adapté à chaque entreprise et révisé régulièrement.

L'ORGANISATION DE RÉUNIONS RÉGULIÈRES DE BILAN ET DE PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES IMPORTANTES

1) À échéance régulière et au minimum une fois par an, la direction générale de l'entreprise rencontre l'APE afin de lui présenter les principales évolutions de l'entreprise et ses perspectives stratégiques. Ces rencontres sont également l'occasion d'évoquer les relations entre l'APE et l'entreprise et notamment d'évaluer le respect des règles de gouvernance énoncées par le présent document.

2) Au cours des travaux d'élaboration des budgets annuels au sein des entreprises publiques, des points d'étape organisés entre les administrations concernées et l'entreprise permettent une concertation approfondie en vue d'éventuels arbitrages.

3) Les investissements exceptionnels et les opérations de croissance externe font l'objet d'une présentation approfondie suffisamment en amont de la procédure de validation.

4) En amont de la présentation des comptes au conseil d'administration, une concertation sur le choix des méthodes comptables est organisée.

LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE CONNAISSANCE OPÉRATIONNELLE DE L'ENTREPRISE

1) La direction générale de l'entreprise désigne des correspondants chargés d'être les principaux points de contacts réguliers des différents interlocuteurs de l'APE.

2) Elle propose aux interlocuteurs de l'APE un programme régulier de rencontres avec des responsables des branches d'activité et de visites de site.

UNE ORGANISATION ADAPTÉE AUX SITUATIONS EXCEPTIONNELLES

LES OPÉRATIONS EN CAPITAL

- 1) Les opérations sur le capital de l'entreprise relèvent de la responsabilité de l'État actionnaire.
- 2) Lorsque l'opération en capital concerne une filiale de l'entreprise, des réunions régulières d'information sont organisées selon des modalités fixées par l'APE, entre l'APE, l'entreprise et le cas échéant leurs conseils, dans les limites prévues par la loi.
- 3) La communication sur les opérations en capital doit respecter le partage des rôles entre l'actionnaire et l'entreprise.

La communication sur l'opportunité de l'opération et ses principales modalités relève de l'actionnaire – dans le cas de l'État, en règle générale du Ministre ; les modalités de communication sur la conduite de l'opération sont à arrêter au cas par cas selon la nature de l'opération (primaire, secondaire, OPE, etc.).

LES MISSIONS D'AUDIT

Conformément à la réglementation en vigueur, l'État actionnaire peut diligenter une mission d'audit sur un sujet concernant la gestion ou la stratégie d'une entreprise publique ou de ses filiales. Les membres de cette mission ont accès à toutes les informations et tous les interlocuteurs pertinents au sein de l'entreprise.

Catherine Gras et Jean-Marie Fessler

NUMÉRIQUE, DÉMOCRATIE ET ACTION PUBLIQUE : POUR QUEL TISSAGE ?

Depuis le *big bang* de 1991, nous sommes pris sous une avalanche qui nous brasse et nous bouscule en tout sens. Les données ne peuvent qu'impressionner¹ : nous sommes plus de 4 milliards d'internautes et 3 milliards d'utilisateurs actifs de réseaux sociaux. La moitié du trafic Internet mondial provient des mobiles et le trafic vidéo y domine. Le nombre d'abonnements mobiles vient de dépasser celui des personnes vivant sur Terre. Le premier site Web a été ouvert le 6 août 1991². On en compte aujourd'hui 1,7 milliard et 2 millions de blogs³. E-commerce et appareils connectés (l'Internet des objets) s'imposent. La publicité digitale pèse 232 milliards de dollars. En France, ces dépenses viennent de dépasser celles de la publicité télévisée. Chaque seconde, 200 000 SMS⁴ et plus de 3 millions

de courriers électroniques sont envoyés et reçus. Comment ne pas être fascinés voire admiratifs des innovations technologiques et des savoir-faire qui permettent un tel *brassage* ?

Nous sommes *prosommateurs* (producteurs et consommateurs) et nous ne pouvons pas définir les contours du *nouveau monde* ainsi configuré ni l'observer à l'instar d'un objet distant de nous-mêmes. L'ère numérique n'est pas un *objet* dont on pourrait s'abstraire pour en évaluer tous les tenants et aboutissants, de l'usage du téléphone mobile dans des centaines de milliers de villages indiens et africains à la construction de calculateurs quantiques.

Les relations volatiles, incertaines, complexes, ambiguës et à haute vitesse entre le numérique, la démocratie et l'action

1. Parmi nombre de sources, citons : Internet Live Stats, <https://www.internetlivestats.com/> ; Internet World Stats, <https://www.internetworldstats.com/> ; Statista, <https://fr.statista.com/> ; Alioze, <https://www.alioze.com/chiffres-web> ; Planétoscope, <https://www.planetoscope.com>.

2. Pour mémoire, le World Wide Web, la toile à l'échelle mondiale, est un système hypertexte (fonction permettant d'établir des liaisons directes entre éléments de documents différents) public fonctionnant sur Internet. Le Web permet de consulter, avec un navigateur, des pages accessibles sur des sites. Internet est un réseau informatique mondial accessible au public. Réseau de réseaux, à commutation de paquets de données, sans centre névralgique, l'information y est transmise grâce à un ensemble standardisé de protocoles. Le Web est né au CERN, à Genève.

3. <https://blog-fr.orson.io/>

4. *Short Message Service*.

publique sont telles que nous devons nous situer très loin d'une approche du type « problème-solution ». L'esprit de Léonard de Vinci (1452-1519) peut aujourd'hui nous inspirer : écouter les intuitions au lieu de multiplier des classifications immédiatement obsolètes, libérer les démarches pluridisciplinaires au lieu de mettre en avant des liens réducteurs de cause à effet, s'essayer à une gouvernance autre que par les textes et les nombres⁵, dont la contribution aux évolutions créatrices n'est guère la *marque de fabrique*.

Il nous semble *simplement* que la présente période historique engage à réfléchir à certains aspects saillants du monde numérique, à certains de ses dangers avérés et potentiels pour la démocratie. Notre époque nous invite, pour cela, à oser penser autrement la nécessité d'une action publique adaptée⁶. La période historique actuelle invite à une refonte de méthodes : de la conception, de la mise en œuvre, des buts réels visés, des discours qui devraient devenir des atouts pour l'appropriation citoyenne.

Nos expériences professionnelles ont été acquises dans les mondes des administrations publiques et de la santé et dans le mouvement de l'économie sociale et solidaire. Même si nos conceptions, cultures et pratiques européennes et occidentales de la démocratie ne sont ni universelles ni intangibles, nous souhaitons continuer à rendre possibles leurs buts et réalisations les plus marquantes : *l'émancipation de chaque personne et la construction d'un sens partagé du bien commun*.

ÉTAT DES LIEUX DU MONDE NOUVEAU DANS LEQUEL NOUS VIVONS ET DES DÉFIS QU'IL NOUS ADRESSE

LES DÉMOCRATIES SONT FRAGILISÉES

La fragilisation des démocraties est un phénomène frappant des trente dernières années. Pourtant, ceux qui, peu nombreux, ont œuvré sur la période 1990-1995 à l'intégration des pays d'Europe centrale dans l'Union européenne, pensaient assurée la victoire des droits individuels et de la représentation. Pourtant, d'autres avaient œuvré avec générosité et enthousiasme à la diffusion des « Nouvelles technologies de l'information et de la communication⁷ ». Tous peuvent faire un constat maussade, car les récits culturels et sociaux ne sont plus guère partagés, les systèmes de régulation peinent de plus en plus à tenir leurs promesses, la légitimité des élus est contestée, la représentation est en pleine mutation.

Précisons notre pensée sur ces quatre registres :

- La libération de la parole a donné à chacune et à chacun un sentiment de liberté qui confortait l'adhésion. Celles et ceux qui n'en bénéficiaient pas y aspiraient. Et ceci se décline au présent, dans nombre de régions du monde. Dans le même temps, les médias sociaux⁸ ont fait exploser la construction traditionnelle du consensus ; la surabondance d'informations masque les évidences et, par contraste, fait ressortir les

5. Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, 2015.

6. Catherine Gras, « La fonction publique du XXI^e siècle. Une galaxie de réseaux d'innovations interconnectés ? », dans Christophe Assens (dir.), *Les réseaux de service public. Menace ou opportunité pour l'action publique ?*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2015, p. 109-123.

7. Les NTIC sont devenues NBIC (Nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences cognitives), une seule et immense industrie qui contrôlera toutes les autres.

8. Les médias sociaux sont des applications Web qui permettent la création et la publication de contenus générés par l'utilisateur. Les réseaux sociaux en ligne, qui connectent les profils des utilisateurs, en sont un sous-ensemble.

options extrêmes ; les médias traditionnels – dont le modèle économique repose sur l’audience – relaient l’information en organisant la polarisation. Le marché mondial des idées et des consommations a propulsé de multiples segmentations sociales entre communautés qui en viennent à ne plus pouvoir se parler.

- Restons lucides et sobres : les systèmes de pilotage et de régulation *craquent*. C’est un constat tragique lorsqu’il s’agit de relever les défis climatiques et sociaux-économiques. Face à des mutations ultra-rapides, le rythme des décisions des pouvoirs législatif, judiciaire et même exécutif est gravement en décalage. Dans le même temps, le désir de participation aux décisions publiques se heurte à la temporalité du système électoral représentatif. Ailleurs, le long terme est possible. Les autocrates peuvent à loisir développer leurs stratégies dans le temps long. Ailleurs, Facebook a réussi à contrôler désormais potentiellement le débat démocratique occidental et même, chez les plus jeunes, une part de leur mental et de leurs relations humaines. Des milliards de citoyens utilisateurs actifs des applications et dispositifs numériques sont devenus l’enjeu de confrontations de certains États entre eux et avec quelques géants industriels. Les flux d’argent et la montée en puissance de pratiques à visée de contrôle social sont considérables. Si l’on ajoute que, sur les réseaux sociaux, la modération et la censure sont largement auto-administrées, c’est-à-dire privatisées, on peut raisonnablement conclure de ce qui précède que la survie des démocraties nous impose de réinventer les participations aux décisions, représentations et fonctionnements.

- Dans le champ politique, la communication en continu, la photo ou l’enregistrement vocal pris sur le vif qui vont immédiatement

circuler sur les réseaux sociaux de tous types donnent l’impression à chacun de pouvoir exister, influencer, agir en sous-marin. Les processus de manipulation peuvent alors jouer à plein. Le rapport entre *chronos* et *kairos* – l’instant T de l’opportunité – en est aussi bouleversé et cela a un impact sur les individus – qu’ils en soient conscients ou pas – et sur les systèmes d’organisation collective, dont l’organisation politique. Les articulations nécessaires d’une action publique *traditionnelle* sont alors elles aussi touchées de plein fouet. La longue séquence traditionnelle « consultations avec son festival des corps constitués, rapports et cahiers de doléances et propositions qui laissent peu de place aux expériences hétérodoxes, élaboration d’un texte de nature législative ou réglementaire, débat parlementaire, publication et mise en application sous le contrôle des pouvoirs publics » est en décalage total avec l’impulsivité numérique. Si l’on ajoute que la séquence de l’action publique traditionnelle c’est trop souvent aussi le *bal des ego*⁹, des postures, des défenses statutaires et institutionnelles, il est compréhensible que le citoyen ne s’y retrouve pas et que les phénomènes d’abstention et de montée des extrêmes se renforcent dans une combinatoire toujours dangereuse pour les démocraties.

