

# LE BANQUET

numéro 9  
2<sup>e</sup> semestre 1996

Revue publiée par le Centre d'Étude et de Réflexion  
pour l'Action politique (C.E.R.A.P.)

Revue éditée avec le concours du Centre national du Livre

## Quelle politique pour les entreprises publiques ?

Jean-Noël Tronc<sup>1</sup>

**L**es entreprises publiques ont été longtemps présentées, et perçues par l'opinion publique, comme le bras armé d'une politique industrielle volontariste. Le secteur public constituait l'instrument d'une intervention de l'État jugée indispensable, dans un pays où l'élite politique et technique n'a jamais cessé de témoigner la plus grande méfiance pour les mécanismes du marché et la logique de l'entreprise privée.

L'intervention publique a été légitimée, historiquement, par la nécessité de répondre aux spécificités des activités rattachées au service public industriel et commercial. Fondée progressivement à partir du début du siècle, la doctrine du service public a permis de prendre en compte l'existence de biens auxquels il apparaissait essentiel que chaque citoyen accédât. A partir d'une définition fondée sur la notion d'intérêt général, la jurisprudence a défini les grands principes autour desquels devaient s'organiser les activités considérées : égalité, continuité, adaptabilité. Celles-ci relèvent pour l'essentiel des grands services publics en réseaux, comme l'eau, l'énergie, les transports ou les télécommunications, où le constat de l'existence de monopoles naturels dus aux rendements croissants a justifié dans notre pays une prise en charge de l'activité par la puissance publique ou, dans le cas des services concédés à des entreprises privées, un encadrement par l'autorité concédante.

Destinées à rendre des services jugés essentiels à la collectivité, ces activités relèvent de critères d'exploitation qui dépassent ou échappent à la seule logique marchande : contribution à l'aménagement du territoire par la péréquation tarifaire et la couverture universelle de la population, préservation de l'environnement (transport collectif), développement durable et sécurité des approvisionnements (politique énergétique), lutte contre la « fracture sociale » et le déchirement du tissu urbain (maintien des bureaux de poste, des transports en commun).

<sup>1</sup> Président du club *Opinions*, auteur de publications sur les services publics.

L'intensification actuelle de la concurrence économique renforce l'importance, pour la compétitivité nationale, de la fourniture de services de qualité à des tarifs attractifs. Les entreprises françaises doivent pouvoir disposer d'une énergie bon marché et de moyens de communication matériels et immatériels de qualité et peu chers. Ceux-ci contribuent aussi au caractère attractif du territoire national pour l'implantation d'entreprises étrangères. Ce rôle des grands services publics en réseaux peut du reste entrer en conflit avec les autres missions qui leur sont assignées, comme, par exemple, dans le cas où la péréquation tarifaire se traduit par des prix des services professionnels de télécommunications supérieurs aux tarifs pratiqués dans d'autres pays, ouverts plus tôt à la concurrence.

La présence majoritaire des entreprises publiques dans les services publics en réseaux explique que les Français associent souvent service public et secteur public, alors même que les conditions d'exercice de ces activités varient selon les secteurs. La distribution et le traitement de l'eau, le transport urbain de voyageurs sont ainsi majoritairement assurés par des entreprises privées. De plus, le monopole est lui-même souvent relatif : 75 % des activités de La Poste sont en concurrence (les services financiers, les colis, le courrier urgent) et le rail subit la concurrence de la route et de l'avion, à la fois pour le transport de voyageurs et le fret.

### **Bilan de la politique industrielle**

L'intervention économique publique, qui ne s'est pas limitée aux seules activités de service public, a rempli certains objectifs. Elle a permis le financement d'infrastructures à la rentabilité incertaine ou de très long terme, comme pour le réseau ferroviaire à grande vitesse ou le parc électronucléaire.

