

# **Privatisations et affaiblissement des services publics : nouvelle régulation et conséquences sociales**

Pierre LE MASNE (GEDES, Université de Poitiers)

## *Résumé*

Cette contribution analyse les politiques de privatisation des entreprises et des services publics menées en France ; ces politiques sont liées à l'établissement de nouvelles formes de régulation économique dont certaines conséquences sociales sont négatives. Des services publics rénovés et puissants pourraient être des éléments importants d'une régulation keynésienne retrouvée.

## **1. INTRODUCTION**

La privatisation et l'affaiblissement des services publics constituent une évolution importante des 20 dernières années en France et en Europe. Ces privatisations sont liées à la crise et surtout aux nouvelles politiques de l'État. Elles modifient la régulation économique et ont des conséquences sociales importantes.

Selon L. DUGUIT (1923), « *Relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* ». Plusieurs catégories de services publics existent : les services publics régaliens (défense, justice, police), les services publics relevant de l'État-Providence (éducation, santé, action sociale, culture), les services publics de réseau (poste, télécommunications, transport, énergie), enfin les services publics locaux. On s'attache principalement aux services relevant de l'État-Providence ainsi qu'aux services de réseau, les deux autres catégories de services publics ayant été moins affectées par les évolutions récentes. Les entreprises publiques concurrentielles se situent au delà du service public.

La première partie examine les relations entre internationalisation, crise et affaiblissement des services publics. La deuxième partie s'intéresse aux changements dans la régulation et à ses conséquences sociales. La troisième partie montre l'intérêt d'un retour à une régulation keynésienne dans un cadre européen où les services publics retrouveraient tout leur rôle.

## **2. MONDIALISATION, NOUVELLES FORMES DE LA PRODUCTION ET AFFAIBLISSEMENT DES SERVICES PUBLICS**

On s'intéresse à la mondialisation et la crise, puis aux changements dans les formes de la production, enfin on examine les relations avec l'affaiblissement des services publics et des entreprises publiques.

### **2.1. Réorganisations internationales et mondialisation**

La mondialisation est analysée ici comme un processus de réorganisation des économies nationales et de l'économie mondiale, engagé à la fin des années 1970 en réponse à la crise de rentabilité, à la réduction de la croissance et à la montée du chômage (PETRAS, VELTMEYER, 2002). Des stratégies de réponse se mettent en place, de la part des grands groupes économiques et des États ; elles sont inséparables d'un changement dans les modes de régulation du capitalisme. À partir de la fin des années 1970, le compromis keynesien s'affaiblit. Ce compromis, établi dans le contexte de la Libération et de la guerre froide, accordait un grand rôle en France et dans les autres pays européens aux entreprises publiques et aux services publics. Les idées keynesiennes sont attaquées par une idéologie néolibérale très puissante. La finance privée, dont l'importance avait été réduite dans l'après-guerre, retrouve son importance ; la libéralisation financière et l'accroissement de la mobilité internationale du capital favorisent la rupture des compromis sociaux. Avec un taux de chômage très élevé, les salariés sont de moins en moins en situation de peser sur les événements. D'importants programmes de privatisation prennent place. La nouvelle réglementation européenne conduit à partir des années 1990 à réduire l'importance des entreprises et services publics.

### **2.2. Les formes nouvelles de la production et la crise**

De nouvelles façons de produire se mettent en place et on s'éloigne progressivement du fordisme et de la production de masse de l'après-guerre. La baisse du profit conduit à recourir de façon encore plus approfondie aux applications technologiques de la science. On va vers une « *économie du savoir* » ou un « *capitalisme high tech* » (HAUG, 2002). L'utilisation de l'informatique et des technologies de la communication est généralisée. La R&D joue un rôle fondamental pour la conception de nouvelles techniques de production ou l'élaboration de produits nouveaux. Les nouveaux systèmes technologiques nécessitent une main d'œuvre bien plus qualifiée qu'auparavant. Les entreprises emploient très peu de salariés pour la production ; la main d'œuvre déqualifiée est largement rejetée de l'industrie et éprouve des difficultés à trouver un emploi.

La mise en place des nouveaux systèmes technologiques a conduit à partir du milieu des années 1980 à une certaine remontée de la productivité du capital dans l'industrie et à une forte augmentation de la productivité du travail. Toutefois, la sortie de crise bute sur différents obstacles (HUSSON, 2002) et la remontée du taux de profit à partir de 1985 n'a pas permis, notamment à cause de la financiarisation, de retrouver des taux d'investissement et de croissance élevés.

Les nouveaux systèmes industriels sont très internationalisés et s'organisent sur de larges espaces productifs. L'internationalisation présente de nombreux avantages pour les grands groupes. La taille du marché permet en particulier aux grands groupes d'étaler les importantes dépenses en R&D sur des séries plus longues. Dans un certain nombre d'industries et de pays, le marché national représente moins de la moitié du total des activités. Les réorganisations internationales de la production rendent l'espace de l'État-nation étroit et favorisent le développement de structures étatiques supranationales, comme l'Union Européenne. Des choix sont à faire, entre une internationalisation très poussée, qui exclut une véritable régulation, et une régionalisation des espaces productifs, avec la possibilité de trouver de nouvelles formes de régulation dans un cadre régional.