- La représentation est en pleine mutation. Cette forme d’extension, voire de tyrannie actuelle, du *temps réel* – à tous les âges et dans toutes les situations privées, professionnelles et sociales de la vie – ne doit pas être banalisée car elle touche à notre anthropologie. Dans nos sociétés, l’urgence, l’immédiateté et le temps réel ont tendance à se superposer puis viennent à se confondre. Les prises de recul et de conscience sont alors perturbées. Des troubles nouveaux de la représentation voient le jour. « Je » est agi à travers son

9. Laurent Schmitt, *Le bal des ego*, Partis, Odile Jacob, 2016.

écran et peine encore davantage à développer son « autonomie » individuelle. Comment la société démocratique représentative n'en serait-elle pas ébranlée ?

L'ÈRE NUMÉRIQUE : L'IRRUP-TION NUMÉRIQUE IMPACTE SIX DOMAINES-CLÉS DE NOS VIES

Dans cet article, nous utilisons à dessein l'expression « ère numérique ». En effet, des changements sans précédent se font jour dans six *domaines* essentiels de la vie humaine, au moins : la connaissance, l'éducation, la santé¹⁰ – par fusion de l'*infotech* et de la *biotech* –, la production, l'emploi et l'État.

Souligner que nous sommes 4,39 milliards d'internautes et 3,5 milliards d'inscrits sur les médias sociaux¹¹ n'embrasse pas, de loin, l'ensemble des applications numériques. Qu'on en juge. Le 6 août 1991, le britannique Timothy John Berners-Lee (1955-) et le belge Robert Cailliau (1947-), informaticiens au Conseil européen pour la recherche nucléaire, le CERN, mettaient en ligne le premier site Internet de l'histoire. Il s'agissait de faciliter la communication et les travaux de chercheurs du plus grand centre de physique de particules du monde. Le CERN rendait la technologie accessible gratuitement au public en 1993. Dès 1994, on pouvait compter 3 000 sites, dont Yahoo! À la naissance de Google, en 1998, il y avait 2 millions de sites Web en ligne. On en dénombre aujourd'hui, comme on l'a déjà dit plus haut, 1,7 milliard dont 255 millions sont actifs. Il en va de même avec les applications dont le nombre est propulsé par

l'Internet des objets : on compte aujourd'hui de l'ordre de 30 milliards d'appareils connectés¹². Les noms et les dates qui suivent en disent long : Pay Pal, 1999 ; Wikipédia (encyclopédie libre et participative sans but lucratif), 2001 ; LinkedIn, 2003 ; You Tube, 2005.

Une chose est de constater que, chaque seconde, 39 000 requêtes sont effectuées sur le moteur de recherche Google et que 29 000 gigaoctets d'informations¹³ sont publiés dans le monde. Autre chose est de nous interroger sur ces mégadonnées, leurs conditions de production et d'usage, celles de leurs traitements et, si possible, sur les techniques et philosophies profondes dont ces derniers procèdent.

Des jeux électroniques aux progiciels de gestion intégrés, les développeurs produisent beaucoup et créent à haute fréquence des *applications* et leurs versions successives. Codage, calcul et interaction sont les fondements des logiciels, composants logiques et symboliques qui permettent de traiter l'information dans les machines informatiques. Les marqueurs quantitatifs – yoctoseconde (10^{-24}), yoctomètre (10^{-24}), 20 milliards de transistors gravés sur une puce de la taille d'un ongle, 1,8 million d'articles scientifiques publiés dans le monde en 2015 (800 000 en 2000)¹⁴, soit 5 000 par jour, une multiplication par dix des utilisateurs de l'e-mail depuis 2000, de 380 millions à 3,9 milliards de personnes – sont loin de représenter les métamorphoses en cours, pouvoirs respectifs des dirigeants et acteurs scientifiques et technologiques, politiques, économiques, sociaux et médiatiques compris.

Ces chiffres et la dynamique de création des 50 dernières années nous incitent à évoquer

10. Alain Coheur (rapporteur), *Impact de la révolution numérique en matière de santé sur l'assurance maladie*, Avis, Comité économique et social européen, 2017, p. 1-12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:434:FULL&from=FR>.

11. *Digital in 2019*, <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019> ; et, pour la France et en français, <https://wearesocial.com/fr/digital-2019-france>.

12. <https://fr.statista.com/>.

13. Pour mémoire, un bit est l'unité de mesure de base de l'information en informatique. Un octet est un groupe de 8 bits qui permettent de coder 256 caractères différents ce qui est largement suffisant pour coder l'alphabet latin, les accents, les chiffres et la ponctuation. Un gigaoctet (Go) représente 1 milliard d'octets.

14. Les travaux de John Ioannidis et de Metrics (*The Meta-Research Innovation Center at Stanford*) visent à améliorer la qualité des publications.

une nouvelle ère, après l'invention de l'écriture cunéiforme, il y a plus de cinquante siècles, puis celle de l'imprimerie. À notre avis, le principal *marqueur* de l'ère numérique est l'influence sur chacune et chacun d'entre nous des mots, données, sons, images, vidéos auxquels nous accédons. Notre psychologie, notre mémoire, nos relations de tous ordres, nos rêves, mythes et représentations ou encore les langues que nous pratiquons en sont transformés un peu plus chaque jour.

LES PIONNIERS DE L'ÈRE NUMÉRIQUE SONT DES « INGÉNIEURS-INVENTEURS » ET LA MUTUALISATION LA PLUS LARGE A FAIT LE RESTE

Revenir sur l'origine récente de l'ère numérique nous paraît nécessaire et justifié. La numérisation se réalise suivant des axes scientifiques, techniques et technologiques déterminants.

Avant les étapes d'industrialisation, des pionniers ont œuvré pour rendre possible la conversion des informations d'un support (texte, image, audio, vidéo) en données numériques que des dispositifs informatiques et d'électronique numérique peuvent traiter. Une définition aussi simple de la numérisation ne doit pas cacher l'ampleur des défis mathématiques et techniques qu'ils ont dû relever, avec des équipes inventives mettant en œuvre de nouvelles méthodes de recherche et de prototypage. C'est le mathématicien et philosophe allemand Leibniz qui, au XVII^e siècle, a élaboré un système binaire permettant de représenter les nombres en n'utilisant que les chiffres 1 et 0. À son tour, Tim Berners-Lee, cité plus haut, refuse de breveter ses idées qu'il donne ainsi à l'humanité. Auparavant, il aura fallu l'informatique et ses éléments principaux : données, algorithmes¹⁵, programmes et langages associés,

machines universelles, circuits intégrés et systèmes d'exploitation.

Si rien du numérique contemporain n'aurait pu exister sans électricité, câbles sous-marins et *squat* du réseau téléphonique, nous soulignons que sa propulsion en une génération doit tout à la mutualisation. En effet, nous avons appris les uns des autres, sans enseignement organisé en informatique : du maniement d'un Macintosh à partir de 1984, à l'adresse de courrier électronique, la première, en 1972, ayant été *tomlinson@bbn-tenexa*, du nom de son inventeur, l'ingénieur américain Ray Tomlinson (1941-2016). Les contributeurs français sont en particulier François Gernelle (1944-), ingénieur du Conservatoire national des arts et métiers, inventeur du premier micro-ordinateur en 1973, et Louis Pouzin (1931-), polytechnicien, l'un des pères d'Internet. Louis Pouzin et François Flückiger, ingénieur de Supélec, sont les deux seuls français lauréats du Temple de la renommée d'Internet. Ils n'ont pas été entendus par les élites nationales¹⁶. De 1980 à 2012, un outil passif de consultation, sans moyens de traitement autonomes, le minitel, a donc été privilégié en France. La création de connaissances et de richesses par l'interactivité et la mutualisation n'était pas à l'ordre du jour. Notre pays a alors pris du retard puis a continué à l'accumuler.

Dans le monde, outre les questions inhérentes à la densité technique de la prolifération des applications de la numérisation, dans tous les domaines et métiers, outre les options stratégiques industrielles gagnantes ou perdantes, personne n'a véritablement contrôlé ou dirigé le processus d'apprentissage progressif, à l'échelle de milliards de personnes. Sans ce processus, la numérisation serait demeurée l'apanage des professionnels de l'électronique, l'informatique et les télécommunications. Pour la première fois de l'histoire, nous pouvons entendre la voix de toutes et tous. Les langages et les modes de

15. Méthode de calcul systématique et automatisable.

16. Le rapport Nora-Minc au président de la République sur l'informatisation de la société, publié en janvier 1978, ignore Internet et les travaux de Louis Pouzin et de son équipe, au bénéfice du réseau Transpac et du minitel, terminal passif.

vie en sont transformés. Combien de parents et de grands-parents demandent à leurs enfants une *astuce* ou un *dépannage* ?

En France, l'État et les médias officiels se sont tenus à distance et n'ont pas apporté une contribution pédagogique adaptée¹⁷. En témoigne le fait que, sur 1 230 pages de restitution du grand débat national, du 15 janvier au 15 mars 2019, le numérique est abordé de manière privilégiée sous les dimensions de la *réduction de la fracture numérique*, du *numérique pour tous* et au service du citoyen. Une certaine volonté que numérique et écologie soient appréhendés ensemble s'exprime. Certes, des progrès ont été réalisés ces dernières années. Des sites officiels (impots.gouv.fr ou ameli.fr, notamment) sont devenus des passages presque obligés. Il est difficile de penser que le *top-down* n'y prédomine pas.

LA MONÉTARISATION DE NOS VIES ET LA PROPRIÉTÉ DE NOS DONNÉES

Si les deux dernières décennies du xx^e siècle ont été marquées par bien des espoirs et enthousiasmes autour de l'Internet, les deux premières du xxi^e siècle ont nettement été celles de la monétarisation de nos vies.

À des degrés divers, les géants du numérique, Google (1998), Apple (1976), Facebook (2004), Amazon (1994), Microsoft (1975) – les GAFAM¹⁸ –, Baidu (2000), Alibaba (1999), Tencent (1998), Xiaomi (2010) – les BATX¹⁹ –, se servent des informations personnelles

fournies gratuitement par les utilisateurs. Ils peuvent ainsi façonner des profils qu'ils vendent aux publicitaires et développeurs d'applications qui sont alors en mesure de *cibler* les offres. L'économie du numérique est donc dépendante de la participation active de milliards d'utilisateurs qui en fournissent gratuitement la matière première, que l'on peut décrire ainsi : adresses IP²⁰, URL²¹, *cookies*²², liens, fichiers de données, textes, photos, images, vidéos, sons. Concrètement, les dates d'anniversaire, la taille des foyers, le lieu de résidence, les intérêts, *hobbies*, amis et préférences d'achat ne leur échappent guère. En y ajoutant une dose massive de bombardement sensoriel addictif, la métaphore du *vampire* ne paraît pas inappropriée ; celle du *pirate* informatique (*hacker*) non plus. Il en est qui vendent à certains États les ingrédients de la reconnaissance faciale et de la surveillance, par exemple.