Dans le domaine des télécommunications, la gestion quasi militaire de la direction générale des télécommunications a sans doute rendu possible, dans les années soixante-dix, le rattrapage accéléré du retard téléphonique français. Encore faut-il ne pas oublier que, pendant des décennies, cette même gestion du téléphone par l'État s'est traduite par une pénurie, exceptionnelle au sein des pays développés, qui plaçait en 1973 le taux d'équipement des ménages français en téléphone à un niveau inférieur à ce qu'il était aux États-Unis trente ans plus tôt.

Dans le cas des entreprises nationalisées en 1981, la prise de contrôle par l'État a permis de recapitaliser de grands acteurs industriels nationaux, donnant par là tout son sens à l'image, proposée par les économistes marxistes, d'un État « béquille du capital ». De même, la tutelle publique a facilité certaines restructurations indispensables (le

charbon, la sidérurgie) et les opérations de mécano industriel ont permis d'accélérer la constitution de groupes puissants.

### **Un secteur public immuable ?**

Le succès historique des grands monopoles de service public a contribué à légitimer l'extension de la propriété publique à des entreprises dont l'activité était étrangère au service public, délimitant par là-même l'étendue d'un secteur public aussi vaste qu'hétérogène. L'identification des champions nationaux aux grandes entreprises publiques explique que la vigueur avec laquelle beaucoup affirment aujourd'hui vouloir préserver le périmètre du secteur public marchand. Cette attitude se traduit par une entreprise de défense des nationalisations de 1981, ou par la bataille d'amendements qui a accompagné le vote de la loi du 26 juillet 1996 transformant France Telecom en société anonyme.

Pourtant, la tentation qui consiste à batailler pour freiner l'évolution indispensable du secteur public fait courir à la gauche le risque de se trouver une fois encore en porte-à-faux avec la réalité économique et sociale. La volonté de ressusciter le « ni-ni » (ni nationalisation, ni privatisation), l'un des choix les plus lourdement symboliques de l'immobilisme du second septennat de François Mitterrand, est anachronique. Elle traduit une gêne devant la politique industrielle conduite pendant une partie de cette période, souvent en contradiction avec le discours politique socialiste : les mesures Rocard de « respiration » du secteur public (filialisation d'activités, privatisation de filiales), la libéralisation négociée avec nos partenaires européens et acceptée par la France des secteurs aérien et des télécommunications ou la transformation, par la loi du 2 juillet 1990, de France Telecom et de La Poste en établissements autonomes de droit public, dénommés « exploitants publics », et proches des établissements publics industriels et commerciaux, ont constitué autant de décisions salutaires pour la survie des entreprises concernées.

Dans la crise profonde qui touche, depuis une décennie, la plupart des entreprises publiques, l'Europe est souvent présentée comme la source première de la déstabilisation des grands monopoles intégrés, verticalement (par exemple, dans le cas d'E.D.F., production, distribution, commercialisation) et horizontalement (monopoles nationaux issus, par exemple, des fusions/nationalisations des réseaux régionaux pour former la S.N.C.F.). L'Europe pourrait dire, pourtant, comme le cardinal de Retz, qu'elle est passée pour l'auteur de ce dont elle n'a jamais été que le prophète.

Le secteur public français ne fait, en effet, que rejoindre tardivement un mouvement général de remise en cause des monopoles publics auquel on peut trouver une triple origine : des mutations techniques et économiques dont la libéralisation des marchés est la conséquence et

non la cause ; les limites inhérentes au monopole comme mode de gestion industriel ; une accumulation de mauvaises décisions de gestion.

### ***Les entreprises de réseaux et l'évolution technique***

La libéralisation progressive des télécommunications, engagée, en Europe, depuis le Livre Vert de 1987, constitue la seule réponse possible à la révolution des technologies de l'information : l'informatisation et l'opticalisation - du réseau bouleversent l'économie du secteur, parce que la chute du coût des infrastructures rend économiquement efficace la mise en concurrence des réseaux et multiplie les moyens de contourner le monopole.