### **2.3. La réduction du rôle des entreprises et des services publics et ses raisons**

Du fait des privatisations, le poids des entreprises publiques dans l'économie française s'est considérablement amoindri (INSEE, 2002). Alors que les entreprises publiques représentaient 19,3% des effectifs et 25% de la valeur ajoutée de l'économie nationale en 1985, elles n'emploient plus que 7,8% de la population active et ne réalisent plus que 11,5% de la valeur ajoutée en 2000. Le secteur public représente encore 29% des actifs physiques des sociétés non financières en 2000 (cette importance tient aux investissements des entreprises de réseau), mais le chiffre était de 47% en 1985. En 1985, les entreprises publiques employaient 60% des salariés des banques et des assurances, alors qu'aujourd'hui leur importance dans ce secteur est résiduelle. Le secteur public est constitué désormais de quelques grands réseaux (comme SNCF, EDF, GDF, CEA, Air France) ; la privatisation de certains de ces réseaux est prévue ou en cours.

Un vaste mouvement de privatisations s'est également produit dans les pays de l'OCDE. Selon GÖNENC, MAHER et NICOLETTI (2000), alors que les entreprises publiques effectuaient plus de 10% du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE (en dehors de l'Amérique du Nord et du Japon), ces entreprises ne représentent plus une part importante des activités que dans un petit nombre de pays. Les privatisations ont concerné dans les années 1980 les entreprises publiques des secteurs concurrentiels puis ont visé de plus en plus dans les années 1990 les services d'utilité publique, les télécommunications et les transports. MEGGINSON et NETTER (2001) dressent un bilan des opérations de privatisations dans le monde et montrent en particulier que la baisse de l'influence des entreprises publiques a été encore plus forte dans les pays à faible revenu, tombant de 16% du PIB au début des années 1980 à environ 5% aujourd'hui.

Les raisons des privatisations sont de différents ordres. Il faut souligner l'importance très forte des idées néolibérales qui mettent en avant l'inefficacité des entreprises et services public et la nécessité de réduire les dépenses publiques (ces points seront discutés plus loin). D'autres raisons ont incité à ces politiques. Les dépenses publiques ont progressé à partir du milieu des années 1970. Les impôts augmentent, pour les entreprises et les ménages, même si à partir de 1985 les

entreprises et les ménages les plus aisés sont relativement épargnés par ces augmentations. Les impôts réduisent le profit des entreprises, qui souhaitent la réduction des dépenses publiques et des privatisations. Les privatisations offrent aux entreprises privées des possibilités de profit dans de nouveaux secteurs ; les entreprises d'assurance souhaitent la réduction du rôle de l'État en matière de santé et de retraites. L'idée est avancée qu'en supprimant des barrières au redéploiement du capital, le taux de profit va s'accroître et que la croissance sera stimulée.

### **3. LES CHANGEMENTS DANS LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SOCIALES**

La régulation des années 1970 est analysée, puis on s'intéresse au nouveau contexte, aux nouvelles régulations et à leurs conséquences sociales.

#### **3.1. La régulation dans l'après-guerre et jusqu'aux années 1970**

La croissance rapide de l'après-guerre est inséparable du maintien pendant une longue période d'un taux de profit et d'un taux d'investissement très élevés. Les pays européens se lancent au sortir de la guerre dans un processus de rattrapage, adoptent les technologies et les modes de consommation américains. Un cercle vertueux s'instaure entre fort investissement, fort progrès de la productivité du travail, évolution favorable de la productivité du capital, fort profit, et forte augmentation de la demande. Le taux de profit est géré de telle manière que la demande augmente régulièrement, pour l'investissement mais aussi pour la consommation et les salaires.

Ce système n'aurait pu se mettre en place sans des conditions créées par les États, à l'échelle internationale et nationale. Au niveau international, c'est la « *Pax americana* », le système de taux de changes fixes, le contrôle des mouvements de capitaux financiers, des compromis entre États permettant à chacun d'entre eux de mener des politiques nationales de façon assez indépendante ; le faible degré d'internationalisation au sortir de la guerre facilite l'exercice de politiques autonomes. Au niveau national, et notamment en Europe, l'« *État-providence national keynesien* » (JESSOP, 2002) intervient très fortement. Cet État limite le pouvoir financier des groupes privés (avec par exemple la séparation entre les banques de dépôt et les banques d'affaires), subordonne les systèmes financiers à une logique d'investissement. En France et dans d'autres pays européens, l'État intervient très fortement dans l'économie par un réseau dense d'entreprises publiques dans l'énergie, les transports et télécommunications, mais aussi la banque et l'assurance. Il organise un compromis social très large, qui comporte différentes dimensions.

L'État organise le compromis capital-travail, en intégrant progressivement les salariés dans la consommation de masse permise par le développement de la production, en obligeant les entreprises à négocier les augmentations de salaires. Dans chaque branche industrielle s'organise un oligopole national, stabilisé par

l'État et par des négociations salariales de branches. Les entreprises publiques interviennent également dans la gestion du compromis capital-travail ; par exemple Renault joue dans les années 1960 le rôle d'un phare social, les « *acquis sociaux* » obtenus dans cette entreprise (congrés payés) pouvant faire l'objet d'une généralisation ensuite.