Peut-on imaginer que les économistes et comptables publics se penchent sur le calcul du coût social et des déséconomies externes de l'usage de logiciels addictifs, du marketing débridé, des intrusions harcelantes et de la surveillance généralisée ? Peut-on imaginer aussi que soit reconnue la puissance de la stratégie des GAFAM et des BATX, leur modèle de réussite : en construisant avec chaque client, payant ou pas, une relation unique et durable, ils orientent son attention en engagement et son engagement en profits ? Au titre du sens de l'équilibre, on doit rappeler certains de leurs services rendus : du moteur de recherche Google à

17. Pour mémoire, le président des États-Unis Bill Clinton et son vice-président Al Gore ont proposé à leurs concitoyens de correspondre par *e-mail* avec eux, dès juin 1993.

18. Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft sont les géants américains du numérique. Apple est la première entreprise au monde à avoir dépassé le seuil de 1 000 milliards de dollars de valorisation boursière, le 2 août 2018. Depuis, il en a été de même d'Amazon et de Microsoft. Pour mémoire, le revenu des 100 premières entreprises françaises du digital se situe à 15 milliards d'euros, en forte croissance.

19. Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi sont les géants chinois du numérique.

20. Une adresse IP (*Internet Protocol*) est le numéro qui identifie chaque ordinateur connecté à Internet, ou plus généralement et précisément, l'interface avec le réseau de tout matériel informatique (routeur, imprimante) connecté à un réseau informatique utilisant l'*Internet Protocol*.

21. Une URL (*Uniform Resource Locator*) est couramment appelée adresse web.

22. Un cookie est un fichier qui est déposé par le navigateur sur votre ordinateur lorsque vous surfez sur Internet. Il s'agit d'un fichier texte généré par le serveur du site web que vous visitez ou par le serveur d'une application tierce (régie publicitaire, logiciel d'analyse du trafic internet, etc.).

l'iPhone d'Apple, de WhatsApp racheté en 2014 et propulsé par Facebook aux 180 millions de produits référencés sur les sites d'e-commerce d'Amazon, du système d'exploitation Windows à la suite bureautique Office de Microsoft, etc. La place de la gratuité y est loin d'être négligeable. Évoquons aussi les emplois de cette industrie : Google, 85 000 ; Apple, 123 000 ; Facebook, 36 000 ; Amazon, 613 000 ; Microsoft, 131 000, soit de l'ordre d'un million pour les GAFAM, en dehors de leurs sous-traitants. On mentionnera qu'IBM (1911-) emploie 378 000 personnes, Hewlett-Packard (1939-) 260 000 et INTEL (1968-) 107 000.

Ces réalisations et faits ne sont-ils pas autrement attractifs que les modes de fonctionnement des tuyauteries administratives et fiscales centralisées géantes, protection sociale solidaire comprise, d'un État comme le nôtre ? Typiques des castes, carence d'humanité, fond punitif et domination des procédures sont soumis à la révolution du numérique. En France particulièrement, la formation d'une large partie de l'élite déconsidère malheureusement les valeurs d'esprit d'équipe, de créativité, de générosité et leurs pratiques²³. Or il se trouve que rien dans les défis collectifs qui sont devant nous, comme rien des complexités que les sciences de l'information et les entrepreneurs du numérique ont dû assumer, ne peut se passer d'échanges réels nourris, de simulations fortes, d'un certain goût du risque. La compréhension même de ce qui traverse le corps social semble en dépendre.

Ce qui précède ne vaut en aucun cas soumission béate à la rhétorique de l'intelligence artificielle²⁴, au techno-libertarisme et au monde sans limites pour quelques-uns, aux

exaltations transhumanistes sous addictions numériques²⁵. Face à la puissance de guidage algorithmique de nos quotidiens, ne doit-on pas imaginer d'urgence les résistances positives – c'est-à-dire non technophobes ? Il s'agirait de détecter avec précision puis de stopper les évolutions vers un *antihumanisme radical*²⁶ qui viserait à détruire le réel²⁷ et le libre exercice de nos facultés humaines de jugement et d'action, imperfections, doutes, diversités compris. Reconnaître les progrès nés des débuts de l'ère numérique ne vaut en aucun cas exonération du monde financier de ses responsabilités dans la fabrication des crises. En effet, dans un monde de *trading* à haute fréquence, la diffusion des *bugs* cognitifs et idéologiques est virale²⁸.

On ne peut que regretter avec lucidité les conséquences de la quasi-absence de l'Europe et de ses valeurs jusqu'à maintenant²⁹. Encourager les initiatives visant à inverser cette tendance semble devoir s'imposer. Qu'aujourd'hui Google et Facebook influencent directement 70 % du trafic en ligne devrait inciter à rééquilibrer la donne. Tim Berners-Lee lui-même le souligne : « La bataille pour garder le Web ouvert est sans relâche. » La question de la patrimonialité (la propriété privée) sur les données aurait dû se poser plus tôt. En effet, les données sont une *extension* et une *production* de notre personne. Certes. Cependant, seul le multiple leur donne sens et intérêt.

Pour la France, le Conseil d'État souligne les difficultés de l'applicabilité de concepts juridiques élaborés bien avant l'apparition du numérique mondialisé ainsi que son ambivalence³⁰ : potentiel libérateur, mais aussi transformations induites qui échappent aux utilisateurs. De même que l'évaluation des effets

23. Peut-on souligner que le budget annuel de la fondation Bill et Melinda Gates, 5 milliards de dollars, pèse plus lourd que celui de l'Organisation mondiale de la santé ?

24. Alexandre Templier, « L'intelligence artificielle est exposée au risque des technoprophètes », *Le Monde*, 17 octobre 2018.

25. Éric Sadin, *La silicolonisation du monde. L'irrésistible expansion du libéralisme numérique*, Paris, L'Échappée, 2016.

26. Éric Sadin, *L'intelligence artificielle ou l'enjeu du siècle. Anatomie d'un antihumanisme radical*, Paris, L'Échappée, 2018.

27. Bertrand Vergely, *La destruction du réel. La fin programmée de l'humain a-t-elle commencé ?*, Paris, Le Passéur, 2018.

28. Christian Walter et Michel de Pracontal, *Le virus B. Crise financière et mathématiques*, Paris, Seuil, 2009.

29. Laurent Alexandre, « L'Europe a complètement perdu la bataille de l'IA », *Les Échos*, 17 novembre 2017, p. 13.

30. *Le numérique et les droits fondamentaux*, Paris, La Documentation française, « Les rapports du Conseil d'État », 2014.

du Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne, applicable depuis le 25 mai 2018, cette question est d'une redoutable complexité. Mais au titre d'un certain bon sens et face à la concentration de la richesse et du pouvoir entre les mains de quelques-uns, la *restitution* de ces données aux personnes qui en sont la source irremplaçable n'aurait-elle pas dû être à l'agenda des démocraties dès le début du millénaire³¹ ?

À trop vouloir nous soumettre, nous apprendrons à nous déconnecter, massivement. Tel a été déjà le cas. Facebook a laissé siphonner les données personnelles de 50 millions d'utilisateurs par le cabinet d'analyse Cambridge Analytica qui travaillait pour la campagne électorale de Donald Trump en 2016. Le hashtag « #DeleteFacebook » a eu de lourdes conséquences sur la valorisation boursière de Facebook. Il y a toujours eu des dissidents et des « marginaux sécants » !

QUE METTRE À L'AGENDA PERMANENT DES DÉMOCRATIES ?

Nous identifions huit types de champs appelant des actions publiques de long terme et qui devraient être à l'agenda permanent des démocrates.

- La *cybersécurité* qui comprend à la fois celle des données personnelles, des dispositifs connectés, des réseaux physiques et des services d'intérêt général et vital de notre pays et de l'Europe³². En la matière, nous soulignons combien les travaux de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes

d'information (ANSSI) sont précieux. Ses outils et préconisations s'adressent aux administrations, entreprises et particuliers³³.

- La lutte contre les nouveaux trafics, car les phénomènes de prédation et de trafic sur le *Dark Web* (autrement dit l'Internet clandestin) sont massifs.

- La *maintenance* des réseaux techniques, des outils et des applications, évitement des *bugs* compris.

- L'*infoéthique des algorithmes*, c'est-à-dire l'application d'une éthique véritable aux modes d'élaboration des algorithmes et les preuves de l'effectivité de cette éthique³⁴.

- La *déstabilisation psychologique* de nombre d'utilisateurs par le complotisme, les *fake-news* et le caractère autoritaire répétitif ou infantilisant de messages véhiculés par certains sites d'usage parfois imposé.

- La *cyberguerre*³⁵.

- L'*avenir des emplois* dans un environnement qui fait la promotion de la disruption tous azimuts.

- L'*économie du numérique*. La principale régie publicitaire mondiale est Google AdWords. Le marketing *via* les moteurs de recherche est devenu incontournable. Ce sont tous les entrepreneurs, indépendants et de PME, qui rémunèrent ces services. On citera aussi Google Shopping, Videos YouTube, Facebook, Twitter ou encore Bing (Microsoft) et Amazon. Les pratiques monopolistiques, les comportements abusifs à l'égard de leurs sous-traitants, les stratégies de valorisation boursière et d'*optimisation* fiscale de ce monde-là sont-ils admissibles ? Le nombre de clients du commerce en ligne dans le monde qui était de 1,32 milliard en 2014 est

31. Yuval Noah Harari, *21 leçons pour le XXI^e siècle*, Paris, Albin Michel, 2018, chap. 4, « Égalité. Le futur appartient à qui possède les data », p. 91-99.

32. En 2017, on estime que 146 Md€ ont été dérobés à 978 millions de personnes dans le monde et en France 6,1 Md€ à 19 millions d'entre nous.

33. Voir <https://www.ssi.gouv.fr/>.

34. Dominique Cardon, *À quoi rêvent les algorithmes. Nos vies à l'heure des big data*, Paris, Seuil, 2015.

35. Caroline Faillet, *L'art de la guerre digitale. Survivre et dominer à l'ère du numérique*, Paris, Dunod, 2016.

aujourd'hui de l'ordre de 2,07 milliards. En France, le e-commerce a généré 92,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2018, au-delà d'un doublement par rapport à 2012 (45 milliards d'euros).

Si chacun de ces points mérite des développements conséquents dépassant largement le cadre de cet article, on peut d'emblée s'accorder sur l'essentiel : aucun de ces huit points n'est étranger à la responsabilité publique.