Dans d'autres secteurs, comme le transport ferroviaire ou la poste, l'importance des changements techniques est beaucoup plus difficilement admise : le rail demeure une sorte de service public tabou, entre la culture cheminot et le mythe de la « bataille du rail », alors que nos modes de transport n'ont plus rien à voir avec la révolution introduite, au XIX<sup>e</sup> siècle, par le chemin de fer : en 1996, 75 % des ménages français possèdent une voiture et l'avion s'impose forcément pour les longues distances. Tout aussi irréversible est le déclin du métier postal traditionnel, supplanté par le télégraphe, le télex et le téléphone. La télécopie (qui représenterait, selon La Poste, une perte de trois milliards de francs par an) et, surtout, la messagerie électronique, accélèrent radicalement ce processus substitutif.

Autre facteur structurel de la mise en cause du mode de fonctionnement traditionnel des services publics en réseau, la mondialisation des échanges et l'expansion internationale des opérateurs nationaux prennent ceux-ci au piège de leurs succès. La multiplication des investissements de France Telecom à travers le monde conduit les opérateurs étrangers à réclamer l'ouverture du marché français. Réciproquement, les entreprises allemandes qui paient l'électricité plus cher que leurs concurrents français dénoncent une distorsion de la concurrence et réclament la création d'un marché européen de l'électricité qui suppose la fin du monopole des opérateurs nationaux et l'accès des tiers au réseau électrique.

### ***Monopole et concurrence, quel meilleur service du public ?***

La crise des entreprises publiques de service public est aussi la traduction des limites propres à la gestion monopolistique. Dans les télécommunications par exemple, où le monopole satisfaisait bien à la nécessité de produire massivement un service élémentaire (le téléphone de base), seule la concurrence est en mesure de répondre aux nouvelles

attentes du public. Celui-ci recherche désormais plus de qualité et de variété dans les services offerts.

Les conséquences tarifaires de l'introduction de la concurrence sont essentielles, parce que celle-ci attaque prioritairement les rentes accumulées par l'opérateur monopolistique. Or, le tarif constitue un élément déterminant pour l'accès universel à un service public. Ainsi, la démocratisation de l'avion pour les vols internationaux n'a pas résulté d'une volonté d'Air France, tournée traditionnellement vers la clientèle à fort pouvoir d'achat, mais de l'irruption de la concurrence et des charters.

Les Français, qui manifestent régulièrement un attachement profond au service public, auquel ils accordent une place centrale dans leurs représentations collectives, témoignent du caractère souvent contradictoire de cette relation : prêts à défendre même de manière irrationnelle l'institution S.N.C.F., les citoyens se plaignent d'être, comme usagers, pris en otage par les mouvements sociaux et revendiquent d'être traités de plus en plus comme des clients. L'un des points communs aux entreprises publiques n'est-il pas leur incapacité à respecter le principe pourtant essentiel, pour le service public, de la continuité du service ? La S.N.C.F., avec moins d'un pour cent des actifs employés en France, représente plus de 20 % des heures de grève chaque année. En offrant le choix de l'opérateur, la concurrence met fin au face à face inégal entre l'entreprise monopolistique et l'usager, première victime des conflits entre les agents du secteur public et l'État : dans le transport aérien, la concurrence garantit désormais au citoyen le droit au voyage, fût-ce sur une compagnie étrangère.

La capacité de bloquer des pans entiers de l'économie, conférée par le monopole aux mouvements sociaux dans les entreprises publiques de réseaux, explique que chaque conflit majeur se traduit par une accélération de l'érosion de la clientèle : hausse du taux d'équipement en télécopieurs, mise en place de réseaux de transport routier pour pallier les inconvénients des grèves à la fois postales et ferroviaires, etc. Cette érosion, qui concerne en priorité la clientèle professionnelle, est particulièrement grave dans un système où la péréquation tarifaire repose largement sur une subvention croisée des consommateurs individuels par les entreprises.

Le dysfonctionnement des grandes organisations héritées du dernier demi-siècle d'histoire de nos services publics trouve bien d'autres illustrations de leur éloignement par rapport au modèle de l'entreprise ordinaire : le gigantisme des structures entraîne rigidités et déséconomies d'échelle. L'ampleur même de la dette de la S.N.C.F. (plus de 200 milliards de francs) interdit pratiquement d'en bien comprendre la répartition. C'est la raison pour laquelle tout effort de rationalisation passe par une séparation comptable des différentes activités.