Le compromis social assure aussi le droit à la santé et le droit à l'éducation. Les institutions de la sécurité sociale mettent sur pied et améliorent progressivement des systèmes de santé et de retraite. Les institutions de l'Education nationale accroissent constamment leur rôle, scolarisent toujours plus longtemps. Elles ouvrent la possibilité d'une promotion sociale ; un ouvrier peut espérer que ses enfants seront cadres ou enseignants. La construction de logements sociaux permet de concrétiser un droit au logement. Dans l'après-guerre, les salariés ont été insérés politiquement et économiquement (BOYER, 1999). À la lumière du keynesianisme, l'État social n'est plus seulement considéré comme une charge, mais comme un « *stabilisateur économique et politique interne contribuant à régénérer les forces de la croissance économique et à protéger l'économie contre une profonde spirale récessionniste* » (OFFE, 1997, p. 82). Les institutions étatiques mettent en place un système de légitimation, adossé à un système de droits économiques et sociaux (HABERMAS, 1978).

L'efficacité économique de la France des années 1960 peut être rappelée en quelques chiffres : sur la période 1960-73, le taux de croissance du PIB est en moyenne de 5,4% , le taux d'investissement de 23,8%, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi de 0,7%. Les Grandes Entreprises Nationales (GEN), entreprises publiques de réseau, jouent un rôle fondamental pour l'investissement : en 1970-73, leur taux d'investissement est en moyenne de 35,3% alors que celui des autres sociétés est de 20,5% ; elles contribuent à faire remonter le taux d'investissement de l'ensemble des sociétés de 1,5%. Dans la période 1975-1982, l'État utilise les GEN ( dont le taux moyen d'investissement atteint 48,3%) pour soutenir l'investissement. Au contraire, à partir du milieu des années 1980, les GEN ne sont plus incitées par l'État à investir, et en 1994-96 leur taux d'investissement retombe à 20,4%.

### **3.2. Le nouveau contexte de la régulation depuis les années 1980**

La régulation se situe à la jonction de l'économie et de la politique. Les institutions politiques organisent et facilitent l'investissement, la création d'emplois, l'établissement de compromis sociaux ; elles interviennent dans le partage de la valeur ajoutée entre profits et salaires. Le politique a joué un rôle important dans le changement de régulation, avec la volonté à partir de 1982-83 de réduire et de restructurer l'action de l'État. Si on se place dans le cadre braudelien d'une société à deux ordres, un ordre économique et un ordre politique, l'ordre politique adhère aux stratégies proposées par l'ordre économique et les grands groupes privés. L'État souhaite un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux entreprises. Les appareils étatiques subissent les conséquences de la crise fiscale et du chômage.

Les idées néolibérales confortent les nouvelles stratégies en attaquant les modes traditionnels d'intervention de l'État. Le discours néoclassique traditionnel (qu'un auteur comme M. BOITEUX (1999) continue à considérer tout à fait valable) justifie dans un certain nombre de cas (externalités, biens publics, monopoles naturels et rendements croissants) l'intervention de l'État ; le discours néolibéral insiste au contraire sur la nécessité de réduire très fortement (ou de supprimer) le domaine laissé aux monopoles naturels. La concurrence peut pénétrer dans de nombreux domaines où elle est absente, les entreprises publiques peuvent facilement être privatisées et le bien-être des consommateurs sera amélioré par ces privatisations. En réalité les entreprises de service public qui sont privatisées font souvent place à des oligopoles ou monopoles privés, dont les stratégies de prix ou d'investissement s'éloignent de l'intérêt public. En réduisant le domaine sur lequel s'exerce le monopole naturel, on prive les systèmes de péréquation d'une partie de leurs ressources, et le coût du service public doit être financé par l'État. Le discours néolibéral insiste aussi sur la nécessité d'une certaine inégalité pour inciter au travail ; la pauvreté découlant de la déréglementation sociale est considérée comme un état transitoire vers un système plus efficace. Un État minimal est supposé stimuler l'innovation et la productivité, alors qu'il conduit en réalité au sous-investissement dans l'éducation et dans les infrastructures.

L'internationalisation de la production et la libéralisation financière favorisent les changements de régulation. Les groupes transnationaux effectuent souvent la majorité de leurs activités à l'étranger. Ces groupes considèrent l'espace national d'abord comme une base compétitive pour leur production, ensuite comme un débouché. Ils sont réticents à des augmentations de salaires en France, qui peuvent mettre en cause leur compétitivité internationale. Ils sont moins intéressés par le maintien d'un large compromis social national, dans lequel les augmentations de la masse salariale ont un effet bénéfique sur la demande intérieure. Les systèmes économiques sont moins autocentrés, et dans bien des secteurs industriels on est passé d'une logique d'oligopole national à une logique d'oligopole mondial, dans lequel l'État-nation ne peut plus intervenir pour organiser un compromis social. La libéralisation financière rend plus difficile la régulation. Les groupes font constamment pression sur l'État pour réduire les compromis sociaux. Certains groupes multinationaux de grands pays ont une taille supérieure à celle des monopoles nationaux des pays de dimension moyenne, ce qui fait disparaître les avantages de taille des monopoles nationaux. L'argument de l'internationalisation ne doit toutefois pas être exagéré. Des systèmes productifs internationalisés peuvent être régulés si les mouvements financiers sont maîtrisés et si l'État sait adapter son action. Le flou du discours autour d'une « *mondialisation inéluctable* » favorise souvent une argumentation défavorable à l'intervention de l'État.