UNE NOUVELLE DONNE POUR NOS SOCIÉTÉS DÉMOCRATIQUES

Parmi certaines grandes voix, celle de Kai-Fu Lee, l'un des experts mondiaux de l'intelligence artificielle, nous prévient et nous incite fortement à entreprendre rapidement une coexistence réussie entre l'intelligence artificielle et notre humanité dont les capacités sont immenses³⁶. De notre point de vue, plusieurs *chantiers* valent notre attention et notre engagement.

PROMOUVOIR UNE CULTURE DYNAMIQUE DE SÉCURITÉ À PLUSIEURS NIVEAUX

Les opérateurs d'importance vitale bénéficient d'une protection particulière. Encore faut-il promouvoir une culture dynamique de sécurité largement partagée et adaptée à chacun des métiers concernés. Piratage, vol, spoliation, usurpation, détournement, viol de la conscience d'enfants, manipulation, propagande, publicité mensongère, sexisme, racisme, antisémitisme, appel à la haine et au meurtre, notamment, n'ont malheureusement rien d'inédit. Ces conduites répréhensibles et criminelles ont les ailes qui

poussent et donc des spectres de plus en plus larges, avec l'accroissement des vitesses de traitement de l'information et la taille mondiale des auditoires et publics touchés. Notre responsabilité personnelle sur le bon état et la sécurité des machines et réseaux auxquels nous avons accès, la protection de nos données personnelles et la manière dont nous nous exprimons sur les messageries et réseaux sociaux, sont aussi interpellées.

Il demeure que l'ère numérique produit et produira des *communs numériques* positifs. Sans avoir été constitués comme les services publics auxquels nous sommes habitués, certains peuvent en acquérir l'importance. On peut évoquer ici l'encyclopédie libre Wikipédia. À un autre niveau, celui des algorithmes et de la manipulation des données et des faits, les « inéthiques » prolifèrent. Un manque d'attention aux pionniers de l'info-éthique (l'Unesco, dès 1998, en particulier) fragilise aujourd'hui nombre d'organisations en proie à des messages destructeurs et mensongers hyper-médiatisés. Élus, scientifiques et nombre d'industriels et d'entrepreneurs doivent surmonter des suspicions indues.

À ce sujet, nous pensons que la lutte à la fois contre le mensonge et les mirages survendus doit être bien plus vigoureuse. Encore faudrait-il écouter les vrais professionnels et utilisateurs exigeants et bien mieux organiser une résistance dynamique³⁷. Il en va, en effet, des capacités sociales de résilience en situation de crise et, tout simplement, d'une qualité correcte des relations humaines et professionnelles.

RÉHABILITER LES MESSAGES EN LANGAGE NATUREL

Depuis qu'elle existe, la bonne santé de la démocratie tient à l'existence de citoyens émancipés, éclairés et responsables. 22 millions de Français se connectent chaque jour

36. Kai-Fu Lee, *IA, la plus grande mutation de l'histoire. Comment la Chine devient le leader de l'intelligence artificielle et pourquoi nos vies vont changer*, Paris, Les Arènes, 2019.

37. En santé, on serait bien inspiré de suivre les travaux du président de Centrale Santé, Manuel Géa. En Informatique et sciences numériques, le Collège de France dispense des enseignements d'exception.

sur Facebook et s'informent désormais uniquement sur cette plateforme mal régulée et dont l'algorithme de hiérarchisation des contenus, qui détecte des intérêts communs et une proximité spatiale, enferme les internautes dans des bulles cognitives et les isole de la diversité des points de vue. Parallèlement, le *modèle* économique des médias traditionnels largement fondé sur le *scoop* à très court terme accentue encore le phénomène, jusqu'à l'effet d'ancrage analysé par les sciences cognitives et l'épistémologie.

En attendant que Facebook investisse dans la diffusion d'une information fiable et vérifiée, les défenseurs de la démocratie, élus, scientifiques, experts, journalistes encore attachés aux valeurs fondatrices de leur métier, seraient particulièrement avisés de construire les synthèses nécessaires et leurs traductions en langage *naturel*. Dans un monde submergé d'informations sans pertinence et de *buzz*, un meilleur futur pourrait relever de celles et ceux qui assumeront de clarifier, de donner de la lisibilité et de la visibilité, inlassablement. À défaut, nombre d'entre nous vivront sincèrement dans une réalité parallèle – et qui risque de devenir majoritaire – sur laquelle faits, données, arguments rationnels n'auront plus de prise. Humanistes, notre mobilisation sur ce terrain n'est-elle pas urgente ?

ENCOURAGER LE COMMUN DES SAVOIRS ET DES TERRITOIRES PLUTÔT QUE LAISSER LA « COM » NOUS AGITER

Paradoxalement, dans son état actuel, l'ère numérique produit à la fois des connexions et des déconnexions. Quelques initiés prétendent seuls avoir les bonnes visions de l'avenir de toutes et tous, au détriment de formidables initiatives citoyennes et territoriales qui demeurent inconnues. Des éléments de langage préfabriqués censés *émouvoir* des citoyens dont les

sondages fabriquent une image qui serait supérieure à ce que nous vivons et pensons vraiment conduisent à de mauvaises décisions, déconnectées des aspirations réelles, et conduisent à des guerres de représentations dont toute l'histoire regorge, au détriment des peuples. Aujourd'hui, la fabrique de ce type de distorsions prolifère. La responsabilité du monde de la publicité et de la « com » est engagée.

Cette situation appelle des initiatives citoyennes et collectives dont la puissance est proportionnelle à la solidité des ancrages territoriaux, à la conscience des situations réelles et à la crédibilité des messagers. L'économie sociale et solidaire et les administrations publiques ont toute leur place dans ce rééquilibrage des liens entre les mots et les actes. À défaut, on peut aisément imaginer l'exacerbation des clivages *traditionnels*, maîtres et esclaves, seigneurs et serfs, commissaires politiques et prolétaires, tenants de *supériorités* multiples par rapport aux autres : caste, tribu, aristocratie, religion, race, nation, fortune, âge, école, etc. Si cette dimension est négligée, le prochain défi pourrait être celui de « dieux » issus de synergies entre *biotech* et *infotech* face à des « inutiles », tous les autres n'étant ni dotés des mêmes facultés et pouvoirs ni *dopés* : un scénario d'apartheid mondialisé.

UNE NOUVELLE FORMATION À L'ESPRIT CRITIQUE

Quand les enfants dès l'âge de 2 ans cumulent près de 3 heures d'écrans interactifs par jour, quand les jeunes s'y consacrent pendant 5 heures par jour (entre 8 et 12 ans) et jusqu'à 7 heures par jour (entre 13 et 18 ans), n'est-ce pas une *nouvelle addiction* du siècle ? Le temps des jeunes derrière leurs écrans devient supérieur au temps scolaire et cette nouvelle addiction a de graves conséquences sur la santé, le comportement et les capacités intellectuelles, de l'obésité à l'agressivité et au manque de concentration³⁸. Musiques agressives et jeux vidéo

38. Voir Michel Desmurget, *La fabrique du crétin digital. Les dangers des écrans pour nos enfants*, Paris, Seuil, 2019.

violents contribuent-ils au respect des autres ? Examinons aussi les contenus : l'influence massive sur le Web et les réseaux sociaux n'est pas celle des meilleurs savants, soignants, bâtisseurs et sages de l'humanité.

La formation à la critique constructive des enfants et des citoyens – apprendre à se concentrer, à ne pas s'en laisser conter, à s'émanciper – demande de l'entraînement. Cette formation engage les familles et les écoles mais procède aussi d'une culture, de sa transmission et de ses résonances sociales. Il serait temps de synthétiser ce qu'il est indispensable de vraiment connaître, dans tous les domaines, afin de pouvoir vivre³⁹. C'est un véritable combat démocratique. C'est l'urgence de meilleures préparations mentales aux acquisitions cognitives, corporelles et émotionnelles les plus nécessaires.

Des laïques sincères se défient des hiérarchies *a priori* et s'attachent aux liens entre les buts d'une organisation professionnelle et les résultats réels produits par les décisions et activités. Militants de l'humanisme et bâtisseurs d'une économie enfin humaine n'ont aucune raison d'accepter que la présente étape de l'ère numérique devienne l'une de plus dans l'histoire de l'asservissement, ni, qu'à l'instar de toutes les idéologies, le discours transhumaniste tente une absorption intégrale du réel au détriment des artisans de ce réel et des actes libres.

DEUX URGENCES DÉMOCRATIQUES...

PRÉSERVER ET ENTRETENIR LES RELATIONS RÉELLES ENTRE PER- SONNES

Nous partageons la conviction que l'une des plus importantes clés d'une vie et d'une

démocratie meilleures dans l'ère numérique émergente est la qualité réelle des relations et interactions entre nous, les êtres humains, avant que nous ne soyons trop nombreux enfermés pour longtemps dans des classifications et bulles cognitives dessinées par des algorithmes conçus par quelques-uns qui n'attendraient de tous les autres que des facultés d'adaptation à leurs vues et à leurs buts. À cette aune-là, un démocrate est peut-être d'abord quelqu'un qui croit possible et utile de parler avec les personnes qu'il ne connaît pas, qui ne sont pas d'accord avec lui et qui le fait. Encourager la démocratie, c'est construire des occasions, des espaces, des méthodes, des programmes pour *faire place* à la parole de personnes qui se rencontrent sur des thèmes d'intérêt commun.

TIRER PARTI DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Face à l'*illelectronisme*⁴⁰ et aux oubliés du tout numérique⁴¹, aux menaces de cyberguerre aussi, nous devons activement promouvoir la diversité culturelle et les mutualisations rendues possibles. En effet, touchant de plus ou moins près toutes les innovations, le numérique change de multiples faits, gestes et objets quotidiens, tout en ouvrant de larges champs d'application. Or l'intelligence collective des sociétés civiles est apte à construire des communs. Communs de la connaissance et des contre-pouvoirs citoyens. Ainsi est née une économie « parallèle » – celle de l'*open source* – qui met à disposition des alternatives gratuites aux services commerciaux numériques, tel le système d'exploitation Linux. L'*open source* se décline aussi dans le *hardware* et les contenus. La carte mondiale des Fab Labs⁴², laboratoires ouverts de fabrication numérique, est porteuse d'espoirs⁴³.

39. Voir Edgar Morin, *Enseigner à vivre. Manifeste pour changer l'éducation*, Arles, Actes Sud ; Paris, Play bac, 2014.

40. L'illelectronisme ou inhabilité numérique est la difficulté, voire l'incapacité, que rencontre une personne à utiliser les appareils numériques et les outils informatiques.

41. Julien Brygo, « Peut-on encore vivre sans Internet ? », *Le Monde diplomatique*, août 2019, p. 1 et 18-19.

42. www.fablabs.io/labs/map.