Les entreprises publiques se singularisent également par des déséquilibres économiques dont la S.N.C.F. est le meilleur exemple. Une entreprise doit, pour prétendre à un minimum de viabilité, répondre à l'équation selon laquelle la somme du coût du travail et du coût du capital est au moins égale à ses revenus, sauf accident temporaire. Or, la S.N.C.F. est une « entreprise » dans laquelle les seuls frais de personnel équivalent pratiquement aux revenus de l'exploitation.

Les organisations qui emploient des agents dont le statut est quasi analogue à celui des fonctionnaires de l'État (France Telecom, La Poste), ou qui offrent à leurs agents des statuts spécifiques très protecteurs (S.N.C.F., Air France, E.D.F.), posent enfin des problèmes aigus de gestion. La logique d'entreprise s'y trouve souvent inversée : la direction ne peut espérer, en cas de contestation sociale, aucun soutien de son actionnaire, tandis que la mobilité et l'adaptation du personnel, la prise en compte de la dimension commerciale de l'activité ou de la nécessité de répondre aux attentes des usagers sont parfois difficiles à faire admettre.

### **L'État, mauvais gestionnaire**

Mais surtout, si le refus proclamé d'une évolution des frontières du secteur public marchand peut se transformer en piège politique, c'est qu'il n'est plus possible de dissimuler au public que le contrôle de l'État n'a pas empêché — c'est un euphémisme — des erreurs de gestion graves. Le Crédit Lyonnais, Air France, Giat Industries ou la S.N.C.F. représentent autant de catastrophes, parfois annoncées dès la fin des années quatre-vingt, dont les tentatives de sauvetage entraîneront un coût pour la collectivité de plusieurs centaines de milliards de francs au total.

Les restructurations retardées de l'industrie d'armement, effectuées aujourd'hui dans les pires conditions, sont le prix à payer d'une politique de programmation militaire absurde. Le refus d'envisager l'indispensable partage des rôles avec nos partenaires européens et d'arbitrer entre des projets impossibles à mener tous à la fois (char Leclerc, avion Rafale, porte-avions Charles de Gaulle) ainsi que l'absence de maîtrise du coût de la sophistication technologique aboutissent à des retards et à une dispersion de l'effort préjudiciables à la crédibilité même de nos forces : à quoi servira, en effet, un seul porte-avions nucléaire, si la France doit être privée d'aéronavale à chacune de ses périodes de révision ?

Les Français découvrent ainsi brutalement que l'État peut se révéler un gestionnaire à la fois incohérent (l'absence de financement par l'État de l'infrastructure des lignes T.G.V. en site propre imposées à la S.N.C.F.), imprévoyant (Crédit Lyonnais) et impécunieux. Ainsi, Thomson

Multimédia, peu soutenu par son actionnaire dans son effort d'investissement et de maintien de ses positions commerciales sur des marchés très concurrentiels, a été obligé de recourir massivement à l'endettement. Pourtant, l'État n'a pas empêché sa croissance externe. En 1986, il avait d'ailleurs refusé de vendre l'entreprise à Philips, ce qui ne signifie pas qu'il avait pour elle un dessein positif. L'État a ainsi laissé se constituer une société transnationale qui est devenue le quatrième producteur mondial d'électronique, sans ni exprimer de volonté positive accompagnée de moyens, ni chercher à l'en dissuader.

Dès lors, chaque nouvel épisode de l'aventure industrielle de l'État renforce les doutes sur la légitimité même de l'intervention directe de la puissance publique comme opérateur économique.