Les évolutions de la croissance et de l'emploi sont défavorables, malgré le rétablissement du profit. Le taux de croissance du PIB est passé de 4,9% en moyenne annuelle en 1971-73 à 2,8% en 1974-79, 2,4% en 1980-89, 1,8% en 1990-2002. Le taux d'investissement des sociétés se réduit de période en période, passant de 22% en 1971-73 à 20,4% en 1974-79, 19,7% en 1980-89, 19,2% en

1990-2002. Le taux de profit des sociétés est remonté à partir du milieu des années 1980 et a retrouvé (jusqu'en 2000) des niveaux équivalents à ceux du début des années 1970. Le partage de la valeur ajoutée est redevenu très favorable aux entreprises : la part de la rémunération des salariés ne représentant plus que 63,5% de la valeur ajoutée en moyenne en 1998-2001. Mais, à cause de l'importance du prélèvement financier sous forme d'intérêts et de dividendes, le profit restant dans l'entreprise est plus faible qu'au début des années 1970 et l'investissement ne remonte pas de façon stable. L'investissement public a eu tendance à se réduire : selon C. DEMONS (2002) il ne représente plus en 1997 que 85% de celui de 1991. Les privatisations et l'affaiblissement des services publics, même s'ils ne peuvent pas tout expliquer, ont contribué de façon significative aux évolutions.

L'emploi subit les conséquences des évolutions précédentes et de la déréglementation du marché du travail. L'emploi total en nombre de personnes passe de 22,191 millions en 1980 à 24,924 millions en 2001, soit une augmentation de 11,2%. Mais l'emploi total à temps plein passe de 21,709 millions à 23,521 millions en 2001, soit une augmentation de seulement 8,3% ; une partie de l'augmentation de l'emploi total s'explique par l'accroissement du temps partiel. L'emploi total hors services administrés et à temps plein stagne (16,954 millions de personnes en 1980 et 17,115 millions en 2002), ce qui illustre la difficulté des entreprises dans l'économie de haute technologie à créer des emplois ; le secteur non marchand a au contraire créé des emplois. Les situations dérogatoires par rapport au contrat à durée indéterminée et au travail à temps plein se multiplient.

### **3.3. Nouvelle régulation et conséquences sociales**

Le taux de chômage est structurellement élevé, atteignant 10,7% en moyenne sur la période 1990-2002. La proportion d'actifs occupés à temps partiel est en mars 2002 de 16,2% et le taux de sous-emploi parmi les emplois à temps partiel de 31,6%. La précarité des emplois s'est fortement accrue. Les salariés non qualifiés sont particulièrement touchés par le chômage : le chômage atteint 14,1% en mars 2002 pour les sans diplôme (contre 5,7% pour les Bac + 2 et plus), 11,4% pour les ouvriers (contre 3,8% pour les cadres supérieurs). Avec l'élargissement de la division internationale du travail, certaines industries peu qualifiées délocalisent massivement : le textile-habillement passe de 764 000 emplois en 1970 à 198 000 emplois en 2001.

Le chômage structurel est le facteur premier de la montée de la pauvreté et des inégalités. Si on tient compte de l'extension du travail à temps partiel, les inégalités de revenus entre salariés se sont accrues (CONCIALDI, 2001). Les bas salaires et les travailleurs pauvres se sont multipliés. Les inégalités progressent, aussi bien au niveau du revenu que du patrimoine (PIKETTY, 2001). La fiscalité donne moins d'importance à l'impôt sur le revenu et est de moins en moins progressive (LE MASNE, 2002) ; en 2003 la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu tombe en dessous de 50%.

Chômage, pauvreté et inégalités ont accru le besoin d'interventions de l'État. La part des prestations sociales dans le PIB a augmenté jusqu'au milieu des années 1990, passant de 25,3% en 1981 à 29% en 1995, mais ensuite une légère diminution s'est produite et cette part ne représente plus que 28,5% du PIB en 2000. Ces prestations jouent un rôle vital pour une partie de la population. Les minimas sociaux viennent en aide à environ 6 millions de personnes pour lesquelles elles constituent un filet de sécurité ; le RMI est versé à 1,09 millions de personnes et bénéficie au total à 2,1 millions de personnes en 2002.

La régulation sociale de l'État s'exerce de façon nouvelle. L'ampleur du problème du chômage est partiellement dissimulé par des changements dans les règles d'enregistrement (apparition des dispensés de recherche d'emplois, création en 1995 d'une catégorie exerçant des activités réduites). L'indicateur officiel du chômage DEFM1 recense en 2001 seulement 47% des personnes en sous-emploi ou au chômage, pour 75% en 1981 (CERC, 2001). La proportion de chômeurs non indemnisés est passée de 34% en 1982 à 46% en 1998 et les indemnités de chômage ont diminué ; mais le chômeur en fin de droit pourra demander le RMI. Il ne s'agit plus de mettre en situation certaines catégories sociales de sortir de la précarité ou de la pauvreté. Le chômage incite fortement au travail mais est en même temps très excluante. Les politiques du logement et les politiques de l'éducation sont moins ambitieuses. Alors que les besoins en éducation augmentent dans l'économie de haute technologie, les dépenses pour l'éducation ont vu leur part dans le PIB légèrement diminuer à partir du milieu des années 1990, passant de 7,4% du PIB en 1993 à 7,0% en 2001. Le système éducatif se préoccupe moins d'« *égalité des chances* » ou de promotion sociale.