43. Voir Bénédicte Manier, *Un million de révolutions tranquilles. Comment les citoyens changent le monde*, Paris, Les liens qui

POUR IMAGINER ET RENDRE POSSIBLES DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES DE VIE

Il semble que la période présente qui, au vu de chacun, accentue les inégalités, soit aussi celle d'arbitrages fondamentaux pour l'avenir de l'humanité : aux pratiques habituelles de prédation, la préférence pour les pratiques coopératives ; au modèle hiérarchique vertical, la préférence pour un management plus horizontal permettant de mieux valoriser l'expérience, les perceptions et les compétences du plus grand nombre. En témoignent des entreprises très jeunes qui sont à l'origine d'innovations fulgurantes qui bénéficieront à des centaines de millions d'êtres humains, en vingt ans. En témoigne aussi le mouvement social des jeunes en faveur du développement durable et de la transition écologique.

Sur cette même période, sans que l'on puisse se contenter d'une version relookée du verre à moitié vide ou à moitié plein, les formes destructrices d'infobésité, de guerre civile numérique, d'exigences absurdes imposées à des existences et de *transformations* aussi mal conçues que mal mises en œuvre étendent leurs méfaits. D'autre part, toutes et tous, nous avons, semble-t-il, un besoin urgent de « sas de décompression », d'« espaces débranchés, numériquement vierges ». Nous pensons fortement et fermement que pour grandir, nous avons toutes et tous besoin de silence, de temps et de relations humaines tolérantes et même bienveillantes.

Démocrates et humanistes, nous devons sans doute construire les butées exprimant notre désaccord profond avec le franchissement de certaines bornes. Afin d'y parvenir, la parole doit bien mieux circuler entre celles et ceux qui ont un mandat électif, les hauts-fonctionnaires, les entrepreneurs, les enseignants,

les chercheurs et les innovateurs. En particulier, nous devons nous méfier des tunnels mentaux induits par le maniement expert d'ensembles sémantiques spécialisés qui servent à la fois de signaux d'appartenance à un même « milieu » socioprofessionnel et, trop souvent malheureusement, d'instruments d'exclusion des autres. À cet égard, de véritables synthèses rompant avec les éléments de langage réducteurs des communicants et la prolifération des sigles sont à construire⁴⁴.

Si l'on ne veut pas que les débuts de l'ère numérique laissent le double souvenir destructeur d'une monétarisation de nos vies au profit d'un tout petit nombre de personnes et de conflits de plus en plus durs qui nous éloignent à la fois de la paix et du temps nécessaire à la construction d'un futur vivable pour les enfants et petits-enfants du monde, n'est-il pas vital d'essayer de penser à faire autre-chose et autrement ? Il pourrait s'agir de renouveler l'art de communiquer les uns avec les autres et de construire de nouvelles manières d'habiter le monde. À défaut, nous aurons tout à perdre dans l'effondrement du dicible et l'impuissance à rassurer de manière crédible.

APPRENDRE À PRÉSERVER NOS LIBERTÉS ET NOTRE LIBERTÉ

Les possibilités les plus solides de l'ère numérique n'ont pas encore pleinement émergé. Les infrastructures technologiques financées à la fois par des tarifs publics et des prix de marché et les choix des programmeurs qui s'imposent à tous devraient nous motiver à nous y intéresser et à exercer notre vigilance citoyenne. Sur ce double registre, certains faits sont cruciaux. À la différence de nos cerveaux et de nos corps, le numérique s'affranchit de l'espace et du temps. Son flux de demandes et de commandes,

libèrent, 2016.

44. Christian Morel, *L'enfer de l'information ordinaire : boutons, modes d'emploi, pictogrammes, graphisme, informations, vulgarisation*, Paris, Gallimard, 2007.

e-mails, sms, tweets, impose un rythme multi-tâche et un séquençage hyperactif. Au total, nos capacités à accomplir une tâche de façon précise et complète diminuent. Que dire alors de nos facultés de délibération individuelle et collective, sous fatigue et usure mentales ? Nous savons bien que la destruction latente de nos capacités d'attention, de concentration, d'écoute attentive induit de lourdes conséquences de tous ordres.

La différence entre l'anonymat subi et l'anonymat choisi mérite d'être approfondie. Une chose est la défense des libertés de partage et d'expression, autre chose est l'incitation à détruire. Internet est né de l'économie du don. Aujourd'hui, il nous faut rétablir la différence entre partage et vol, ce qui vaut d'abord pour l'intimité. Enfin, dans l'ère numérique, la passivité massive conduit à ce que les vies de la plupart soient programmées par quelques-uns. À nous d'apprendre à discerner et à maîtriser les idées sous-jacentes aux programmes et aussi à personnaliser les objets nomades que nous utilisons. À défaut, le pouvoir distribué demeurera à l'état de rêve et d'une frustration croissante dont on connaît le potentiel destructeur.

LE CAS DE LA FRANCE

Examinons quelques faits. Notre pays se situe au 15^e rang sur 28 pays européens dans le classement 2019 de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques⁴⁵ et au 26^e rang sur 63 pays dans celui de l'International Institute for Management Development (IMD, Business School de Lausanne) de 2018. Dans l'hexagone, on peut noter aussi la très faible représentation de femmes expertes dans les technologies de l'information et le peu d'utilisation des réseaux sociaux professionnels. Le rapport au Premier ministre, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » du 5 novembre 2012 mentionnait Internet une fois sur 74 pages.

Pour mémoire, les citoyens estoniens ont chacun leur carte d'identité à puce – une invention du français Roland Moreno (1945-2012) en 1974 –, qui permet d'accéder à tous les services publics *on line* par un seul portail sécurisé, parmi bien d'autres services. Les plans n'ont pas manqué : Calcul, Téléphone, Câble, Vidéocommunication de Biarritz, Informatique pour tous, Quaero, Géoportail, Andromède, Dossier médical partagé (DMP), Fibre optique, Louvois, Galileo, etc. Il s'agissait souvent de *contrer les Américains*, de faire mieux que les Macintoshs, Google Maps, le Cloud computing, iBlueBotton, le dossier médical personnalisé mobile pour les Américains conçu par... la française Bettina Experton, le GPS. Évidemment, un tel « cahier des charges » est fort distant des attentes des citoyens et des usagers. Il est vrai que Microsoft gère les ministères de la Défense et de l'Éducation nationale. Il est donc vrai que nous ne sommes guère à une contradiction et à des milliards d'euros gaspillés près. Le seul échec du DMP de 2004 jusqu'à sa relance actuelle aura coûté, semble-t-il, 1,4 milliard d'euros.

Au total, du Plan calcul au DMP, des données inaccessibles du Système national d'information inter-régimes de l'Assurance maladie au *Health Data Hub*, la séquence coûteuse de l'échec est toujours la même : des mythes nourris par quelques-uns qui semblent s'honorer d'être aussi éloignés que possible du « terrain », aux rapports et textes solennels validés par des *institutionnels* auto-référencés, textes d'application immédiate, bien sûr : le *top-down* dans toute sa verticalité rigide et l'entre-soi d'une myriade d'agences. Enfin... nous aurons la fierté que l'ingénieur américain Vint Cerf (1943-), co-inventeur avec Bob Kahn du protocole TCP/IP de transfert des données sur Internet, se soit inspiré des travaux de Louis Pouzin. À la rentrée 2019, l'enseignement de l'informatique entre pour la première fois dans les lycées de la République. La première session du Capes « Numérique et sciences informatiques » aura lieu en 2020.

45. Digital Economy and Society Index (DESI) : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

L'enseignement optionnel de programmation a été supprimé en 1997, l'informatique étant considérée par les « décideurs » de l'époque comme une *mode*⁴⁶.

Quel est le coût humain et social de ce « *rat-trapage* » ? Quel est le coût humain et social de la surdité volontaire et durable à l'égard des « lanceurs d'alerte » qui n'ont pas manqué de prévenir parce qu'ils avaient la pratique de ce qu'ils avancaient ? Sur les registres de l'autorité, voire de l'amour-propre, était-ce à ce point insupportable de permettre le développement d'expériences locales ? Dans ce domaine comme dans d'autres moins vitaux pour l'avenir, le constat est identique : une contradiction inouïe entre des *atouts* nationaux et le gâchis réel, mal masqué par des discours toniques. Quel que soit le bien-fondé des critiques les plus pertinentes à l'égard de la Silicon Valley, *force est de reconnaître* les résultats concrets de l'esprit *start-up*, du travail et de la vitesse qui y prévalent associés à un écosystème riche en capital-risque et à nombre d'utilisateurs générant les données, ressource clé de l'ère numérique. Il en va de même à Zhongguancun et à Shenzhen, en Chine. En France, les blocages défiants sont multiples : la dépendance aux financements publics, l'instabilité fiscale et réglementaire qui décourage les financements privés et les *business angels*, le *lobbying* des entreprises traditionnelles, l'organisation du travail, etc. Sur le terrain, tout ceci est connu depuis des lustres. On peut se demander si notre environnement culturel ne consiste pas à considérer les entreprises privées comme les variables d'ajustement d'un système politique et économique largement orienté vers le financement du secteur public, de la dette publique et des engagements hors bilan de l' tat. Ne rien y changer c'est continuer à creuser notre dépendance et à nous satisfaire que les meilleurs enrichissent les pays qui les accueilleront.

On ne peut que souhaiter un sort meilleur à celles et ceux qui, pionniers, innovent sur les « briques » à venir de l'ère numérique. On peut en

lister certaines : *blockchain*, crypto-monnaie, voiture autonome, ciseau génétique, drone, e-santé, *Deep Learning*, robots industriels et de services, internet des objets connectés et de leurs milliards de capteurs, ordinateur quantique, 3D *bio printing*, exosquelettes, CivicTech, disruption des langues, intelligence augmentée, etc. Plus que jamais auparavant, nous sommes confrontés au bon usage de quantités phénoménales de données. Le site de l'Assurance maladie Ameli est l'objet de 26 millions de contacts par mois. Pour le site de rendez-vous en ligne Doctolib, ce sont 17 millions de contacts par mois. Il demeure que 10% des Français sont encore privés d'un accès de qualité minimale à Internet ; le haut débit n'est pas accessible à 19 % d'entre nous, soit 13 millions de personnes. Les multiples tensions entre les finalités procédurales et de contrôle et celles de service public global aux citoyens sont un point majeur d'attention. Les sites officiels qui deviennent des passages obligés méritent sans doute une évaluation des *distances* entre leur sémantique et les valeurs exprimées dans la devise de la République. Chacun sait d'expérience que le numérique d vo y  par des administrations et des grands groupes peut véhiculer des menées autoritaires et des injonctions indues sur les citoyens et les métiers. Il n'est qu'à demander aux infirmières des plus grands hôpitaux publics de notre pays ce qu'elles vivent depuis vingt ans, derrière leurs écrans. Leur a-t-on posé la question ? Leurs réponses ont-elles été  coutees avec sincérité ? Les changements nécessaires ont-ils été entrepris ?