Le scandale du projet de vente de Thomson Multimédia à Dae-woo, résumé par la déclaration selon laquelle le leader mondial de la télévision numérique, numéro un sur le marché américain, « ne vaut rien », ne se réduit pas en une nouvelle passe d'armes entre la majorité et l'opposition. Il illustre l'incompétence économique du sommet de l'État et l'existence d'un pouvoir de décision erratique autant qu'autoritaire. Il était illogique de sortir du marché maintenant alors qu'on avait tout fait pour y rester, avec un prix élevé. On donne ainsi à une société, qui est un nain technologique, des avantages en termes de développement et des marchés d'avenir dont elle n'a pas financé la prospection. Cette affaire pourrait avoir, faute d'une renégociation complète du dossier, des conséquences préjudiciables pour la puissance industrielle de notre pays. Vendre l'entreprise française la plus multinationale (elle fait 10 % de son chiffre d'affaires en France) est un symbole peu glorieux.

*Mutatis mutandis*, l'émotion suscitée par l'impunité dont jouit jusqu'ici Jean-Yves Haberer, récompensé du naufrage du Crédit Lyonnais par un nouveau poste important (bien que transitoire), la confusion pénible dans laquelle s'est déroulé le limogeage de Marcel Roulet de la direction de France Telecom ou la fronde à la direction d'E.D.F. contre un président « parachuté » sans expérience du monde de l'entreprise ni du secteur énergétique, constituent autant de raisons de s'interroger sur la rigueur avec laquelle les gouvernants considèrent les grandes entreprises publiques.

L'engouement managérial qui s'est emparé de la haute fonction publique dans les années quatre-vingt n'a nullement témoigné d'un ralliement sincère à l'esprit d'entreprise. S'ils passent d'un cabinet ministériel ou de la tête d'une grande administration d'État à la direction d'une grande entreprise publique, les nouveaux dirigeants n'en conservent pas moins la mentalité et surtout la sécurité liées à l'appartenance à la fonction publique. Que penser de cette situation typiquement française dans laquelle, dans les entreprises publiques, des dirigeants annoncent régulièrement des plans de licenciements à leurs salariés tout en bénéfici-

çant, pour la plupart, du filet de sécurité que constitue la possibilité de regagner à tout moment leur corps d'origine ?

Dès lors, plus encore que la question du caractère public ou privé du capital de l'entreprise, c'est d'abord celle du mode de gestion du secteur public marchand qui se pose. En même temps, comment ne pas établir un lien entre les errements de l'actionnaire public et la multiplicité des missions dévolues à l'État, souvent contradictoires ?

Pour toutes ces raisons, les inconvénients de la détention par l'État d'une entreprise opérant dans des conditions de concurrence normale, pour fournir des biens ou des prestations ordinaires, semblent l'emporter nettement sur les avantages de la propriété publique.

Pour les activités de service public, en revanche, l'affirmation du nécessaire retrait de l'État ne se pose pas dans les mêmes termes, même si la réforme en profondeur du secteur public est la condition première de la rénovation du service public. L'adaptation aux évolutions de la société et de l'économie relève en effet de choix très différents selon les secteurs.

### ***Une adaptation à marche forcée des services publics de réseaux***

Dans le cas du transport aérien, le seul espoir réside dans le succès de la transformation radicale d'Air France engagée par l'actuelle direction. Les exigences de desserte de l'ensemble du territoire font l'objet d'une solution novatrice pour concilier respect des missions de service public et concurrence. Il s'agit du fonds de pérequisition, mis en place par la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995, alimenté par une taxe sur les billets d'avion pour subventionner les lignes déficitaires dont le maintien est jugé nécessaire. Un tel système permet, sans compromettre les performances des entreprises nationales, de continuer à leur confier des missions de service public.

En ce qui concerne les transports terrestres, le service public devrait être entendu au sens du transport collectif de voyageurs en général, et pas seulement le transport collectif ferroviaire. Aujourd'hui, sur certaines lignes de chemin de fer peu fréquentées, il serait possible de substituer aux deux trains par jour un service de quatre cars, pour un coût trois fois moindre, avec tous les éléments de souplesse liés à ce mode de transport : itinéraires et horaires plus flexibles, frais fixes réduits, etc. Comme ces liaisons concernent en général des régions faiblement peuplées, les problèmes de circulation routière ne peuvent être invoqués. Tout en se traduisant par des suppressions de lignes de chemin de fer, de telles solutions se traduiraient par une amélioration du service public du transport collectif. Une forte réduction du réseau

n'est pourtant pas inéluctable : les difficultés de la S.N.C.F. tiennent, en effet, le plus souvent, à une trop faible productivité et à une offre insatisfaisante (fréquences faibles, mauvaises correspondances sur certaines liaisons interrégionales). Le problème essentiel est celui de ses coûts d'exploitation et non de son matériel, qui est sous-employé. Sur les liaisons dites « secondaires », le faible nombre de voyageurs n'est souvent que la conséquence d'une incapacité à développer une exploitation dynamique. Un contre-exemple est ainsi fourni par la compagnie privée C.F.T.A. dont la ligne entre Carhaix et Paimpol *via* Guingamp est parfaitement rentable avec cinq trains par jour.

Pour le transport de marchandises, en revanche, le rail subit une concurrence déloyale de la route. En effet, l'infrastructure payante est relativement équilibrée, les péages couvrant à peu près le coût des autoroutes. En revanche, la tarification de l'usage des autres routes par les poids lourds, principaux responsables de leur dégradation, est artificiellement basse. Cette distorsion serait aggravée si les pouvoirs publics cédaient aux transporteurs routiers qui réclament une réduction de la pression fiscale sur le gazole. Les préoccupations de sécurité et d'environnement exigent au contraire un renforcement volontariste des transports urbains collectifs contre la voiture individuelle, et l'accroissement des taxes dont le produit varie fortement avec l'usage du réseau routier (taxe intérieure sur les produits pétroliers et taxe à l'essieu).

Dans les télécommunications où, on l'a vu, le progrès technique a condamné le monopole en ouvrant l'ensemble des infrastructures et des services à la concurrence, il s'agit désormais, pour la puissance publique, d'assurer efficacement son rôle de régulateur. Cette régulation, confiée à une autorité administrative indépendante afin de limiter les risques de confusion avec les autres missions de l'État (la réglementation et la tutelle de l'opérateur public), devra répondre à une double ambition : préserver les missions de service public en assurant l'accès de tous à des services de communication innovants, ce qui suppose que le champ du service public puisse s'étendre en même temps que croîtront les besoins en débits ; assurer une concurrence *juste* pour les nouveaux entrants sans handicaper pour autant France Telecom. En ce qui concerne l'entreprise publique, dont la transformation en société anonyme et l'ouverture du capital s'imposait, le maintien d'une minorité de blocage pour l'actionnaire public devrait suffire à offrir les garanties nécessaires à la prise en compte, dans un secteur stratégique, de l'intérêt national.

L'apparition de nouveaux concurrents de France Telecom pose cependant la question de la cohérence des choix publics. Pour entrer sur le marché des télécommunications, les entreprises de réseaux possèdent un double avantage naturel : une infrastructure jusque chez l'habitant et, le plus souvent, un réseau de télécommunications préexistant pour leurs besoins propres (fibres optiques le long des voies de chemin

de fer, par exemple). C'est donc logiquement que la S.N.C.F. a créé S.N.C.F. Telecom Développement pour concurrencer France Telecom après 1998. De même, Vidéopole, opérateur du câble et filiale d'E.D.F., sera capable d'offrir le service téléphonique de base à ses clients. Cette concurrence entre entreprises publiques pourrait devenir rapidement problématique, chacune d'elles relevant en principe de la même tutelle publique quant au choix de ses investissements.

Pour La Poste également, l'évolution du progrès technique introduit des transformations, pour partie irréversibles, qui se traduisent par un avantage donné aux réseaux de télécommunications. Les Français écrivent de moins en moins, et leur correspondance est surtout destinée aux vacances ou aux occasions solennelles, pour lesquelles un délai de deux ou trois jours n'a pas d'importance. Concernant le service public postal, les besoins essentiels concernent l'échange rapide de documents officiels et la couverture universelle, autrement dit l'assurance de pouvoir, en n'importe quel point du territoire, envoyer et recevoir régulièrement son courrier. La demande de communications matérielles urgentes provient, pour l'essentiel, des entreprises, qui bénéficient, grâce à la concurrence, de tarifs avantageux et d'un large choix. La masse de la correspondance est ainsi effectuée par quelques grands comptes (facturation, administrations sociales, banques et assurances, vente par correspondance). Ces flux restent très importants, malgré la réduction des dépenses couronner des entreprises. Les particuliers ne représentent que 10 % du courrier et le fait qu'ils écrivent de moins en moins n'est pas déterminant pour le contexte économique de La Poste. L'avenir de la publicité postée, ciblée ou non, et son ouverture à la concurrence vont autrement peser sur l'équilibre de l'entreprise. De plus, la correspondance entre les usagers et l'administration devrait, sous sa forme épistolaire, diminuer sensiblement avec le développement des réseaux électroniques (télé-règlement des procédures, comme c'est déjà le cas avec l'échange informatique des données fiscales ou douanières entre entreprises et administration) et des cartes à mémoire (notamment pour les flux d'informations considérables du système de protection sociale).

Sans doute verra-t-on ainsi le service public rendu par La Poste profondément réévalué, y compris par une formalisation de la proximité comme élément central de cette mission de service public. Le bureau de poste, comme centre d'opérations financières pour l'usager, demeure souvent, dans les territoires dépeuplés ou les banlieues, un lieu vital de service au public. La rationalisation indispensable des missions locales de l'administration devrait conduire à regrouper plusieurs services autour d'agences locales de services publics, dont les bureaux de poste pourraient constituer le pivot. On peut toutefois se demander si, dans une perspective à la fois plus exigeante et financièrement plus transparente de l'aménagement du territoire, certains bureaux de poste n'auraient

pas vocation à être pris en charge et subventionnés ou, au contraire, loués à La Poste.

Les problèmes de La Poste ne peuvent être réduits cependant à la question du financement de l'aménagement du territoire. La première difficulté tient à ce que La Poste a longtemps fait l'économie d'une stratégie de courrier cohérente, paralysée sans doute par ses structures traditionnelles. Il est significatif que les progrès du service du courrier de La Poste empruntent la voie de l'externalisation (filiales messager composées d'agents non fonctionnaires). La question essentielle désormais posée est celle de la réforme de l'organisation sociale de La Poste. Un exemple en est donné par le déficit structurel de son activité : la distribution de la presse, qui n'est pas dû seulement aux tarifs b imposés par l'autorité de tutelle. Cela tient aussi au fait que l'organisateur du travail ne permet pas aux journaux d'arriver assez tôt à destination. La stagnation de la vente de la presse quotidienne en est accrue et volume d'activité postale est trop faible. La Poste a malheureusement du mal à réagir sur son métier central, le courrier, alors que l'essentiel de ses efforts ces dernières années a porté sur les services financiers. La querelle permanente sur la légitimité des services financiers de La Poste a fini par occulter le fait qu'elle était désormais, et sera de plus en plus, en concurrence sur son métier principal. D'ici vingt ans, il est vraisemblable qu'elle sera en concurrence sur l'ensemble de ses activités (ce qui est déjà le cas en Suède, pourtant pays social-démocrate) : qu'aucun type de service ne sera plus monopolistique, y compris la lettre de moins de vingt grammes (dont la place est d'ailleurs faible dans l'ensemble du trafic) et la publicité postée.

L'Europe apparaît ainsi comme l'accélérateur d'une évolution inévitable. Comparé aux autres grands services publics en réseaux, le coût d'entrée sur le métier de distribution du courrier est très faible. Tout en étant l'une des plus vulnérables, La Poste est ainsi paradoxalement l'une des entreprises publiques dont on parle le moins. Son marché pourra être facilement attaqué alors même que ses réserves financières sont faibles, que son organisation du travail a mal évolué et qu'elle n'a pas défini une stratégie sur le cœur de son activité.

### **Le rôle renouvelé de l'État, autorité arbitre**

Dans les domaines qui ne relèvent pas du service public, ceu où la puissance publique n'a d'autre rôle que celui d'actionnaire, le recentrage de l'État sur ses fonctions premières, souvent en crise, comme l'éducation ou la justice, justifie un désengagement rapide. Il en va différemment pour les activités de service public, dans lesquelles la présence de l'État reste déterminante. Cette présence doit-elle se traduir

plutôt par une intervention directe comme opérateur ou par un rôle d'arbitre ?

Les missions de l'État, autorité de tutelle des entreprises publiques, ne doivent pas interférer avec celles de l'État autorité réglementaire et régulateur du marché, garant intransigeant des missions de service public. Dans ces conditions, l'autonomie croissante des opérateurs publics est souhaitable, voire leur privatisation partielle ou totale, dès lors que la concurrence est introduite dans un secteur. La confusion entre les missions du service public et son mode d'organisation dominant (l'entreprise publique), qui s'exprime à chaque grand conflit social, ne doit pas cacher en effet qu'il ne peut y avoir de définition légitime du service public autre que fonctionnelle. Il n'y a pas de service public qui procède d'une définition organique. Dès lors, la question de la qualité du service public doit pouvoir s'envisager distinctement de celle de l'avenir des entreprises publiques... en théorie. Dans la pratique, l'amélioration de la qualité du service rendu au public pour des biens essentiels comme le transport collectif dépend de la réforme du secteur public.

La neutralité de l'État, au service du public, doit se traduire par une résistance aux corporations publiques, lorsque l'expression de leurs revendications va à l'encontre de l'intérêt de ceux qu'elles sont censées servir. Défendre le statut n'est pas forcément défendre le service public et l'usager. Les grandes réformes à venir dans la gestion publique échapperont de toute façon difficilement, comme dans l'exemple de France Telecom, à l'extinction programmée du statut, qui n'a pas de raison d'être en dehors de quelques missions régaliennes. Cette exigence doit concerner particulièrement l'encadrement. Une mesure symbolique forte pourrait ainsi consister à ce que les hauts fonctionnaires passés à l'entreprise, public ou privé, démissionnent de la fonction publique. Ce n'est aussi que par une moralisation du recrutement à la tête des entreprises publiques qu'il sera possible de combattre effectivement les résistances au changement social qui apparaissent à la base.

Mais l'efficacité de l'État-arbitre sera aussi mesurée à sa capacité de résistance aux groupes de pression privés : il s'agira à la fois d'empêcher les opérateurs de réduire à néant les mécanismes de financement du service universel des télécommunications, de négocier la fin du tout-nucléaire sans céder pour autant à la dictature du court terme en matière de politique énergétique, de résister au lobby des transporteurs routiers ou de mettre les banques devant leurs contradictions en leur imposant au besoin les mêmes obligations de desserte du territoire et d'universalité de traitement de la clientèle que La Poste.

Plus fondamentalement encore, il convient d'éviter que la gestion et la stratégie de chaque entreprise prise individuellement soit polluée par des considérations budgétaires de court terme. La tutelle financière

a vécu sur l'illusion que certaines entreprises, comme France Telecom et E.D.F.-G.D.F., étaient indéfiniment prospères. Le passage d'une entreprise de la richesse à la pauvreté, dans le contexte actuel, est plus rapide que l'inverse. Or des décisions budgétaires à courte vue (ponctions diverses sur les entreprises, présentation des comptes de telle manière qu'ils permettent à l'État d'obtenir un dividende et un impôt sur les sociétés maximisés) ont peut-être compromis le moyen terme. Celles-ci ont déjà conduit certaines entreprises à se trouver en situation financière délicate pour affronter la concurrence.

S'il souhaite conserver le potentiel industriel de ses entreprises publiques devenues concurrentielles, l'État devra comprendre que la survie dans un environnement économique compétitif suppose des investissements importants et réguliers. Pour des raisons économiques et industrielles, c'est un changement de comportement budgétaire de l'État à l'égard des entreprises publiques qui devra s'imposer.