La redistribution est moins verticale, compte tenu de l'évolution de la fiscalité. Dans les années 1970, la redistribution n'était pas concentrée sur des populations pauvres ou à la limite de la pauvreté, mais concernait aussi les couches moyennes. Dans un contexte de chômage réduit, les politiques sociales avaient des objectifs plus larges, visant à donner à chacun, au travers d'un certain nombre de droits, les conditions de l'insertion économique, sociale et politique. Les politiques actuelles sont revenues, de façon plus traditionnelle, à une lutte contre la pauvreté qui rend moins pénibles les situations mais aussi moins visibles les problèmes.

Les politiques sociales des années 1970 relevaient d'une logique centrée sur le salariat. La rémunération de la force de travail était envisagée de façon large et incluait la couverture de la maladie, du chômage de la retraite. La volonté du patronat est de passer progressivement d'une logique de sécurité sociale à une logique d'assurance dans laquelle le salarié organiserait lui-même en partie les conditions de sa couverture maladie ou retraite, en liaison avec des organismes privés.

Des entreprises comme la SNCF, la Poste ou France-Télécom diminuent leur emploi et n'embauchent plus beaucoup de jeunes, surtout sur des postes à statut garanti. L'État s'intéresse de moins en moins directement à la gestion des entreprises publiques et le secteur public s'est rétréci. Le Parlement discute de

moins en moins des objectifs et du fonctionnement des entreprises publiques. Une partie du pouvoir économique a été transférée des groupes publics aux groupes privés, ce qui dévalorise le pouvoir politique. Le politique apparaît impuissant.

Alors que les gouvernements successifs ont affiché leur volonté de réduire les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires, ces derniers ont néanmoins augmenté. L'augmentation est forte jusqu'au milieu des années 1980, puisque le taux de prélèvements obligatoires passe de 37,9% du PIB en 1978 à 43,7 en 1985, pour se stabiliser ensuite, atteignant 43,9% du PIB en 2002. La progression des besoins d'intervention sociale, de santé et d'éducation rend très difficile toute diminution des prélèvements obligatoires. Au Royaume-Uni, les ressources courantes des administrations publiques qui représentaient 39,9% du PIB en 1974 et qui étaient descendues à 35,9% en 1993 sont remontées à 39,6% en 2000 (OCDE, 2001).

La régulation sociale s'est désynchronisée de la régulation économique. L'État s'est retiré progressivement de la production économique, en se spécialisant dans les tâches d'accompagnement économique et social. Certains groupes sociaux ont été profondément déstabilisés par les évolutions, en particulier les ouvriers et employés peu qualifiés, touchés par le chômage et la précarité, conscients de la réduction des possibilités d'ascension sociale pour leurs enfants, légitimement inquiets de l'avenir des systèmes de santé et de retraite.

#### **4. UNE NOUVELLE RÉGULATION DANS UN CADRE EUROPEEN ?**

Les problèmes précédents incitent à réfléchir à de nouvelles formes de régulation et au rôle que pourraient y jouer des services publics rénovés.

##### **3.1. La nécessité de nouvelles formes de régulation et les choix possibles**

Trois modèles de régulation sont aujourd'hui possibles en France et en Europe :

- un modèle du statu-quo, qui prolonge les équilibres actuels ; l'État-Providence est débordé par les demandes qui lui sont adressées et réduit encore plus ses ambitions en matière d'éducation, de santé ou de protection sociale.
- un modèle britannique de régulation, d'inspiration néolibérale, privilégiant une croissance extravertie. L'État se concentre sur ses prérogatives régaliennes, se dégage de l'éducation et de la santé, admet que les grands réseaux soient gérés par des groupes privés. La croissance est lente, l'investissement réduit, les services publics sont en mauvais état, mais certaines entreprises font de bonnes affaires.
- un troisième modèle de régulation, d'inspiration néokeynesienne, pourrait se développer en Europe. Ce modèle de régulation serait adapté à une économie de haute technologie centrée sur un vaste espace économique. Cette régulation favoriserait un développement plus autocentré, plus régionalisé que mondialisé. Elle nécessiterait une re-réglementation financière de l'espace européen.

Le temps de travail directement nécessaire à la production est limité dans les économies très avancées. La réduction de la durée annuelle du travail et la réduction du temps de travail au cours de la vie représentent des tendances historiques essentielles dans des sociétés où la productivité du travail progresse rapidement ; parallèlement les emplois de l'éducation, de la santé, de la recherche, même s'ils n'ont pas de rentabilité immédiate, ont une utilité sociale très forte à long terme. Les coûts sociaux du chômage et de la précarité sont élevés et la réduction du temps de travail est nécessaire. Une régulation néokeynesienne exige un niveau élevé de dépenses publiques, admissible par la population s'il est associé à une fiscalité plus progressive en fonction du revenu. Cette régulation s'appuierait sur un compromis capital-travail plus large, réconcilierait l'économie et le social par une augmentation du nombre d'emplois. Elle s'appuierait sur des services publics rénovés et des entreprises publiques efficaces.

#### **4.2. Le rôle des services publics et des entreprises publiques de réseau dans une régulation néokeynesienne**

On distingue les services publics de l'État-Providence des réseaux.