ESSAI DE SYNTHÈSE PROVISOIRE

Dans l'état actuel de nos réflexions et de nos échanges, nous avons tendance à penser que ce que nous nommons, non sans une

46. Gérard Berry, *La pensée informatique*, Paris, CNRS-De vive voix, 2019, p. 77.

certaine anticipation, l'ère numérique se justifie ainsi : temps, espaces, relations et savoirs sont profondément remodelés et quantitativement démultipliés. Notre point de vue peut être résumé ainsi :

- Le numérique est culturel et politique.
- Il « interroge » les rapports de pouvoir, les boîtes noires *institutionnelles*, les capacités de faire ensemble.
 - Il « interroge » sur l'avenir des emplois, y compris les plus qualifiés.
 - Il « interroge » les élites dirigeantes sur la manière dont elles ouvrent ou pas le « prends place » à d'autres qu'à leurs membres.
 - Les suites de l'ère numérique doivent être féminisées.
 - Il manque encore à l'Internet son récit humaniste, ses poètes et ses artistes.
 - Il manque à la démocratie l'organisation partagée de sa défense et, en particulier, le décodage des peurs, croyances absurdes, manipulations, phénomènes de destruction de la pensée émergente des enfants et de la liberté des personnes. L'Éducation nationale est en première ligne. La déontologie des médias devrait s'y trouver aussi.
 - La révolution de l'intermédiation et celle des services et des usages appelle une autre politique que celle de la seule taxation des géants du numérique. Elle appelle des expériences et un soutien de *révolutions tranquilles* qui feront naître d'autres manières d'habiter le temps, l'espace, le savoir, le travail, la vie.
 - De la part des intermédiaires que sont les mutuelles, elle appelle, selon nous, une vigoureuse clarté dans la démonstration de leur contribution au lien social, au bien commun, et une qualité réelle de réponse aux interrogations des adhérents.
 - Ceci vaut sans doute aussi pour les diverses composantes de l'économie sociale.
 - L'ère numérique est une mise à l'épreuve

de la qualité de nos comportements individuels, sociaux et de nos liens sociaux tout autant que des récits qui sont censés nous souder ensemble.

Au total, ne s'agit-il pas d'un formidable défi qui sollicite le meilleur des énergies et des expériences de nos constructions humaines et sociales, associations, mutuelles, coopératives, entreprises publiques et sociales ? Sous la condition *sine qua non* d'un apprentissage de l'interactivité, l'ère numérique présente à l'action publique de formidables opportunités. Encore faut-il savoir les repérer sous d'autres prismes que ceux de la réglementation et de la taxation. Encore faut-il apprendre à s'inspirer des méthodes de travail des meilleures *start-ups*. La reconnaissance des contributions n'y est pas une posture.

Au-delà des travers et dangers actuels de l'ère numérique, dont le repli sur soi, nous observons des attentes considérables sur trois chapitres majeurs au moins : l'élaboration du sens, la construction des ponts entre le local et le global, la coopération. L'investissement social sera crucial pour faire face aux crises massives de l'emploi, aux « inéthiques » destructrices, aux inégalités criantes. Dans ces conditions, nous avons beaucoup à gagner dans le mouvement d'un État qui accueillerait mieux les initiatives et propositions citoyennes. À cet égard, toutes les composantes de l'économie sociale et solidaire pourraient aisément entreprendre le recensement des réalisations qui sont rendues possibles ou sont grandement facilitées par le numérique.

Sachant qu'un Français sur trois est sociétaire d'une coopérative relevant de la banque, de l'agro-alimentaire et du commerce, que nous sommes 18 millions d'adhérents mutualistes et 20 millions d'adhérents à des associations, que le bénévolat est massif en France et créateur d'emplois et de services essentiels, est-il même imaginable qu'un tel mouvement social soit demeuré à l'écart de l'ère numérique ? Mais, à notre avis, nos entreprises en la matière

pourraient sans doute bénéficier d'une meilleure visibilité. Tel est le sens de cette dernière proposition. Au VI^e siècle avant notre ère, Héraclite définissait l'éthique comme *la manière dont l'homme habite le monde*. Il s'agit bien de cela :

l'ère numérique doit compléter ses contributions incontestablement positives au développement par la démonstration qu'elle rend plus *habitables* le monde et les relations entre les personnes.

Michel Papaud

ÉCONOMIE COLLECTIVE ET TERRITOIRES

PROLÉGOMÈNES À UNE RÉFLEXION

Le propos qui suit s'appuie sur l'observation de l'évolution des modalités de modernisation de l'action publique au sein d'une métropole de 50 000 habitants fédérant des territoires très urbains mais aussi pour partie ruraux, et de la nécessité dans laquelle se trouve cette dernière de s'adapter aux transitions économique, sociale et environnementale au bénéfice de l'intérêt collectif. À partir de là, il s'agit de mettre en évidence ou de rendre compte des différents aspects des mutations que connaît l'économie collective en ce début du XXI^e siècle en liaison directe avec celles que connaissent les territoires. Ceux-ci organisent en effet leur résilience dans la transition écologique et énergétique, économique, sociale, sociétale et, dès lors, politique et institutionnelle, en conjuguant service public territorial et formes d'économies d'intérêt général.

Tout se passe comme si, face à un modèle économique orthodoxe devenu manifestement inadapté, mondialisé, et spéculatif, face à la montée des risques sociaux, sociétaux et environnementaux, le territoire et sa forme d'économie d'intérêt collectif apparaissent à tous égards constituer une alternative d'organisation opportune, un lieu de repli, de recentrage et de rebond, un espace d'autonomie et de protection

collective permettant d'offrir une réponse mieux adaptée aux problématiques de notre temps. Ils réincarnent en cela ce qui motive et fonde la communauté de vie et la socialisation territoriale : la protection des personnes, leur capacité à subsister et à co-exister, et à la communauté humaine de se maintenir sur le territoire avec la meilleure qualité de vie possible dans le temps long et très long.

Il faut avoir conscience qu'à cette étape, notre approche est franco-française. Elle peut donc présenter un aspect spécifique du fait de la particularité dans notre pays du fait communal (que la France ne partage qu'avec une partie des pays européens), de son incidence sur le lien communauté et territoire, et sur l'originalité de son économie collective notamment sur le versant du service public local. En revanche ce cas de figure permet de bien mesurer le poids de l'institution démocratique des assemblées et de la gouvernance municipales dans le renouveau d'une économie qui sert l'intérêt collectif. À cet égard le fait métropolitain, qui procède du fait communal, mais en s'installant à l'échelle des bassins de vie, se présente comme une aire d'observation privilégiée.

QUELQUES DÉFINITIONS POUR CADRER NOTRE RÉFLEXION

L'économie collective : elle est constituée de l'ensemble des supports collectifs de production et de services garantissant la protection, la subsistance, la solidarité, et la permanence dans le temps et dans l'espace de la communauté de vie sur un territoire donné.

Le territoire : il se définit lui-même non pas comme uniquement une entité géographique ou administrative, mais comme l'espace public, espace communiquant, de règle et de droit, l'espace d'habitation, d'activité, de déplacement et de service de la communauté.

Le commun : c'est ce qui fonde la communauté de vie et la motive (protection des personnes, capacités à subsister durablement, qualité de vie, etc.). Ce commun est en lien étroit avec le territoire dans lequel il s'institue (en France : les communs de la « commune »).

La dynamique ESS dans l'économie collective de nos territoires semble être rejointe par celle d'entreprises classiques qui feraient de leur engagement social et environnemental une condition de leur développement dans la transition. L'observation de ces éléments d'évolution de l'entrepreneuriat « profitable » s'appropriant les valeurs traditionnelles de l'ESS méritera d'être détaillée en interrogeant la part d'effectivité de ces convergences, et si possible en évaluant la force de leur réseau, mais aussi *a contrario* en réinterrogeant la réalité de ces évolutions. Le modèle historique et les valeurs de l'ESS sont de toute évidence, en l'état, non solubles dans la logique marchande de l'économie lucrative.

Supports et institutions : ce sont les parties prenantes de l'économie collective à prendre en considération dans le territoire : collectivités publiques, institutions collectives non-lucratives, associatives, coopératives, mutualistes, les fondations, et les entreprises pour celles qui participent réellement à l'œuvre d'intérêt général (leur responsabilité sociétale ou RSE).

Notre approche territoriale est donc globale et systémique.

ÉTAT DES PRATIQUES DE L'ÉCONOMIE COLLECTIVE TERRITORIALE : UNE TENDANCE AUX CONVERGENCES

ORGANISATIONS ENGAGÉES TERRITORIALEMENT : VERS UNE COALITION DES PRATIQUES ?

Nos territoires accueillent un ensemble d'entités de l'économie sociale et solidaire (ESS) et d'entreprises à engagements RSE forts, parties prenantes du territoire, qu'ils contribuent notamment à installer et accompagner.

Si les territoires, par leur action publique, sont les premiers agents économiques moteurs de terrain, autonomes et engagés dans la transition, ils semblent rejoints dans leur évolution par des entreprises privées dont on constate que l'engagement social et sociétal se renforce. Pour prendre un exemple issu de la région grenobloise, on pense à la démarche du groupe Rossignol déclinant la charte « respect » (respect des principes éco-responsables, et des responsabilités sociales dans tous ses processus). Est-ce effectif ou de façade par simple opportunité commerciale des entreprises pour préserver leurs marchés, ou politique pour préserver leur autonomie dans le contexte alarmiste

que génère la transition d'aujourd'hui ? La réalité et les motivations sont nécessairement mélangées.

Cette évolution emporte et nourrit en toute hypothèse au plan local une certaine part de convergence de l'ensemble des acteurs de l'économie productive vers le modèle de l'ESS, quel que soit leur statut. On constate ainsi un alignement des entreprises qui s'inscrivent dans des démarches parfois très poussées de développement durable, et pour certaines d'entre elles, qui cherchent à s'inspirer de l'ESS ou à mobiliser une part plus ou moins significative de ses principes, mais aussi par leur travail sur la gouvernance. Elles cherchent à faire réseau avec elle au point de nous interroger sur la force et l'influence renouvelée de l'ESS dont la présence dans les territoires et les innovations deviennent très inspirantes et modélisantes pour l'entreprise productive classique. C'est ainsi que les entreprises du réseau Envol (Sud Isère), ou la centaine d'entreprises (57 000 salariés) de l'Association des dirigeants responsables de l'Ouest, se fédèrent et échangent leurs bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises et de développement durable. Elles s'appuient sur les référentiels du label Lucie, de la norme Iso 26000 et sont signataires de la charte du « global compact » de l'ONU qui reconnaît la responsabilité sociale des entreprises. Beaucoup se retrouvent au sein du réseau FACE (fondation Agir contre l'exclusion), qui anime un mouvement social regroupant plus de 5 650 entreprises de toutes tailles. Elles déclarent s'engager comme parties prenantes sur leur territoire de la lutte contre toutes les formes d'exclusion tant en interne qu'en externe à leur propre entreprise, en décomptant plus de 295 000 bénéficiaires par an.

Ces pratiques sont de nature à rapprocher et fédérer entreprises engagées dans la RSE et celles relevant de l'ESS, d'autant que le développement de l'entreprise sociale est promu par les pouvoirs publics depuis la loi de 2014, et depuis l'avènement récent des entreprises dites à mission. On constate ainsi des convergences entre

ces différentes catégories d'entreprises :

- valeurs sociales et raison d'être ;
- responsabilité sociale et environnementale ;
- commerce équitable ;
- tendance au respect du droit du travail ;
- respect des personnes et garantie de leur sécurité ;
- démocratie et autonomie dans l'entreprise ;
- alignement des pratiques et des règles sur la durabilité ;
- refus de la pollution et responsabilité environnementale assumée ;
- retravail sur la monnaie, le financement, l'assurance, pour sortir des relations de dépendance avec le système financier mondialisé et spéculatif.

Cette convergence qui se manifeste dans le contexte de nos territoires en transition économique écologique sociale et sociétale est-elle effective ou commerciale ? Se traduit-elle par une réelle modification de la gouvernance et des pratiques d'entreprise de nature à inscrire la collectivité entrepreneuriale « profitable » dans une logique de transformation sociale et sociétale effective ? Et si c'est le cas, il faudrait déterminer les éléments traduisant cette rupture avec le modèle traditionnel pour le faire converger voire l'intégrer partiellement dans l'univers d'une économie territoriale sociale et solidaire. À l'inverse, l'identification d'un non-changement des pratiques de la collectivité entrepreneuriale « profitable » dans cette évolution relativisera ces éléments. Ils ne traduiraient en fait qu'une convergence de pure forme entre les modèles, et seraient donc à dénoncer.

UN SYSTÈME DE SERVICE PUBLIC LOCAL COMPLEXE EN VOIE DE RESTRUCTURATION

L'économie publique locale est constituée d'entreprises et de sociétés – sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés publiques locales (SPL), sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), etc. – en situation d'interdépendance avec les collectivités, mais aussi de marchés et de délégations de service au secteur privé. Cela en fait un système particulièrement complexe, coûteux, et dont l'efficacité n'est pas toujours garantie. C'est la raison pour laquelle il est en cours de structuration et de mise en cohérence dans les espaces métropolitains. Ceux-ci se doivent en effet de remobiliser les services collectifs pour répondre aux nécessités d'une exigence publique renouvelée dans les bassins de vie de 450 000 habitants et plus qui les accueillent : celles de la transition énergétique et écologique grande nature à cette échelle. L'enjeu est de disposer d'une maîtrise collective réaffirmée de la production d'eau, de l'assainissement, de l'énergie, des mobilités, du logement, de l'insertion par l'activité et l'emploi.

Le sujet est celui des entreprises publiques locales en charge de ces services publics et qu'il faut fédérer, ce qui est une question lourde en termes de gouvernance publique de l'économie mixte. Le service public local repose en effet sur une cosmogonie territoriale d'entreprises, d'établissements publics ou d'associations opérateurs des collectivités, dont celles-là sont actionnaires, parties prenantes, ou leur délèguent le service public. Ces structures agissent par le fait de ces délégations, et grâce à des subventions ou via des marchés publics dont elles bénéficient. Elles sont ainsi partie intégrante du système d'action publique local, lequel doit être piloté. En principe, les collectivités maîtrisent la gouvernance de ce système de production du service public local et territorial. Celui-ci dépend toutefois de plusieurs collectivités à la fois, et de ce fait a

pris partiellement son autonomie, notamment avec la participation de tiers investisseurs au sein des sociétés publiques, ou de la dévolution longue et insuffisamment contrôlée d'un marché ou d'un service.

C'est pourquoi la reprise en main de la gouvernance et du pilotage de ce système d'entreprises publiques locales est en cours de construction dans l'ensemble de nos espaces métropolitains mis en tension sur ce point car la problématique des villes en transition se pose à leur échelle. Les SEM laissent place aux SPL, dont le capital est détenu en totalité par les collectivités locales, les cahiers des charges des opérations se précisent, les sociétés s'adaptent au bénéfice du pilotage des communes métropolitaines. De ce pilotage public relève l'articulation entre le service et son soutien ou son exécution par un très grand nombre d'entreprises ou d'opérateurs. Ceux-là appartiennent ou non à l'ESS, mais ils sont partie prenante d'une économie publique territoriale qui s'inscrit dans la dynamique de l'économie collective et en porte l'impulsion. Se pose aussi la question de la commande publique et des clauses sociales dans le contexte européen du marché concurrentiel.

UNE RESTRUCTURATION TERRITORIALE DANS LAQUELLE LES GRANDS OPÉRATEURS NATIONAUX PUBLICS ET PRIVÉS JOUENT UN RÔLE CONTRASTÉ

Il faut évoquer également le rôle que jouent dans la restructuration du service public territorial les grands opérateurs nationaux publics ou semi-publics. La SNCF, Enedis, Orange, sont déterminants pour les différentes formes d'accessibilité aux territoires ; la CDC-Banque des territoires, la BPI, jouent un rôle important dans le financement des infrastructures et de l'économie territoriale, les grands établissements bancaires coopératifs (BPCE, Crédit agricole, etc.) fournissent également à l'entreprise et aux

La transition pousse les collectivités à organiser la restructuration du service public local. Dès lors il apparaît opportun d'évaluer la force et l'enjeu de cette restructuration :

- pour l'ESS en volume d'affaire,
- pour le collectif public local en termes d'efficacité et de performance, de plus-value sociale et environnementale,
- pour la démocratie et le respect des institutions du fait du pilotage mixte entreprises/collectivité.

Il convient également d'étudier le rôle (contrasté ?) des grands opérateurs nationaux publics et semi-publics dans l'économie collective des territoires.

collectivités des outils de développement. Pour autant, est-ce que l'action de ces grands opérateurs supra-territoriaux est égale dans le tissu territorial français ? Est-ce que la logique marchande et profitable ne les conduit pas à avoir une démarche sélective au détriment de l'intérêt général dans tous les territoires ? C'est probablement une étude à mener à part entière dans cette approche de l'économie collective dans les territoires.

ORDRE PUBLIC TERRITORIAL ET ÉCONOMIE COLLECTIVE

Le service public territorial est depuis le XIX^e siècle largement dépendant du volontariat pour les secours d'urgence, le service civil ou civique et désormais le service militaire.

La dernière décennie l'a rendu interdépendant de l'ESS qui constitue, via l'une de ses familles

– les associations, mais aussi la mutualité dans le secteur sanitaire et social –, un point d'appui indispensable pour établir les capacités nécessaires à l'établissement de « l'ordre public », à savoir l'accueil, l'accompagnement et la protection des personnes. Ce mélange de service public/ESS constitue un nouvel ensemble de service non-lucratif innovant, à forte capacité inclusive mais dont les règles d'emploi ne sont pas clairement établies.

ÉTAT DES LIEUX

Le volontariat est largement présent dans le secteur :

- des Secours d'urgence aux personnes, volontariat de sapeurs-pompiers,
- du Service civique,
- de la Réserve citoyenne.

Le bénévolat honore les citoyens qui s'engagent dans :

- le social : secours alimentaire, banque alimentaire, Restaurants du cœur, cuisines solidaires, etc. ;
- l'hébergement : partage des logements, accueil, etc. ;
- la santé, l'accès aux soins, l'appui aux maraudes urbaines : SAMU social, ONG types MSF, Secours populaire, Secours catholique, etc. ;
- les capacités de secours : contribution à l'alerte et à la prévention, réseaux d'expertise (type Transaid), secours en mer (SNSM), secourisme, etc. ;
- les capacités éducatives populaires, de formation et d'information : éducation populaire, éducation spécialisée, etc. ;
- l'insertion-emploi : entreprises à but d'emploi, parrainages, accompagnement individualisé, missions locales, chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, etc.

Le poids économique du bénévolat varie selon les pays de l'OCDE mais ne cesse d'augmenter. En 2007, le CNRS relevait 1,1 million d'associations en croissance annuelle de 36 000, représentant 1 % du PIB. En 2017, le budget annuel du secteur associatif passait les 80 000 milliards d'euros, soit près de 3,5 % du PIB représentant plus que la part de l'agriculture et l'agroalimentaire avec près d'un salarié sur 10.

On connaît mal le poids économique du volontariat. Une estimation peut être faite de sa valorisation s'agissant des volontaires du service public du secours d'urgence aux personnes (200 000 sapeurs-pompiers), dont le coût pour les collectivités s'évalue en 2013 à 12 000 milliards de moins que ce qu'il coûterait s'il ne comptait que des professionnels. Il y aurait donc un intérêt à mesurer cette valeur du volontariat en complément du chiffre du bénévolat.

LA STRUCTURATION PAR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES PUBLIQUES

Plusieurs points de transformation sont à observer et à analyser :

- la structuration émergente à partir des schémas capacitaires et d'allocation des moyens au travers des conventions d'objectifs et de moyens signées avec le secteur ESS ;
- le service public (autorité organisatrice) se transforme, se replie sur la mission d'allocation des moyens et de détermination de la doctrine d'emploi garante du commun « garantie de la ressource aux capacités » ;
- l'autonomie des capacités qui se constituent et œuvrent sur le modèle de l'ESS.

Cette reconnaissance par les autorités publiques et cet accueil du volontariat et du bénévolat d'action publique au sein des capacités sociales de protection et d'accompagnement des personnes constitue un axe majeur de

l'innovation publique locale. D'où l'intérêt de repérer cette transformation dont le point clé est le suivant : élaboration et pilotage public (ou non) de la doctrine d'emploi de ces moyens et les conditions de gouvernance et d'emploi des moyens eux-mêmes.

Bénévolat et volontariat, porteurs et facteurs essentiels de la résilience sociale et sociétale au cœur de l'ESS, constituent la première force de développement et de mutation de l'économie collective territoriale.

Dans la transition, ils s'organisent dans les territoires métropolitains à partir des communes et selon un schéma capacitaire dans leur bassin de vie, ce qui permet leur efficacité et leur intégration. Les métropoles et l'État sont les autorités déterminantes de l'évolution de l'organisation de ces forces.

Dans ce contexte il s'agit d'évaluer le poids économique et l'évolution capacitaire concomitante de cette part de l'ESS en cours d'adaptation.

Il s'agit également de poser la question du droit et de la protection des personnes associatives ou volontaires, de la gouvernance de leur emploi et de la déontologie qui s'y rattache pour vérifier que cette évolution s'opère bien en conservant ces forces dans le champ de l'ESS.

Il sera observé notamment les risques de professionnalisation du volontariat et du bénévolat et le fait de basculer pour partie de ces institutions dans le champ mercantile.

Plusieurs questions seront à aborder pour préserver la nature de ces institutions de l'ESS :

quelles protection, promotion, et gouvernance du volontariat de service public, voire des services communs non marchands ?

ne devons-nous pas aller jusqu'à la proposition d'états généraux du volontariat et du bénévolat d'action publique dans l'objectif d'établir cette reconnaissance et cet accueil ou intégration au service ?

L'ÉCONOMIE COLLECTIVE DU PARTAGE : UNE DYNAMIQUE COMPORTEMENTALE TERRITORIALISÉE

L'économie du partage est un phénomène qui se développe dans les territoires : les populations concourent au service en partageant leurs capacités et en mutualisant des moyens, les collectivités et l'État sont censés assurer la sécurité et la gratuité du partage. Il s'agit là d'un développement puissant à partir de la prise de conscience collective des risques économiques et environnementaux et de la défiance envers un système économique mondialisé qui génère des inégalités.

Au-delà des critiques qui peuvent être faites sur une telle évolution : concurrence déloyale, préemption grandissante des données par les plateformes des géants du numérique et du commerce mondial, etc., cette forme d'économie est intéressante pour un renouveau de l'économie collective dans les territoires à la condition qu'elle ne constitue pas un moyen de contourner la protection sociale des personnes en situation de travail désormais inscrite dans les directives européennes.

Le service public se transforme et, dans la transition, devient un service en commun. Il bénéficie

de la dynamique de l'ESS, portée par ses acteurs et le cas échéant par les entreprises engagées dans la RSE qui, en conscience, apportent leur soutien au service public local dans cette transition.

Le système public local change d'ère. Au service public classique succède « la gestion des communs » qui, en sus des services et aménités urbaines financés par les contributions publiques (à l'usage ou par l'impôt), mettent « en commun », c'est à dire mettent à disposition d'un collectif de partage, des moyens individuels privés déjà financés et mobilisables au coût marginal.

Se pose cependant la question importante de la garantie de non-marchandisation des données de la transaction locale et celle de l'éthique de gestion. Un exemple illustre cette évolution vers une économie de partage dans les territoires : celui des mobilités, avec la mise à disposition des capacités de transport par le partage des véhicules. La collectivité organise cette mise à disposition et rend possible une évolution massive des comportements au moyen de contreparties non marchandes (mise à disposition de places de parking pour le véhicule covoitureur, accès du véhicule covoiturant aux voies rapides, mise en place d'un mode de transaction horizontal et sécurisé par la collectivité comme par exemple la *Block Chain* et les *smart contracts* (contrats intelligents), mobilisation simple, autonome, volontaire par la personne de ses propres données d'identité territoriale pour fiabiliser la relation de partage.

Cette mobilisation capacitaire au coût marginal qui peut toucher de très nombreux domaines type énergie, recyclage, monnaie locale..., jusqu'à celui de la santé et du soin suppose des plateformes numériques permettant l'identification et la mise en relation du besoin exprimé et de la capacité mise à disposition. Mais s'agissant de biens communs et d'échanges non marchands, l'usage de la plateforme doit répondre à des règles et offrir des garanties de gratuité et de respect des personnes. Cette évolution serait également un moyen de lutter sur le terrain contre l'« ubérisation » de la société.

L'économie collective territoriale dispose ainsi d'un autre potentiel de développement, qui reste à évaluer, sur le fondement de la croissance d'une économie du partage. Ce développement repose pour partie sur l'aptitude des collectivités à combiner les services et créer les services communs fondés sur ce principe d'une économie du partage, comme par exemple les plateformes numériques « publiques » de l'offre sociale ou de service public combinée (voir ci-dessus les mobilités) pour lesquelles les collectivités, entreprises ou opérateurs publics peuvent jouer le tiers de confiance des Communs du service social et solidaire.

Cette évolution, qui finalement retrouve les sources de la coopération et du mutualisme mais sous d'autres formes, mérite d'être analysée et évaluée.

EN GUISE DE CONCLUSION PROVISoire

L'économie collective territoriale est en croissance dans les territoires sous l'effet des contraintes et dans l'environnement des mutations. Elle peut se renforcer selon cinq axes :

- par la restructuration dynamique des opérateurs territoriaux de service à la population s'agissant des bassins de vie métropolitains ;
- par le développement d'une économie du partage entre parties prenantes qui entre dans le champ de l'économie non lucrative portée par l'économie sociale et solidaire ;
- par l'évolution de l'entrepreneuriat « profitable » au bénéfice d'un entrepreneuriat « responsable » ;
- par l'action des autorités territoriales organisatrices au bénéfice du renforcement

des capacités de services volontaires et bénévoles ;

- par l'action des grands opérateurs publics ou semi-publics nationaux.

Il s'agira d'objectiver cette évolution qu'il convient bien entendu d'évaluer.

Ces dynamiques supposent pour s'entretenir, l'émergence de fonctions d'autorité organisatrice au sein des métropoles, elles-mêmes à évaluer, et portant sur la maîtrise des outils de l'économie mixte et de SPL d'une part, sur l'organisation capacitaire des services bénévoles et volontaires d'autre part, et sur l'organisation des outils de l'économie du partage en dernier lieu.

C'est aussi peut être sur cette notion d'autorité organisatrice qu'il convient de travailler pour mieux analyser et mesurer l'aptitude de nos territoires et de leurs parties prenantes à rebondir et à organiser la résilience dans la transition écologique économique et sociale à laquelle nos sociétés sont confrontées.

LES AUTEURS

PHILIPPE BANCE est professeur des universités en économie, université des Antilles et UMR CNRS Laboratoire caribéen des sciences sociales (LC2S), président du Conseil scientifique international du CIRIEC et directeur de la collection « Economie publique et économie sociale » aux Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH).

PIERRE BAUBY, docteur et chercheur en sciences politiques, est président de l'association Reconstruire l'action publique (RAP).

JEAN-MARIE FESSLER, ancien directeur d'hôpital (1978-1991) et des établissements de soins de la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (2001-2010), expert auprès du Conseil de l'informatique hospitalière et de santé (1991-1996), conseiller du président de la MGEN (2010-2017), docteur en éthique médicale et en économie de la santé, professeur associé de Stanford depuis 2006, président du Conseil scientifique de l'Institut Montparnasse, auteur d'articles et livres, dont *Infoéthique et santé publique* (http://www.ethique.sorbonne-paris-cite.fr/sites/default/files/fessler_2004_-_infoethique_et_sante_publique.pdf).

CATHERINE GRAS est fonctionnaire (ENA, Promotion Léonard de Vinci) du ministère de l'Économie et des Finances (1985-2011), négociatrice permanente de la France auprès des Nations unies (1999-2002), directrice d'administration centrale au ministère de l'Économie (2009-2011), cheffe de mission au CGEFI (2011-2018), philosophe de formation (École normale supérieure) et *Executive Coach* HEC (spécialiste en créativité et de la transformation des organisations publiques), présidente fondatrice de Galilée.sp et de son conseil d'orientation. Auteur de plusieurs ouvrages pour Galilée.sp (<https://galileesp.org/>).

MICHEL PAPAUD est préfet, directeur général des services de Grenoble-Alpes Métropole, et membre du Conseil d'orientation du CIRIEC-France.

NATHALIE REY est maître de conférences en économie, université Sorbonne Paris Nord.

Le **CIRIEC-France** est la branche française du CIRIEC-International (**Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative**), dont le siège est à Liège en Belgique, organisation scientifique internationale non gouvernementale créée en 1947 par le professeur Edgard Milhaud, ancien collaborateur de Jean Jaurès et proche de Léon Blum, professeur d'économie politique à l'université de Genève, grand militant de la Paix et de l'intérêt général.

Les objectifs du centre sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux relatifs aux secteurs économiques et aux activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif. Ainsi, dans ces différents domaines, le **CIRIEC** développe des travaux qui intéressent tant les universitaires que les autorités publiques et les gestionnaires d'organisations, en animant un réseau scientifique international de plus de 700 chercheurs et experts en économie publique et en économie sociale et solidaire.

Le **CIRIEC-International** est organisé en sections nationales ou membres collectifs : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chypre, Colombie, Espagne, France, Italie, Japon, Mexique, Portugal, Turquie, Venezuela. Il est dirigé par Bernard Thiry, ancien président du directoire d'ETHIAS, groupe d'assurances belge sous contrôle public et mutualiste.

Le **CIRIEC-France** est présidé par Alain Arnaud, ancien président de la Mutualité de la fonction publique (MFP) et de la Banque française mutualiste (BFM), administrateur honoraire de la Mutualité française, président du CIRIEC-International et président de la Fondation Edgard-Milhaud. Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, ancien secrétaire général du Gouvernement et Marcel Caballero, fondateur de l'ICOSI, sont présidents d'honneur.

Les principales activités du **CIRIEC-France** sont la publication de travaux universitaires ou de recherche, sous la forme d'ouvrages, l'organisation de conférences, colloques ou dîners-débats sur des thèmes d'actualité et la publication d'un bulletin mensuel, *les Brèves*. Parmi les publications de travaux, les plus récents : *L'action publique dans la crise* (2012), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques* (2014), *Quel modèle d'État stratège en France ?* (2016), *La transversalité de l'économie publique et de l'économie sociale* (2017), *Éducation et intérêt général* (2018).

Le **CIRIEC-International** coordonne les activités du réseau scientifique au niveau mondial et en publie les travaux dans la revue internationale *Les Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* qui a succédé aux *Annales de l'économie collective* fondées en 1908 par Edgard Milhaud.

Le monde traverse une période de profonde et rapide transformation qui s'avère encore plus aiguë sous l'effet des diverses transitions (numérique, environnementale, sociétale, etc.). À l'horizon se profilent de nouveaux ordres mondiaux avec des approches et des conséquences bien différentes en réponse aux principaux problèmes du 21^e siècle que sont la pauvreté, la détérioration de l'environnement, le recul de l'emploi et l'affaiblissement de la démocratie politique et économique. Les modèles économiques tournés vers l'intérêt général et la satisfaction des besoins réels des individus, qu'ils relèvent de la sphère publique ou de l'économie sociale et solidaire, doivent servir de piliers à un nouveau développement économique socialement responsable et durable, et apporter des réponses satisfaisantes à ces défis mondiaux. C'est dans cette démarche que le **CIRIEC** entend s'inscrire et apporter sa contribution scientifique à la recherche d'une société plus équilibrée, plus juste et plus solidaire.

CIRIEC-France

7, passage Tenaille – 75014 Paris – tél : +33 (0)1 40 52 85 49 – courriel : info@ciriec-france.org

www.ciriec-france.org

www.ciriec.ulg.ac.be

OUVRAGES DU CIRIEC FRANCE

publiés dans la collection

« Économie publique et économie sociale » (PURH)

2018

Éducation et intérêt général, Philippe Bance et Jacques Fournier (dir.), voir

► <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100398550&fa=description>

2016

Quel modèle d'État stratège en France ?, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur

► http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/11/etat_strategie_open.pdf

2015

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

Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur

► http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/07/L-internalisation-des-missions_9791024003955.pdf

2012

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

► http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/07/L-Action-publique-dans-la-crise_9791024002521.pdf

Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe?, Philippe Bance (dir.), Krystof Haavik (trad.), voir

► <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100514530>