##### 4.2.1. Les services publics d'éducation, recherche, santé et retraite

Le besoin d'éducation est fondamental dans les économies contemporaines ; l'éducation doit être très développée et ne délaissier personne. L'appel à l'immigration de main d'œuvre très qualifiée ne doit pas devenir le remède structurel à l'insuffisance du système de formation, comme dans certains pays anglo-saxons. Le système éducatif doit également favoriser la mobilité sociale, donner à tous des possibilités d'accès aux formations prestigieuses et aux emplois gratifiants, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. La nécessité de développer la recherche est importante. La Dépense intérieure en recherche et développement (DIRD) a diminué en part du PIB en France, de 2,42% du PIB en 1990 à 2,15% en 2000. Dans l'Union Européenne (1,88% en 2000) la DIRD est désormais inférieure à la moyenne de l'OCDE (2,24%). Des pays comme la Suède (3,78%) ou la Finlande ont des taux de DIRD bien supérieurs à celui de la France ou du Royaume-Uni (1,86%). Ces fortes dépenses de recherche sont associées pour la Suède à une balance des paiements technologiques fortement positive et à des taux de couverture industriels très élevés. En France le taux de couverture de la balance des paiements technologiques est seulement de 87% en 2000 ; la France a « décroché » de la recherche dans des domaines essentiels (LE HIR, 2003).

Les systèmes de santé et de retraite sont aujourd'hui confrontés à un certain nombre d'incertitudes. Dans des économies très développées, il est normal que la part des dépenses de santé dans le PIB progresse. Un système de santé public comme celui de la France est efficace, même si des progrès sont toujours possibles, à des coûts nettement moins élevés par exemple que celui des États-Unis<sup>1</sup>. Les

---

<sup>1</sup> Les études de l'OMS sur l'efficacité du système de santé classent la France en tête, si on prend en compte un ensemble d'indicateurs. Les dépenses de santé représentent 13% du PIB aux États-Unis en

évolutions financières récentes ont fait mieux comprendre les risques liés aux systèmes de retraites par capitalisation. Des systèmes de santé et de retraite efficaces constituent, pour reprendre la logique de HABERMAS ou OFFE, une force de légitimation puissante. Il est parfois avancé que les dépenses sociales mineraient la compétitivité industrielle de la France et de l'Europe par rapport aux concurrents. P. DE GRAUWE (2003) montre que la compétitivité a d'autres aspects que les coûts directs et implique la capacité à innover, liée à la qualification et à la motivation de la population ; il établit que les pays qui ont la compétitivité la plus élevée (à la notable exception des États-Unis) dépensent en moyenne plus pour la sécurité sociale : les systèmes de sécurité sociale affectent positivement la productivité et la capacité à innover. La libéralisation de l'éducation et de la santé, évoquée aujourd'hui dans le cadre des négociations de l'OMC sur le commerce des services, conduit au contraire à des coûts élevés en matière de santé et à un recul du droit à l'éducation.

#### 4.2.2 Services publics de réseau et entreprises publiques

Adam Smith admettait déjà la nécessité d'une intervention de l'État pour les routes ou les ponts. Les réseaux de l'énergie, des transports et des télécommunications sont caractérisés par de forts rendements croissants. Un réseau de transport ou d'électricité offrant des prestations de qualité et à bas prix favorise l'ensemble du système industriel d'un pays par rapport à celui des concurrents.

L'approche actuelle de l'Union Européenne est très restrictive en matière de services publics de réseau. L'article 86 du Traité d'Amsterdam prévoit que des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général obtiennent des « *droits spéciaux ou exclusifs* » ; mais il précise que les entreprises publiques sont soumises aux règles générales de la concurrence, ce qui réduit de façon drastique les possibilités d'action des entreprises publiques chargées d'un service d'intérêt général. L'interdépendance sociale ne fonde plus, comme pour DUGUIT, le service public, et le respect des règles de la concurrence prévaut. Le cadre européen conduit au démantèlement des monopoles publics français et des systèmes de péréquation en place.

Les entreprises publiques de réseau jouent un rôle positif pour l'investissement ou l'emploi, favorisent l'établissement de droits universels (au courrier ou à l'électricité) et facilitent l'établissement de compromis sociaux ; des exemples récents ont montré les carences de certaines entreprises privées en matière de service public (électricité en Californie, trains au Royaume-Uni). Dans une optique de développement durable, des entreprises modernes de chemins de fer en Europe permettraient la réduction du transport routier sur longue distance et du transport par avion (qui dépensent beaucoup plus d'énergie) ; mais de nouvelles infrastructures ferroviaires nécessitent l'aide des États.

---

1999, pour 9,4% en France ; pourtant l'espérance de vie en France est supérieure de 3,1 années à celle des États-Unis pour les femmes et 1,1 année pour les hommes en 2000.

Les motifs avancés pour justifier les privatisations (nécessité de réduire les dépenses publiques, fin des monopoles naturels, inefficacité de l'entreprise publique), motifs qui sont largement admis en Europe, sont contestables :

- des différences de taux de dépenses publiques ont toujours existé entre les pays ; des pays à fort taux de dépenses publiques (pays nordiques) peuvent s'avérer très efficaces, tandis que des pays à faibles dépenses publiques peuvent ne pas l'être. Le choix que certaines activités soient publiques ou privées renvoie à la question de l'efficacité économique des entreprises privées ou publiques.

- certains changements technologiques peuvent justifier la fin du monopole (par exemple en matière de télécommunications le développement des systèmes hertziens) et modifier les contours du service public (principe d'adaptation du service public). Mais les évolutions techniques ne font pas disparaître tous les monopoles naturels et tous les biens publics. L'évolution technique peut nécessiter de nouveaux services publics : l'accès à l'Internet rapide n'est pas envisagé aujourd'hui pour la plupart des zones non-urbaines, car les réseaux à mettre en place sont coûteux. Le développement de ces zones peut être affecté négativement si un service public ne se met pas en place. L'accent est souvent mis aujourd'hui sur les « *biens publics mondiaux* » ; dans un cadre libéralisé et sans services publics, le problème mondial de l'eau pourrait par exemple devenir très grave.

- si les cas d'inefficacité ou de corruption existent dans les entreprises publiques, ils se produisent également dans les entreprises privées (Enron, Ahold). Les dérives du Crédit Lyonnais ou de France-Télécom sont largement une conséquence de la levée de la tutelle de l'État dans le cadre de la libéralisation financière et de l'internationalisation ; de tels problèmes ne s'étaient pas manifestés avant 1985. Comme le montre J. STIGLITZ (2002), la privatisation a pris un tour idéologique et a touché dans certains pays des entreprises publiques qui fonctionnaient bien. Une étude de l'OCDE (2003) sur les privatisations en Afrique montre que l'emploi a souffert des transferts au secteur privé, que les tarifs des services ont fortement augmenté et que les coûts sociaux des évolutions sont considérables.

Les critères d'évaluation des privatisations sont nombreux. Si on s'en tient à une efficacité purement technique, on privilégie une mesure par le profit ; un certain nombre d'études récentes admettent que l'entreprise privatisée est plus profitable, mais d'autres, comme celle de ALEXANDRE et CHARREAUX (2002) sur le cas français en doutent. Comme le montrent H. J. GATHON et P. PESTIAUX (1996), l'efficacité des entreprises publiques n'est pas seulement technique mais peut aussi être sociale (lorsqu'elles contribuent à réduire l'inégalité des revenus, favorisent l'augmentation des salaires ou empêchent la précarisation de l'emploi), ou macroéconomique (investissement, croissance, emploi) ; l'efficacité des entreprises publiques peut enfin être jugée par rapport à des impératifs de politique industrielles, d'indépendance nationale ou de protection de l'environnement. Dans un article de synthèse paru dans l'*American Economic Review*, K. DEWENTER et P. MALATESTA (2001) comparent les performances des entreprises publiques et privées. Les nombreuses études citées font apparaître que pour certains

observateurs les entreprises publiques sont au moins aussi profitables que les entreprises privées. Si les auteurs concluent néanmoins à une moindre rentabilité des entreprises publiques, ils notent que ces entreprises utilisent plus de travail. L'essentiel des effets des privatisations sur la rentabilité s'exerce avant la privatisation et est lié aux changements impulsés par les autorités publiques et à l'accent soudainement mis sur la rentabilité. Au travers de cette étude la gestion publique n'apparaît pas moins efficace que la gestion privée ; mais elle privilégie d'autres indicateurs, comme l'emploi. On rejoint l'argumentation de H. SIMON (1991) selon laquelle il n'existe pas d'inefficacité intrinsèque de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée. Pour SIMON, les grandes entreprises, privées et publiques, rencontrent toutes deux des problèmes de motivation de leurs salariés, et leurs problèmes sont semblables.

Le critère de capacité à faire des profits mis en avant par les tenants de la privatisation ne correspond pas au critère du service public. Cette capacité est souvent acquise en rétrécissant l'objectif, en éliminant des services publics certains besoins qui coûtent cher ; C. HENRY (1997) montre par exemple les stratégies d'écémage des compagnies d'autobus britanniques après privatisation, qui desservent en priorité les arrêts les plus fréquentés. L'efficacité d'un service public se mesure de façon différente (HUSSON, 2002) ; le service public vise à répondre de façon universelle à des besoins sociaux, dont certains ne sont pas rentables selon des critères privés. La recherche de l'efficacité peut conduire à la fermeture d'hôpitaux de proximité, à réduire la qualité de la distribution du courrier, à se concentrer sur les lignes de chemin de fer les plus rentables, mais souvent aux dépens d'objectifs sociaux, écologiques ou d'aménagement du territoire. On ne peut pas, au prétexte que les services publics coûtent aux entreprises, vouloir les privatiser ou les supprimer : dans de nombreux cas les externalités de ces services publics ont des conséquences positives pour les entreprises privées.

Les systèmes de régulation mis en place dans le cadre européen, et qui sont d'inspiration anglo-saxonne, refusent de privilégier les opérateurs publics par rapport aux opérateurs privés. La question des formes de propriété reste pourtant très importante. Différentes raisons vont dans le sens d'une propriété publique ou semi-publique des grands réseaux. L'objectif d'une entreprise privée, même soumise à une obligation de service public, reste de faire des profits, et elle cherchera vraisemblablement à contourner les obligations imposées ; elle n'a aucune raison d'investir si les prévisions de profit sont incertaines. Le contrôle et l'évaluation d'une entreprise publique sont plus aisés que celui d'une entreprise privée, car l'État peut faciliter l'accès à l'information et la transparence. Les organes de gestion sont sous le contrôle de représentants élus de l'État, qui peut plus facilement associer les usagers à la gestion des services publics.

Les services publics et entreprises publiques de réseau rencontrent un certain nombre de problèmes dans leur fonctionnement. Les problèmes de bureaucratie existent, la motivation au travail dans les services publics peut être insuffisante, de même que la formation. Les pratiques des services publics doivent être mieux

évaluées et contrôlées ; l'État et les usagers ont un rôle plus grand à jouer (BAUBY, 2002). Une rénovation des services publics conduisant à plus de clarté et de démocratie dans leur fonctionnement, plus de pouvoir pour les usagers est toutefois tout à fait possible ; des entreprises publiques apparaissent mieux placées que des entreprises privées pour conduire cette rénovation.

## 5. CONCLUSION

Les privatisations ont accompagné des changements de régulation dont les conséquences sociales sont négatives. Le retour à des formes de régulation keynesiennes est possible dans les économies très internationalisées d'aujourd'hui, à la condition qu'une re-réglementation financière ait lieu. Dans cette nouvelle régulation keynesienne, des services publics rénovés auraient une large place. Le cadre européen actuel est défavorable au développement des services publics et une optique plus interventionniste est nécessaire.

## BIBLIOGRAPHIE

ALEXANDRE H. , CHARREAUX G. (2002) , “ L'efficacité des privatisations françaises : une vision dynamique à travers la théorie de la gouvernance ”, Internet [www.perso.wanadoo.fr/gerard.charreaux/perso/documents/LATEC.PDF](http://www.perso.wanadoo.fr/gerard.charreaux/perso/documents/LATEC.PDF).

BAUBY P. (2002), “ L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation ”, *Politiques et Management public*, n° 1.

BOITEUX M. (1999), “ Evolution technologique ou pensée unique ”, p. 201-204, dans J. M. CHEVALIER J.M. , EKELAND I. , FRISON-ROCHE M.A. , *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, PUF.

BOYER R. (1999), “ La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes ”, p. 13-75, *L'Année de la Régulation*.

CERC (2001), “ Des chômages de plus en plus “ invisibles ” ”, *La note de CERC-Association*, n° 10.

CONCIALDI P. (2001), “ Bas salaires et travailleurs pauvres ”, *Les nouvelles questions de l'emploi*, p. 60-67, *Cahiers français*, n° 304.

DE GRAUWE P. (2003), “ La mondialisation met-elle en péril la sécurité sociale ? ”, *Problèmes économiques*, n° 2801-2802.

DEMONS C. (2002) , “ L'investissement public en France : bilan et perspectives ”, *Notes d'Iéna*, n° 119.

DEWENTER K. , MALATESTA P. (2001), “ State-owned and Privately Owned Firms : An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity ”, *American Economic Review*, n° 1, p. 320-334.

DUGUIT L. (1923), *Traité de Droit constitutionnel*, De Boccard.

GATHON H.-J. , PESTIAU P. (1996), “ La performance des entreprises publiques, une question de propriété ou de concurrence ? ”, *Revue Economique*, n° 6, p. 1225-1238.

GÖNENC R., MAHER M., NICOLETTI G. (2000), “ Mise en place et effets de la réforme de la réglementation ”, *Revue économique de l'OCDE*, n° 32.

HABERMAS J. (1978), *Raison et Légitimité*, Payot.

HAUG W. (2002), “ Penser le mode de production ”, in *Capitalisme : Quoi de neuf*, p. 219-238, Espaces Marx éditeur, Syllepse.

HENRY C. (1997), *Concurrence et services publics dans l'Union Européenne*, PUF.

HUSSON M. (2002) , “ Derrière les mirages de la nouvelle économie ”, in *Capitalisme : Quoi de neuf*, p. 171-186, Espaces Marx éditeur, Syllepse.

INSEE, “ 1985-2000 : quinze années de mutation du secteur public d'entreprises ”, *Insee-Première*, n° 860, 2002.

JESSOP B. (2002), “ Quelle postérité pour le fordisme ? Sur la périodisation du capitalisme et sa régulation ”, in *Capitalisme : Quoi de neuf*, p. 27-37, Espaces Marx éditeur, Syllepse.

LE HIR P. (2003) , “ La recherche française dans la spirale du déclin ”, *Le Monde*, 12 mars, p. 24.

LE MASNE P. (2002), “ Croissance sous contrôle de la finance et progression des inégalités et de la pauvreté en France depuis 1980 ”, in *Politiques sociales et croissance économique*, J.M. DUPUIS et alii éditeurs, t. 1, p. 237-251, L'Harmattan.

MEGGINSON W. , NETTER J. (2001), “ From State to Market : A Survey of Empirical Studies on Privatization ”, *Journal of Economic Literature*, p. 321-389, mars.

OCDE (2001), *Statistiques rétrospectives de l'OCDE 1970-2000*.

OCDE (2002), *L'OCDE en chiffres*, supplément à L'Observateur de l'OCDE.

OCDE (2003), *Perspectives économiques en Afrique 2002-2003*.

OFFE C. (1997), *Les démocraties modernes à l'épreuve*, L'Harmattan.

PETRAS J., VELTMEYER H. (2002), *La face cachée de la mondialisation*, Parangon.

PIKETTY T. (2001), *Les hauts revenus en France au 20<sup>e</sup> siècle*, Bernard Grasset.

SIMON H. (1991), “ Organizations and Markets ”, *Journal of Economic Perspectives*, p. 25-44, n° 2.

STIGLITZ J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard.