

**L'AVENIR DES
POLITIQUES INDUSTRIELLES
(BTP, Services Urbain)**

Etude
Bernard PREEL

Ce document a été réalisé pour
le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme
(Mission Prospective de la DAEI)

BP/VB/V.94.601

Février 1995

Première partie - Quel avenir pour la politique industrielle ?	9
1. Politique industrielle ou politique de la concurrence	11
11. De l'ardente obligation au credo libéral	11
12. Vers une nouvelle approche de la politique industrielle	12
13. Les modifications introduites par la décentralisation	14
2. Un tour d'horizon des politiques industrielles dans six pays européens	16
21. Royaume-Uni	19
22. Pays-Bas	21
23. Italie	22
24. Espagne	23
25. Suisse	24
26. Suède	26
Annexe - Synthèse de l'OCDE sur les politiques industrielles	27
Deuxième partie - Le cas du BTP et des services urbains	35
3. Spécificités du BTP et des services urbains	37
31. Vers un univers servo-industriel	37
32. Vers un rapprochement du BTP et des services urbains	39
33. Un contexte d'actualité en France	40
4. Un tour d'horizon européen	41
41. Pays-Bas, Suisse, Suède, Italie et Espagne	41
42. Intérêt d'une exploration de la situation allemande	45
Troisième partie - L'analyse de la situation allemande	47
5. La politique industrielle allemande de développement local	49
51. Une question de nature différente entre la France et l'Allemagne	49
52. L'action industrielle "locale" de l'Etat (Le Bund)	50
53. L'action industrielle "locale" des Länder	53
54. L'action industrielle "locale" des communes	58

55. Un nouvel échelon en voie d'apparition pour la politique industrielle "locale" : les Régions	59
6. Les facteurs de succès du BTP et des services urbains allemands	62
61. Le rôle des dispositions réglementaires	62
62. Le BTP : le rôle des structures de la Profession	69
63. Les services urbains : le rôle de l'organisation locale et des privatisations	71
64. Et les pratiques inavouables ?	73
65. Principales conclusions	74
Quatrième partie - Politique industrielle et services publics : Perspectives d'avenir	77
7. La refondation autour de la régulation	79
71. La question-clé : le Régulateur	79
72. Les niveaux et les contenus des Règles	79
73. Les deux types de règles	82
8. Point de vue sur le débat européen	87
81. Une conception restrictive du service public	88
82. Une orientation plaçant le consommateur au sommet de la pyramide	91
83. Une préférence pour des opérateurs privés décentralisés	94
9. Quelques leçons de l'Histoire	96
91. Comparaison n'est jamais tout à fait raison	96
92. La phase du décollage (1880-1930) : le développement des trusts et la concession des services publics locaux	98
93. La phase du développement (1930-1970) : la constitution de monopoles publics	98
94. La phase du reflux (1970 -)	101
95. Et maintenant que va-t-on faire ?	103
Cinquième partie - Des scénarios pour baliser l'avenir	109
10.1 Ecriture des deux scénarios extrêmes	111
10.2 Esquisse de deux scénarios intermédiaires	115
10.3 Analyse des concurrences	117
10.4 Implications pour la politique industrielle dans le secteur du BTP et des services urbains	120

INTRODUCTION

Nous avons cru utile de reprendre à notre compte en guise d'introduction le texte de la consultation rédigé par la Mission Prospective de la DAEI. Il est le mieux à même d'introduire le débat concernant l'évolution des politiques industrielles.

"L'économie mondiale qui est en train d'émerger déplace fortement les frontières du rôle de l'Etat-nation : la protection des grandes entreprises n'est plus un problème national ; la régulation de l'économie est désormais mondiale tout comme le sont les firmes qui sont de moins en moins nationales".

Que ces firmes aient besoin pour assurer leur compétitivité d'infrastructures de qualité, de systèmes fiscaux attractifs, de ressources humaines qualifiées et de cadres juridiques et normatifs non contraignants, est une évidence. Et cela incombe aux acteurs et aux responsables publics de leur accorder éventuellement ces appuis. Mais les autres éléments fondamentaux de leurs stratégies dépendent de logiques échappant de plus en plus aux cadres nationaux : mécanismes financiers souples, recherches technologiques, alliances de marché.

Dans ce contexte on peut se demander si les Etats-nations vont durablement poursuivre des politiques industrielles qui favorisent la compétitivité des entreprises mais concentrent trop de moyens budgétaires sur ce volet de l'action économique et se soldent par une diminution d'emplois, une baisse relative des revenus distribués et de fréquentes délocalisations.

La situation française oblige cependant à nuancer une hypothèse de retrait de l'Etat en tant que régulateur économique :

- une part non négligeable de notre économie est encore "nationale", et est pour des raisons financières, ou de marché, attachée à une localisation en France : il s'agit de PME "indépendantes" à capitaux majoritairement familiaux, ou de secteurs d'activité trouvant leurs débouchés en France et privilégiant une localisation sur le territoire national : le BTP et les activités de services urbains, souvent liées dans des mêmes groupes, font partie de ces secteurs,
- les implications sociales de la mondialisation de l'économie, en termes d'emplois et de déclin territorial, sont tels qu'une régulation s'impose, même si les marges de manoeuvre sont faibles.

Cette régulation pourra-t-elle durablement reposer sur des transferts sociaux (ASSEDIC, RMI...)? On peut penser que les difficultés de son financement et les clivages sociaux qu'il entraîne, menacent le devenir de ce mode de régulation.

Il faudra donc vraisemblablement dans un proche avenir modifier ces modalités en reconsidérant en profondeur les rapports entre l'économie et le social.

Une des hypothèses d'évolution est la suivante :

- encourager une répartition différente du travail : alternance des types d'activité. durée du travail. formation alternée...
- accroître les solidarités territoriales en attribuant la responsabilité des "zones en déhérence" aux responsables des zones urbaines développées, ce qui obligerait à reconsidérer les règles de fiscalité et à admettre que les systèmes de normes puissent être différenciés et adaptés aux spécificités et aux contraintes de chaque territoire et non calés sur des systèmes égalitaires et uniques.

Si l'on admet ces hypothèses une telle évolution aura des conséquences sur les politiques industrielles nationales :

L'objectif d'amélioration de la compétitivité des firmes restera important :

- tant que les Etats-nations confondront leur rôle de partenaires d'instances économiques internationales (CEE, GATT...) et leur rôle d'Etat-régulateur national,
- tant que les responsables politiques et les dirigeants des firmes multinationales auront la même culture.

Mais d'autres objectifs devront s'ajouter comme autant de volets des politiques industrielles, même si celles-ci se cachent derrière d'autres appellations ; Ces politiques viseront d'une part la transformation de la répartition de l'emploi (durée du travail...) et inciteront d'autre part les entreprises "captives" (PME, entreprises à marché national) à mieux prendre en compte des enjeux sociaux et territoriaux en contrepartie d'appuis substantiels (marchés publics, infrastructures, plans de formation...).

Enfin tout porte à croire que ces "politiques industrielles" visant l'amélioration de la qualité sociale des entreprises seront différenciées selon les bassins de vie par des systèmes de normes adaptées à chaque contexte.

Une telle évolution ne pourrait se préciser sans un développement des logiques de négociation et sans que les collectivités et les corps intermédiaires ne deviennent de véritables instances de régulation.

L'exploration de ces hypothèses prospectives ne peut relever des seules analyses théoriques: les évolutions sont aujourd'hui plus guidées par le pragmatisme, l'expérimentation et le pouvoir d'influence que par des idéologies.

Nous faisons l'hypothèse que cette prospective pourrait être stimulée par l'étude de pratiques étrangères, notamment dans des pays européens.

Pourquoi ?

- tout d'abord parce que rien ne se fera qui serait en contradiction majeure avec des pratiques voisines,
- ensuite parce que nous pensons que certains pays confrontés aux mêmes réalités ont peut-être posé des jalons vers de nouvelles pratiques, moins contraints que nous ne le sommes par des règles communautaires rigides,
- enfin parce que toute prospective implique un changement de point de vue, le nôtre étant en l'occurrence beaucoup trop "franco-français".

Ière PARTIE

**QUEL AVENIR
POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ?**

1. POLITIQUE INDUSTRIELLE OU POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ?

11. De l'ardente obligation au credo libéral

Les partisans de la politique industrielle sont ravis de prendre les zélotes du Marché en flagrant délit idéologique. Le libre jeu du libéralisme n'est libre que dans les cours d'économie politique de 1ère année. Actuellement, à peine un quart des échanges internationaux sont libres. Le commerce mondial échappe en partie au marché : 30% est constitué d'échanges intra-firmes. Tous les pays appliquent des mesures protectionnistes. Il n'est que de se référer aux travaux de la Commission et à ses 300 directives pour comprendre qu'il faut une volonté politique extraordinairement tenace et consensuelle pour débusquer les entraves aux échanges et les faire disparaître avant les calendes grecques. Il n'existe pas non plus de politique économique et monétaire neutre : le Japon a l'art de manipuler les taux de change. Que dire du taux de change américain, de la parité de la monnaie des Quatre Dragons ? Même le très libéral Maurice Allais explique à propos des pays de l'Est qu'il faut "planifier la déplanification". **Il serait donc naïf que la puissance politique lâche ses entreprises dans la jungle.** Il suffit d'analyser les performances des entreprises françaises pour constater l'efficacité de la politique industrielle. L'Etat de Richelieu et de Colbert a fabriqué l'économie mixte, offrant l'ombrelle de ses politiques industrielles (les Manufactures Royales), la circulation de ses élites dirigeantes (d'abord aspirées par les "offices", puis par les "entreprises"), la normalisation de ses réglementations. Le tout sur un vaste territoire homogène, quadrillé par des infrastructures de services (EDF, SNCF, Lyonnaise des Eaux, France-Télécom, etc.). Ces groupes auraient pu devenir des monopoles indolents. Or, le double mouvement récent de la privatisation et de la décentralisation les a jetés dans le grand bain de la compétition et du globe. Miracle : la mue se fait. Ils apparaissent en avance, comme s'ils avaient greffé sur leur culture ancienne du service public ce qu'il fallait d'agressivité pour se diversifier et s'implanter à l'extérieur. Bref, ces phénix-là ont recueilli les dividendes de l'après-jacobinisme. Ce n'est pas un hasard si l'ancien délégué de la DATAR manage la Lyonnaise des Eaux...

Le libéraux ne jurent que par la politique de la concurrence. La confrontation avec ses concurrents est dans tous les cas, la meilleure solution, même si elle paraît à court terme la plus douloureuse. La politique industrielle, c'est le faux-nez du protectionnisme qu'appellent de tous leurs vœux les canards boiteux. Le bilan de la politique agricole commune pour la filière agro-alimentaire est désastreux ; elle a conduit à de mauvaises spécialisations, à une baisse de la qualité et à la survie d'exploitations qui seront balayées dès que le vent tonique du marché mondial les atteindra. En matière énergétique, la meilleure garantie de sécurité d'approvisionnement, c'est la marché mondial et la diversification : toute démarche réglementaire n'apporte qu'une garantie illusoire (la plus grande crise de l'énergie, depuis la guerre, ce fut la grève des mineurs anglais !). La politique industrielle dilapide l'énergie des entreprises, condamnées à négocier avec l'administration pour tout et rien. Les entreprises publiques imposent une dérive "techniciste" à leurs fournisseurs dont les produits se trouvent hors des normes du marché. Les grands programmes détournent, pour des opérations de prestige et des prototypes jamais reproduis (la France est la championne des "moutons à cinq pattes" !), des capitaux qui seraient mieux employés là où se déroule la vraie compétition économique. **Dans un monde où les gagants réagissent au quart de tour, les politiques industrielles créent des rigidités fatales. Leur préférence pour un avenir (indéchiffrable) ne leur permet pas de profiter des plats que l'Histoire ne passe qu'une seule fois. Et puis,**

sous le couvert de la "**politique industrielle**", on a saupoudré les aides et rempli les tonneaux des Danaïdes des secteurs en déclin (textile, construction navale...) dans la plus pure tradition des interventions des hommes politiques défendant leurs cantons ! Le réquisitoire est implacable. Sa conclusion est limpide. Il faut renoncer au concept de "politique industrielle", à ses pompes et à ses oeuvres (secteurs, filières, directions de l'industrie). **Il faut toujours plus déréguler, désétatiser pour laisser s'expliquer sur le marché**, les seuls acteurs légitimes : les firmes, les leaders mondiaux qui imposent le rythme.

Le débat sur la politique industrielle **agite toujours l'Europe**. La synthèse entre deux positions aussi opposées, héritées de deux traditions fort anciennes est malaisée. En effet, on a **l'interventionnisme des pays latins** principalement la **France et l'Italie**, contre le **libéralisme des pays anglo-saxons et du nord**, au premier rang desquels la Grande-Bretagne. Ce pays était, rappelons-le, il y a peu, opposé à toute idée de communauté européenne qui soit autre chose qu'une zone de libre échange.

Il est facile de montrer, à l'occasion par exemple de l'affaire "ATR/ De Haviland", comment s'opposent concrètement ces deux inclinations. D'un côté, la France et l'Italie, qui voient dans le renforcement de leurs champions nationaux une chance pour l'Europe toute entière, voire la seule condition de survie sur un marché mondial... et tant mieux si se créent d'éventuelles positions dominantes. De l'autre, la Commission, représentée en l'occurrence par le très libéral Leon Brittan, pour qui le salut de l'industrie européenne dans la compétition mondiale viendra d'une mise en oeuvre sourcilleuse des règles les plus classiques de la politique anti-trust. Aussi, **les textes européens entretiennent un certain flou**. L'article 130 du titre XIII du Traité sur l'union européenne introduit pour la première fois l'obligation d'une politique veillant au soutien de l'industrie : "La communauté et les Etats membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie soient assurées".

Quatre cibles sont citées "conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels": les changements structurels, un environnement favorable aux entreprises, leur coopération, les politiques d'innovation et de R&D. Pourtant, signe évident des désaccords qui s'expriment au sein des instances communautaires, le troisième paragraphe, loin de préciser quels pourraient être les types de mesures à mettre en oeuvre, paraît brider toute possibilité d'une intervention concrète, puisqu'en effet le Conseil doit statuer à l'unanimité et qu'aucune mesure ne doit pouvoir entraîner de distorsions de concurrence. L'interprétation très restrictive que semblent justifier ces derniers éléments, est d'ailleurs confortée par l'article précédent du traité consacré aux réseaux transeuropéens et qui semble bannir toute aide financière directe.

12. Vers une nouvelle approche de la politique industrielle...

La vague libérale a semé le doute dans les esprits des grands commis en diabolisant les interventions publiques. Maintenant qu'elle semble refluer et que les industries européenne ou américaine sont en difficulté vis-à-vis de leurs concurrentes asiatiques dans un nombre croissant de secteurs, **le retour en grâce d'une certaine forme d'intervention publique dans l'environnement des entreprises est en cours**. Il ne s'agit en aucune manière d'un simple retour de balancier, le rôle central du marché et de la concurrence est aujourd'hui unanimement reconnu. L'enjeu d'une nouvelle politique industrielle consiste à corriger les imperfections dans le fonctionnement du marché afin d'atteindre ou de se rapprocher de l'allocation optimale des ressources prévue par la théorie économique.

Dans ce contexte, la politique industrielle de la France devra exploiter au mieux la marge de manoeuvre que lui laissera le nécessaire respect des principes rigoureusement libéraux de la Communauté. Elle ne devra être ni interventionniste ni sectorielle. Les écarts à cette règle seront systématiquement sanctionnés par la Commission très attentive à ce que les Etats membres n'organisent pas de distorsion de concurrence en subventionnant directement ou indirectement leurs entreprises nationales. **La politique industrielle de la France sera ainsi étroitement limitée à l'amélioration des facteurs généraux de compétitivité des entreprises: formation, R&D, fiscalité, infrastructures, réglementation environnementale...**

Dans le passé, la politique industrielle a largement servi à développer les programmes de l'Etat, à placer les industries au service de l'Etat (défense, équipement collectifs, services...). On a l'impression de plus en plus que la **politique industrielle de demain consistera à mobiliser les moyens de l'Etat au service des entreprises et plus particulièrement de ses "champions"**. Autant dire que :

- les grands pourtant peu créateurs d'emplois directs vont en bénéficier bien davantage que les petits ;
- la défense des "champions" va obéir d'abord aux règles de la concurrence mondiale et assez peu aux intérêts spécifiques des habitants ;
- l'Etat peut être amené à s'écarter de sa logique "intérieure" de défenseur du territoire.

La montée en puissance des groupes dont les stratégies se déploient à l'échelle mondiale remet profondément en question le rôle des Etats. Non pas que ces entreprises seraient apatrides, comme le suggère malencontreusement le terme de multinationale, et méconnaîtraient la responsabilité des Etats. Mais bien au contraire parce qu'elles sont un instrument essentiel de la puissance des Etats, de "leurs" Etats, et en attendent, en retour, qu'ils les appuient dans la compétition où elles s'affrontent. Des pouvoirs publics de leurs pays d'origine, **les grandes entreprises attendent avant tout qu'ils leur garantissent l'égalité des chances avec leurs rivales**. Celles-là doivent obtenir le même avantage sous peine de subir un sévère handicap concurrentiel. Celles-ci bénéficient-elles d'infrastructures de haute qualité : recherche publique, système d'éducation et de formation, dispositifs publics de collecte et de diffusion de l'information scientifique, technique et commerciale? Comment celles-là parviendraient-elles à faire face à la compétition technologique faute de disposer des mêmes facilités ? Celles-ci se voient-elles offrir un accès privilégié aux marchés publics, débouché qui leur permet d'amortir leurs coûts de développement? Celles-là voudront que "leur" Etat leur procure le même atout. Les pouvoirs publics, ici, emploient-ils leur puissance diplomatique et financière pour faciliter l'accès des firmes nationales aux marchés étrangers ? On attendra là qu'ils en fassent de même.

Cette revendication ne va cependant pas sans poser aux gouvernants de redoutables problèmes. C'est que, dans le même temps, ceux-ci sont les garants devant les citoyens, dont ils sont les mandants, d'un certain nombre de valeurs et d'institutions qui constituent dans les pays développés la base du contrat social : droit au travail ; protection contre les risques sociaux (chômage, maladie, accidents) ; redistribution des richesses entre les régions, les générations, les couches sociales ; promotion de l'égalité des chances. La conciliation de ces deux ensembles d'exigences s'avère de plus en plus malaisée. Le débat sur la concurrence des

pays à bas salaires, qui prend aujourd'hui en France et dans l'ensemble des pays industriels une acuité particulière, en est une illustration.

L'Etat va-t-il privilégier ses champions nationaux ou, au contraire, va-t-il se préoccuper en priorité de son territoire ? Il y a là un débat interne à la conception de la politique industrielle qu'il faut poser.

Le succès du terme "globalisation" tient peut-être au fait qu'il passe à la trappe la référence à la nation qui demeurerait présente dans les mots antérieurs : internationalisation, multinationale, etc... Si la globalisation "dénationalise" l'économie, il est probable que le clivage entre le "national" et l'"intérieure" s'accroîtra. Le politique se préoccupera, à l'instar des britanniques, de ce qui se produit comme richesses et se crée comme emplois sur son territoire. Cette vision "intérieure" pose la question de l'attractivité de l'espace français, des cartes à jouer, du rôle des acteurs locaux, de la place de Paris. **L'avenir de l'industrie française coïncidera de moins en moins avec l'avenir de l'industrie en France** (dans cette perspective, la puissance industrielle et financière japonaise pèse lourd), ce qui pourrait consommer le divorce entre l'entreprise "globale" et l'Etat, maître du territoire.

13. Les modifications introduites par la décentralisation

Le nouveau partage du pouvoir qu'implique le mouvement sans doute irréversible de **décentralisation, modifie les conditions de redéfinition des politiques industrielles.** Il est vraisemblable que la décentralisation pèse pour :

- développer l'influence des PME ;
- accentuer l'approche territoriale, "intérieure" ;
- faciliter la prise en compte de facteurs extra-économiques.

Ces orientations que nous formulons ici à titre d'hypothèse, devraient être particulièrement sensibles pour le secteur du BTP et des services urbains.

En France, la politique industrielle a, dans les faits, servi d'abord aux grandes entreprises. L'Etat central n'a jamais su travailler avec les PME et moins encore pour elles. **L'évolution de l'environnement** (crise durable ; décentralisation ; Europe) **autorise à imaginer un nouveau contexte pour une politique industrielle qui se révélerait plus favorable aux PME.** L'enjeu est important.

La population des PME est encore globalement à l'abri de la concurrence sur des marchés fragmentés soit par des facteurs économiques (elles remplissent des fonctions spécifiques: la sous-traitance de spécialité) ou géographiques (atout de proximité : les services médicaux). La forte représentation des activités de BTP dans ce type d'environnement concurrentiel traduit bien l'importance de la relation avec la clientèle locale pour les entreprises concernées. L'eupéanisation ou la mondialisation des marchés va exposer progressivement les stratégies de "niches" à la concurrence par les performances des produits et procédés nouveaux et par les prix lorsque la baisse des prix constitue par elle-même une innovation de performance. Les analyses du Portefeuille d'Activités de la France face à la concurrence étrangère ont permis au BIPE de rappeler la **vulnérabilité des PME** et les conséquences que leur effritement aurait sur l'ensemble de notre économie, non pas tant en raison de leur contribution directe à la

compétitivité (le commerce extérieur est dominé par les grandes entreprises) mais plutôt à cause de leur importance dans la structuration du tissu industriel du pays.

Les groupes du BTP et plus encore les groupes de services urbains adoptent aujourd'hui un comportement de "suivisme" (qui ne contredit pas une politique d'"influence") vis-à-vis de leur clientèle publique, composée de plus en plus par les collectivités décentralisées. **Ils ont une pratique limitée des clients finals que sont les consommateurs** (les changements à cet égard sont lents, même si le câble les a incités par exemple en France à méditer sur les inconvénients de cet "oubli"). La CGEA vient à peine de créer chez elle une Direction Marketing.

- . **Beaucoup de réponses paraissent dépendre de l'évolution des politiques des collectivités territoriales.** Jusqu'où et combien de temps se sentiront-elles investies de responsabilités dans le domaine économique, dans celui de l'environnement, dans celui de la qualité de la vie, etc... ,
- . La concurrence accrue qui devrait caractériser les marchés des services urbains devrait inciter les entreprises à "anticiper" sur les demandes de leurs clients publics, en leur proposant des solutions susceptibles de rejoindre les attentes des électeurs. Plus que d'autres, les entreprises de ce secteur peuvent **avoir intérêt à déployer des stratégies d'"entreprises citoyennes"**, proposant dans leur offre globale à côté d'un parc aquatique ou d'un golf des gestions à fort contenu d'emploi, des localisations sur des territoires "sensibles", des modes de production respectueuse de l'environnement, etc...

Cette évolution "locale" qui participe de **l'affaiblissement du rôle de l'Etat-Nation** et, dans le même temps, **d'une mentalité valorisant le pragmatisme**, l'action de terrain, le "concrètement", fait partie des **tendances prospectives** d'autant plus importantes pour la France qu'elle a tardé à les suivre. **Ce qui justifie une comparaison avec des pays étrangers** où les tensions globales/locales auraient été mieux apprivoisées. L'intérêt est d'autant plus grand que:

Cette évolution "locale" qui participe de **l'affaiblissement du rôle de l'Etat-Nation** et, dans le même temps, d'une mentalité valorisant le pragmatisme, l'action de terrain, le "concrètement", fait partie des tendances prospectives d'autant plus importantes pour la France qu'elle a tardé à les suivre. Ce qui justifie une comparaison avec des pays étrangers où les tensions globales/locales auraient été mieux apprivoisées. L'intérêt est d'autant plus grand que:

- la globalisation, en faisant sauter certaines pratiques nationales qui réservaient de quasi-monopoles aux entreprises, accentue la concurrence et fait entrer de nouveaux acteurs ;
- les collectivités ont eu tendance à concéder des pans entiers de leurs missions d'intérêt général aux entreprises, dans une période où elles ont du mal à concevoir clairement ce qui définit le caractère "public" de leur action. Ainsi, les entreprises se voient chargées de responsabilités quasi-publiques, sans toujours savoir à quoi elles s'engagent ; elles pourraient être les "fusibles" en cas de crise accentuée, les individus se retournant vers elles pour leur demander des comptes au niveau de l'emploi, de la solidarité, etc...

De ce rapide survol, il nous semble possible de faire ressortir trois types de questions :

- **Quelle justification peut-on donner à la politique industrielle ?** Dans le passé, lorsque l'Etat avait davantage les mains libres, il semblait obéir à deux grandes préoccupations :
 - "défensives" : préoccupations stratégiques (Plan-Calcul, nucléaire, machine-outil) et préoccupations sociales (reconversions à accompagner : sidérurgie, charbonnages, textile, automobile) ;
 - "offensives" : conquête de nouvelles positions et de nouveaux marchés (recherche-innovation ; télécommunications, espace,...).
- **Quelle capacité a-t-on de toucher le secteur diffus des PME ?** La politique française, généralement sectorielle et à base de grands programmes, a surtout profité aux grandes entreprises. Pour réduire la vulnérabilité des PME, un maquis de textes et d'actions existe dont il est difficile d'évaluer l'efficacité.
- **Quelle importance doit-on accorder aux territoires ?** Faut-il pencher en faveur des entreprises (les champions nationaux) ou en faveur des territoires ? Cette dernière option est-elle compatible à long terme avec la recherche de la compétitivité ?

2. UN TOUR D'HORIZON DES POLITIQUES INDUSTRIELLES DANS SIX PAYS EUROPEENS

Les perspectives ouvertes par l'intégration européenne, les modifications introduites par la décentralisation, les inquiétudes nourries par une crise durable et la vulnérabilité des PME contribuent à changer les conceptions des politiques industrielles. Celles-ci pourraient être analysées en confrontant les objectifs et les instruments :

- **six groupes d'objectifs :**
 - politique économique générale ;
 - concurrence ;
 - science et technologie ;
 - PME ;
 - secteurs ;
 - régions.
- **six types d'instruments** appliqués à la fiscalité, aux services, aux finances, etc... :
 - généraux ou spécifiques ;
 - directs ou indirects ;
 - conditionnels ou inconditionnels ;
 - permanents ou temporaires ;
 - économie de marché ou non ;
 - territoriaux ou liés aux entreprises.

On n'a pas au niveau d'un simple tour d'horizon déployé cette méthodologie qui aurait exigé une démarche lourde. Celle-ci a été utilisée par notre associé hollandais au sein d'ERECO : le NEI qui a comparé avec notre collaboration la politique industrielle des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie. On présentera ici une synthèse pour six pays européens établie avec nos partenaires.

Mais auparavant, il nous semble utile de proposer une brève réflexion marquant les limites des éventuelles conclusions opérationnelles d'une comparaison en ce domaine. En dépit de la tendance à la globalisation, il ne faut jamais oublier que la politique industrielle demeurera encore longtemps inscrite dans l'histoire, la société et la culture d'un pays. On n'importe pas aussi aisément qu'un objet industriel une politique industrielle, même si on peut en tirer des leçons.

En concluant leur ouvrage, les auteurs de "Entre monopole et concurrence" ont la sagesse d'écrire: "Les monopoles et les services publics ne sont plus en vogue : que leur reproche-t-on ? Mais ils le furent, il y a quelque temps: pour quelles raisons et sont-elles encore valables aujourd'hui ?" Toute idéologie à la mode résiste mal quand on la rapproche de celles qui l'ont précédé : elle perd un peu de sa morgue. Comment un prospectiviste ne s'interrogerait-il pas devant ce curieux travail de Pénélope : la dérégulation s'inscrit presque trop parfaitement à contrecourant des restructurations d'il y a un demi-siècle conçues pour briser les trusts capitalistes et planifier l'avenir ?

Ainsi, les observateurs avertis s'entendent à dresser le constat de différences suffisamment profondes pour qu'on conserve l'idée d'un avenir pluriel. Lors du Colloque de l'UNESCO', le Directeur exécutif de l'UNIPÉDE déclarait : "Il serait aujourd'hui bien présomptueux de prétendre définir l'organisation optimale idéale. La coexistence, sur un territoire aussi réduit que l'Europe, de systèmes réunissant de multiples combinaisons possibles des différents choix disponibles démontrerait d'ailleurs, à elle seule, la vanité d'une telle ambition". Le Directeur de l'Agence Internationale de l'Energie surenchérisait : "Il y a probablement autant de façons différentes de s'approvisionner en électricité au moindre coût qu'il y a de pays membres de l'AIE".

Dans ce sens, il paraît indispensable de ne pas succomber aux charmes des "modèles" étrangers, qu'ils soient suédois, rhénan ou californien, même si la France est suffisamment variée pour faire écho à plusieurs cultures. Mieux vaudrait se borner à explorer des aires avec lesquelles on a des affinités. Il est intéressant par exemple de voir les auteurs de "Entre Monopole et concurrence" classer les systèmes de régulation électrique selon un ordre assez voisin de celui qu'avait établi avec de toutes autres bases (parenté ; héritage) Emmanuel Todd. Leur typologie est marquée par la culture institutionnelle avec ses quatre modèles européens:

¹ Colloque du 22 - 26 novembre 1993 : Organisation et régulation des systèmes électriques

Modèle Latin

- . Tradition d'un Etat centralisé et Colbertiste;
- . Existence d'un droit public autonome;
- . Influence du mouvement social communiste

Modèle Oriental

- . Centralisation forte ;
- . Préoccupations sociales (bas prix).

Modèle Nordique

- . Culture politique libérale et protestante ;
- . Système juridique de "common law" ;
- . Autonomie des pouvoirs locaux ;
- . Rejet de la planification

Modèle Germanique

- . Faiblesse de l'Etat central ;
- . Force des autonomies locales et régionales ;
- . Coopération entre les acteurs ;
- . Puissance de l'écologie.

A la différence d'activités plus neutres, le secteur des services publics épouse trop la société et les institutions dans lesquels il vit pour qu'on puisse importer tel quel sa version étrangère. La régulation est une sorte d'armistice, de compromis historique. Les auteurs ont raison de rappeler que la régulation en vigueur est la résultante d'un jeu complexe d'interactions entre:

- des évolutions technologiques ;
- des structures économiques, financières et industrielles ;
- des controverses politiques et sociales (tradition institutionnelle, culture, rapports sociaux,...).

Les expériences engagées depuis 1989 à l'Est de l'Europe renforcent le diagnostic un peu désabusé des tiers-mondistes (où est l'époque qui permettait à un Jacques Berque de penser qu'on parviendrait au Maroc à "mettre la jemaâ sur le tracteur ?"). La "transition vers le libéralisme" qui paraît aller de soi et dans le nouveau sens de l'Histoire, ne se conduit pas aisément. Il ne suffit pas d'abattre les murs, physiques ou réglementaires, pour que sorte tout armé le libéralisme comme s'il demeurait là, baillonné. Il faut mettre en place une autre régulation avec sa propre idéologie définissant elle aussi l'efficace et l'inefficace, l'équitable et le non-équitable, etc... Comme l'a dit notre Prix Nobel libéral, Maurice Allais, il faut "planifier la déplanification" ! Comment ne pas voir que la société avec sa quille de plomb sait résister aux changements venus d'ailleurs et n'accepte pas certains "coûts sociaux" accompagnant les thérapies de choc qu'on voulait lui administrer ?

Il ne faudrait cependant pas sombrer dans le scepticisme généralisé. De même qu'on a proposé de regarder en priorité les expériences déployées dans des aires institutionnelles suffisamment proches pour que l'emprunt soit envisageable, de même on peut lire sous la diversité des facteurs des traits communs. L'ancien président d'EDF, Jean Bergougnoux, a souligné lors du colloque de l'UNESCO que les systèmes de régulation électrique partageaient aussi une même histoire: "Historiquement, dans la quasi-totalité des pays, les systèmes électriques se sont organisés de manière relativement similaire. Il faut y voir le poids des caractéristiques de notre activité". Il citait : le rôle essentiel de l'électricité, son caractère non stockable, le coût des investissements et la longueur de leur temps de retour. Ces caractéristiques ont poussé à la concentration des opérateurs et à la mise en place de systèmes à zone de desserte exclusive.

21. Royaume-uni

Le Royaume-Uni est le pays pour lequel la notion de politique industrielle est la moins significative. Selon la *philosophie libérale* qui caractérise l'économie britannique, l'Etat doit intervenir le moins possible au niveau des entreprises.

La mission de l'Etat est de favoriser le développement des entreprises par les mesures *d'encadrement général de l'économie* : la stabilisation des taux de change, la diminution des impôts et contributions, la baisse des taux d'intérêt...

Des voix s'élèvent actuellement (en particulier Mr. Heseltine, Président du Board of Trade) pour réclamer plus d'engagement sectoriel de l'Etat. Mais elles ont peu de chances d'être entendues par un gouvernement conservateur.

Ce n'est donc pas du Royaume-Uni que viendront des initiatives originales de politique industrielle à dimension sociale et territoriale pour le BTP et les services urbains. Il est toutefois instructif de faire l'inventaire des principales mesures de politique sectorielle, de soutien aux PME et de soutien régional.

1°) *La politique sectorielle*

- Les investissements sectoriels de l'Etat britannique ont *diminué de façon considérable* :
1981-82 : 1 750 Millions d'écus
1992-93 : 193 Millions d'écus

En particulier, la politique de subvention aux entreprises en difficultés est exclue depuis la mauvaise expérience de British Leyland de 1974 à 1986.

- Le principal instrument de politique industrielle sectorielle reste *les privatisations*, qui doivent stimuler la compétitivité internationale des entreprises.
Le mouvement de privatisation a beaucoup touché le secteur des services urbains (eau, énergie,...).
- D'autres actions sectorielles s'organisent autour du soutien technologique (pour l'off-shore, le nucléaire et l'aéronautique).
- Les autorités régionales peuvent pratiquer une politique plus interventionniste (Ecosse, Pays de Galles,...) mais essentiellement pour attirer des investisseurs étrangers.
- Le BTP anglais, dominé par les grands majors actifs sur la scène internationale, ne fait l'objet d'aucune politique industrielle publique.

2°) **La politique de soutien aux PME**

Il n'existe pas de politique britannique très claire en matière de soutien aux PME.

Les principaux objectifs concernent :

- l'amélioration des compétences de management,

- l'encouragement des investissements privés,
- l'amélioration de la formation professionnelle.

Ces objectifs se concrétisent de la façon suivante :

- *des financements* distribués par le DTI (Department of Trade and Industry) et *gérés de façon décentralisée* par les TEC 's (Training and Enterprise Council): services d'information, services consultatifs, conseil individualisé aux PME.
- la mise en place de *guichets uniques* (one stop shops) pour les services aux PME;
- des mesures plus classiques de garantie de prêts, des aides aux jeunes créateurs ou à l'accession au conseil.

Le bilan est assez négatif compte tenu :

- de la faiblesse des investissements (153 Millions d'écus en 1993-94)
- de la structure des TEC's, reposant sur la participation volontaire d'hommes d'affaires,
- de l'absence de réseaux organisés sur le modèle des Chambres de Commerce ou des groupements professionnels pour gérer les guichets uniques.

Une action initiée en 1992 doit être signalée, dans la mesure où elle peut profiter aux PME du BTP et des services urbains : Il s'agit de l'adoption de nouvelles formes de contrats invitant les entreprises auxquelles ont été confiés des marchés publics à payer leurs propres sous-traitants en temps utile.

3*) La politique de développement régional

Beaucoup d'initiatives de développement régional ont été *confiées au secteur privé*. Par exemple, le London Forum (capitaux privés) est chargé de la promotion de Londres.

Toutefois, il existe une véritable démarche publique de développement régional, qui a peu été touchée par la vague libérale, et qui se concentre sur la question de *l'emploi local*.

Les principaux objectifs au service de l'emploi local et des équilibres sociaux sont les suivants:

- amélioration de l'aménagement du territoire,
- amélioration des infrastructures,
- stimulation de la construction,
- stimulation des créations d'entreprises.

Les moyens s'organisent autour d'un axe essentiel : *l'attraction des capitaux et des investissements dans les régions*, pour stimuler l'ensemble des facteurs de développement régional et susciter un effet d'entraînement sur l'emploi.

Les instruments sont donc essentiellement des avantages financiers et fiscaux, distribués par le Department of Trade and Industry ou le Ministère de l'Environnement, complétés par des

aides des autorités locales (achat de terrains, garanties de crédit, conseil,...).

Cette politique régionale peut prendre une dimension sectorielle pour renforcer le pôle de compétence d'une région.

Par ailleurs, il existe des dispositifs renforcés pour des régions en reconversion industrielle (les régions frappées par la fermeture des mines de charbon).

Cette politique, qui a mobilisé 1 625 Millions d'écus en 1993-94, a donné des résultats satisfaisants en matière d'attraction de capitaux étrangers.

22. Pays-Bas

La politique industrielle néerlandaise s'inscrit dans la ligne du modèle britannique ultra-libéral.

Selon les mêmes principes, la mission de l'Etat se concentre sur l'encadrement économique pour garantir aux entreprises les meilleures conditions de croissance, avec trois instruments principaux:

- la maîtrise des dépenses publiques
- la diminution de la pression fiscale
- l'investissement dans les infrastructures.

Au niveau des entreprises, on assiste à un désengagement progressif de l'Etat des entreprises publiques et à des vagues de privatisations.

Le budget consacré à la politique industrielle (1 225 Millions d'écus) se répartit de la façon suivante: 1/3 pour la politique technologique, 1/3 pour le soutien aux PME. La politique régionale est limitée, compte tenu des dimensions du pays, mais pas inexistante. La politique de la concurrence occupe aussi une place particulière.

1*) La politique de soutien aux PME

L'importance relative de cette politique est en diminution. L'Etat néerlandais prête plus d'attention aux entreprises moyennes ou grandes pour leur faire atteindre la taille critique de grandes entreprises internationales.

Le principal objectif de la politique en faveur des PME est de *renforcer "la capacité à entreprendre"* au sein du pays. Il s'agit donc :

- de diminuer les charges administratives,
- d'aider à la création d'entreprises,
- d'améliorer les compétences des dirigeants et la formation.

Ces objectifs se concrétisent essentiellement par des aides financières, des réglementations spécifiques et des garanties de prêts.

De façon plus générale, la politique en faveur des PME s'inscrit dans une "politique d'intégration", selon laquelle les mesures prises par le gouvernement ne doivent pas défavoriser les PME mais doivent si possible avoir un effet incitatif sur leur développement.

2') La politique de la concurrence

Les Pays-Bas sont caractérisés par une politique de la concurrence assez laxiste, au nom de la dérégulation et de la liberté du marché. Ainsi, de 1970 à 1990, 40% des plaintes de la Commission Européenne au titre de l'article 85 (distorsions de concurrence) portaient sur les Pays-Bas.

Depuis le livre blanc de 1991, le gouvernement néerlandais a engagé une *politique de la concurrence pour se conformer aux exigences européennes*. Ces actions ont des conséquences pour le secteur du BTP et les marchés publics: interdiction des ententes sur les prix, des accords de partage du marché, des soumissions concertées...

3') La politique de développement régional

Son principe est celui d'une *redistribution des richesses* au profit des régions les plus pauvres, en l'occurrence les provinces du Nord. L'ensemble des actions sont mises en oeuvre *de façon décentralisée* sous la responsabilité des autorités locales:

- subventions à l'investissement pour les provinces du Nord,
- programmes d'amélioration de la structure économique de ces provinces,
- renforcement de l'environnement concurrentiel des entreprises dans 13 régions urbaines.

23. Italie

La politique industrielle en Italie est une question d'actualité...en raison de son absence. Ce qui ne signifie pas que l'Etat italien soit complètement désengagé de la vie économique: les entreprises lui reprochent au contraire d'être le principal élément perturbateur... C'est donc une véritable stratégie économique et industrielle qui semble faire défaut.

Les enquêtes auprès de la puissance publique sont donc moins instructives que les avis des entreprises ou des journalistes. Les informations qui suivent proviennent des dossiers thématiques de la revue italienne "Mondo Economico", et n'engagent que leurs auteurs...

Selon Carlo Mario Guerci, professeur d'économie à l'Université de Gênes, la question de la politique industrielle en Italie a toujours été *un sujet de polémique*. Soit pour la présenter comme la solution à tous les maux, soit pour lui opposer une libéralisation totale.

Quoi qu'il en soit, l'absence de stratégie industrielle de l'Etat est un constat que partagent de nombreux observateurs de l'économie, et que M. Guerci explique par *une carence de culture industrielle de la part de l'Administration* italienne. La mesure des conséquences des décisions au niveau micro-économique serait en particulier une démarche inconnue. Cette incompétence se retrouverait dans la gestion des grandes entreprises publiques...

Giuseppe Pichetto, patron d'entreprise et Président de la Chambre de Commerce de Turin surenchérit : l'Italie est selon lui en voie de désindustrialisation, essentiellement à cause des *carences d'infrastructures publiques* (les routes, les ports, la poste, les administrations municipales...) mais aussi à cause de *l'attitude hostile ou maladroite de l'Administration* à l'égard du monde de l'entreprise.

Ainsi, selon un sondage auprès des entreprises piémontaises, 60% des normes et règlements imposés par l'Administration seraient inutiles (pour l'entreprise comme pour le citoyen) et coûteuses. La mise en oeuvre des directives européennes, loin d'être une simplification, serait souvent une source de blocages...

Les journalistes de "Mondo Economico" multiplient alors *les exemples de dérive du rôle industriel de l'Etat italien* : les subventions pour les investissements industriels dans le Mezzogiorno qui ne sont jamais versées ou parviennent avec des années de retard; les infrastructures laissées en friche, faute de budget, comme des "cathédrales dans le désert"; le désintérêt de l'Administration pour la recherche et le développement ou les nouvelles industries technologiques qui ne peuvent s'aligner face à la concurrence européenne; le gaspillage des subventions de la CEE; le favoritisme grâce aux appels d'offre truqués; la pression fiscale étouffante pour les entreprises en création ou les secteurs en difficulté, etc...

Par ailleurs, *la gestion du développement local* (et en particulier le soutien au développement du Sud) fait l'objet de toutes les controverses. Le débat porte actuellement sur la nature de

l'organisation territoriale à mettre en place, avec de fortes tentations de fédéralisme sur le modèle allemand ou suisse, ou de régionalisme d'inspiration fédérale.

Dans ces conditions, les rapprochements publics-privés au service d'une régulation du social et du développement territorial relèvent en Italie encore de l'utopie.

24. Espagne

La politique industrielle espagnole se focalise essentiellement sur les enjeux de *renforcement de la compétitivité des entreprises dans le contexte international*. Il s'agit aussi bien de mesures horizontales que de restructurations sectorielles pour les activités en difficulté : l'acier, le textile, l'habillement...

. La politique sectorielle

Les efforts se concentrent sur *l'industrie textile et la confection*, qui occupent une place stratégique pour l'emploi national. L'Etat espagnol cherche à donner les moyens au secteur de relever les défis de la libéralisation des échanges dans le cadre du Marché Unique ou du GATT.

Cette politique est conduite avec un souci de *protection de l'emploi au niveau local*: elle s'adresse en priorité aux sous-secteurs implantés dans des zones géographiques où textile et industrie représentent au moins 10% de l'emploi industriel local.

Les objectifs de cette politique sont les suivants :

- rationaliser la structure du secteur grâce à des fusions et à une coopération inter-entreprises
- améliorer les réseaux de distribution
- moderniser l'organisation des entreprises
- promouvoir la R&D, l'innovation et la créativité des produits
- améliorer l'information sur les débouchés à l'étranger

- stimuler les associations pour la promotion des exportations par l'action conjointe de la profession et des pouvoirs publics dans le cadre de programmes spéciaux créés par l'Institut espagnol du Commerce extérieur
- mettre en place un système de formation continue et de recyclage permanent.

49 autres secteurs industriels ont fait l'objet d'une analyse du Ministère de l'Industrie dans le cadre d'un Livre blanc, dont l'objet consiste à évaluer les effets du Marché Unique sur ces secteurs.

. la politique en faveur des PME

Un effort est en cours pour *stimuler la création d'entreprises* et *améliorer la capacité d'investissement des PME* grâce aux sociétés publiques à garantie réciproque. Ces sociétés vont pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux, de moyens financiers accrus et de nouveaux champs de compétence dans le service aux PME (conseil financier aux PME,...).

Enfin, les PME du secteur tertiaire pourront bénéficier d'un nouveau code de la concurrence permettant de supprimer certaines rigidités et d'introduire une certaine dose de concurrence.

25. Suisse

La Suisse est intéressante à considérer dans la mesure où elle présente à la fois:

- un faible interventionnisme des autorités nationales pour la politique industrielle,
- une structure des entreprises du BTP dominée par les PME,
- une forte prise en compte de la dimension locale dans les décisions publiques ou privées.

La politique industrielle qui se met en place aujourd'hui respecte les principes de la Confédération: le gouvernement donne la préférence à une approche de coordination plutôt que de concentration, respectant la grande autonomie des acteurs économiques, scientifiques ou politiques, et le libéralisme prédominant dans l'économie. *La politique industrielle et technologique de l'Etat prend une forme subsidiaire et non interventionniste.*

Le fédéralisme, en Suisse comme en Allemagne, induit le principe de subsidiarité et la délégation au niveau local (les cantons) de la politique économique.

Toutefois, le ralentissement de la croissance a conduit les autorités suisses à *développer une politique industrielle nationale*: libéralisation des mécanismes de fixation des prix, assouplissement de l'accès et de la mobilité sur le marché du travail, réforme de la politique de la concurrence, interventions pour l'enseignement et la recherche, les marchés publics, reconnaissance mutuelle des réglementations des cantons, simplification et rationalisation des procédures administratives...

L'intervention des autorités fédérales prend les formes suivantes :

- *relance de l'activité par le biais de l'investissement public* dans le secteur de la construction (par exemple, les abris anti-atomiques peuvent abriter l'ensemble de la population suisse !) Le logement social ne représente toutefois que 2% du marché.

- réflexion sur la *privatisation partielle des 2 grandes régies fédérales* : les chemins de fer et le service des postes et du téléphone. En particulier, la fourniture des équipements est déjà ouverte à la concurrence.
- *harmonisation des réglementations financière et fiscale* entre les cantons. Le gouvernement travaille sur l'introduction de la TVA;
- *lancement de programmes d'impulsion technologique*, sur l'informatique (Computer Integrated Manufacturing) et la micro-électronique (Microswiss). Les centres de formation s'organisent à l'échelle locale. Les autorités suisses mettent en avant le rôle de ces programmes dans la constitution progressive d'une structure favorable à la diffusion régionale des technologies en faveur des PME.

Cette structure repose moins sur l'intervention de l'Etat que sur la mobilisation de partenaires régionaux: en l'occurrence, les écoles d'ingénieur ETS, bien enracinées dans leur région et fortes d'un rayonnement national.

- *valorisation des ressources humaines* par la refonte du système de formation professionnelle, en particulier dans les secteurs peu qualifiés. L'accent est mis sur la transformation des écoles techniques supérieures en Instituts Universitaires Professionnels (IUP), dont le mandat sera étendu à la R&D et aux transferts de technologie.
- *libéralisation du marché du travail*, en particulier en ce qui concerne l'emploi de travailleurs étrangers : le nouveau régime réaffirme la priorité de recrutement des ressortissants de travailleurs de l'AELE ou de la CE, maintient le système des contingents, mais lève certaines barrières à la mobilité professionnelle et géographique des étrangers à l'intérieur du pays. Il modifie aussi la répartition cantonale des permis saisonniers et adopte les normes européennes en ce qui concerne les autorisations saisonnières de travail.
- *adoption de mesures sociales* pour lutter contre la progression du chômage longue durée: prolongation de la durée d'indemnisation de 300 à 400 jours, augmentation des taux de cotisation à la charge des employeurs et des salariés, révision de la loi sur l'assurance-chômage.
- *renforcement des avantages concurrentiels des PME* par l'adoption d'une législation très rigoureuse sur les cartels. En effet, les ententes abusives n'étaient pas interdites par la législation suisse de 1986. La révision de la loi prévoit une interdiction sélective des cartels, une explicitation des abus interdits en cas de position dominante sur le marché, un contrôle préventif sur les fusions...
- *défense de l'emploi local au travers de l'aide ciblée en direction des PME*. Des travaux ont été lancés à propos de l'aide fédérale aux régions dont l'économie est menacée, pour redynamiser le tissu de PME.
- enfin, orientation de la politique de développement régional vers le renforcement de *l'aide aux investissements d'infrastructure* dans les régions de montagne (par l'octroi de bonification d'intérêts plutôt que par des prêts).

26. Suède

Les Suédois déclarent volontiers *qu'ils ne mènent pas de politique industrielle*. Les choix idéologiques de libéné du marché auraient conduit l'Etat à se désengager de ce type d'actions depuis 10 ou 15 ans.

Ce libéralisme est effectif : l'Etat a abandonné les programmes de soutien aux secteurs en difficulté (textile, constructionx navales,...). privatisé certaines entreprises publiques, assoupli le code de la concurrence.

L'Etat reste pourtant un *acteur économique très important*, ne serait-ce qu'au travers d'un très grand secteur public. L'idée d'aménagement du territoire est aussi une constante de la politique gouvernementale dans un pays où 40% de la population se répartit entre 3 grandes villes.

Enfin, l'Etat reste impliqué dans certains programmes de soutien de la compétitivité des entreprises. Le particularisme suédois devrait disparaître avec son entrée dans la Communauté Européenne, puisque la réglementation devra se conformer aux normes européennes.

- Le gouvernement suédois met d'abord l'accent sur son rôle *d'encadrement macro-économique* (flottement de la monnaie, allégement des charges fiscales des entreprises,...) d'investissement sur les infrastructures (transport, communications,...) ou d'ouverture sur l'espace économique européen (harmonisation des normes, candidature et référendum pour l'entrée dans la Communauté...).
- L'Etat suédois cherche également à *renouveler sa politique de lutte contre le chômage*: des ressources qui auraient normalement été affectées à l'indemnisation des chômeurs ont été réaffectées à des programmes d'aide aux chômeurs longue durée (formation des jeunes, formation continue,...).
- En matière de soutien aux entreprises, *les programmes sectoriels ont été abandonnés* (textile, bois,...), mais des mesures ont été prises *en faveur des PME*:
 - . aide à la création,
 - . développement du capital-risque pour le financement de l'innovation,
 - . mise en place du Fonds pour l'industrie et la création d'entreprises, chargé d'accorder des prêts bonifiés et de fournir du conseil,
 - . mise en place de nouvelles formules de prêts à la création d'entreprise pour subvenir au manque de fonds propres.
- La réglementation devra bientôt *s'adapter aux conditions de la CE* : par exemple la fiscalité, très lourde, en particulier pour les petites entreprises. La nouvelle loi sur la concurrence a déjà fait un pas vers l'harmonisation, en interdisant expressément certaines restrictions.
- Le secteur public entame une *privatisation* (électricité) et l'Etat cède progressivement les parts qu'il détient dans 35 entreprises.
- Enfin, *le développement régional*, axé sur le Nord du pays, est une tradition de la politique du gouvernement, qui s'oriente aujourd'hui vers l'amélioration des réseaux de transport et de communications, l'accès aux services et à l'éducation, la diffusion de la technologie.

ANNEXE :

**SYNTHESE DE L'OCDE SUR
LES POLITIQUES INDUSTRIELLES
1993**

Grandes orientations de la politique industrielle dans les pays de l'OCDE

Les objectifs qui, de plus en plus souvent, sont assignés à la politique industrielle sont évoqués ci-après. L'accent est mis, en particulier, sur les mesures d'ordre général destinées à freiner, à court terme, le ralentissement continu de l'activité économique dans la zone de l'OCDE et à assurer, à plus long terme, un développement économique durable grâce à des aménagements structurels. En faisant référence à la stratégie suivie par tel ou tel pays Membre de l'OCDE, on cherche à illustrer un certain type de mesure ou de démarche.

Mutations structurelles

La transformation structurelle des économies de l'OCDE ne s'opère pas au même rythme dans tous les pays. Le contexte économique international actuel se caractérise, en particulier, par l'importance croissante des activités et des produits à forte intensité de qualifications. La place de plus en plus grande revenant aux services, tant dans la production que dans l'emploi, et l'effacement des frontières traditionnelles entre les activités manufacturières et les services sont une autre de ses caractéristiques.

En *Allemagne*, la restructuration industrielle dans les nouveaux *Länder* demeure la préoccupation majeure. Le pacte de solidarité conclu en mars 1993 représente la principale mesure adoptée récemment pour encourager les restructurations en Allemagne orientale, tout en veillant à ce que le fardeau financier des restructurations soit réparti équitablement. Parallèlement, il sera alloué des ressources supplémentaires aux *Länder* afin de permettre aux régions occidentales de supporter la charge financière, considérablement accrue, liée à l'application aux *Länder* de l'Est du système de péréquation destiné à égaliser les revenus entre les zones les plus riches et les zones les plus pauvres. En *Belgique*, c'est l'élaboration du système fédéral, ayant la responsabilité d'un certain nombre de domaines de politiques qui avaient été Tans-'très, en tout ou en partie, aux Régions et aux Communautés linguistiques, qui constitue un développement structurel à la base de toute considération de politique.

En *Espagne*, les autorités ont continué de mener une stratégie de renforcement de la compétitivité des structures industrielles, se montrant de plus en plus attentives aux conséquences des changements dans le contexte éco-

nomique international. Parallèlement aux mesures horizontales, l'ajustement et la restructuration de secteurs d'activité traditionnels comme l'acier, les textiles et l'habillement, demeurent des axes importants de la politique industrielle. Au *Portugal*, les autorités estiment que le programme quinquennal de développement industriel (PEDIP) qui a pris fin en décembre 1992 a contribué à une restructuration de l'industrie conforme à l'évolution des marchés internationaux. La production a été diversifiée, réduisant la place aux produits traditionnels: elle s'est mieux adaptée à l'évolution des structures de la demande: une plus grande attention a été portée à l'efficacité énergétique et au respect de l'environnement; et l'on s'est efforcé de dynamiser le secteur privé grâce à l'innovation technologique et à un renforcement des compétences des responsables et de la main-d'oeuvre en général. En *Grèce*, le gouvernement poursuit ses efforts pour améliorer le climat permettant d'obtenir une bonne activité de production, en libéralisant le secteur bancaire, en modernisant le marché des capitaux, en privatisant, et en créant de meilleures conditions de concurrence dans les principaux secteurs économiques.

En *Autriche*, la ratification de l'accord sur l'Espace économique européen et la candidature à l'entrée dans la Communauté européenne ont focalisé l'attention sur les problèmes d'ajustement structurel. Dans l'industrie, on s'attache principalement à encourager les investissements en faveur de l'innovation et autres facteurs immatériels et à renforcer, par des aides, les capacités des petites entreprises à l'échelon international. Par-delà les facteurs conjoncturels et régionaux qui peuvent avoir contribué aux problèmes récents, les déséquilibres structurels en *Finlande* tiennent essentiellement à ce qu'un volume trop important de ressources a été affecté aux activités protégées de la concurrence et aux activités du secteur public. Aussi, les autorités se sont-elles efforcées de traiter les problèmes structurels à long terme en créant une industrie plus ouverte et plus dynamique et en introduisant des réformes destinées à rendre le secteur public plus efficient. En *Suisse*, le ralentissement de la croissance a fait davantage prendre conscience des problèmes structurels et amené à s'interroger sur les atouts de la Suisse comme site industriel. Les rigidités des mécanismes de formation des prix, les entraves à l'accès et à la mobilité sur le marché du travail, outre la nature structurelle du déficit budgétaire, rendent indispensables des réformes dans plusieurs domaines: politique de la concurrence, marché du travail, enseignement et recherche, marché intérieur, marchés publics, reconnaissance mutuelle de leurs réglementations par les cantons, simplification, coordination et rationalisation des procédures administratives.

Au *Canada*, on s'attache en particulier à améliorer la situation de l'investissement dans le secteur des petites entreprises et à encourager les ajustements structurels dans tous les secteurs et dans un certain nombre de secteurs clés afin de favoriser l'adaptation aux nouveaux accords de libre-échange. Aux *États-Unis*, l'ajustement

structurel s'appuie essentiellement sur une réorientation de l'effort public de R-D vers des objectifs civils et sur un renforcement de l'infrastructure technologique des entreprises. C'est ainsi que les pouvoirs publics encouragent les technologies à double usage, accordent des crédits d'impôt en faveur de la R-D et s'efforcent de développer les formations axées sur la technologie et les services de soutien aux entreprises.

Les privatisations destinées à traiter les problèmes structurels dans le secteur productif et dans le secteur des finances publiques constituent un axe important de la politique industrielle dans plusieurs pays. En *France*, le nouveau gouvernement entend s'appuyer à la fois sur les réductions budgétaires et sur des relèvements sélectifs d'impôt pour améliorer les performances de l'économie. Sur un plan structurel, il s'est assigné un certain nombre d'objectifs prioritaires dans les secteurs qui connaissent actuellement des difficultés économiques, comme le bâtiment et les travaux publics. Un vaste programme de privatisation d'entreprises publiques a été annoncé qui vise à rendre la gestion plus souple et plus moderne et à atténuer les pressions pesant sur les finances publiques. En *Suède*, les pouvoirs publics ont commencé de mettre en application un plan prévoyant la vente des participations de l'Etat dans les entreprises publiques ou à participation de l'Etat. Dans le cadre de la politique de désengagement de l'Etat, les programmes en faveur des secteurs d'activité en crise (textiles et habillement, produits du bois et le programme de financement des navires) qui avaient été maintenus jusque-là ont été interrompus en 1992 et 1993. Conformément à la volonté du gouvernement d'accroître la concurrence, une nouvelle loi sur la concurrence élargit les possibilités de réaction face à des pratiques restrictives. La nouvelle loi interdit certaines pratiques restrictives, conformément aux règles de la Communauté européenne, alors que les textes antérieurs visaient généralement à empêcher les pratiques *abusives*.

Emploi

La persistance du chômage dans de nombreux pays de l'OCDE, la montée du chômage dans des pays qui auparavant obtenaient de bons résultats sur le plan de l'emploi et la perspective d'une aggravation du chômage durant la première partie de la reprise à moyen terme ont attiré l'attention sur les mécanismes propres à stimuler l'emploi en abaissant le coût relatif du travail ou en valorisant le capital humain grâce à des programmes de formation. Lors des précédentes périodes de récession, les mesures en faveur de la protection de l'emploi et de la création d'emplois se sont souvent révélées coûteuses et elles ont freiné l'ajustement structurel en bloquant les ressources dans des secteurs et dans des activités à faible croissance ou à faible potentiel.

Tous les pays de l'OCDE sont conscients de la gravité du problème du chômage à l'heure actuelle. On est aussi de plus en plus préoccupé par le fait que le chômage actuel revêt les caractéristiques d'un chômage structurel

à long terme lié à l'évolution technologique et à la façon dont les entreprises manufacturières et de services organisent leurs activités, outre l'intensification de la concurrence internationale et la mondialisation des activités des entreprises.

La *France*, par exemple, accorde la priorité absolue à l'amélioration de la situation de l'emploi. Les pouvoirs publics se préoccupent, en particulier, de réduire la charge financière que représentent pour les entreprises des coûts de main-d'oeuvre non salariaux élevés, considérés comme une des causes principales de l'aggravation du chômage. L'objectif est d'abaisser notablement les coûts non salariaux afférents aux travailleurs qui gagnent le salaire minimum ou légèrement plus. En *Italie*, on s'est orienté vers un abaissement plus direct des coûts afférents à l'emploi en introduisant davantage de flexibilité dans les négociations salariales. Aux *Etats-Unis*, la durée du chômage a tendance à s'allonger alors que les structures économiques se transforment de manière à être plus compétitives à l'échelle mondiale. En outre, la réduction des budgets de la défense a pesé particulièrement lourdement sur certaines régions, certaines branches d'activité et certains groupes. Des dispositifs spéciaux ont été institués pour recycler les personnels militaires et civils et contribuer à offrir de nouvelles perspectives aux entreprises et aux travailleurs. Le sommet sur l'emploi annoncé en juillet 1993 vise à attirer davantage encore l'attention sur les aspects les plus difficiles à traiter du problème du chômage.

Dans de nombreux pays, on s'est tout particulièrement attaché à améliorer les qualifications des travailleurs et, par conséquent, leurs perspectives d'emploi. Au *Canada*, le système de l'assurance chômage a été étendu de manière à encourager la formation, le partage du travail, la création d'emplois et la mobilité, une aide a été apportée dans d'autres domaines et des initiatives ont été engagées à l'échelon sectoriel pour encourager la planification prospective des effectifs. En *Autriche* et au *Danemark*, comme dans la plupart des autres pays, les pouvoirs publics ont réagi à la montée du chômage en encourageant activement l'amélioration des compétences et les activités de placement et en développant les formules d'indemnisation en cas de perte de revenu. En *Turquie*, les pouvoirs publics mettent très fortement l'accent sur la consolidation du potentiel technologique et l'amélioration des qualifications de la main-d'oeuvre. Alors qu'en 1988, le total des dépenses consacrées à l'éducation ne représentait qu'environ 2 pour cent du PNB, proportion la plus basse sans doute la zone de l'OCDE, on était arrivé au double en 1992.

Il y a d'autres problèmes structurels à long terme dans le domaine de l'emploi qui nécessiteront une attention soutenue. Au *Japon*, les mesures vigoureuses de stimulation de l'activité économique prises récemment visent à remédier au marasme actuel du marché du travail, mais on craint que le vieillissement et la contraction relative de la population en âge de travailler ne se traduisent, de plus en plus, par des pénuries de main-d'oeuvre. Des mesures ont été prises pour parer à cette évolution : c'est ainsi, en particulier, que des mesures ont été prises pour développer l'activité des femmes et des travailleurs âgés.

Dans tous les pays, les entreprises se heurtent à une concurrence de plus en plus vive de la part de nouveaux concurrents, sur le marché intérieur et à l'exportation, outre qu'elles sont confrontées à la nécessité de se montrer plus innovantes, de s'adapter à de nouveaux modes d'organisation comme la « rationalisation de la production », de réorganiser et de mieux former leurs effectifs, etc. Certains pays s'orientent vers une approche plus stratégique, s'efforçant d'aider les entreprises à améliorer leurs résultats en concentrant leur effort sur les aspects pour lesquels le marché se révèle détaillant (amélioration des qualifications, diffusion des nouvelles techniques, fourniture d'informations), tout en s'employant à améliorer le cadre global dans lequel s'inscrit l'activité des entreprises qui conditionne leur compétitivité (technologie, formation, qualité, financement, réglementations et droit des sociétés).

Les mesures auxquelles les pouvoirs publics ont recours pour renforcer la compétitivité des entreprises sont diverses : il peut s'agir aussi bien de mesures macro-économiques de portée générale destinées à améliorer les conditions de fonctionnement des entreprises en abaissant les coûts (grâce à des réductions des taux d'intérêt) et en abaissant les prix des produits sur les marchés internationaux (taux de change), que de mesures visant plus spécifiquement certains groupes d'entreprises (petites et moyennes entreprises, par exemple). Il faudrait noter cependant que les mesures horizontales non sélectives peuvent profiter inégalement aux diverses entreprises et branches d'activité car les différentes fonctions (formation, financement extérieur, par exemple) se répartissent inégalement entre les entreprises, selon leur taille, et entre les branches d'activité, et parce que les entreprises qui réussissent se proposent elles-mêmes pour participer aux différents dispositifs.

Mondialisation

Les entreprises internationalisent de plus en plus leurs activités en multipliant les alliances et les investissements internationaux, en concluant des accords d'approvisionnement internationaux et en accroissant leur production internationale. Cette « mondialisation » des activités permet un gain d'efficacité et de productivité en raison de la plus grande capacité interne des entreprises internationales et de leur aptitude à mobiliser et organiser rationnellement des apports de ressources extérieures. Malgré le ralentissement des investissements directs observé récemment, la concurrence internationale s'intensifie et, sur tous les marchés, les entreprises étrangères poussent de plus en plus à une rationalisation des activités.

Face à ces évolutions, la politique industrielle des pays de l'OCDE s'articule autour de deux grands axes : mesures et dispositifs visant à résoudre les problèmes de compétitivité liés à l'évolution technologique et à la concurrence internationale en mesures visant certains secteurs d'activité particulièrement touchés par la mondialisation.

Les pouvoirs publics s'efforcent d'agir sur plusieurs plans :

- R-D et développement technologique. domaine dans lequel on reconnaît aujourd'hui l'importance

croissante de la contribution des entreprises étrangères à l'effort national de R-D et dans lequel l'une des rares conditions à l'octroi d'une aide à la R-D est que celle-ci soit menée dans le pays qui le finance.

- PME, dont on cherche de plus en plus à développer les activités à l'étranger (information, échanges et investissements) et à encourager la modernisation de manière que ces entreprises puissent faire face à une concurrence internationale de plus en plus vive :
- libéralisation et promotion des échanges, en particulier dans le cas d'entreprises dont les activités, auparavant, n'avaient guère une dimension internationale ;
- soutien accru aux investissements à l'étranger et de l'étranger et développement des liens entre les entreprises nationales et internationales.
- attention accrue portée à la politique de la concurrence et à la réglementation de manière à intensifier la concurrence et à encourager le développement de branches d'activité et d'entreprises à vocation davantage mondiale.

Les entreprises localisées dans les Économies dynamiques d'Asie et le deuxième rang des pays en voie d'industrialisation rapide soumettent les entreprises et les industries des pays Membres à une concurrence de plus en plus vive. Ces nouveaux concurrents disposent d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et bien formée, intensifient très rapidement leurs efforts de R-D et d'innovation et sont bien intégrés aux réseaux de production et d'approvisionnement internationaux qui apparaissent aujourd'hui et se développent rapidement dans de nombreux secteurs de haute technologie ainsi que dans des secteurs plus traditionnels. Cependant, ils se heurtent eux-aussi à une concurrence de plus en plus vive à mesure qu'ils évoluent vers des industries fondées sur des technologies plus avancées où l'on se heurte à des problèmes de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à des blocages liés à la R-D et à la technologie, et à mesure qu'ils libéralisent leurs économies et qu'ils les ouvrent aux mécanismes du marché. Ces nouveaux concurrents offrent aussi de nouveaux débouchés aux exportations et aux investissements étrangers et, d'une manière générale, l'intégration de nouvelles zones dynamiques dans l'économie mondiale peut avoir des retombées bénéfiques.

Mesures en faveur des PME

Les pays Membres sont de plus en plus conscients de ce que les PME jouent un rôle essentiel pour la santé des économies nationales, aussi bien chez eux que dans les pays non membres. Dans un environnement où ni le secteur public ni les grandes entreprises ne sont appelées à prendre dans un avenir proche une part active à la croissance de l'emploi, c'est des PME qu'il faut attendre des créations d'emplois. La création et le développement des PME, de même que leur compétitivité, sont donc au centre des préoccupations des décideurs. De fait, la compétitivité au plan national repose sur celle des grandes entreprises et celle des PME, et sur les relations que les unes et les autres entretiennent.

Il est de plus en plus manifeste pour les pays Membres de l'OCDE que, face à la mondialisation des activités économiques, il est vital que les PME s'adaptent aux mutations technologiques, économiques et financières, car c'est de cette faculté d'adaptation que dépendra le maintien de la compétitivité des économies industrialisées. On reconnaît aussi de plus en plus combien il importe, pour des raisons tant macro-économiques que micro-économiques, de développer un secteur des PME dans les pays d'Europe centrale et orientale de façon à y faire prospérer l'économie de marché. Les PME jouent aussi un rôle de plus en plus important dans la performance économique des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Enfin, et ce n'est pas l'aspect le moins important, le développement du secteur des PME est considéré comme essentiel dans les pays en développement pour y assurer la constitution d'un secteur industriel.

Dans les pays de l'OCDE, les petites et moyennes entreprises ont continué de faire la preuve de leur importance, en résistant légèrement mieux que les grandes entreprises au ralentissement économique. Néanmoins, au cours de la période considérée, les entreprises ont été nombreuses à fermer leurs portes dans beaucoup de pays, notamment parce que les PME opèrent souvent dans des secteurs durement touchés par la récession (machines-outils, commerce de détail, logement, etc.). Dans certains pays, en outre, les PME en tant que fournisseurs ont subi plus durement le contrecoup des mesures d'austérité des grandes entreprises, dans des secteurs tels que l'aéronautique, de l'aéronautique et dans certains secteurs de services. Outre le fait qu'elles ont à s'adapter à un environnement technologique en mutation constante et à la mondialisation des activités économiques, les PME doivent faire face de plus en plus à des obstacles tels que la contraction des marchés, la concurrence étrangère en matière de prix et les problèmes liés à l'environnement. Face à ces difficultés, les PME ont souvent réussi à faire preuve de suffisamment de souplesse pour maintenir l'emploi et s'adapter au retournement de la conjoncture. Elles courent néanmoins le risque, dans un tel environnement hostile, de perdre certains de leurs atouts traditionnels, tels que leur faculté d'innovation.

En conséquence, les gouvernements sont soucieux d'aider les PME à conserver le dynamisme dont elles ont fait preuve ces vingt dernières années en ce qui concerne la création d'emplois, l'innovation et la flexibilité. Lors que l'on passe en revue les récentes mesures mises en œuvre dans les pays Membres, on constate une continuité dans l'aide qui est apportée aux PME dans la plupart

d'entre eux. Par ailleurs, ils renforcent leur soutien sur les points suivants, en particulier :

- dans le contexte actuel ou récent de récession, en améliorant l'accès au financement des PME confrontées à de graves difficultés financières (élargissement des facilités de prêt, apport de capital-risque, etc.), et l'allègement de leurs charges fiscales par le biais de diverses déductions et incitations;
- en favorisant l'investissement matériel (surtout par le biais d'incitations fiscales), l'investissement immatériel et en améliorant les méthodes de gestion. Ce type de mesures se placent généralement dans le contexte d'une perspective stratégique destinée à accroître la compétitivité nationale et internationale des PME;
- en favorisant les liens de « partenariat » entre les PME, de même qu'entre PME et grandes entreprises, ou diverses institutions appropriées. Ces réseaux, ou regroupements, visent à consolider l'accès des PME aux ressources technologiques, ainsi qu'à les aider à développer leurs activités de commercialisation et de marketing, et à élaborer leurs stratégies d'internationalisation.

Dans de nombreux pays, les petites entreprises sont considérées comme génératrices de croissance et d'emploi, et elles sont jugées essentielles pour la consécration du tissu industriel. Cependant, les petites entreprises sont confrontées à des problèmes spécifiques, dans la phase actuelle de récession, du fait d'une contraction de la demande, d'une faible rentabilité, d'une raréfaction des activités de sous-traitance et d'une intensification de la concurrence internationale. Étant donné l'importance du rôle joué par les petites entreprises dans l'industrie, de nombreux pays tentent d'apporter des solutions à leurs problèmes financiers à court terme (problèmes de trésorerie et de rentabilité) tout en continuant à s'employer à traiter leurs problèmes à long terme (sous-qualifications, diffusion des technologies, problèmes de financement, etc.).

En France, le traitement des problèmes rencontrés par les PME est une priorité pour le nouveau gouvernement. Un ministère des Entreprises et du Développement économique, nouvellement créé, est chargé de ces problèmes, et des mesures d'aide nouvelles, importantes, ont été prises en faveur des PME, parmi lesquelles on peut citer l'octroi de prêts bonifiés, une réduction des charges fiscales en cas de transmission d'entreprise et un assouplissement des dispositions régissant la TVA. Au Canada, au Danemark et en Suède, également, les autorités sont très attentives aux difficultés rencontrées par les petites et moyennes entreprises pour trouver des capitaux prêts à financer des investissements à long terme et à s'investir en fonds propres. Au Canada, diverses contraintes pesant sur le financement des petites entreprises et sur le dispositif fiscal en la matière ont été levées de manière à accroître le flux des ressources consacrées à des utilisations productives. Les fonctions d'intermédiaire et de soutien remplies par les associations professionnelles font l'objet d'une attention accrue. En Suède, le gouvernement, qui a renforcé sa politique en faveur des PME, s'efforce d'encourager les créations d'entreprises et les apports en capital-risque. En Autriche, le soutien du gouvernement est aujourd'hui largement axé sur la promotion de la R-D et de l'activité des PME, et les autorités mettent l'accent sur l'internationalisation de l'activité des PME. En Turquie, étant donné la place très importante que les petites entreprises occupent dans l'économie du pays, l'aide aux PME demeure l'un des grands axes de la politique

Politiques de développement régional

Dans les années 80, les politiques régionales des pays Membres de l'OCDE ont connu des changements substantiels ; l'accent a été mis surtout sur la promotion des conditions les plus favorables à la croissance et à la prospérité des activités et des entreprises régionales. La réduction des disparités d'une région à une autre est passée au second rang. On s'attendait d'ailleurs à ce que ces disparités soient au moins partiellement atténuées par le jeu des effets d'entraînement que les zones dynamiques exercent sur les régions avoisinantes moins favorisées.

Ce phénomène s'est traduit notamment par l'abandon des aides automatiques et par une réduction de la couverture géographique des aides régionales. Une plus grande part de l'aide de l'État est accordée au secteur des services. Enfin, une politique en faveur du développement technologique des régions a été mise en place et les mesures de soutien logistique aux PME et aux entreprises ont été intensifiées.

Compte tenu de la nouvelle donne géopolitique, du développement de zones de libre-échange régionales et de la mondialisation croissante des stratégies des entreprises, les politiques régionales visent désormais à favoriser la cohésion des espaces économiques en construction. On peut donc s'attendre à un accroissement des dépenses qui y sont consacrées. C'est déjà le cas en Allemagne et dans la Communauté européenne. Conformément aux décisions prises lors du sommet d'Edimbourg, les fonds structurels au sein de la CE seront considérablement accrus dans les cinq années à venir, même si la récession actuelle persiste.

Les politiques régionales sont aussi marquées par de nouvelles orientations. On donne de plus en plus la priorité à la création d'emplois dans les régions dominées par des industries traditionnelles ou dont les industries sont en difficulté. Un consensus de plus en plus large semble en outre se dégager au sein de la zone OCDE en faveur d'un accroissement des dépenses consacrées à l'investissement dans l'infrastructure. Enfin, une décentralisation accrue des services publics est considérée dans plusieurs pays comme une nécessité tant pour aider à la décongestion des grandes villes que pour favoriser l'implantation locale de nouvelles activités.

IIe PARTIE

LE CAS DU BTP ET DES SERVICES URBAINS

31. Vers un univers servo-industriel

Dans leurs modes traditionnels, le BTP et les services urbains n'appartiennent pas au monde industriel et échappent aux règles manufacturières (taylorisation, marchés de masse, réduction systématique des coûts ...) qui ont conduit à la première mondialisation. Pourquoi? Pour deux raisons simples :

- chaque "produit" demeure marqué par un caractère de prototype qui, sauf exception, ne sera pas reproduit. Son industrialisation porte plus sur les composants et plus encore sur les processus ;
- chaque "produit" continue à être le plus souvent réalisé sur le lieu de son utilisation, ce qui confère un avantage décisif aux structures de production locales et restreint considérablement le champ de la concurrence.

La production de BTP et de services urbains est fortement consommatrice de main-d'oeuvre, mais elle n'est par nature pas délocalisable, au moins à 90%. Il n'y a donc aucun risque de "désindustrialisation", et le "dumping social" ne peut provenir que d'un relâchement du contrôle de l'immigration. Seuls les mobile-homes échappent à la réalisation des ouvrages de BTP sur le lieu de leur utilisation future. Les réseaux techniques desserrent un peu plus la contrainte du lieu, mais, à l'exception des réseaux d'information, demeurent profondément localisés. Que reste-t-il de transportable ? Les matériaux et produits de construction (dans des limites liées à leur caractère plus ou moins pondéreux) et les services contribuant à la production de la branche : ceux sur qui ont été fondées les stratégies et les pratiques d'exportation des majors du BTP et des grandes sociétés d'ingénierie à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies : project management, ingénierie financière, ingénierie technique, logistique, etc.

En dépit des efforts consentis notamment par les Pouvoirs Publics pour faire muter ces activités en les faisant accéder au seul stade noble : celui de l'Industrie, ces deux caractéristiques réduisent l'intérêt d'appliquer sans adaptation les modèles des "politiques industrielles" à des activités aussi spécifiques. Pour elles, il y a moins de possibilités d'accumulation d'expériences et d'automatisation des tâches et moins de possibilités de réduire les coûts par des économies d'échelle découlant de marchés de masse. Même si la France peut se féliciter de l'importance relative exceptionnellement forte, qu'occupent les Majors dans le chiffre d'affaires de la profession (elle possède 6 entreprises parmi les 15 leaders européens, contre 5 pour le Royaume-Uni, 2 pour l'Allemagne et 1 pour l'Italie), elle n'en offre pas moins une structure éclatée. Les cinq plus grands groupes français de BTP sont en réalité des nébuleuses d'entreprises faiblement intégrées : SAE, par exemple, l'un des groupes les moins diversifiés, compte 127 sociétés consolidées. Et la part du marché national détenue par les cinq groupes réunis n'atteint pas 20%, celle de BOUYGUES, leader mondial du BTP, dépassant à peine 5%. Cette faible concentration n'est ni la preuve d'un "retard historique" du BTP sur d'autres secteurs, ni le signe d'un handicap des groupes français face à leurs concurrents européens ou mondiaux.

La faible concentration actuelle n'est pourtant pas une fatalité. On avance vers un monde marqué par la convergence des industries et des services, vers une réalité "servo-industrielle". On n'échappe ni à la nécessité de "reproduire" pour vaincre la prison du temps, ni à celle de se "délocaliser", voire de se dénationaliser pour vaincre la prison du lieu. Alors que dans les industries classiques, l'abandon de l'artisanat local s'est fait par l'innovation technologique qui a permis d'intégrer de nouveaux processus et de concentrer la fabrication sur des sites, dans le BTP et les services urbains, il s'est fait par l'innovation organisationnelle : celle des chaînes ou des comptoirs pour occuper et mailler des territoires de plus en plus vastes, celle aussi du processus de production. Donc à la fois du côté de la distribution et du côté de la production comme tente de le résumer le mot de "réseau" (commercial et technique). Cette voie originale permet de rendre performante la recherche des effets de taille. En effet, la taille, pour les groupes "servo-industriels", est un élément essentiel de leur capacité à répondre aux appels d'offres sur de grands projets internationaux, aussi bien en Europe (multiplication des projets d'infrastructures de transports liés à l'intégration européenne) que dans le reste du Monde (concurrence des grands ensembliers américains et japonais), car elle leur permet de mobiliser des financements, de disposer d'outils informatiques puissants aidant à préparer très rapidement des offres à moindre coût, de garantir une capacité technique de maîtrise des travaux, de disposer d'une force de négociation avec les pouvoirs publics. La taille donne aussi la possibilité de drainer des marges suffisamment importantes pour mener des efforts de R&D renforçant la capacité d'offre technique, ou pour attaquer la concurrence sur les terrains les plus stratégiques.

On sait que les groupes de BTP ont engagé au cours des années 80 de nouvelles stratégies dans le domaine organisationnel, fondées sur un double processus d'internalisation (intégration des fonctions de conception technique, d'évaluation des coûts, de préparation des chantiers) et d'externalisation (sous-traitance très développée, alliée à des méthodes nouvelles d'organisation et de coordination des sous-traitants : "monitorat", "partenariat", organisation "séquentielle" des chantiers).

A côté de la mutation organisationnelle, il faut faire sa place à la concentration financière qui est une des clés de la compétitivité des groupes. La recherche des effets de taille, à travers la concentration financière à l'échelle nationale, puis européenne, explique en partie la stratégie déployée par les groupes.

La production de BTP nécessite également une matière première indispensable : des terrains. La capacité financière à en stocker en grande quantité et sur longue durée est à la fois une garantie de l'activité future ("droits à construire") et de marges élevées (plus-values foncières). Par ailleurs, l'activité du BTP dégage souvent de la trésorerie que gèrent efficacement les groupes.

L'avenir du BTP et des services urbains peut donc à la fois être décrit en termes de fragmentation persistante des marchés et des structures de production à des échelles géographiques très restreintes (artisanat et PME en relations étroites avec le tissu économique et politique local), et de mondialisation progressive à travers des structures **d'"entreprises en réseau"**. dont le secteur BTP a sans aucun doute été le précurseur (les majors du BTP sont des nébuleuses de PME régionales).

32. Vers un rapprochement du btp et des services urbains

Puisque l'effet de taille est plus que jamais recherché et comme il est désormais difficile d'aller plus loin en France dans la concentration de l'offre de grands travaux ou de services urbains, la configuration "eau + béton" qui s'est confirmée avec le rapprochement Lyonnaise-Dumez en 1990, et dont BOUYGUES avait été le précurseur avec la SAUR (sortie en 1990 du périmètre de consolidation du groupe, mais toujours contrôlé par la famille BOUYGUES), est tout à fait logique. Le BTP et les services urbains ont de bonnes raisons de converger : des raisons dues à leurs ressemblances et des raisons dues à leurs complémentarités.

Comme on l'a dit, le BTP et les services classiques participent d'une même culture : celle du prototype et celle du local. De plus, leurs clientèles et leur savoir-faire se sont considérablement rapprochés depuis le début des années 80.

Avec la décentralisation, les transferts de compétences de maîtrise d'ouvrage de l'Etat vers les collectivités locales ont réorienté la politique commerciale des majors du BTP vers les clients traditionnels des spécialistes des services urbains : de 1984 à 1990, les investissements des collectivités locales ont augmenté de 45% en volume, alors que s'effondraient les grands marchés à l'exportation sous l'effet du contre-choc pétrolier de 1986 (-23% en valeur de 1984 à 1988). Les marchés des services aux collectivités locales sont en pleine évolution sous l'impulsion des usagers-clients qui veulent un meilleur rapport qualité-prix : plus de services et moins de taxe.

L'utilisateur consomme le service collectif de plus en plus comme un produit et exige une plus grande qualité de la prestation qui lui est fournie, que ce soit en termes d'efficacité (respect des délais, fiabilité du service...), en termes de sécurité ou en termes d'écologie (qualité de l'eau, de l'air, diminution des nuisances sonores, création d'espaces verts...).

Cette volonté que le service collectif opérationnel soit géré comme une entreprise et produise des biens ou des services de plus grande qualité nécessite bien évidemment des investissements de la part des collectivités locales, que ce soient des investissements de capacité (construction d'usines de traitement des eaux usées, des déchets,...) ou des investissements d'amélioration (achats de camions de collecte silencieux, création de déchetteries ou de centres de tri, campagnes d'information, modernisation du réseau de transport urbain ou d'adduction d'eau, traitement des eaux pluviales...).

Or, les collectivités locales sont de moins en moins à même de répondre seules à ces exigences supplémentaires.

Cela est très net en France, en Espagne et en Italie, mais aussi de plus en plus dans le Nord de l'Europe où pourtant une forte tradition de service public et de bonnes compétences de l'ingénierie du service public urbain maintiennent encore la prédominance de la gestion publique. Aussi ces évolutions non seulement entraînent et entraîneront la pénétration du secteur privé sur ces marchés, favorisent le développement des services aux collectivités locales, mais encore révèlent de nouveaux "marchés" comme la gestion du trafic, l'aménagement urbain, la collecte sélective des déchets, la gestion des espaces verts... jusqu'ici soit inexistantes soit gérées au "minimum" par les villes sans souci de satisfaire l'utilisateur, ni de lui délivrer un service. Face à ces mutations de la demande, l'offre réagit, se développe, mais aussi cherche à s'intégrer.

La logique des clientèles n'est pas la seule à pousser les entreprises de BTP dans les bras de celles des services urbains. Celle des savoir-faire y contribue largement. A travers leur expérience dans les pays en développement et en France, les majors du BTP sont, comme les spécialistes urbains, devenus capables de livrer des produits clés en main, incluant non seulement la conception technique et la réalisation, mais aussi le montage financier des projets et l'exploitation des ouvrages réalisés. Sans parler du Tunnel sous la Manche, cette expérience est mise à profit dans de nombreux domaines : concession d'autoroutes (COFIROUTE, filiale des majors), de ponts (Ile de Ré) et de parcs de stationnement (une spécialité de GTM Entrepouse); marchés d'entreprises de Travaux Publics pour la réhabilitation des lycées (financement et entretien ultérieur pris en charge par l'entreprise).

Ces entreprises ne se contentent pas de se ressembler de plus en plus. Elles se complètent toujours mieux.

Du côté des produits d'abord : les spécialistes des services urbains apportent leur savoir-faire en matière de réseaux ; ceux du BTP leur maîtrise des équipements publics, des ouvrages d'art et des infrastructures de transport ; de quoi offrir une gamme complète de produits aux collectivités locales.

Du côté des métiers ensuite : l'expérience du montage des grands projets internationaux pour les uns, celle de la gestion et de l'exploitation des ouvrages sur longue durée pour les autres.

Du côté des marges enfin : pour le BTP, une activité soumise à des cycles conjoncturels très amples, mais capable de générer de fortes marges rapportées aux capitaux investis (de 12,5% pour BOUYGUES à 25% pour la SGE en 1992) ; pour les services urbains, une garantie de stabilité à long terme des marges.

33. Un contexte d'actualité en France

On note de nombreuses expériences des pouvoirs publics et des collectivités locales en France pour concilier l'aménagement du territoire et la création d'emplois locaux dans le cadre de leur politique industrielle, et en particulier à travers les secteurs du BTP et des services urbains. Mais ces initiatives ne font pas toujours l'unanimité.

- Les communes et leurs maires sont de plus en plus impliqués dans la politique de création d'emplois au travers de leurs travaux publics.

*CF. : Strashourg et l'opération "emploi-tram" :
associations et entreprises municipales d'insertion par l'économie...*

Cette implication fait l'objet d'une critique de "concurrence déloyale" de la part des entreprises privées : cf. la démission du Maire de Valenciennes face au lobby du BTP (à la suite de l'accord de contrats de services urbains à l'association municipale "Valpropre", créée pour fournir des emplois aux chômeurs longue durée...).

- Les pouvoirs publics ont proposé en décembre 1993 la clause du "mieux-disant social" dans l'attribution des marchés publics, prévoyant des critères additionnels relatifs à la création d'emplois ou à la formation par l'entrepreneur de demandeurs d'emplois du bassin

dans lequel les travaux seront réalisés.

Cette clause a fait l'objet de vives critiques de discrimination de la part de la FNB et a finalement été supprimée.

Une question reste posée : de telles clauses liées à l'emploi pourraient-elles être incluses dans le cahier des charges, et donc faire l'objet d'une rémunération par la maître d'ouvrage?

Plusieurs lois ou réglementations ont été adoptées par les pouvoirs publics afin de soutenir l'effort de compétitivité des PME indépendantes du BTP face aux grands groupes.

- loi MOP (Maîtrise d'Ouvrage Publique) pour freiner la logique ensemblier dans l'attribution des marchés publics : encourager les lots séparés par rapport aux entreprises générales.
- création des METP (Marchés d'Entreprises de Travaux Publics) pour encourager les rapprochements public-privé en favorisant les délégations de service public à des entreprises privées. Le Rapport Bernard (1994) présente un certain nombre de critiques à leur égard (le coût, l'exclusion des PME...).

Enfin, toute politique des collectivités locales visant à renforcer les liens avec les entreprises locales du BTP et des services urbains présente un risque de dérapage vers le clientélisme et la corruption. Le sujet est particulièrement sensible depuis plusieurs mois:

- d'une part, les "affaires varoises", les réseaux de corruption organisés et les accusations de grandes sociétés de services urbains défraient la chronique ;
- d'autre part, la très vertueuse loi Sapin sur la transparence des règles de passation des marchés fait l'objet des plus vives critiques de la part des entreprises (ouverture à la concurrence européenne, blocage des renouvellements de délégation etc...), et vient d'être assouplie (juin 1994) dans un climat de suspicion générale...

4. UN TOUR D'HORIZON EUROPEEN

41. Pays-Bas, Suisse, Suède, Italie et Espagne

411. Pays-Bas

L'attribution des marchés publics aux Pays-Bas ne suit pas une réglementation nationale (comme la VOB en Allemagne) mais fait seulement l'objet de recommandations facultatives. Les appels d'offres profitent surtout à des *entreprises générales* (les grands groupes) sans qu'aucune initiative publique ne cherche à privilégier les PME.

L'attribution des marchés suit en général la *règle du moins-disant* bien qu'elle ne soit pas systématique. La préférence locale n'a toutefois pas beaucoup de sens dans un petit pays où les marchés et les entreprises sont concentrés sur une petite portion du territoire.

De façon générale, l'Etat néerlandais favorise plus la *liberté du marché* que l'interventionnisme en matière de BTP. Il se désengage ainsi progressivement d'une longue tradition de soutien au logement, conçue étroitement avec la démarche d'Aménagement du Territoire (choix du locatif, consensus social sur l'importance du BTP dans l'économie...).

Le poids de ce secteur dans *l'emploi* lui donne par contre une importance particulière aux yeux de l'Administration, qui valorise le rôle des grands projets publics pour l'emploi, adopte des quotas sur les travailleurs étrangers etc...

Il faut aussi mentionner le *pouvoir des fédérations professionnelles*, qui peuvent être des lobbies influents auprès de la puissance publique (en particulier pour les normes protectionnistes...), mais qui interviennent peu financièrement pour structurer la profession à part quelques subventions pour la formation.

Enfin, en ce qui concerne les services urbains, la tendance est à la *privatisation et à la concentration*. On assiste à des regroupements de sociétés locales en grands groupes de services urbains. Les PME sont donc peu présentes dans ces nouvelles structures, qui gardent en général des liens financiers avec les collectivités locales.

412. Suisse

Le BTP suisse est caractérisé par la petite taille de ses entreprises (les 8 premières entreprises suisses considérées dans leur ensemble n'occupent que le 12e rang européen).

Comme pour l'Allemagne, les marchés publics sont très rarement confiés à des entreprises générales, et prennent toujours en compte l'appartenance locale des bénéficiaires. La préférence locale est une donnée fondamentale d'un pays qui regroupe 3 cultures et langues très différentes. Toutefois, aucune norme ou réglementation ne systématise cette préférence locale. Dans les principes, les marchés sont attribués au moins-disant.

Pour obtenir de grands marchés, les PME se regroupent en associations : il n'y a pas d'effet de taille sur le marché suisse. La concurrence européenne n'est pas ressentie comme une menace, car elle ne concerne que les grands groupes multinationaux.

De façon générale, les pouvoirs publics interviennent très peu dans le soutien aux entreprises du BTP avec des mesures spécifiques et sectorielles. Les PME locales du secteur profitent au même titre que les autres des mesures d'encadrement ou de politique industrielle prises par le gouvernement. La formation professionnelle reste de la responsabilité des fédérations professionnelles.

En matière de services urbains, les autorités publiques gèrent les concessions sur une base locale, sans grands rapprochements avec le privé (seule l'électricité présente une structure mixte). Les privatisations demeurent extrêmement rares.

413. *Suède*

Le BTP présente à la fois une structure publique et une structure privée:

- *le bâtiment et le logement social sont confiés au secteur privé :*
les bénéficiaires peuvent être soit des entreprises générales travaillant avec des sous-traitants, soit des spécialistes recevant des lots séparés. Les travaux étant gérés au niveau local (effort d'équilibre régional), les PME locales bénéficient souvent de ces contrats.
- *les travaux publics sont conduits dans 60 à 70 % des cas par des entreprises publiques.*
Mais la tendance au désengagement de l'Etat se manifeste aussi dans ce secteur, et seul l'entretien devrait à l'avenir rester de la responsabilité de la puissance publique.

Le BTP a longtemps occupé un *rôle central dans la politique publique*, compte tenu du rôle de ce secteur pour l'emploi et de son aptitude à résister aux crises. La commande publique a ainsi longtemps permis de soutenir l'activité. Mais aujourd'hui, *cette implication disparaît* : les besoins en infrastructures diminuent, la construction apparaît très coûteuse, et la politique actuelle se définit plus en termes d'optimisation des fonds publics.

En dehors de cette approche par la commande publique, *l'Administration intervient peu dans les milieux du BTP*. Les appels d'offres se déroulent selon le principe du moins-disant, puisque la loi le prévoit. Les entreprises bénéficient par contre de fédérations professionnelles puissantes, organisées sur la base régionale des 24 provinces. Ces fédérations sont les interlocuteurs de très puissants syndicats, qui pèsent lourds dans la politique du secteur.

En matière de *services urbains*, le modèle dominant reste celui du *service public*, financé grâce à une forte pression fiscale. Les services publics sont gérés localement, mais les *dérégulations* et les *privatisations* qui s'amorcent profitent plutôt à des sociétés nationales.

414. *Italie*

Le BTP en Italie a *un poids économique considérable*, en terme d'emplois. La structure est caractérisée par une *bi-polarisation*, avec d'une part quelques grands groupes qui fonctionnent sur le principe de l'entreprise générale et de la sous-traitance, et d'autre part une vaste majorité de très petites entreprises, dépendantes des solidarités locales, et marquées par une double évolution:

- la croissance continue du nombre des petites entreprises,
- la diminution régulière du nombre de salariés par entreprise.

Le secteur est caractérisé par la vulnérabilité sociale et la précarité de l'emploi.

Le lien entre les entreprises de BTP et la puissance publique doit être analysé au vu des événements récents ("mani pulite") et du fonctionnement des marchés publics.

Le phénomène marquant de la conjoncture actuelle concerne *l'arrêt des chantiers et le blocage des investissements*. En partie pour cause de mise en examen de certains entrepreneurs. Mais surtout en raison de l'écroulement de l'ensemble du système de financement public. L'Etat présente 12 milliards de livres de dettes pour les marchés engagés et suspend la plupart des

appels d'offres, y compris pour les grands travaux. Certaines entreprises se sont fait une spécialité de "chasser" les rares appels d'offres en cassant les prix du marché...

Le code d'attribution des marchés publics est donc en pleine refonte, et doit se conformer désormais aux exigences européennes.

Les services urbains et les services publics ont jusqu'à présent *appartenu à l'Etat* à l'échelon national et, à de rares exceptions près, à l'échelon local, avec 3 structures possibles :

- les holdings publics (società per azioni)
- les agences publiques (enti pubblici), dont un grand nombre ont été transformées en holdings publics, comme la compagnie d'électricité ENEL,
- la gestion directe par une collectivité locale (aziende speciali), comme l'entretien des routes (l'ANAS), les transports en commun ou la distribution des eaux.

Jusqu'à une période récente, le régime réglementaire se caractérisait par *l'absence de séparation entre l'autorité réglementaire et le producteur de services publics*, ce qui était source d'une certaine confusion. Les concessions d'Etat, exclusives, étaient accordées à des entreprises contrôlées par l'Etat, selon un processus d'attribution extrêmement fragmenté. Les très lourdes pertes d'exploitation de ces sociétés ont jusqu'à présent été financées sur le budget de l'Etat ou des collectivités locales.

L'engagement financier de l'Administration dans la gestion des services urbains n'est pas forcément un gage de contribution active au développement local. L'inefficacité de certaines de ces sociétés dans l'aménagement de zones nouvelles (retards, blocages, manque de crédits, a parfois constitué un *obstacle au développement industriel* d'une région en déshérence.

Cette organisation est aujourd'hui entièrement *remise en cause par les projets de privatisations* initiés par les autorités italiennes pour faire face aux défis du marché unique européen, à l'urgence de mesures d'assainissement budgétaire et à la crise financière des entreprises publiques.

Le rôle de la puissance publique italienne dans les services urbains est donc aujourd'hui entièrement à réinventer...

415. Espagne

Le BTP espagnol n'est pas caractérisé par un souci particulier de la défense de la PME locale. Les marchés sont attribués en majorité à des entreprises générales qui pratiquent la sous-traitance. Ce sont logiquement plutôt les grands groupes qui tirent profit de cette procédure.

Les entreprises locales bénéficient toutefois *de fortes solidarités au niveau des régions ou des communautés autonomes*, et de l'action des fédérations professionnelles organisées sur une base régionale (gremios).

Le BTP espagnol a beaucoup profité au cours des dernières années de *l'effet d'entraînement* suscité par les efforts de développement économique de l'Etat (constructions de routes et d'infrastructures...) et de la politique de grands travaux (Exposition Universelle, Jeux Olympiques,...). L'Etat intervient donc plutôt indirectement grâce à la commande publique.

Les services urbains, gérés en général par de grands groupes nationaux qui reçoivent les concessions au niveau local, voient se développer les privatisations. C'est de plus en plus le cas pour la construction des parkings municipaux.

42. Intérêt d'une exploration de la situation allemande

D'une manière générale, l'Allemagne offre un autre modèle avec davantage de PME, une organisation fédérale et de fortes préoccupations environnementales. Rhénan ou non, ce modèle fascine certains, peut-être à cause du consensus qu'il suppose, ou, si l'on veut prendre un terme un peu plus technique, à cause de son "intégration" rassurante. C'est elle qui marque les relations humaines dans l'entreprise (sécurité de l'emploi ; conventions collectives ; formation continue ; fort attachement à l'entreprise; respect de l'autorité...). Elle implique aussi des relations inter-entreprises (haut niveau d'intégration verticale ; relations étroites avec les sous-traitants...). Enfin, elle caractérise non seulement les relations avec le secteur financier (la formule de la "Hausbank" avec laquelle l'entreprise a un rapport presque exclusif est très courante), mais aussi les relations avec le Land et l'Etat ce qui permet d'échapper aux mécanismes à court terme des marchés. Si la puissance publique a tendance à se retirer, l'heure a peut-être sonné dans une société largement vouée à l'économie pour que l'Entreprise assume davantage de responsabilités collectives et "intègre" mieux les hommes dans beaucoup de domaines où l'Etat-Providence fait l'essentiel (logement, santé, loisirs, retraites, formation...).

Mais la comparaison s'impose plus encore quand on se tourne vers le secteur du BTP. L'Allemagne a en effet :

- un secteur à plus fort contenu de main d'oeuvre,
- un secteur avec beaucoup plus de PME,
- un secteur proposant des produits plus diversifiés et probablement plus en phase avec les demandes,
- un secteur fournissant des produits plus chers.

L'impact des politiques industrielles implicites dont les professions du BTP ont bénéficié en Allemagne se lit clairement dans la comparaison des structures par taille en France et en Allemagne : comme dans d'autres secteurs d'activité, l'Allemagne a mieux préservé son tissu de PME. La part des effectifs des PME dans l'emploi du secteur est de 30 à 40% plus forte. En revanche, le poids des grandes entreprises est deux fois plus faible.

Tranches d'Effectifs	NOMBRE D'ENTREPRISES		EFFECTIFS PAR TRANCHES	
	F	RFA	F	RFA
0 - 9	92.5	62.0	30.2	15.5
10 - 99	7.1	35.7	40.0	53.8
100 - 499	0.3	2.2	13.1	23.2
+ 500	0.1	0.1	16.7	7.4
Ensemble	100	100	100	100

Ce choix, évidemment très lié à une culture de solidarité locale, débouche sur une organisation particulière de l'offre dont on peut présenter les traits principaux :

- politique technique extrêmement conservatrice, fondée sur un système de normes descriptives (et non pas exigencielles) qui freine l'innovation, retire un atout compétitif aux grands groupes et limite la portée des politiques industrielles "à la française",
- pratique, beaucoup plus systématique, de la dévolution des marchés en lots séparés qui réduit les risques pour les PME d'être étranglés par l'entreprise générale et multiplie les acteurs de plein droit,
- capacité des maîtres d'ouvrages à mieux assumer leur responsabilité vis-à-vis des acteurs de la construction (en France, l'entreprise générale fait écran entre le maître d'ouvrage et les sous-traitants).

Pareille organisation - et là on entre dans le coeur du débat - a des conséquences sur les produits eux-mêmes. Le choix de politique industrielle a évidemment un coût. Cette évidence est souvent contestée en France où l'on considère que les options qualitatives entraînent des avantages quantitatifs qui les rendent quasiment gratuites. Or, il semble bien qu'on puisse rattacher à la structuration de l'offre allemande et par conséquent à la politique industrielle - implicite ou non - qui la sous-tend, trois effets importants :

- le coût de la construction est plus élevé en Allemagne. Non seulement les standards de qualité y sont plus élevés, mais l'efficacité de l'appareil de production n'est pas à la hauteur des performances obtenues par les grands groupes français qui, grâce en particulier au Plan-Construction, possèdent une certaine culture d'innovation. Selon nos estimations, le prix moyen du m² de logement est supérieur de 20% en Allemagne un logement neuf coûte en moyenne 130.000 écus pour 102m² en Allemagne contre 87.000 écus pour 83m² en France.
- le progrès technique ne s'impose que très lentement : la dévolution par lots séparés ne permet guère l'offre de variantes ; le contrôle a priori de la conformité technique, au niveau du permis de construire, renforce l'immobilisme technique (en France, le contrôle qualité repose, a posteriori, sur un système d'assurance très développé à travers la garantie décennale renforcé par l'assurance maître d'ouvrage).
- la maison multi-familiale l'emporte sur l'immeuble normalisé réalisé en chemin de grue. On aboutit à des options urbanistiques bien différentes. Car il y a un lien en France entre l'émergence des Majors et les programmes triennaux de grands ensembles collectifs (élément fort d'une politique industrielle du logement).

IIIe PARTIE

L'ANALYSE DE LA SITUATION ALLEMANDE

5. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ALLEMANDE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

51. Une question de nature différente entre la France et l'Allemagne

- Les questions sur la politique industrielle nationale de développement social et territorial ne se posent pas avec autant d'enjeux pour les Ministères allemands que pour leurs homologues français .

L'Etat allemand, en effet :

- n'a pas de véritable tradition de politique industrielle,
- a très peu de compétences pour l'action locale et la défense des PME.
- Il faut rappeler comme préalable les **principes de fédéralisme** de la Constitution allemande :
 - le Bund (l'Etat) a seulement un rôle d'encadrement
 - les responsabilités suivent le principe de la subsidiarité
 - l'action économique est de la responsabilité des Länder
 - les communes agissent selon le principe de l'autonomie administrative.
- La forte décentralisation propre à l'organisation administrative allemande **entraîne implicitement le rapprochement entre le public et le privé au niveau local**. Selon le Deutscher Städte- und Gemeindebund, 75 % des investissements publics sont décidés et réalisés par les communes.
- La "**foi**" allemande dans l'**économie de marché et le libéralisme**, partagée par les entreprises et les représentants de la puissance publique, limite les possibilités de véritable politique industrielle, soupçonnée d'introduire des distorsions de concurrence.

Nous pouvons toutefois identifier les principales actions industrielles qui relèvent des différents niveaux de l'organisation administrative allemande, en partenariat avec les acteurs socio-professionnels, et qui poursuivent des objectifs sociaux et territoriaux.

52. L'action industrielle "locale" de l'Etat (le Bund)

a) *La politique économique*

La Constitution allemande prévoit trois domaines qui ne relèvent pas du seul niveau des Länder, et qui constituent des exceptions pour lesquelles le Bund et les Länder ont une "responsabilité commune" (Gemeinschaftsaufgabe) :

- la préservation du littoral
- le financement des universités
- **l'amélioration des structures économiques régionales.** (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)

Le troisième point concerne notre sujet :

Le Bund, malgré les principes de fédéralisme et de libéralisme, mène une politique active de soutien au développement économique du pays. Cette politique s'organise dans 2 directions, moins antagonistes que complémentaires, qui coexistent depuis le début des années 60, et dont la confrontation suscite de vives polémiques au sein du Ministère de l'Economie lui-même :

- une action de redistribution des richesses économiques des Länder "riches" vers les Länder les plus "pauvres" et qui profite aux entreprises supra-régionales, reconnues comme les locomotives de l'économie nationale ;
- une action de défense des PME locales face à concurrence des grands groupes, afin de garantir la stabilité de l'emploi sur l'ensemble du territoire;

L'impératif de reconstruction des nouveaux Länder de l'Est a conduit le Bund à privilégier depuis 1992 la première politique : en effet, dans l'ancienne RDA, le petit commerce, le Handwerk (petites entreprises individuelles de type artisanal) et les PME présentent une situation satisfaisante, mais ce sont les grandes entreprises, locomotives de la recherche, de l'exportation et de l'emploi, qui font cruellement défaut.

* **La politique de redistribution vers les Förderregionen** (régions à développer)

- régions bénéficiaires : l'intégralité de l'ancienne RDA ainsi que des zones de reconversion industrielle de l'ancienne RFA (la Frise, la Ruhr...) Ces régions sont identifiées selon des critères liés à l'emploi et aux niveaux de revenus ;

- moyens d'intervention du Bund : subventions + crédits d'impôts ;

- destinataires de la redistribution :

les infrastructures de développement économique local : transports, transferts de technologie ...

les entreprises "suprarégionales" capables d'affronter une concurrence nationale ou internationale

- exclusion des PME locales et donc de l'intégralité du secteur BTP/services urbains ;
- principes qui justifient cette politique :

l'existence d'un effet d'entraînement des PME, commerçants et artisans par les entreprises supra-régionales : l'augmentation des revenus de ces dernières profite à l'ensemble de l'économie locale (sous-traitance, consommation des salariés ...).

Cet effet d'entraînement, qui ne peut être mesuré avec précision, est une observation empirique. (Inversement, la disparition d'un grand pan de l'économie régionale entraîne automatiquement un appauvrissement et un chômage général.)

la supériorité de la logique régionale à la logique sectorielle (BTP ou autres ...). Le Ministère de l'Economie ne croit pas que l'on puisse identifier des secteurs porteurs et des secteurs en crise selon des critères valables pour l'ensemble des entreprises d'un même secteur.

(Exemple : la réussite de Hugo-Boss dans le textile - en crise - et l'échec de Nixdorf dans l'informatique - porteur -).

* la politique de soutien aux PME

Il existe un grand nombre d'outils de promotion des PME, qui sont assez semblables aux dispositifs français. Ces mesures profitent essentiellement aux entreprises des anciens Länder (ex-RFA).

Une disposition originale concerne l'obligation faite aux entreprises bénéficiaires des subventions et crédits de financer elles-mêmes au moins la moitié des investissements (ceci afin d'impliquer les dirigeants dans le développement de leur entreprise).

L'approche ici n'est donc pas non plus sectorielle, mais adaptée à une segmentation des entreprises en fonction de leur taille.

- *Aides généralistes à l'investissement des PME :*

Le Programme ERP (European Recovery Programm, émanation du Plan Marshall), accorde des crédits et des prêts bonifiés pour les projets d'investissements et de modernisation des entreprises, et en particulier pour les PME :

- soutien des projets de rationalisation ou de reconversion de l'outil industriel pour les PME des "Förderregionen" qui n'ont pas d'activité supra-régionale;
- prise de participation et capital-risque pour les PME .

crédits du Kreditanstalt für Wiederaufbau ou de la Deutsche Ausgleichbank, accords de cautionnements par les Bürgschaftbanken, avantages fiscaux exceptionnels pour les PME etc...

- *Promotion de la recherche-développement dans les PME :*

prêts pour l'utilisation de nouvelles technologies, capital-risque pour les projets de recherche, aide à l'accès à l'information des banques de données....

- *Programmes d'aide à l'amélioration de l'environnement pour les PME :*

subventions et prêts pour l'épuration des eaux usées, la qualité de l'air, la suppression des déchets,...

- *Programmes d'aide aux économies d'énergie pour les PME*

- *Programmes d'aide à l'accès au conseil pour les PME :*
en particulier en matière d'environnement et d'économies d'énergie

- *Encouragement de l'accès à l'information et à la formation continue*

L'ensemble de ces dispositions de prêts et cautionnements ne constituent toutefois pas des initiatives novatrices en matière de politique industrielle dans le sens de notre recherche (objectifs sociaux et territoriaux).

b) La politique de défense de l'emploi local

L'Etat allemand a adopté un certain nombre de dispositions pour stimuler la lutte contre le chômage, qui diffèrent peu des mesures françaises :

- encouragement de l'emploi des chômeurs longue durée
- promotion du départ en pré-retraite
- utilisation des chômeurs pour des travaux d'utilité publique (en particulier à l'Est)
- ABM (Arbeitsbeschaffungsmassnahmen) : emploi provisoire des chômeurs pour des missions en entreprise, sans distorsion des conditions de concurrence.

Là non plus, ces outils ne relèvent pas d'une politique industrielle de développement local. L'effort "régional" du Bund porte essentiellement sur les **conditions d'encadrement propres à stimuler l'emploi local** et donc sur la **formation universitaire et la formation professionnelle**.

Cet effort porte sur les régions les plus dépourvues en la matière : les nouveaux Länder de l'Est:

- construction d'un réseau d'ateliers de formation professionnelle.

- subventions pour la modernisation d'ateliers de formation pour des secteurs industriels précis ...

53. L'action industrielle "locale" des Länder

Rappelons qu'à l'exception des programmes décrits précédemment, en faveur des "Förderegionen" ou des PME, l'action économique en Allemagne est de la responsabilité des Länder. Cette décentralisation des compétences favorise donc les rapprochements entre les pouvoirs publics et les entreprises locales.

a) Illustration par le cas du Land de Basse-Saxe (Hanovre)

- La stratégie industrielle du Land

L'action du Land de Basse-Saxe ne porte pas en priorité sur les PME locales mais sur les **entreprises internationales**. La taille n'est pas un critère décisif, puisque des PME peuvent être exposées à la concurrence internationale.

La Basse-Saxe reproduit donc au niveau du Land le même pari que le Bund en faveur des entreprises-locomotives qui suscitent un effet d'entraînement et de redistribution des richesses.

A la différence du Bund, **l'approche du Land est sectorielle :**

- auprès des secteurs en difficultés (constructions navales, textile, agriculture ...)
- auprès des secteurs d'avenir (électronique, optique, sous-traitants automobile, matières plastiques, technologies de l'environnement...).

- La place du BTP et des services urbains dans cette stratégie

Compte tenu de leur caractère exclusivement régional, les entreprises du BTP et des services urbains ne constituent pas un secteur prioritaire.

Aucune action particulière du Land n'est donc entreprise dans ce domaine. Ni secteur en crise, ni secteur d'avenir, le BTP représente avant tout un secteur "en bout de chaîne", qui suit les variations de la conjoncture et profite de la politique "d'entraînement" économique régionale.

La comparaison avec les autres secteurs industriels du Land de Basse-Saxe en 1993 est à cet égard significative, en faisant apparaître un double "record" pour le BTP :

- la plus forte progression de l'emploi : +1,7 % en 3 trimestres ;
chiffre d'affaires
- la plus faible productivité : ----- = 46DM en moyenne
nombre d'employés

Le BTP apparaît comme un secteur de stabilisation de l'emploi en temps de crise, qui permet d'absorber une main d'oeuvre moyennement qualifiée. Il faut tout de même

préciser que dans les années 80, c'est le BTP qui a perdu le plus d'emplois en Basse-Saxe (33.300 emplois en 10 ans).

La demande dans le BTP en Basse-Saxe se maintient essentiellement grâce à la construction de logements (programmes de soutien du Land + baisse des taux d'intérêt), tandis que les autres métiers du BTP souffrent plus de la récession.

- Les principales actions industrielles dans les secteurs prioritaires

(à l'exclusion, donc, du BTP et des services urbains)

- politique d'attraction de grandes entreprises allemandes et étrangères,
- redistribution des fonds en provenance du Bund, reçus au titre de "Förderregion" (dans le cadre du programme Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) : 156,6 millions de DM en 1994 qui se répartissent de la façon suivante : 35 % pour les infrastructures économiques et 65 % pour les développement des entreprises d'envergure supra-régionale ;
- attribution de prêts et cautionnements (profitent en grande majorité aux entreprises moyennes du secteur des constructions navales, ou des machines-outils, acier, textile);
- promotion de la recherche et des transferts des technologies (ces actions peuvent concerner les PME avec des subventions d'aide à l'intégration de procédés high tech).
- conseil et aides à l'exportation ;
- promotion de la Basse-Saxe dans les foires et expositions internationales ;
- formation des dirigeants, etc.

- Les actions spécifiques destinées aux PME

Le Land ne néglige pas les PME, qui représentent 70 % de l'emploi en Basse-Saxe (définition retenue pour les PME : entreprises de moins de 250 employés ou moins de 40 millions de DM de chiffre d'affaires annuel). Le gouvernement de Basse-Saxe reconnaît aux PME une meilleure capacité de résistance aux crises.

Cette prise en compte du tissu local des PME se traduit par un certain nombre d'actions:

- une politique économique tournée vers le dialogue avec les représentants de l'industrie et du commerce local : les dirigeants politiques du Land rencontrent régulièrement les décideurs économiques locaux pour entretenir un dialogue permanent (organisation de symposiums, conférences, etc...);
- un dépassement de l'antagonisme économie-écologie pour les PME (financement de projets industriels en faveur de l'environnement par l'Ökologiefonds) ;

- le lancement d'une politique de modernisation pour les PME d'un certain nombre de secteurs en crise (hors BTP : les constructions navales ...)
- le développement des projets de création d'entreprise dans le domaine du tourisme régional, en respect avec l'environnement et les équilibres sociaux;
- la promotion de l'emploi féminin dans les PME, et de la création d'entreprise par les femmes.

Ces actions en faveur des PME se traduisent essentiellement par la **Loi sur la promotion des PME** (Mittelstandgesetz), renforcée le 12 mai 1993, et qui prévoit de :

- systématiser l'attribution des marchés publics en lots séparés et par spécialités, (il s'agit là de la principale mesure profitant au BTP/services urbains) ;
- faciliter l'accès au Conseil des PME ;
- promouvoir la création d'entreprises par les femmes ;
- faciliter l'intégration par les PME des dispositifs de protection de l'environnement (respect des normes écologiques) ;
- travailler en collaboration avec les Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres des Métiers et toutes organisations d'employeurs ou de salariés, pour la définition des principales mesures de promotion des PME ;
- **et surtout** : accorder des prêts et des cautionnements aux PME en complément des dispositifs bancaires. Ces cautionnements concernent presque exclusivement des emprunts d'assainissement et de consolidation des entreprises, pour des programmes de maintien de l'emploi dans des secteurs en crise (constructions navales, acier, machines-outils).

Ainsi, depuis 1993, dans le Land de Basse-Saxe :

- 2.300 entreprises ont été aidées avec des prêts atteignant un montant de 255 millions de DM,
- 40 000 emplois ont été "assurés" par les cautionnements (900 millions de DM).

- La politique de l'emploi du Land

Pour soutenir la défense de l'emploi, un groupe de travail "Industriepolitik" du Ministère de l'Economie de Basse-Saxe étudie la **flexibilité du temps de travail** : lutter contre la concurrence des pays de l'Est Asiatique en assurant une meilleure rotation des machines (gains de productivité) avec une semaine de travail de 4 jours (expérience conduite chez Volkswagen).

L'essentiel de la politique de défense de l'emploi du Land de Basse-Saxe s'articule autour de 3 priorités :

- la requalification des chômeurs ;
- la création "d'entreprises sociales" réservées aux chômeurs longue durée (1993 : 56 "Soziale Betriebe" fournissent 1.100 emplois) ;
- le conseil et l'assistance sociale aux chômeurs longue durée.

b) Illustration par le cas du Land de Baden-Württemberg (Stuttgart, Freiburg)

. Une initiative exemplaire de la politique industrielle allemande de consensus : "die Gemeinschaftsinitiative Wirtschaft und Politik"

L'enquête complémentaire auprès du Land de Baden-Württemberg apporte un éclairage tout à fait intéressant dans le cadre de notre étude sur une initiative originale du Ministre de l'Economie du Land, destinée à structurer toute la politique industrielle et économique sur la base "d'initiatives communes" (Gemeinschaftsinitiativen) entre l'économie et la politique (Wirtschaft und Politik).

** Les objectifs :*

Cette nouvelle politique s'appuie sur les recommandations d'une commission d'experts ("Zukunftskommission 2000" : Commission horizon 2000) chargée de réfléchir sur les grandes lignes d'avenir du Land, en particulier en matière de politique de l'emploi.

Cette commission a proposé **la double stratégie suivante** :

- . reconquérir ou maintenir la compétitivité internationale des entreprises de Baden-Württemberg dans les secteurs traditionnellement forts (l'automobile, les machines-outils, l'électro-technique...) et donc encourager ces entreprises à réorganiser leur outil industriel et à s'ouvrir à l'international.
- . préparer la reconversion industrielle du Land vers les secteurs porteurs dans le domaine des nouvelles technologies : bio-technologies, technologies de l'environnement, des transports, de communication, optique, software, microsystemes...

De cette stratégie découlent un certain nombre de **recommandations** :

- . une meilleure utilisation de la durée de fonctionnement des usines ;
- . une modernisation des infrastructures ;
- . une recherche des réservoirs de productivité inexploités ;
- . un effort de qualification ;
- . la promotion de projets de développement sectoriel et de transferts de technologies ;
- . la promotion de l'internationalisation de l'économie locale ; etc ...

* *Le principe*

Selon le Land de Baden-Württemberg, le succès d'une telle politique repose sur l'échange et le dialogue entre les hommes politiques, les entreprises et les syndicats, afin d'aboutir à **"un nouveau consensus sur les fondements de l'économie régionale"**. Il s'agit donc de définir un cadre qui soit à la fois :

- . un lieu de construction d'une nouvelle politique de l'emploi local ;
- . un lieu de confrontation entre des intérêts divergents, pour éviter qu'ils ne conduisent à des blocages de l'économie locale ;
- . un lieu où les discours se concrétisent par des actions effectives .

Ce cadre consensuel constitue donc cette "initiative commune" qui s'exprime par un certain nombre de groupes de travail tripartites. Ces groupes ont pour mission :

- . de proposer des actions sur le thème qui leur est confié ;
- . de mettre en place les actions retenues .

Une ambition de ce programme est **d'être "exportable"** à d'autres échelles de l'organisation territoriale, par exemple les Régions qui composent les Länder.

* *Les réalisations*

Les groupes de travail ont été mis en place autour des thèmes suivants :

- . requalification dans l'industrie métallurgique
 - . coopération entre les constructeurs et les sous-traitants automobile
 - . renforcement de la compétitivité de l'industrie régionale des machines-outils
 - . restructuration de l'industrie textile
 - . renforcement de la formation professionnelle dans l'artisanat et les petites entreprises
 - . lancement d'une "offensive technologique"
 - . positionnement du Land sur le marché des technologies de l'environnement
 - . (en projet) renforcement des activités tertiaires de services
- . **La place du BTP et des services urbains dans la politique industrielle du Land de Baden-Württemberg**

* *Le BTP et les "Gemeinschaftsinitiative Wirtschaft und Politik"*

Le BTP et les services urbains ne constituent pas des secteurs prioritaires retenus dans le cadre du programme décrit précédemment.

Toutefois, le BTP est concerné au premier titre par le programme consacré au **renforcement de la formation professionnelle dans le "Handwerk"** (= l'ensemble de l'artisanat et des petites entreprises familiales ou individuelles).

La présence d'un Handwerk performant dans l'économie régionale est considéré comme un facteur de stabilité face aux crises et aux fluctuations conjoncturelles. Malheureusement, les jeunes se dirigent insuffisamment vers les formations offertes dans cette branche : ainsi, pour le BTP, en 1993, 4 320 candidats seulement se sont présentés pour les 20 050 places

offertes en formation dans le Land de Baden-Württemberg.

Le programme prévoit donc :

- . l'amélioration des possibilités de formation professionnelle pour les jeunes ayant des difficultés scolaires ;
- . des qualifications complémentaires pour les jeunes de bon niveau scolaire (lycées, Realschule ...);
- . la mise en place des "formations-clés" dans les entreprises et les lycées professionnels

- . l'accès à l'enseignement supérieur pour les diplômés de l'enseignement professionnel;
- . l'aide à la gestion de carrière pour les patrons du Handwerk ;
- . le lancement d'opérations "qualité";
- . la revalorisation de l'image des professions du Handwerk auprès des élèves ; etc...

** les autres actions de politique industrielle dans le BTP*

Le Land de Baden-Württemberg mène une politique très active de **soutien de l'activité de construction de logements.**

Ainsi, l'année 1993 a atteint un niveau record depuis 20 ans en terme de construction de logements et d'accords de permis de construire dans le Land de Baden-Württemberg. Cette belle santé du BTP local s'explique par :

- . des soldes de migrations interrégionales positifs en faveur du Land,
- . mais aussi une politique active de la puissance publique pour soutenir le secteur et les possibilités d'emploi qu'il représente en période de crise.

L'ensemble des mesures adoptées constituent un programme sans originalité particulière, d'un montant annuel de 1.1 Milliard de DM, qui s'organise autour de :

- . une politique sociale d'accession à la propriété (augmentation des plafonds permettant l'accord d'aides sociales au logement, ...)
- . des avantages fiscaux pour l'accession à la propriété ;
- . l'encouragement aux investissements immobiliers pour les entreprises ; etc ...

54. L'action industrielle "locale" des communes

Parmi les trois outils suivants dont disposent les communes pour mener une politique industrielle, les deux premiers sont proches des caractéristiques françaises, tandis que le troisième constitue une véritable originalité et force de l'Allemagne.

. Le rôle de la taxe professionnelle (Gewerbsteuer)

Les mesures avantageuses au niveau de la fiscalité permettent d'attirer et de "soigner" les entreprises installées sur le territoire de la commune (une partie du taux de la taxe professionnelle est laissée à l'initiative des communes).

. Le rôle des organismes de promotion économique, dont sont dotées toutes les grandes villes et les capitales régionales.

. Le rôle du système bancaire municipal et de la "Hausbank"

En particulier les Kommunale Sparkasse.

Créées à l'origine pour financer les besoins des PME, les Sparkasse ont des ambitions exclusivement municipales et sont exactement en prise avec les problèmes locaux.

Un "gentleman agreement" tacite des Sparkasse sur l'ensemble du territoire ou d'un Land assure la pérennité de cette segmentation locale, dont les PME et entreprises locales sont bien sur les premiers bénéficiaires.

La "Hausbank" (banque-maison) est donc une force de l'Allemagne en matière de solidarités locales, entre les municipalités, les entreprises et le système bancaire. On perçoit la force que peuvent représenter ces solidarités pour les entreprises du BTP sur leurs marchés locaux (accord préférentiel par la Hausbank de garanties d'achèvement de travaux aux entreprises de la commune...).

55. Un nouvel échelon en voie d'apparition pour la politique industrielle "locale" : les "régions" (Le cas du Land de Nordrhein-Westfalen)

La puissance publique allemande vit actuellement un débat très controversé sur la "régionalisation" (à distinguer de la "décentralisation" qui concerne le transfert de pouvoir du Bund aux Länder).

La régionalisation est défendue par le Deutscher Städte -und Gemeindedund, à Düsseldorf (association des villes et communes allemandes petites et moyennes).

. Principe

Une "Region" est une unité territoriale nouvelle, intermédiaire entre le Land et les Kreisen (qui sont l'équivalents des départements) et qui correspondent à une logique de bassin d'emploi.. Par exemple, le Land de Nordrhein-Westfalen regroupe 15 "Regionen" constituées elles-mêmes par 2 à 3 "Kreisen".

Les responsables politiques et socio-économiques d'une Région ont pour tâche de parvenir à un consensus sur le choix d'un seul "projet économique commun prioritaire".

Ce projet est alors présenté au Land pour acceptation (dans un souci de cohérence globale des projets du Land).

Le Land assure ensuite la mobilisation de l'ensemble des sources de financement et subventions disponibles pour réaliser le projet.

Il s'agit donc d'une démarche de **recherche de consensus sur les projets économiques**, associant les représentants de l'Administration, des entreprises et des syndicats, et qui présente de nombreuses similitudes dans son principe avec les "Gemeinschaftsinitiativen" conduites dans le Land de Baden-Württemberg.

- Exemples

Les projets peuvent couvrir un champ extrêmement vaste, comme en témoignent les 40 pré-projets retenus par le Région de Muster et qui concernent :

- l'économie : renforcement de l'activité de foires et congrès, créations de zones d'activités industrielles intercommunales,...
- l'agriculture : création d'un système de contrôle et conseil pour la production de viande de porc, programme de qualification des agriculteurs dans le cadre d'un projet "vacances à la ferme", création d'un centre de recyclage des matières premières de l'agriculture, ...
- l'environnement : création d'un Institut de recherche sur l'environnement et les déchets, amélioration de la situation écologique de certaines communes "sinistrées",...
- la formation : amélioration de la transparence du marché de la formation, conception d'offres de formation pour les travailleurs immigrés, diffusion de la formation aux langues étrangères...
- la recherche-développement : création de centres de transferts de technologie..
- les infrastructures de transport : raccordement de la Region à une voie à circulation rapide, développement des lignes au départ de l'Aéroport de Münster...
- la culture : création d'un organisme de développement des projets musicaux, lancement d'un projet événementiel à l'occasion d'une commémoration historique,
- le tourisme : élaboration d'un concept d'offre touristique pour la Region, dans le domaine des loisirs et du tourisme de détente.

C'est finalement ce dernier projet dans le secteur touristique qui a été retenu par la Region de Münster.

- Analyse

Il s'agit d'un principe de décision "à contre-courant" des procédures habituelles, qui permet de "coller" aux réalités locales et de mobiliser l'ensemble des énergies. Cette approche peut constituer une expérience originale de politique industrielle "à l'allemande" pour stimuler l'essor local. Elle représente en fait :

- une première étape de transfert des pouvoirs (décision + financement) à une unité territoriale plus "locale" que les Länder.
- une expérience réussie de consensus tripartite local.

- Les partisans et adversaires

L'expérience vient du Land de Nordrhein-Westfalen, à l'initiative des responsables du SPD. Aujourd'hui, cette procédure rallie l'ensemble des partis politiques de Nordrhein-Westfalen. Le Land de Basse-Saxe souhaite à son tour tenter l'expérience.

Des critiques s'élèvent par contre :

- dans les ministères du Bund :
critique de contre-productivité

- à l'Union Européenne :
critique de perturbation de l'effort communautaire de développement régional, et de distorsion de concurrence.
Bruxelles exige que les subventions, à partir d'un certain montant, soient soumises à son accord.
Le Deutscher Städte -und Gemeindebund intervient auprès de Bruxelles pour lever cet obstacle.

6. LES FACTEURS DE SUCCES DU BTP ET DES SERVICES URBAINS ALLEMANDS

Notre objectif est double :

- comprendre les raisons qui expliquent les caractéristiques des entreprises allemandes du BTP/Services urbains : taille moyenne, indépendance, rentabilité ;
- identifier la contribution de la puissance publique au maintien de cette structure de PME indépendantes et rentables.

61. Le rôle des dispositions réglementaires

Il s'agit sans doute du principal élément de protection des PME dans le BTP.

a) *La VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen)*

Définition :

- Il ne s'agit pas d'une loi, mais d'une norme, obligatoire pour l'attribution des marchés publics du bâtiment, facultative pour les marchés privés. Toutefois, les maîtres d'ouvrages privés la suivent en général.
- Elle prévoit **l'attribution des marchés par lots séparés** pour chaque corps de métier. Ainsi, les experts évaluent à moins de 10 % la part des travaux dévolus aux entreprises générales dans l'ensemble du BTP.

Conséquences :

- La VOB exclut donc, à quelques exceptions près, le recours à une entreprise générale et **brise la chaîne de la sous-traitance**. Or, selon la Fédération des PME du Bâtiment en Allemagne (ZDB), c'est la sous-traitance qui fragilise les PME, puisque les négociations de prix très rudes des entreprises générales ne leur permettent pas d'exister dans des conditions satisfaisantes de rentabilité, et d'investissements de productivité.
- La coordination des travaux et la maîtrise d'oeuvre se font en général au sein des services du maître d'ouvrage. L'administration allemande comporte donc de très nombreuses équipes d'ingénieurs du génie civil, et d'architectes pour assurer cette responsabilité.

(La VOB sert donc indirectement l'emploi dans les administrations publiques)

Les petites communes qui ne peuvent se doter de services internes peuvent déléguer la maîtrise d'oeuvre à un cabinet d'architecte ou à un Projektleiter (coordinateur de travaux).

Le débat sur la VOB actuellement en Allemagne

- Dans la pratique, la VOB n'est pas toujours respectée dans l'attribution des marchés publics, et l'on voit apparaître le recours aux entreprises générales, par exemple dans le Land de Basse-Saxe:

avantages : facilité de suivi pour le maître d'ouvrage, simplification des questions de responsabilités pour l'administration (une seule relation contractuelle),

inconvenients : l'entreprise générale revient plus cher que l'attribution par lots séparés (elle facture la coordination). Selon deux de nos interlocuteurs, un rapport de la Cour des Comptes allemande a estimé ce surcoût de 20 à 60 %. Par ailleurs, les fonctionnaires allemands ont intérêt à conserver d'importantes équipes de coordination en interne, puisque leur salaire dépend de leur nombre de collaborateurs !

- Mais dans l'ensemble, administrations et entreprises **adhèrent aux principes de la VOB** pour l'attribution des marchés publics.

Dans le Land de Baden-Württemberg, le recours aux entreprises générales reste tout à fait exceptionnel. Et les dispositions locales imposent aux très rares entreprises générales de prendre en charge elles-mêmes la totalité des travaux, leur interdisant en particulier de limiter leur prestation à la coordination d'un certain nombre de sous-traitants.

Le respect de la VOB est même la principale revendication de nos interlocuteurs des fédérations professionnelles. Certains exigent même qu'elle soit rendue obligatoire pour les marchés privés (en particulier dans le cas des marchés passés par des entreprises privatisées de services publics).

La VOB : moins-disant ou mieux-disant ? égalité des chances ou préférence locale ?

L'attribution par lots séparés est-elle un moyen pour une administration locale allemande de garantir un travail régulier aux entreprises du bâtiment de sa circonscription, sous couvert de retenir le "mieux-disant" ?

La VOB prévoit quatre critères pour l'attribution des marchés :

- die Fachkunde (le savoir-faire, la spécialisation ...),
- die Leistungsfähigkeit (l'aptitude à exécuter les prestations),
- die Zuverlässigkeit (la fiabilité),
- die Angemessenpreisen (le prix "adapté").

Les trois premiers critères ("mieux-disant") peuvent donc ouvrir la voie à une préférence locale.

Selon la ZDB (fédération des PME du Bâtiment), ce n'est pas le cas. Ainsi, dans le Land de Basse-Saxe, seulement 5 % des contrats n'ont pas été attribués à la proposition la moins chère. Il existe d'ailleurs des organes de contrôle (rassemblant les communes et les fédérations du bâtiment) pour surveiller les processus d'attribution.

La Fédération de Südbaden (Freiburg) précise par ailleurs que compte tenu de l'état des finances publiques allemandes, les administrations s'empressent de retenir les propositions les moins chers, même si ce sont celles d'entreprises frontalières suisses ou allemandes.

Au cours de nos entretiens, certains interlocuteurs ont mentionné d'effectives préférences locales, lorsque les patrons d'entreprises siègent au Conseil Communal par exemple, ou lorsque les marchés sont passés selon la procédure de gré à gré, soumise pourtant à de nombreuses conditions. D'éventuelles "clauses de révisions" n'ont par contre jamais été mentionnées.

Les fédérations s'élèvent toutefois contre toutes pratiques de ce type et tous projets réglementaires visant à protéger ou favoriser les PME locales dans les appels d'offres. Ce serait selon eux faire le jeu des entreprises les moins performantes, en empêchant les entreprises qui investissent de rentabiliser ces investissements dans les appels d'offres des communes environnantes.

Les revendications des fédérations de Baden-Württemberg portent par contre sur un point précis : elles demandent que les critères d'attribution portent moins sur les niveaux de prix que sur la capacité de couvrir les coûts de la façon la plus juste. Une entreprise proposant des prestations à perte ou ne présentant pas le niveau de qualité requis devrait être systématiquement éliminée. Les fédérations restent toutefois conscientes que de telles revendications sont irréalistes dans la période actuelle.

A qui profite la VOB ?

Les marchés publics, dans les Land étudiés, sont attribués à 90% à des entreprises locales, qui sont des PME indépendantes, souvent familiales. Cette pratique tient à la VOB mais aussi à la nature extrêmement local du BTP.

L'attribution au moins-disant ne semble donc ni inquiéter les PME, ni ouvrir la voie à de grands groupes nationaux de BTP remportant les appels d'offres grâce à leurs économies d'échelle sur l'ensemble du territoire (et encore moins à des groupes ou sociétés étrangères, sauf dans le cas des villes frontalières). Tous nos interlocuteurs sont unanimes : les PME locales sont plus compétitives que les grandes entreprises extérieures sur la plupart des appels d'offres (cf. La productivité des PME).

La principale différence avec la France ne porte pas sur le caractère local des entreprises bénéficiaires, mais sur l'indépendance du capital de ces sociétés, et sur la nature des travaux qui leur sont confiés (lots séparés contre sous-traitance).

Par contre, il faut noter qu'on assiste en Allemagne aux premiers rachats de PME du BTP par de grandes entreprises nationales (soit 10 à 15 ans après le début du phénomène de concentration en France). Toutefois, ce phénomène reste pour l'instant limité aux Länder de l'Est, et la détermination des pouvoirs publics (voir plus loin le rôle du Kartellamt) comme des entreprises locales à contrer ces pratiques limite les possibilités d'extension du

phénomène de concentration de la filière BTP en Allemagne. Quoi qu'il en soit, la VOB n'accélère ni ne freine ce phénomène.

b) Les procédures réglementaires complémentaires

- * Certains Länder ont adopté des réglementations qui renforcent la VOB pour garantir la **protection des PME.**

C'est le cas du Land de Basse-Saxe avec la Mittelstandförderungsgesetz : loi de défense des entreprises moyennes.

En vertu de ce texte et des commentaires ministériels qui ont suivi, les pouvoirs publics sont rappelés au devoir de faire participer les PME aux marchés publics de travaux et de fournitures. La loi précise que les offres émanant de groupements d'entreprises doivent être admises aux mêmes conditions que celles présentées par des entreprises individuelles.

- * Les pouvoirs publics peuvent également faire de la VOB un **instrument central de leur politique industrielle.**

C'est le cas du Land de Baden-Württemberg, où les subventions aux entreprises du BTP (pour la formation, la recherche etc...) sont accordées à 2 conditions :

- . s'engager à respecter la VOB dans les marchés passés par l'entreprise
- . s'engager à faire participer des PME à ces marchés.

c) La position allemande à l'égard de la concurrence et des réglementations européennes

Les structures industrielles locales sont-elles mises en danger par une concurrence européenne sur les prix ?

- nature des réglementations

La VOB a été modifiée en 1992 pour tenir compte de la réglementation européenne sur les appels d'offres. Ainsi, à partir d'un seuil de 5 millions d'écus, les marchés doivent faire l'objet d'un appel d'offres européen. Des comités de surveillance vérifient le respect de cette disposition.

Les fédérations du bâtiment allemands considèrent que leurs maîtres d'ouvrage respectent cette procédure à la lettre ... à la différence des hollandais ou des français. Selon eux, plus de la moitié des appels d'offres européens sont déposés par des allemands. On rapprochera cette position des commentaires des entreprises françaises reprochant à leur administration d'être la plus zélée en matière d'ouverture européenne...

Bruxelles a pourtant déposé une plainte en estimant que la nouvelle disposition européenne a été appliquée de façon beaucoup trop souple, et exige en particulier que la VOB devienne une loi.

- La réaction des entreprises locales allemandes

Les fédérations allemandes expriment les positions suivantes :

- l'ouverture européenne des appels d'offres perturbe de toute façon très peu le marché, qui conserve une dominante locale avec des appels d'offres inférieurs au seuil de 5 millions d'écus ; en dehors des villes frontalières, l'attribution des marchés publics à des entreprises européennes ne constitue donc pas une menace pour les PME allemandes.
- l'application de cette procédure européenne à l'ensemble du marché, sans limitation de seuil. serait de toute façon bénéfique au fonctionnement du marché allemand. en uniformisant l'ensemble des procédures et formulaires utilisés par les communes ;
- Par contre, une réelle menace sur l'emploi des PME du bâtiment existe à un double niveau :

la main-d'oeuvre bon marché des pays de l'Est (polonais, tchèques ...), qui ne bénéficient pas des hauts salaires allemands, et sont embauchés en contrats de courte durée. y compris dans les Länder de l'Ouest. L'Etat intervient donc pour imposer des quotas d'embauche de travailleurs étrangers, mais le travail au noir est difficile à maîtriser.

certaines entreprises allemandes (y compris les PME) qui reçoivent des marchés publics sous-traitent les travaux à des entreprises à moindre coût de revient, en provenance des Pays de l'Est, du Portugal, d'Angleterre ou de France. On peut assister à une situation paradoxale comme en Baden-Württemberg, où une forte croissance du marché du logement coexiste avec un fort chômage des travailleurs allemands locaux. On comprend mieux les revendications des fédérations professionnelles en faveur de l'attribution des marchés sur des critères de couverture des coûts.

- Et le protectionnisme des normes ?

Les normes n'ont jamais été invoquées par nos interlocuteurs comme un obstacle à la concurrence internationale. Elles expliquent, par contre, un très haut niveau de coût du bâtiment allemand par rapport à ses voisins, car l'Allemagne présente des standards de qualité particulièrement élevés.

Le coût de revient technique ou social élevé du bâtiment allemand peut être désavantageux dans les régions frontalières. où les entreprises hollandaises ou françaises peuvent être plus compétitives (voir les commentaires plus haut).

d) Les autres fonctions d'encadrement de l'Etat

La force des PME du bâtiment allemand s'explique par d'autres dispositions réglementaires relevant de la puissance publique :

- les dispositions sociales

Nous avons mentionné les quotas à l'embauche de travailleurs étrangers. Il existe d'autres mesures de protection sociale des salariés du bâtiment. Comme le "Schlechtwettergeld" = **le salaire de mauvais temps**.

Pendant le chômage forcé des mois d'hiver, l'Etat paie des indemnités hivernales aux travailleurs immobilisés. La pérennité de cette procédure est garantie, malgré des critiques qui réclamaient le transfert de cette charge aux entreprises.

de nombreuses **subventions**, qui ne sont pas spécifiques au BTP, existent même si les caisses vides des collectivités ne se prêtent pas à beaucoup de générosité (voir la première partie sur les politiques industrielles de développement local). Ainsi, le co-financement de la formation des jeunes, ou de la formation continue.

de façon générale, les fédérations professionnelles s'inscrivent contre les mesures de création d'emploi pour les **chômeurs longue durée** par le biais des associations municipales de service public. Elles réclament plutôt des subventions pour l'intégration ou la formation de ces chômeurs dans les entreprises de BTP.

- la lutte contre la concentration

Le Kartellamt (bureau de contrôle anti-trust) assure une surveillance régulière des marchés pour éviter que de grands groupes puissants faussent les conditions de concurrence. En particulier, dans le BTP, il évite le rachat massif de PME locales par les "majors" de la profession.

Le respect de la loi antitrust "Kartellgesetz" est assuré au niveau de chaque Land pour le Ministère de l'Economie du Land.

Ainsi, **au niveau du Land de Basse-Saxe :**

- l'essentiel des interventions en faveur de la libre-concurrence concernent le secteur du bâtiment et des services urbains (mais aussi la santé, les transports, le commerce...), dans des cas d'abus de position dominante ou de limitation de la concurrence par des contrats non réglementaires ;
- 13 interventions (avec amendes) ont sanctionné en 1993 des ententes de prix ;
- La même année, sur 168 renégociations de concessions de services publics dans le Land, 32 ont fait l'objet d'une poursuite par les autorités du Kartellamt, pour sanctionner des dispositions illégales imposées aux communes par les entreprises bénéficiaires : ces dispositions portaient sur les conditions de renégociation ou de durée des contrats, des clauses d'exclusion de certains concurrents pour les prochains appels d'offres etc.

Les prix des entreprises de distribution du gaz ont aussi fait l'objet d'un contrôle sévère.

- La "Kartellgesetz" est par contre **assouplie en faveur des PME**, afin de leur permettre de lutter à armes égales avec les grands groupes :
 - . Les groupements de PME ont la possibilité d'émettre des devis non "contraignants" - (sans engagement définitif),
 - . La procédure de recours contre concurrence déloyale est très favorable aux PME,
 - . Il existe de multiples autorisations d'ententes et de fusions réservées exclusivement aux PME.

Ainsi, les PME du BTP peuvent créer des "coopératives", qui sont des regroupements durables d'entreprises destinés à présenter des candidatures communes aux appels d'offre (en particulier pour les marchés de modernisation et de réhabilitation).

Dans la pratique, ces associations de PME fonctionnent mal, et les dirigeants parviennent difficilement à travailler ensemble (problème de gestion et de management).

La pérennité de l'emploi et l'équilibre territorial des entreprises du BTP allemand relèvent donc essentiellement de la réglementation du marché organisée par l'Administration.

Mais nous pouvons identifier d'autres facteurs de succès indépendant de la puissance publique.

62. Le BTP : le rôle des structures de la profession

- Les solidarités locales

Nous avons déjà mentionné le rôle des "**Hausbank**" en faveur des PME. Le Ministère de l'Economie a encouragé les banques à prendre en compte les besoins spécifiques des PME.

- Le rôle des architectes

Une caractéristique allemande déterminante est le rôle central joué par les architectes dans l'acte de construire, pour les projets publics comme privés.

La plupart du temps, les architectes français abandonnent un projet après sa conception à une entreprise générale qui assure la responsabilité et la coordination des travaux.

Les architectes allemands, qui sont des ingénieurs, assurent eux-mêmes cette responsabilité de maîtrise d'oeuvre. Ils recherchent donc des entreprises spécialisées par corps de métier, et favorisent l'attribution des travaux en lots séparés plutôt qu'en entreprise générale, ce qui soutient l'organisation du marché en PME.

- La nature des appels d'offre

Une autre caractéristique allemande importante est la pratique d'appels d'offres "descriptifs", plutôt que sur "performance finale", et toujours au stade de "projet" plutôt que d'"avant-projet" (à l'inverse de la France).

Les PME, qui ne disposent pas de bureaux d'études, peuvent être compétitives sur un appel d'offres très détaillé qui n'appelle qu'une estimation budgétaire.

A l'inverse, les grandes entreprises s'imposent sur des appels d'offres en avant-projet ou selon les performances finales, où elles peuvent faire la différence avec des procédés nouveaux (exemple : la pré-fabrication ...).

Ces pratiques allemandes, si elles favorisent les PME, ont par contre, des effets pervers: elles retardent le progrès technique et ne permettent pas de diminuer les coûts grâce à des innovations.

- La productivité des PME du bâtiment en Allemagne

Nous avons déjà mentionné la productivité des PME allemandes du BTP qui leur permet d'être compétitives face aux grands groupes sur les marchés locaux.

Depuis 20 ans, l'augmentation du volume de travail s'est accompagnée d'une baisse du nombre d'emplois, et donc de spectaculaires gains de productivité qui permettent au secteur de résister aux crises et aux baisses de régime. (cf. annexe 2)

Cette productivité s'explique essentiellement par la mécanisation, par le haut niveau de qualification des dirigeants et par la formation.

- La qualité de la formation

Pour créer une entreprise de BTP en Allemagne, il est obligatoire :

- soit de posséder le statut de "Meister" (maître), qui s'obtient après une formation à la fois technique et pratique.
- soit de détenir un diplôme d'ingénieur.

La formation joue donc un rôle de premier plan pour les entrepreneurs du BTP.

Fait original, la formation est prise en charge et organisée par la profession elle-même, parfois avec l'aide de financements publics.

Les systèmes peuvent être différents d'un Land à l'autre.

Ainsi, **dans le Land de Basse-Saxe**, la formation des jeunes s'organise sans aucune contribution financière publique, et se finance grâce à :

- un fonds de solidarité des entreprises du bâtiment, qui permet de construire et d'entretenir les écoles, les ateliers, le matériel ;
- les entreprises qui "parrainent" un jeune en formation : tous les stages pratiques se dérouleront dans la même entreprise (qui l'embauchera en général).

La formation, d'une durée de trois ans, se partage entre des cours théoriques, des cours d'application en atelier et des stages en entreprise.

Après trois ans, le jeune reçoit un diplôme de "Geselle" (apprenti), qui lui garantit des conditions de salaires minimum négociées avec l'ensemble de la profession.

Après trois années d'activité professionnelle, un apprenti peut se présenter au "Meisterprüfung", examen qui accorde le statut de "maître" permettant de travailler en indépendant. Cette formation continue est financée soit par l'entreprise, soit par le travailleur lui-même, sans possibilité de subventions publiques.

63. Les services urbains le rôle de l'organisation locale et des privatisations

a) *L'organisation allemande des services publics urbains*

- Elle est très différente de l'organisation française, puisque les concessions ne sont pas attribuées à de grandes régies nationales mais à des entreprises locales qui dépendent en général de la commune.
Seule l'exploitation des autoroutes est confiée à de grandes entreprises qui ont une envergure nationale.
- **L'attribution des concessions** se fait conformément à la réglementation des appels d'offres de la VOB, à des partenaires locaux au niveau :
 - . du Land (pour l'électricité).
 - . de la commune (pour l'eau, les déchetteries, les stations d'épuration, l'entretien des routes, les abattoirs, les transports urbains ...)
L'entreprise d'exploitation prend une forme privée (SARL) en associant des capitaux privés et publics, mais les bénéfices sont intégralement reversés à l'administration publique.

Les partenaires locaux sont donc dans la grande majorité des cas des PME de la commune (ou des communes voisines), très impliquées dans la vie économique locale. Les rapprochements public-privé sont appelés à prendre plus d'ampleur encore avec le développement des privatisations (voir b.)

Cette "segmentation locale" se pratique sur l'ensemble du Territoire, sans tentative de regroupements ou de rachat. Le Kartellamt (Office de la Concurrence) veille à cet équilibre.

On n'assiste pas en Allemagne au développement d'un modèle ensemblier comme en France, rassemblant au sein d'une même grande entreprise nationale des compétences en matière de BTP et de services urbains. La seule réalisation notable concerne Hochtief SA, deuxième société de BTP du marché et partie prenante dans le cartel de la distribution d'énergie électrique.

- **La concurrence européenne** n'est pas redoutée par nos interlocuteurs. Les appels d'offres sont en général passés uniquement à l'échelle du Land, et ne représentent pas des montants suffisants pour intéresser des entreprises étrangères.

Peut-être le petit espace de liberté sur "le mieux-disant" au sein de la VOB permet-il de favoriser en dernier ressort une entreprise allemande ? On note toutefois l'exemple de la ville de Rostock, où la distribution d'eau a été confiée à une entreprise française.

b) *Le débat sur la privatisation des services urbains : quel avenir pour les PME et les entreprises locales ?*

- **La réunification allemande a favorisé la privatisation des services urbains :**

- les sociétés et grands conglomérats de l'ancienne Allemagne communiste doivent être remplacés par des structures plus souples, rentables et adaptées à l'économie

de marché ;

- le financement du développement des Länder de l'Est a vidé les caisses de l'Administration, qui ne peut plus désormais financer à l'Ouest les projets de services urbains.

Par ailleurs, les difficultés financières des communes sont aggravées par la diminution considérable de leur principale ressource : la taxe professionnelle, sous l'effet de la crise économique et des pertes d'exploitation des entreprises.

- La privatisation des services urbains peut prendre deux formes :

- le préfinancement par une puissante Société Anonyme d'un investissement public, remboursé par l'Administration après 6 ou 7 ans (à rapprocher d'un modèle français "METP"). Cette solution, qui revient en général très chère, est peu pratiquée ;
- la cession de l'ensemble de la démarche à une entreprise privée : fourniture du terrain + financement de la construction + maîtrise d'oeuvre + exploitation-gestion du service. Cette solution, désignée sous le terme "**Betreibermodel**" (modèle d'exploitation) est appropriée aux stations d'épuration, commissariats de police, abattoirs, transports urbains etc ...

Les contrats précisent que :

- . le bâtiment et son exploitation reviendront de droit à la commune pour un prix de cession convenu au bout d'un certain nombre d'années ;
- . en cas de faillite de l'entrepreneur, les biens seront transmis à la commune selon certaines dispositions d'assurance.

Le Betreibermodel est la forme de privatisation la plus communément retenue pour les services urbains en Allemagne. Un Land apparaît leader, sous la pression de la fédération professionnelle régionale, il s'agit de la Basse-Saxe. Les autres Länder suivent cette expérience avec beaucoup d'intérêt et se préparent à lancer à leur tour des initiatives identiques.

- Les privatisations peuvent-elles être un outil efficace de politique industrielle** pour parvenir au rapprochement public-privé à l'échelle locale, stimuler l'emploi des entreprises régionales ?

Les avis sont très partagés :

- le Verband Kommunalen Unternehmen (Fédération des entreprises municipales) s'élève naturellement contre. Les privatisations entraîneraient selon eux des hausses de tarifs "sauvages", dont le consommateur-usager paierait le prix. Les communes démissionneraient de leur vocation de service public. Ainsi, la culture ou les transports doivent rester par nature des services accessibles à tous et accepter un déficit structurel, gage de justice sociale .

- les associations de villes et communes se montrent prudentes : elles notent elles aussi la dimension culturelle et sociale du service public et s'interrogent sur la qualité à long terme, le coût et la rentabilité des privatisations. Par contre, les difficultés financières de la plupart des communes les encouragent à accepter ces démarches ;
- les fédérations d'entreprises du BTP sont bien sûr les meilleurs défenseurs des privatisations, au nom de l'économie de marché, de la supériorité de la gestion privée sur la gestion publique, du principe de subsidiarité ... et des perspectives de business :

. la Verband der Bauindustrie (et en particulier ses représentants de Basse-Saxe), qui représente les grandes entreprises du bâtiment, est la plus engagée en faveur des privatisations : ses entreprises en seront les premières bénéficiaires, l'Est comme à l'Ouest.

. la ZDB, qui représente les PME du bâtiment, apporte quelques nuances pour des raisons inverses :

Les grands contrats de privatisation risquent de peu profiter aux PME. Les grandes ou moyennes sociétés retenues pour les concessions feront travailler les PME comme sous-traitants, sans être tenues aux dispositions de la VOB (qui n'est obligatoire, rappelons-le, que pour les marchés publics). Les PME risquent donc de perdre leur principale "protection" qui leur garantit aujourd'hui un travail régulier à des prix acceptables.

Toutefois, ces risques n'existent pas dans le cas du Betreibermodell, qui est parfaitement adapté aux PME : par la modeste difficulté technique et par la dimension municipale des travaux qu'il suppose (stations d'épuration etc ...). Les représentants des fédérations de PME sont donc d'ardents défenseurs de ce type de privatisations.

Il convient de noter enfin que dans la grande majorité des cas, les privatisations de services publics profitent à des entreprises locales (qu'elles soient grandes ou petites), et animent plus qu'elles ne perturbent le tissu économique régional.

64. Et les pratiques inavouables ?

Une dernière question peut être soulevée. Lorsque l'on parle de rapprochement public-privé au niveau local dans le BTP, des inquiétudes apparaissent sur les risques de dérapage : corruption, favoritisme ...

Ces pratiques n'ont jamais été évoquées par nos interlocuteurs comme l'un des effets pervers du système. Le débat semble beaucoup moins d'actualité qu'en France. Faut-il en déduire que les acteurs outre-Rhin sont plus vertueux ? Difficile de répondre ...

65. Principales conclusions

Les rapprochements public-privé au niveau local bénéficient en Allemagne de l'organisation fédérale, qui délègue aux Länder et aux communes les principales décisions administratives, économiques et le financement public.

- *1) Les premières conditions d'une politique industrielle de développement local concernent les choix constitutionnels et l'organisation territoriale et administrative du pays.*

L'Allemagne constitue un modèle d'économie sociale de marché, caractérisé par d'importantes solidarités locales (entre les milieux politiques, les milieux bancaires, les industriels, les syndicats et les associations professionnelles), ainsi qu'une véritable aptitude au consensus entre tous ces acteurs.

Les expériences de politiques économique des Länder de Nordrhein-Westfalen et de Baden-Württemberg constituent à cet égard des démonstrations instructives.

- *2) Une politique industrielle concentrant ses objectifs sur le niveau local ne peut être conduite par l'Administration seule et doit s'appuyer sur l'ensemble des partenaires socio-professionnels.*

Malgré un discours très libéral, l'Allemagne mène de longue date une politique industrielle active en combinant, à tous les niveaux de son organisation territoriale, une double orientation:

- la défense des PME familiales d'envergure locale, d'une part (objectif : pérennité de l'emploi local),
- la promotion des entreprises supra-régionales ou internationales, d'autre part (objectif : équilibre interrégional et puissance internationale).

L'impératif de reconstruction de l'ancienne Allemagne de l'Est favorise actuellement cette seconde orientation.

- *3) Le soutien social et territorial aux entreprises locales ne peut faire l'économie d'une politique industrielle en faveur des champions nationaux, qui sont les moteurs de la croissance économique.*

L'état allemand n'a pas de tradition de politique industrielle sectorielle, mais cherche plutôt à assurer, par la législation et par le Kartellamt. les conditions satisfaisantes de concurrence sur les marchés.

En particulier, le BTP et les services urbains constituent un secteur "en bout de chaîne" des engrenages de la croissance économique, et ne font l'objet d'aucune intervention privilégiée de la politique industrielle publique.

- *4) Le BTP et les services urbains ne peuvent pas, selon les Allemands, constituer le point d'ancrage de la politique industrielle de développement local. Par contre, l'encadrement du secteur par la réglementation doit intégrer les objectifs de cette politique.*

En matière de BTP, l'attribution des marchés publics par lots séparés plutôt qu'à une entreprise générale brise la chaîne de la sous-traitance et constitue le principal outil au service d'un tissu équilibré de PME sur l'ensemble du territoire. Cette disposition présente aussi des inconvénients: le surcoût du BTP et le moindre progrès technologique.

- 5) *La puissance publique doit faire des choix clairs : il n'est pas possible de privilégier par la réglementation à la fois les majors du BTP (qui constituent autant de "bannières" nationales sur les marchés internationaux) et les PME familiales (qui assurent la stabilité de l'emploi local).*

Les PME du BTP allemand tirent aussi leur force, indépendamment de toute action publique, des caractéristiques suivantes de leur métier : le rôle central joué par les architectes, la nature "descriptive" des appels d'offre, le haut niveau de productivité et de formation garanti par l'engagement des fédérations professionnelles.

- 6) *Une mission des pouvoirs publics peut être d'impliquer les fédérations et les acteurs de la profession dans une démarche d'organisation de leur métier au service des PME indépendantes.*

Les services urbains suivent une segmentation locale et sont gérés au niveau des communes par des sociétés d'économie mixte associant l'Administration à des partenaires locaux. La réunification encourage indirectement la privatisation de ces services, dont les concessions sont accordées aux entreprises locales de taille moyenne, sous le contrôle de Kartellamt.

- 7) *Très loin du modèle ensablé et des grandes régions nationales françaises, les services urbains allemands sont par nature (et plus encore depuis les privatisations) au coeur des enjeux du développement local et des rapprochements public-privé locaux.*

Face aux réglementations européennes de la profession, les Allemands ont le sentiment de faire preuve d'une exemplarité unique en Europe. Mais quelles que soient les pratiques de leurs voisins, la nature très locale du marché du BTP et des services urbains met selon eux leurs PME à l'abri des menaces de leurs concurrents européens.

- 8) *Le Marché Unique et la concurrence européenne ne doivent pas être des alibis en faveur des entreprises générales et de la logique des majors.*

Le BTP allemand semble suivre avec 15 ans de décalage l'évolution française : rachat des PME locales par des groupes, apparition des appels d'offres en entreprises générales et de la sous-traitance.

- 9) *L'exemple allemand peut difficilement constituer un modèle si dans le même temps, l'Allemagne donne des signes d'une évolution "à la française"...*

IV PARTIE

**POLITIQUE INDUSTRIELLE
ET SERVICES PUBLICS :
PERSPECTIVES D'AVENIR**

7. LA REFONDATION AUTOUR DE LA REGULATION

71. La question clé : le Régulateur

Si la régulation est au coeur des débats actuels, ce n'est pas un hasard. Les sociétés modernes peuvent en effet être caractérisées par quatre traits majeurs qui tous conduisent à une redéfinition permanente de la Règle :

- elles valorisent la libre concurrence : l'efficacité passe par la recherche de l'autonomie des acteurs décentralisés qui "libère" l'énergie individuelle ;
- elles rationalisent l'exercice du pouvoir : la "violence légitime" ne s'exerce que de façon précaire et contractuelle ; elle est objectivée par un ensemble de règles placées au-dessus du pouvoir de quelques uns ;
- elles encouragent l'innovation créatrice : le changement réputé porteur de progrès déstabilise et appelle à modifier les règles du jeu ;
- elles deviennent de plus en plus complexes : un "bon" fonctionnement (équitable et efficace) interdit la prolifération réglementaire et exige une souplesse que doivent assurer un contrôle et une justice, tous deux indépendants.

Pour que les sociétés libérales ne sombrent ni dans l'anarchie qui est le terme de la dérégulation, ni dans la dictature qui est le terme de l'abus de pouvoir, il leur faut à la fois "extérioriser" la Règle (objectivation, formalisation, instances de contrôle...) et la faire "intérioriser" (chaque membre doit se l'approprier pour la respecter). C'est à cette double condition que la Règle s'émancipe de la contrainte nue. Autant dire qu'elle ne s'applique bien qu'au prix d'un débat et d'un combat permanents : il faut sans cesse repasser par l'éthique pour découvrir la source de la Règle ; il faut sans cesse refonder la confiance pour que chacun accepte de prendre sa charge de l'intérêt général. Ceci signifie par exemple aujourd'hui qu'il faut conjuguer le repli de l'Etat, l'énonciation des valeurs et des repères et le développement de l'"entreprise citoyenne" : tout ceci marche ensemble.

2. LES NIVEAUX ET LES CONTENUS DES REGLES

De même qu'on parle d'un Etat de Droit, on pourrait parler d'une Economie de Droit et repérer les niveaux et les contenus de la Règle. puisque ce qui nous occupe, c'est bien l'avenir de la Régulation et du Régulateur. Traiter de la politique industrielle dans le domaine des services urbains, c'est en effet s'intéresser à un mode d'intervention de la puissance publique dans un champ économique relevant pour l'essentiel de la responsabilité publique. C'est ce redoublement qui est au centre de notre analyse et pose une double question aux autorités publiques.

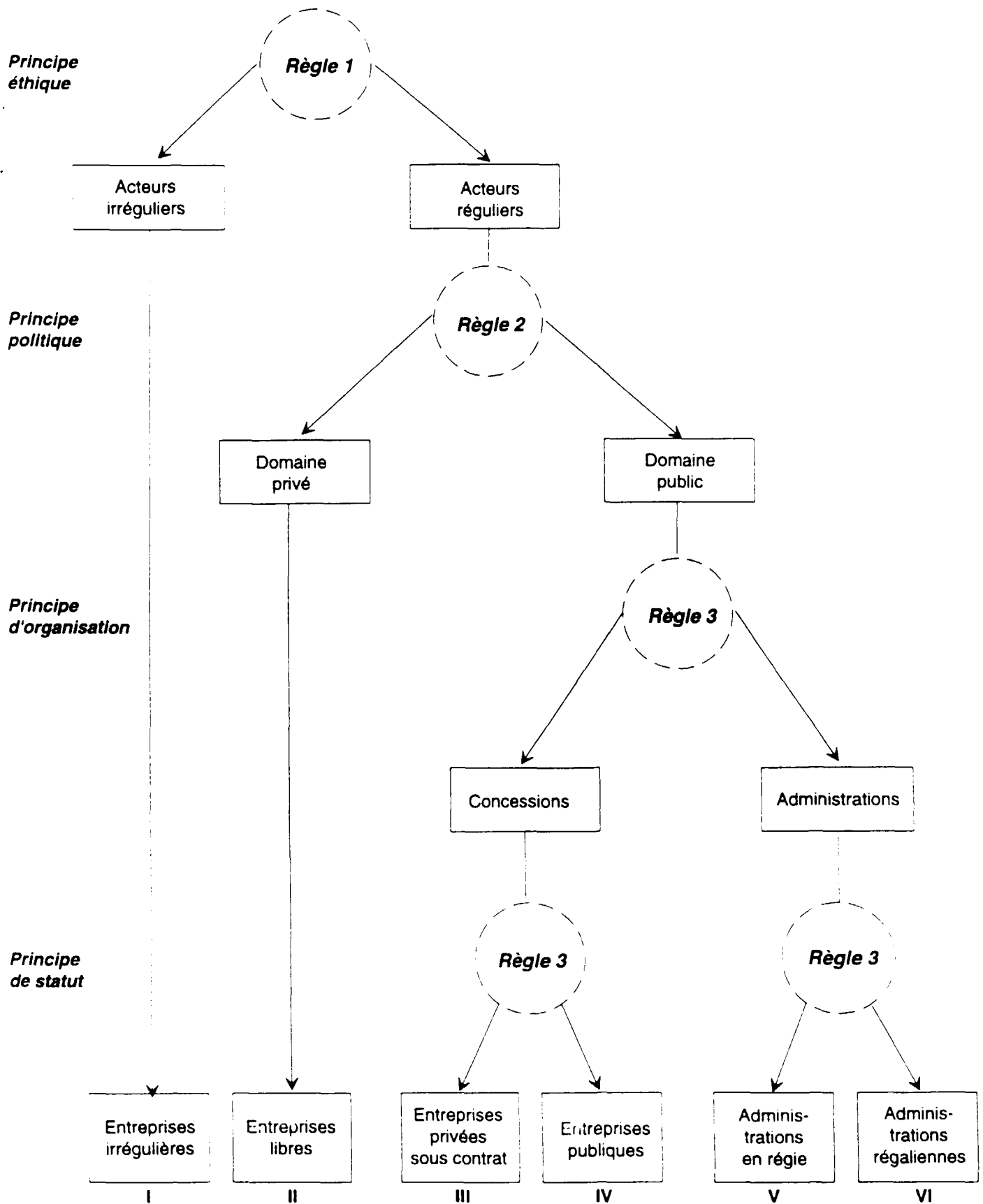
Le schéma simplifié ci-contre tente de résumer le contexte de la régulation autour de cinq règles :

- la règle n°1 définit au niveau le plus général les règles du jeu économique et la déontologie (condamnation du vol, du crime, etc...); elle permet de séparer le champ de la régularité du champ de l'irrégularité, placé hors-la-loi ;
- la règle n°2 sépare le domaine public et le domaine privé ; c'est là un point fondamental pour notre propos. La question capitale posée par la privatisation ne concerne pas la nature de l'organisation rendant un service, mais bien la responsabilité du service lui-même. Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné une société donne ou retire à un service des caractéristiques lui conférant une dimension engageant l'intérêt général (égalité d'accès, gratuité, etc...) ;
- la règle n°3 porte sur la nature de l'organisation prenant en charge le domaine public : la puissance publique, souvent pour des raisons d'efficacité, peut avoir intérêt à faire faire et à concéder à des entreprises la fourniture de services ; au contraire, elle peut laisser le soin à ses administrations de produire ;
- la règle n°4 distingue les entreprises concédantes (ayant donc un contrat avec la puissance publique) selon leur forme juridique (privée ou publique) ;
- la règle n°5 concerne le secteur des administrations : elle sépare les administrations régaliennes (les "regrettables nécessités" des anglo-saxons) échappant à toute concurrence et les administrations en régie qui, décentralisées ou "subsidiaries", participent par leur fonctionnement à une situation de quasi-entreprise. Le simple fait de déléguer ou d'externaliser va obliger à définir une mission, à expliciter des règles et à passer un contrat.

Pour sommaire que soit cette description schématique, elle présente l'avantage de rappeler que la politique industrielle se conçoit différemment suivant les contextes dans lesquels se trouvent les acteurs. Si la puissance publique cherche à mettre en oeuvre une politique en matière d'emploi, d'environnement ou de rééquilibrage du territoire, elle pourra l'orchestrer différemment aux différents niveaux de la régulation ;

- là où elle est maîtresse chez elle, elle aura une grande latitude d'action et pourra, au risque d'être accusée de "manipuler les horloges", engager des mesures dérogatoires ;
- là où elle fait appel à des tiers pour remplir certaines de ses missions, elle pourra prescrire dans le cahier des charges accompagnant le contrat de délégation des mesures conformes à ses objectifs de politique industrielle ;
- là où le marché est libre, elle aura tout de même la possibilité de modifier les règles du jeu pour tenir compte des évolutions de la société et des techniques.

LA REGULATION : L'ECONOMIE DE DROIT



3. LES DEUX TYPES DE REGLES

Les deux premières règles renvoient à des préoccupations touchant aux valeurs : elles concernent l'éthique et la politique ; elles relèvent de la sphère des finalités.

Par contre, les trois autres règles relèvent de la sphère des moyens : elles intéressent l'efficacité des organisations et renvoient par exemple aux débats sur la taille, le monopole et la concurrence.

31. Les valeurs

Lorsqu'on ne sait plus définir ni le code de bonne conduite (règle n°1) ni l'intérêt général (règle n°2) la société est en passe de se disloquer. Car si l'éthique n'existe pas, tout est permis, ou presque. Seul compte le résultat et le résultat acquis pour soi ; seuls sont reconnus l'efficacité et l'intérêt personnel. Sauf à croire comme Mandeville que du "vice privé" découle la "vertu publique", la recherche de la performance individuelle fait resurgir l'ordre de la force, pour ne pas dire du coup de force. Toute référence morale est jugée contraire à la bonne santé des affaires. Comme le disait Deng, peu importe la couleur du chat pourvu qu'il attrape les souris...

La montée de la corruption et la multiplication des "affaires" sont là pour rappeler qu'on éprouve quelques difficultés à faire respecter les deux frontières :

- celle qui sépare le régulier et l'irrégulier (fraude, corruption, travail au noir, clandestins...);
- celle qui sépare le privé et le public.

Cette dernière frontière est la plus problématique pour les sociétés modernes. D'un côté, il y a des forces qui poussent à l'expansion du domaine public : on a parlé de la montée séculaire de l'Etat pour décrire l'extension de ses missions (l'Etat-Providence prend à sa charge l'éducation, la santé, les retraites, la télévision, etc...) et le développement des institutions nécessaires pour gérer la complexité. Mais d'un autre côté, jouent en sens inverse d'autres forces défendant la sphère de la vie privée et accordant à l'individu les moyens de son autonomie (ressources, formation, information...).

On est donc dans une guerre de mouvement. Les dernières années ont été marquées par une avancée de la privatisation aussi bien dans la vie des gens (rejet du mariage, "cocooning"...) que dans la vie économique (reflux du secteur public, doute sur le contenu du service public...). Le privé en est arrivé à demander d'assurer des missions d'intérêt général ("entreprise citoyenne") et de prendre en charge des externalités, ce qui revient à dire que la puissance publique n'a pas le "monopole du coeur". ni même de l'intérêt général.

Sur quoi peut-on fonder la légitimité du domaine public ?

La délimitation du domaine public, de ce qui est placé hors-marché, à l'écart de la concurrence des intérêts individuels et de l'arbitrage par les prix, obéit, indépendamment de toute préoccupation d'efficacité, à une conception de l'intérêt général. Celle-ci peut être cernée en

partant de deux approches qui ne se recouvrent pas systématiquement : une approche des besoins et une approche des biens.

La première approche considère la nature "essentielle" de certains besoins

L'impératif de souveraineté commande d'appliquer à la satisfaction de certains besoins la double règle de la non-rivalité et de la non-exclusion. Aucune société ne se survivrait si elle ne parvenait par à se donner des activités de coopération et à défendre des intérêts communs. Ainsi, il pourra ne pas être jugé convenable d'abandonner la santé, l'éducation, l'eau ou l'information à la sélection par l'argent. La souveraineté nationale incitera à concevoir des politiques destinées à développer le bien-être ou la puissance. Le rôle du Régulateur constituera à s'interposer pour modifier ou remplacer le jeu "naturel" du marché. On le verra améliorer ou garantir le libre accès à ces biens fondamentaux selon des modalités diverses (fournitures du bien ou aide à la personne; gratuité ou péréquation des tarifs ; universalité ou correction des inégalités, etc...).

La seconde approche considère la caractéristique "collective" de certains biens à l'origine de fortes externalités

L'appropriation par le privé de certains biens "collectifs" indivisibles et rares (non reproductibles), produisant des externalités importantes, est jugée intempestive parce qu'elle engendre des rentes indues. Ainsi, l'existence de "monopoles naturels" (réseaux physiques) oblige la puissance publique à intervenir pour gérer les rendements croissants dans l'intérêt général. Il serait en effet aberrant de voir se multiplier des réseaux d'eau, de fer ou de route concurrents. A l'inverse, la collectivité est en droit d'intervenir pour que les acteurs privés intègrent les déséconomies externes dont ils sont à l'origine (pollution, etc...)

32. L'efficacité

L'efficacité économique qui se traduit par la fourniture d'un service de qualité au moindre coût, paraît meilleure aujourd'hui avec des structures responsabilisées et des organisations soumises à la concurrence. Par opposition, les structures pyramidales et les monopoles qu'incarnent à tort ou à raison les administrations, sont jugées sous-productives.

Il importe de bien distinguer entre les facteurs d'efficacité et principalement entre :

- l'autonomie de gestion, distinguée à responsabiliser l'opérateur ; elle peut prendre des formes variables et séparer de façon plus ou moins tranchée l'opérateur et le régulateur ou même le régulateur et l'administration ; elle peut se concevoir hors-marché (contrat par objectifs) ou dans le marché.
- la pression d'un marché concurrentiel qui, par la sanction à laquelle elle aboutit, est considérée comme incitant à l'initiative et à la performance.

Le modèle de la firme fascine tant par sa flexibilité et son adaptabilité qu'on hésite de moins en moins à proposer un reflux du domaine public. Il faut pourtant se rappeler que cette position n'a pas toujours été dominante : il y a une cinquantaine d'années, on était sensible aux performances des administrations. réputées moins coûteuses (pas de profit) et conçues pour le service du public.

Néanmoins, il est difficile de nier qu'aujourd'hui le secteur privé réalise de meilleures performances que le secteur public en matière de coût. Au-delà de l'aiguillon de la concurrence, la raison majeure tient à la différence des règles dans la gestion du personnel, surtout dans des secteurs de main-d'oeuvre comme le BTP et les services urbains. Dans un cas, on a un personnel éjectable presque à tout moment, payé selon ses performances ; dans l'autre, on a un personnel statutaire, payé à l'ancienneté selon une grille préétablie. Dès lors qu'on a déréglementé largement le marché du travail dans le secteur privé, il peut sembler innocent de vouloir réintroduire par la fenêtre ce qu'on vient de chasser par la porte en cherchant à imposer aux entreprises des responsabilités en matière d'emploi. L'alternative pourrait se résumer à celle-ci:

- ou bien, on cultive la différence du secteur public qui rassemble tout de même près de six millions d'emplois, en lui demandant en tant que secteur "non exposé" de développer l'emploi ;
- ou bien, on réintroduit de la réglementation dans le secteur privé.

Bien sûr, ces deux solutions réduiraient globalement la compétitivité de l'économie, ce qui pourrait inciter à baisser les salaires...

La question de l'efficacité peut être reposée en d'autres termes ; en se plaçant du côté du client final. On entre alors sur un terrain difficile au centre de l'ambiguïté actuelle. On sait que le secteur public est coincé entre ses engagements de répondre aux besoins sociaux et son refus d'augmenter ses ressources, définies négativement comme des "prélèvements obligatoires". On sait que les enquêtes conduites par les Instituts libéraux ont toujours tiré le portrait d'un individu souhaitant globalement réduire les dépenses publiques et les impôts, mais demeurant hostile à toute amputation de dépenses précises, considérées individuellement.

Car au jeu des services urbains, on escompte toujours s'approprier le maximum d'usage et se défausser au mieux de la charge du financement. On feint de croire qu'on perd toujours et qu'on ne gagne jamais ("I want my money back"). La main qui donne ignore celle qui reçoit, et vice-versa :

- tantôt, le contribuable l'emporte et réclame moins d'impôt (pour lui) et donc moins de services (pour les autres) ;
- tantôt, l'usager prend le dessus et réclame plus de services (pour lui) et donc plus d'impôts (pour les autres).

L'individu ne boucle jamais correctement le circuit des finances publiques. Il ne faudra pas l'oublier quand on envisagera la possibilité de modifier le fonctionnement des services urbains. Cette difficulté est naturelle dans une société qui parvient mal à concilier l'intérêt individuel et l'intérêt général. Il est à cet égard significatif qu'on ne parvienne pas à offrir une vision globale de la consommation. Ainsi, à propos des services non marchands, la Comptabilité Nationale écrit avec ingénuité : "Ne pouvant savoir à qui ils sont destinés, on a décidé par convention de les faire consommer par ceux qui les produisent, c'est-à-dire les administrations !" Etrange tour de passe-passe que celui qui ôte de la consommation la quasi-totalité des dépenses des administrations publiques, comme si on voulait accréditer l'idée que ces dépenses ne produisaient pas d'utilités pour les individus avant peut-être de soutenir que leur

improductivité et leur inutilité les vouaient à disparaître !

Le mouvement de dérégulation, on l'oublie souvent, a débuté à la fin des années 70 sous l'administration Carter qui, fidèle à la tradition démocrate, se défiait du "big business" et se voulait proche des consommateurs, des minorités et des syndicats. A la libération des prix du gaz et du pétrole (1977), allait succéder la déréglementation du transport aérien (1978). La chasse aux monopoles prendra un tour nouveau avec l'administration Reagan en s'engageant sur la voie de la privatisation et donc de la mise en cause de l'intervention directe de la puissance publique, avec comme coup d'envoi le démantèlement d'ATT (1982). La vague libérale pouvait dès lors déferler poussée par ses deux courants :

- la lutte contre les monopoles, les trusts, les "gros" qui conduisait à défendre aussi bien les "petits" (les consommateurs, les syndicats, les PMI,...) que le principe de la libre concurrence;
- la célébration des vertus de l'entreprise avec comme corollaire la critique des bureaucraties administratives.

Naturellement, elle allait frapper de plein fouet les monopoles publics, doublement condamnables sans qu'on sache toujours très bien si on vise leur vice de "monopole" ou celui de leur statut "public". La polémique qui se développe actuellement au Royaume-Uni autour de la privatisation de British Gas est, à cet égard, symptomatique. La privatisation, aux yeux des usagers, n'a pas brisé les habitudes monopolistiques : elle n'a fait que les réorienter vers la recherche de la baisse des coûts qui entraîne des menaces sur la sécurité (selon un rapport interne, les frais de vérification du réseau seront réduits de 9 à 1 million de livres) et la réduction des effectifs.

C'est pourquoi les enjeux de politique industrielle dans le domaine des services publics renvoient à un vieux débat noué autour de la situation des "monopoles légaux". Le Régulateur en tant que maître d'ouvrage "passe un marché" (si on peut dire) avec le maître d'oeuvre. Ce contrat porte pour l'essentiel sur l'exclusivité, puisque l'offreur reçoit des "droits exclusifs" à condition de s'engager à ne pas exclure des usagers. Le monopole d'exercice de l'activité pour une période et sur un territoire donnés est accordé en contrepartie de devoirs de service public : obligation de servir tous les usagers de la zone à des conditions non discriminatoires (homogénéité du service, transparence des prix, égalité de traitement) et à des prix raisonnables ("fair return").

Pour les économistes libéraux, l'objectif est bien sûr de créer les conditions de la concurrence et de privatiser. Ils s'inquiètent de la dérive fatale propre aux monopoles légaux qu'ils ont baptisée: "Théorie de la capture de l'agence". Le Régulateur, au lieu de prévenir les abus de position dominante des entreprises monopolistiques placées sous son contrôle finirait par être sous l'influence de ces entreprises. Le drame de la régulation serait de renforcer le monopole: la dérégulation s'imposerait pour établir durablement la concurrence.

Les défenseurs des monopoles publics ne sont pas loin de voir dans cette orientation la politique de Gribouille. Au moins dans le secteur des réseaux publics, vouloir introduire à toute force le jeu du marché finit par coûter très cher. Mettre de la dérégulation dans un domaine où la concurrence engendre le monopole, c'est se condamner à une bureaucratie tatillonne et exponentielle pour surveiller et maintenir la concurrence. Ceci débouche sur des

"coûts de transaction" prohibitifs : imposer contre vents et marées le fonctionnement du marché à un coût (juridisme excessif, complexité, imprévision, etc...) sans commune mesure avec celui qu'on impute à la grande entreprise.

Le rôle du Régulateur pour les services publics paraît d'autant plus important qu'y existe une tendance au monopole de fait (qu'il soit "légal" ou "naturel"). Dans ces conditions, l'attention doit se concentrer en amont sur la manière dont sera conclu le contrat ou - synonyme instructif - le marché et en aval sur le contrôle de son exécution.

La passation du marché public (mais c'est vrai de tout marché), c'est l'occasion de transformer la concurrence en monopole de fait. Le vainqueur de la compétition se voit en effet reconnaître pendant la durée d'exécution du marché des droits exclusifs. Le régulateur peut faire de la politique industrielle comme Monsieur Jourdain de la prose en définissant la durée pendant laquelle la concurrence sera mise entre parenthèses et, bien sûr, en prescrivant dans l'appel d'offres ce que le maître d'oeuvre devra exécuter.

La question de la durée du marché est essentielle. On l'a bien vu avec la polémique suscitée par la modification de la loi Sapin qu'a introduite le gouvernement Balladur en allongeant la durée des concessions. C'est normal. On pourrait d'ailleurs faire un parallèle avec le fonctionnement démocratique (parallèle fréquent dans la littérature de la sociologie américaine): la concurrence se manifeste lors des élections, le monopole entre les élections. La durée de la concession, c'est l'équivalent de la durée du mandat d'un élu : elle doit être assez longue pour qu'il exerce efficacement son pouvoir et assez courte pour qu'il n'en abuse pas et revienne assez vite rechercher sa légitimité populaire.

On peut poursuivre le parallèle politique en considérant l'influence que le Régulateur exerce au travers du pouvoir de prescription. Quelle place va-t-il laisser au pouvoir exécutif ? Celui d'un simple exécutant ? Comment organisera-t-il les contre-pouvoirs ? En émiettant le pouvoir exécutif en "lots séparés" ? Qui sera chargé de contrôle ? Davantage que la procédure de l'appel d'offres ou les critères de sélection, comptent la taille du marché (son éclatement plus ou moins grand) et la précision de la prescription. En France, l'habitude est de laisser grande ouverte la porte aux variantes et aux solutions imaginatives, ainsi que de faire appel à une entreprise générale ; en Allemagne, le descriptif détaillé réduit à fort peu la recherche de techniques alternatives et la pratique usuelle est de traiter en lots séparés. Dans un cas, on favorise les grands groupes ; dans l'autre, on "tient" les PMI.

Comment le Régulateur peut-il orienter, par une Main plus ou moins visible, le jeu des opérateurs pour qu'ils prennent en compte des "externalités" et, plus largement, l'intérêt général dont il a la responsabilité ? En prenant exemple sur les politiques de protection de l'environnement, on peut distinguer cinq modes d'intervention.

- **l'auto-régulation.** C'est le mode le plus centralisé puisque le Régulateur est l'opérateur (pays de l'Est) ;
- **la planification par objectifs.** Des procédures contractuelles entre l'opérateur et son autorité de tutelle définissent des objectifs à respecter dans le cadre d'une convention négociée (France, Japon) ;
- **la réglementation.** La législation impose des normes (standards de pollution) ; elle peut

se contenter d'une obligation de résultats ou préciser les moyens à mettre en oeuvre. Elle s'appuie sur des procédures variables (permis de construire, amendes, licences d'exploitation, poursuites judiciaires...);

- **l'incitation.** La taxation (éco-taxe, par exemple) oriente "librement" le choix de l'entreprise selon le principe pollueur-payeur. Le Régulateur intègre les externalités dans les tarifs, au risque de laisser l'opérateur libre de préférer payer la taxe (véritable "droit à polluer") plutôt que de cesser de polluer.
- **Les prix libres.** Le Régulateur considère que le marché fonctionne bien et que le prix oriente bien le comportement des opérateurs dans un sens conforme à l'intérêt général.

Après ce rappel, il faut s'attarder sur le quatrième mode qui est au coeur des interrogations actuelles. Il est en effet symbolique des recherches d'une époque qui cherche à concilier l'autonomie de décision des unités décentralisées et la poursuite de préoccupations globales. Ainsi vise-t-on à laisser libres les compagnies d'électricité et à les inciter à être économes et à vendre moins de Kwh ?

En 1982 avec l'ERAM (Electric Rate Adjustment Mechanism), la Californie a développé la première une intervention libérale en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie, parfois appelée "management de la demande" (DSM en anglais : demand side management). Pour rompre le lien entre ventes et profits et assurer la couverture des coûts fixes quel que soit le niveau des ventes, le Régulateur californien a élaboré des schémas d'approbation des tarifs traitant de manière équivalente les investissements d'économie et les investissements de production. Ces schémas assurent aux compagnies des profits équivalant à ceux qu'elles auraient dégagé si leurs programmes d'économie n'avaient pas réduit leurs ventes. Par conséquent, les compagnies sont autorisées à répercuter dans leurs tarifs les dépenses consacrées aux économies d'électricité chez les utilisateurs. Elles ont donc investi dans l'installation chez leurs clients d'équipements plus économes en énergie, tandis que le Régulateur intervient pour subventionner la R & D et imposer des standards et des normes.

La position pionnière de la Californie mérite d'être soulignée. C'est là, on le sait, qu'a pris naissance la révolution libérale contemporaine. De la Proposition 13 qui a marqué les débuts de la révolte fiscale ("l'impôt tue l'impôt"...), jusqu'à la récente Proposition 186 qui a prôné l'exclusion de tous les programmes sociaux les "clandestins", se manifeste un courant ultra-décentralisateur d'inspiration individualiste. Le complexe "nimby" (not in my backyard) incite à s'occuper en priorité de ses affaires et a par exemple favorisé la sécession des communes ou la constitution des Communautés Résidentielles "homogènes".

8 - POINT DE VUE SUR LE DEBAT EUROPEEN

La référence à l'Europe est indispensable en la matière surtout pour des Français. Non seulement parce que les directives de Bruxelles s'imposent à tous les membres de la Communauté, mais aussi parce que la France, du fait de ses traditions, est souvent très décalée par rapport à ses partenaires. Ce pays a inventé l'Etat moderne, si l'on en croit F. BRAUDEL. Il a développé une forte idéologie du service public (depuis la "ruée sur les offices" jusqu'à

l'ENA) et une pratique "colbertiste" de politique industrielle. Beaucoup de ses "champions nationaux" sont nés des commandes publiques. Son secteur public est si performant par rapport à beaucoup de ses homologues européens qu'il paraît curieux de vouloir le démanteler pour des raisons d'efficacité. Peut-être faut-il ajouter une dernière raison : l'apparition d'un échelon supranational dans le domaine réservé des services publics qui satisfont des besoins essentiels et utilisent tant de personnel, déstabilise un peu plus le Régulateur, surtout en France qui a fini par mettre en oeuvre dans le même temps sa décentralisation ; il n'est pas exclu que cette complexité là laisse aux expérimentateurs astucieux la possibilité d'exploiter les contradictions de ce drôle de système de régulation.

Plus sérieusement, la conception d'une politique de services publics doit retenir trois tendances fortes au sein de l'Europe² :

- une conception restrictive du service public qui devrait se traduire par une accentuation des inégalités entre catégories sociales et entre territoires ;
- une orientation plaçant le consommateur au sommet de la pyramide qui en fait l'acteur de la politique industrielle ;
- une préférence pour des opérateurs privés décentralisés (entreprises et associations) qui accentue la nécessité pour la puissance publique de déléguer et de faire faire.

Une conception restrictive du service public

La politique de la concurrence n'entraîne pas la disparition de la régulation. Celle-ci s'impose particulièrement dans deux cas qui éloignent de l'idéal recherché :

- là où la concurrence est imparfaite, puisque cette imperfection est réputée léser l'intérêt du consommateur ;
- là où existent des services d'intérêt général.

Il est déjà notable que le cas des services publics soit rapproché de celui d'une imperfection. Pour la Commission comme pour la Cour de Justice, l'existence de services publics semble perçue comme une entorse regrettable au principe général de la concurrence. Elle est plus tolérée qu'encouragée. Néanmoins, au-delà de toute interprétation, le Traité reconnaît (article 90) que l'application des règles de la concurrence peut faire "échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière" impartie aux "entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt général".

Il serait excessif de soutenir que le Traité voue l'Europe aux seuls principes du marché. Le même article précise en effet qu'il convient que le développement des échanges ne soit pas affecté "dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté". Plus loin, l'article 130-A énonce que la Communauté doit "développer et poursuivre son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale". Dès lors, la porte demeure ouverte à une argumentation

² On lira avec intérêt : "Poste et Services Publics en Europe". Cahiers de l'IREPP - Mars 1993

soutenant que les services publics sont favorables à l'intérêt de la Communauté et renforcent sa cohésion économique et sociale. Mais il existe une dissymétrie dans le traitement des services : la charge de la preuve incombe aux seuls services publics. Les services privés pourvu qu'ils soient sur un marché concurrentiel sont a priori jugés bons pour les consommateurs ; les services publics, eux, doivent être légitimés.

Pourquoi cette réticence, ce soupçon ? On peut mettre en avant deux raisons. La première concerne la notion même d'intérêt général qui est à la source du service public. Elle est réputée plus philosophique que réaliste. La pensée libérale a toujours eu du mal à admettre que l'intérêt général soit autre chose que l'addition des intérêts particuliers. Elle n'accepte pas non plus que la puissance publique se voit reconnaître le monopole de la défense de l'intérêt général ; toute activité, dès lors qu'elle satisfait un besoin (et surtout si le consommateur "révèle" sa préférence en acquittant son vrai prix), répond à un besoin social et remplit de ce fait une fonction d'intérêt général.

La seconde raison touche à la manière dont est délimité le champ du service public. La frontière est tracée d'autorité : elle est le fait du Prince. En effet, un service n'est pas public par nature, mais par décision. Si on ne change pas la société par décret, on peut changer un service par décret ! Un juriste de l'Université de Poitiers, J.F. LACHAUME, a raison de dire qu'une activité d'intérêt général ne devient un service public que lorsqu'une personne publique décide de lui conférer le label du service public". "Loin d'être un truisme, cette affirmation énonce avec clarté la source du service public : la puissance régaliennne. Elle a le mérite de rappeler que le malaise du service public renvoie à un malaise plus profond, touchant la clé de voûte de nos sociétés : l'Etat lui-même. En effet, depuis au moins deux décennies, l'Etat a été placé sous les feux croisés de critiques libérales issues pourtant d'horizons bien distincts tantôt au nom de l'économie et des entreprises, tantôt au nom de la société et des individus.

Bruxelles n'a fait qu'amplifier la crise actuelle de légitimité politique, cause profonde de désarroi, pour une raison simple. La construction européenne se fait ou feint de se faire avec un pouvoir politique central aussi minimal que possible. Le principe de subsidiarité, emprunté au langage du Vatican du début du siècle, ménage la base, les décideurs nationaux et locaux effrayés à l'idée d'être dessaisis de leurs pouvoirs par une instance supranationale. Mais surtout, le politique est considéré comme étant le fruit d'une économie réussie. Quand bien même les Pères Fondateurs ont été habités par un projet d'essence politique, conçu pour éviter à la petite presque île les errements de la première moitié de ce siècle et pour conjurer les menaces de la guerre froide issue de Yalta, ils ont oeuvré, sinon manoeuvré, sur le terrain des "affaires", comme on dit en Angleterre, empruntant un chemin qui n'est pas sans rappeler celui de l'unité allemande (le Zollverein a précédé Bismarck). De "Marché Commun" en "Marché Unique", la couleur économique a longtemps été clairement affichée. On a coalisé des économies, beaucoup plus que des peuples. Agréger de 300 à 400 millions de consommateurs, c'est une chose. Rassembler autant de citoyens c'en est une autre, comme la ratification cahotique de Maastricht l'a rappelé. A l'instar de l'Allemagne, son pôle, l'Europe est un nain politique et un géant économique. Autant dire que l'avenir de l'Europe passe sans doute par le politique, c'est-à-dire par la définition d'objectifs généraux démocratiquement acceptés.

Ceci devrait être rappelé à un moment où les autorités communautaires pourraient avoir la tentation d'adopter un profil bas et s'en tenir à une approche instrumentale au nom de l'efficacité. Dans le domaine des services publics, elles pourraient se borner à fixer:

- une liste limitative de services publics, en se rapprochant du "noyau dur" formé par les fonctions régaliennes (défense, justice, diplomatie, police, impôt, monnaie) qui relèvent de la sphère de l'Administration et non de celle de l'Entreprise, même si une certaine distance avec la puissance publique puisse être envisagée (prisons privées ; autonomie de la Banque Centrale...) :
- une série de règles générales gouvernant l'accès aux services publics, avec une interprétation minimaliste des principes d'égalité et de continuité. On voit se dessiner une notion de "service universel" qui pourrait alors devenir la traduction européenne de la notion de "service public". La puissance publique aurait la responsabilité de s'assurer que chacun ait les moyens de disposer du service minimum, soit qu'elle le fournisse elle-même, soit qu'elle verse une aide pour y accéder. Ainsi, dans le Livre Vert de la Poste, le service universel de référence est décrit comme le service de base offert à tous dans l'ensemble de la Communauté à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard.

Cette évolution, si elle se confirmait, modifierait très sensiblement l'esprit dans lequel se développeraient les services publics. Elles s'inscrirait en phase avec une tendance montante issue des analyses de l'exclusion qui réoriente les politiques de solidarité vers les démunis pour qu'ils aient le nécessaire : mise en place d'un revenu minimum (aujourd'hui d'insertion, demain d'existence ?) fourniture garantie de services "vitaux" (électricité, téléphone, transports, eau...), évolution de la protection sociale selon la théorie des "trois piliers" (le pilier de base garantissant ce qui est indispensable...). Au lieu de réserver certains services à la puissance publique, celle-ci aurait la charge de fournir la prestation de base et le privé des options. Il n'est pas inintéressant de citer ici les résultats d'une enquête européenne concernant "ce qui paraît absolument nécessaire pour vivre correctement", surtout dans la mesure où elle révèle deux priorités relevant des services publics : les "réseaux" (eau courante, électricité, toilettes dans le logement) et la couverture des risques par la Sécurité Sociale (chômage, maladie, invalidité, vieillesse).

Par conséquent, qu'on définisse la nature des services ou le niveau de qualité de leur prestation, l'approche restrictive a les moyens de s'appliquer. Elle le fera plus encore si la Communauté au lieu de chercher à définir formellement les droits et les devoirs du service public se contentait de préciser, secteur par secteur, quelles entorses au fonctionnement "normal" seraient tolérées, laissant à la jurisprudence le soin de trancher les litiges. Tel semble bien être le cas aujourd'hui à Bruxelles :

- l'électricité et le gaz ne seraient plus considérés comme relevant du "service universel" ; on se limiterait à garantir le respect de certains principes de service public (égalité de traitement des clients captifs : obligation de fournir le maintien de la sécurité de réseau et le développement de ses capacités) ;
- dans le domaine postal, ne relèverait plus du service public que la distribution sur le marché domestique des lettres ordinaires en-dessous d'un certain seuil de poids.

	EUROPE : CE QUI PARAÎT ABSOLUMENT NÉCESSAIRE POUR VIVRE CORRECTEMENT %	
I INDISPENSABLE	1°) Avoir l'eau courante, l'électricité et les toilettes dans le logement	94
	2°) Pouvoir bénéficier de la sécurité sociale en cas de besoin (chômage, maladie, invalidité, vieillesse	92
II NÉCESSAIRE	3°) Avoir une bonne instruction	81
	4°) Avoir une alimentation équilibrée	80
	5°) Avoir un logement suffisant pour que chacun puisse avoir sa place	79
	6°) Avoir l'équipement ménager de base (réfrigérateur, télévision...)	71
III SOUHAITABLE	7°) Pouvoir sortir entre amis ou en famille	61
	8°) Voir régulièrement un médecin	59
	9°) Avoir des voisins avec qui les relations sont amicales	56
	10°) Avoir suffisamment de loisirs et les moyens d'en profiter	56
IV FACULTATIF	11°) Partir au moins une fois par an en vacances . . .	43
	12°) Disposer d'une voiture	35

Source : Eurobaromètre (1990)

82. Une orientation placent le consommateur au sommet de la pyramide

Le secteur public a beau accaparer l'idée de "service" ; il obéit à une logique d'offre puisqu'il n'est jamais sanctionné par la demande. Celle-ci, comme l'avait bien vu A.O. Hirschman, n'a comme seul choix que la désertion ou la protestation ("exit or voice"). C'est d'autant plus vrai qu'il se retrouve dans la position tranquille du monopole indolent. Aussi, l'orientation majeure, pour ne pas dire : l'obsession, de la politique de libéralisation consiste à assurer la meilleure protection du consommateur, à faire en sorte que le consommateur ne se contente pas de régner comme la Queen, mais bien qu'il gouverne pour de bon. Ici est l'objectif de la dérégulation, ce qui renvoie bien au rang des moyens le principe de la concurrence et de la multiplicité des offres, considéré comme le plus mauvais système à l'exclusion de tous les

autres pour garantir la meilleure adéquation du prix et de la qualité. D'ailleurs, le lancement de la déréglementation a été le fait de l'administration Carter qui, fidèle à l'inspiration démocrate de lutte contre le "big business" voulait défendre les "petits", c'est-à-dire les consommateurs, les syndicats et les PME.

Dès lors qu'on fait du consommateur le juge de paix, on se soumet à son jugement. L'offreur n'a de pouvoir que tant qu'il a la confiance de ses clients ; celle-ci peut lui être retirée à tout moment. L'offreur ne peut aller plus vite que la musique ; là aussi, comme dans la démocratie, il reflète l'opinion de ses clients et n'a pas la même latitude pour innover avec l'idée de travailler pour les générations futures. La "tyrannie de l'opinion" (Stendhal), c'est aussi celle du court terme, même si une entreprise visionnaire et audacieuse est capable de fabriquer sa demande.

Naturellement, il n'y a pas davantage d'"économie directe" qu'il n'existe de "démocratie directe". Le marché et ses "préférences révélées" a beau prétendre être une élection générale permanente, le pouvoir du consommateur est dans la plupart des cas délégué et donc accaparé. Le premier chamboulement que suscite la déréglementation, c'est bien sûr la prise de pouvoir des commerciaux et des hommes du marketing au détriment des ingénieurs et des hommes de la "belle ouvrage". Dès lors que la valeur, l'utilité d'un service proviennent uniquement du fait qu'il est consommé, le pouvoir appartient à celui qui assure son acquisition. C'est le commercial qui définira le cahier des charges et se retournera vers le producteur, réduit à l'état de sous-traitant. Lorsqu'on est en grave pénurie, l'écoulement de la production ne pose guère de problèmes ce qui a permis aux entreprises publiques de fonctionner correctement dans le passé. Par contre, lorsque l'hyperchoix devient la règle, la mise en place de services de plus en plus personnalisés exige une technicité marketing de plus en plus sophistiquée : la distribution qui évoque l'écoulement des services devient commerce avec tout ce que ce terme comporte de relationnel.

La figure de la "pyramide inversée" a été diffusée par les commerciaux qui, sous prétexte de placer le client final au sommet de l'organigramme de l'entreprise, imaginaient renverser le pouvoir technique en place pour s'y substituer. Arrivant à la télé de SAS qui battait de l'aile, Carlson martela à son personnel : "We fly people, not planes". British Airways a fait de "Client first" sa devise. Promu après avoir été l'un des pères du TGV, J.M. Metzler demanda, à la surprise générale, la Direction Commerciale où il introduisit une tarification et une segmentation si innovantes qu'il constituera par la suite la victime émissaire idéale dans une entreprise encore dominée par les corps d'ingénieurs. Quelques années plus tôt, Banazuk à la RATP avait connu pareille mésaventure. Preuve s'il en est que la révolution commerciale peut provoquer des contre-révolutions.

La prise de pouvoir par les commerciaux modifie l'approche des services publics au moins sur trois terrains sensibles :

- on passe du "service public" aux "services des publics". Les entreprises se dotent d'outils de segmentation : "Yield management" pour écrémer les clientèles à haute contribution ; politique de fidélisation des habitués ; négociation des prix (promotions; tarification selon les horaires...);
- on accorde une place centrale au prix par rapport à la qualité. Alors que la tendance d'un monopole commandé par des ingénieurs est de pousser à la surenchère qualité et à

l'innovation permanente, les commerciaux appuyés par les gestionnaires qui comme eux raisonnent sur la marge et non sur le chiffre d'affaires. répercutent l'arbitrage des consommateurs en faveur des prix (sachant que la qualité standard n'est plus de la basse qualité, ne serait-ce que grâce aux normes, labels et autres contrôles sans parler des effets de la concurrence) ; ceci ne fait qu'intensifier la sensibilité aux réductions des coûts qui amenuisent les chances d'intégrer des coûts supplémentaires liés à une politique "citoyenne").

- on accentue les inégalités. Dans le transport, on soigne les clients les plus rentables et on se concentre sur les lignes les plus rentables, ce qui aggrave les écarts et va à l'encontre de la péréquation qui avait été conçue pour garantir l'égalité d'accès.

Vouloir donner le pouvoir au consommateur ne signifie pas qu'on l'abandonne entre les mains des commerciaux, quand bien même ceux-ci prétendent défendre les intérêts du client final. L'histoire peut continuer avec la prise du pouvoir des commerçants et de leurs supercentrales d'achat, puis avec celle des associations de consommateurs ou des "brookers" qui s'interposent pour sélectionner l'information de telle sorte que le consommateur exerce son choix en pleine connaissance de cause. Car, ne l'oublions pas, le consommateur pour gouverner doit vivre dans un monde où existe la transparence de l'information. Or, celle-ci relève de l'illusion dans une société où l'information tue l'information. Le pouvoir revient alors à celui qui est capable de maîtriser l'hyperinformation et de coter les services.

C'est là que la puissance publique est susceptible de réapparaître pour réguler le marché. Au-delà de cette mission conforme à la conception libérale d'un régulateur intervenant pour assurer une concurrence loyale, il est possible de redéfinir ce qui pourrait être la légitimité d'une politique industrielle...

Dès lors qu'on accepte comme un garde-fou de suivre le consommateur, la politique industrielle n'aura de justification que si elle répond aux attentes de celui-ci. Elle ne pourra retenir des objectifs de défense de l'emploi, de promotion de l'économie locale ou de protection de l'environnement qu'à une seule condition : il est impératif que ces objectifs soient pris en compte par le consommateur au moment de son achat et de sa consommation. La puissance publique ne peut agir qu'indirectement pour informer et éduquer le consommateur afin qu'il s'approprie des objectifs qu'elle juge vitaux pour la collectivité.

Travail de longue haleine et de patience comme toute pédagogie. Travail qui consiste à transformer le consommateur en citoyen. Des campagnes de sensibilisation sont parfois utilisées pour qu'il intègre au moment de son choix décisif l'ensemble de ses implications, la complexité des circuits ou du moins quelques éléments. Les Chambres de Commerce, par exemple, ont mené campagne sur le thème de "Vos emplettes font vos emplois" pour obtenir que le consommateur rationnel ne mette pas au chômage le producteur ou ne le soumette ni aux cadences infernales, ni aux effets du dumping social. D'autres s'en prennent à un autre risque de dédoublement de personnalité : entre le consommateur et l'urbain (qualité de l'air, qualité de la vie), entre le consommateur et le citoyen (solidarité avec les exclus), etc... L'Etat doit se faire pédagogue. Ou prêcher d'exemple. Le tout, c'est de convaincre et d'obtenir que la "rationalité" du consommateur devienne un jour la "rationalité" de l'homme.

83. Une préférence pour des opérateurs privés décentralisés

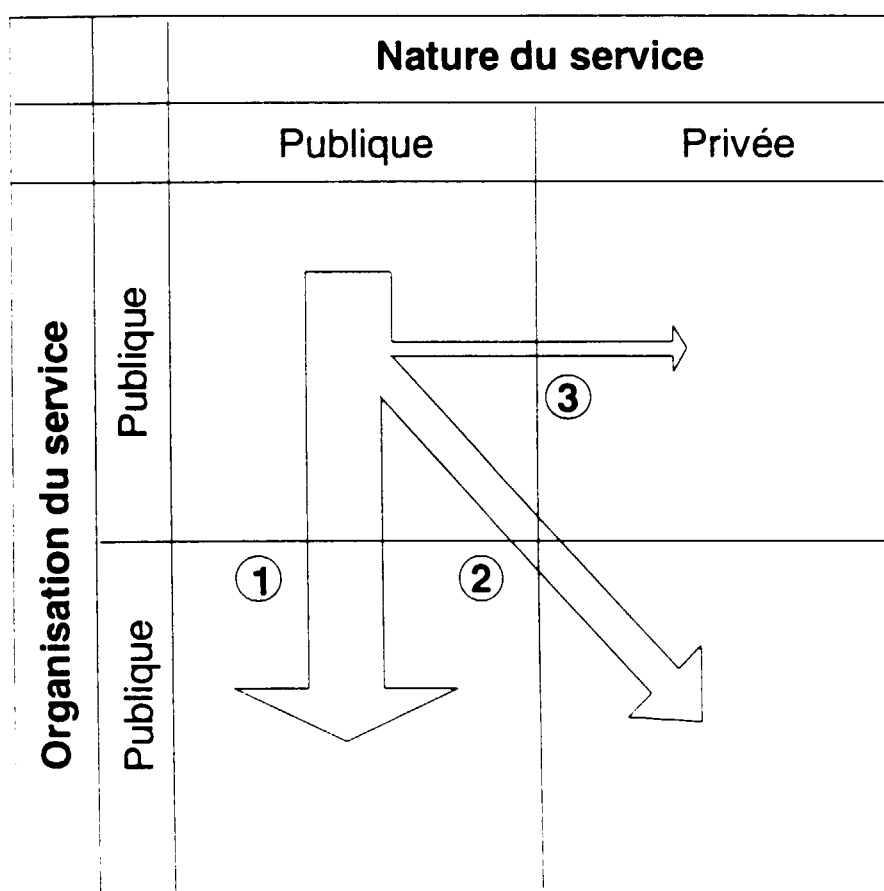
Se soucier en priorité du client final et introduire de la concurrence poussent dans la même direction: saper le centralisme, fût-il "démocratique". Comme parallèlement est marquée, du côté de la gestion, une nette préférence pour des structures responsabilisantes dans lesquelles la hiérarchie est réduite, on ne s'étonnera pas de voir placé au niveau d'un dogme européen le principe de la subsidiarité qui, s'il est voisin du principe de la décentralisation, n'en est pas sa traduction en "volapuk". La subsidiarité est l'objectif, tandis que la décentralisation est l'un des moyens à mettre en oeuvre pour s'en approcher. On pourrait en parallèle dire que la dérégulation est l'un des moyens pour atteindre l'objectif de la concurrence ou plutôt de la satisfaction du client.

Pour se construire sur de bonnes bases, l'Europe cherche à appliquer la règle "moderne" du "Penser global, agir local". Chaque fois que cela est possible, il faut traiter les problèmes au plus près des gens. On imagine vite ce que cette inspiration peut engendrer comme vague déstabilisatrice dans une France qui est par tradition le pays le plus centralisé et le plus jacobin d'Europe ; qui a, la dernière, engagé une politique de décentralisation.

Le principe de subsidiarité revêt une importance singulière pour notre débat, au moins pour les raisons suivantes :

- il s'inscrit dans un courant fort exaltant le "terrain", le "concrètement", le "vécu" qui a pris naissance politiquement avec la révolte des bébé-boumeurs et s'est traduit par l'affirmation de l'"autonomie", la recherche de solutions alternatives anti-institutionnelles, la floraison des ONG (Amnesty, Restos du Coeur, Médecins Sans Frontières...) au sein desquelles les militants agissaient tout en voyant "le bout de leurs actes". Traduit dans le langage chic des consultants, ce courant est celui du "bottom-up". Il est considéré comme la voie royale pour éviter la bureaucratisation et la coupure des élites d'avec le peuple. Il est au centre du modèle californien qui, dévoyé, produit le comportement égoïste du "Nimby" (not-in-my-backyard) et, valorisé, pousse à l'expansion d'associations locales sur le modèle des structures "volontaires" et des structures de "self-help" (Alcooliques Anonymes ; Weight Watchers, Aid-up, etc...).
- Le principe de subsidiarité est en phase avec le tournant culturel effectué par Bruxelles au milieu des années quatre-vingts et marqué symboliquement par l'arrêt dit de la "Crème de Cassis" de la Cour Européenne de Justice. Cet arrêt a fait jurisprudence pour la reconnaissance des diplômes et de nombreux services dans la mesure où il affirmait que "ce qui est bon pour un Français est réputé bon pour un autre membre de la Communauté". L'Europe ne devrait pas aboutir à homogénéiser et encore moins à uniformiser : elle devrait préserver la diversité des cultures et des réalités locales. Pareille jurisprudence est susceptible d'amoinrir les effets de la centrifugeuse bruxelloise et de laisser des degrés de liberté aux initiatives locales.
- Le principe de subsidiarité trouve un écho particulier dans l'univers des services qui, dans l'ensemble, vivent la proximité et la relation immédiate avec les clients selon le modèle du commerce. Toutefois, tous les emplois de services ne sont pas dans ce cas de figure ("back-office" en pleine expansion ; réseaux et téléservices...) et surtout, la proximité aboutit à un véritable paradoxe (elle sert d'alibi et réduit à fort peu la connaissance réelle des clients).

- Enfin, le principe de subsidiarité nourrit le discours en faveur des organisations privées et, plus largement, des délégations de services. Affirmer que l'efficacité est liée à la proximité, c'est contredire le théorème de base de l'administration républicaine à la française pour qui la proximité fabrique favoritisme, clientélisme et corruption : la distance et l'anonymat sont alors les meilleurs garants de la qualité du service. La tutelle soupçonneuse exercée sur les collectivités locales et les associations, traitées en mineures, en a été le corollaire normal. On est donc en droit d'attendre des convergences européennes quelques effets amplifiant l'évolution de l'administration française (concessions, privatisations et autonomie des associations), selon le schéma simplifié suivant :



Il paraît utile de faire à ce niveau une courte digression. Le débat tourne vite à l'affrontement idéologique si on le caricature en amalgamant la subsidiarité et le recours aux entreprises privées. En fait, la subsidiarité débouche sur des modèles d'organisation beaucoup plus diversifiés, parmi lesquels une place à part doit être faite :

- au mutualisme qui permet à l'Etat de confier à des partenaires sociaux la gestion d'un secteur (autour du mutualisme se nouent aujourd'hui les questions concernant la gestion "efficace" et "démocratique" de la Sécurité Sociale) ;
- aux associations reconnues d'intérêt public (la loi de 1901, créée pour donner aux églises un statut légal que l'Etat ne souhaitait plus assurer, n'est pas toujours adaptée aux besoins actuels des associations).

9. QUELQUES LECONS DE L'HISTOIRE

91. Comparaison n'est jamais tout à fait raison

Consacré à une mise en perspective historique de la régulation électrique, l'ouvrage réalisé sous la direction de Christian Stoffaës³ (*"entre monopole et concurrence"*) propose une analyse essentielle pour notre sujet à la fois parce que l'industrie électrique symbolise bien les réalités de nombreux services publics et parce que le recul historique demeure une bonne hygiène avant l'écriture de scénarios d'avenir.

Pour *"éclairer"* la question de la régulation, l'industrie de l'électricité apparaît aux yeux des auteurs comme la plus riche de symbole et d'enseignement :

"A mi-chemin de l'Etat et de l'entreprise, au carrefour du marché et des choix de société, elle est en effet la plus publique des industries, la plus industrielle des administrations. Elle est une cible privilégiée de deux mouvements de fond de la société contemporaine : le libéralisme économique et l'écologie"

Signe de contradiction, elle est invitée d'un côté à se plier aux règles qu'impose un vaste mouvement de libéralisation économique et d'ouverture des marchés, et de l'autre à répondre aux demandes sociales nouvelles (protection de l'environnement et des paysages, usage économe des ressources, maîtrise de la demande, etc.). Une nouvelle fois, elle incarne la richesse et l'ambiguïté de l'entreprise publique. Il lui faut satisfaire à deux exigences en démontrant son efficacité économique (donner un service de qualité au moindre coût) et en remplissant ses missions d'intérêt général. En cela, les débats relatifs à l'organisation et à la régulation de l'électricité concernent *"à un moment historique où les idéologies économiques sont en pleine mutation, la vieille question, jamais entièrement résolue, de la recherche de l'optimum pour la société : entre monopole et concurrence, entre service public et marché libre, entre dirigisme et libéralisme. Au service de l'intérêt général"*.

¹ Entre monopole et concurrence : sous la direction de Christian Stoffaës - Editions P.A.U. 1994

L'histoire comparative, par le relativisme qu'elle distille, ouvre l'imagination et rend le futur possible. Elle montre assez de diversité pour qu'on traite de propos d'idéologues ou de journalistes les affirmations selon lesquelles il n'y aurait pas d'alternative, qu'il y aurait un et un seul modèle universel de bonne gestion applicable à tout secteur, en tout lieu et en tout moment.

En concluant leur ouvrage, les auteurs ont la sagesse d'écrire *"les monopoles et les services publics ne sont plus en vogue : que leur reproche-t-on ? Mais ils le furent, il y a quelque temps: pour quelles raisons et sont-elles encore valables aujourd'hui ?"*. Toute idéologie à la mode résiste mal quand on la rapproche de celles qui l'ont précédé : elle perd un peu de sa morgue. Comment un prospectiviste ne s'interrogerait-il pas devant ce curieux travail de Pénélope : la dérégulation s'inscrit presque trop parfaitement à contrecourant des restructurations d'il y a un demi-siècle conçues pour briser les trusts capitalistes et planifier l'avenir ?

Il ne faudrait cependant pas sombrer dans le scepticisme généralisé. De même qu'on a proposé de regarder en priorité les expériences déployés dans les aires institutionnelles suffisamment proches pour que l'emprunt soit envisageable, de même on peut lire sous la diversité des facteurs des traits communs. L'ancien président d'EDF, Jean Bergougnoux, a souligné lors du colloque de l'UNESCO que les systèmes de régulation électrique partageaient aussi une même histoire : *"Historiquement, dans la manière relativement similaire. Il faut voir les poids des caractéristiques de notre activité"*. Il citait : le rôle essentiel de l'électricité, son caractère non stockable, le coût des investissements et la longueur de leur temps de retour. Ces caractéristiques ont poussé à la concentration des opérateurs et à la mise en place de systèmes à zone de desserte exclusive.

Sans doute, cette histoire exemplaire ne saurait être généralisée, même si Anne QUERRIEN⁴ a pu soutenir que *"les services urbains sont toujours, à l'état naissant, des entreprises privées à vocation publique, soucieuses de desservir un créneau de l'activité quotidienne auquel le seul travail familial ou social local ne peut pourvoir"*. Il est en effet exact que la montée de l'Etat-Serviteur a, dans de nombreux cas, non pas créé des services, mais les a considérablement développé notamment en solvabilisant la demande et en faisant jouer la force de son organisation territoire. Mais, les auteurs de *"Entre monopole et concurrence"* ont raison de rappeler l'exception des origines de l'électricité comparées à celles" des autres secteurs de services publics d'infrastructures (tels que PTT, routes, chemin de fer, etc...) développés historiquement à partir d'initiatives centralisées de l'Etat (soit en régie directe par les ministères techniques ; soit par le régime de la concession)".

L'histoire de la régulation des services de l'électricité s'écoule sur un peu plus d'un siècle. Si elle est riche d'enseignements pour concevoir des politiques dans le domaine des services publics, c'est bien parce qu'elle révèle l'évolution des relations entre le régulateur et l'opérateur, entre la puissance publique et les entreprises privées :

- jusqu'aux années trente, on assiste à l'émergence de puissantes entreprises privées que le Régulateur va progressivement chercher à mettre sous tutelle ;

⁴ Services Urbains - Annales de la Recherche Urbaine n°31 - Dunod

- ensuite, on voit comment la main mise publique entraîne à son tour une réaction qui en appelle à un démantèlement du monopole et au retour du privé.

La phase de décollage (1880-1930): le développement des trusts et la concession de services publics locaux

Tout commence dans le "tohu-bohu" originel, marqué par une prolifération d'acteurs (savants, inventeurs, entrepreneurs), de normes techniques non stabilisées (tension, alternatif ou continu) et d'usages. L'activité électrique, trop jeune, émerge mal : elle demeure intégrée généralement à d'autres activités (constructeurs de matériels ; industriels utilisateurs ; concessionnaires du gaz, etc...); elle n'a pas encore déployé la force des réseaux (elle est très décentralisée avec un générateur par client).

Rapidement, se fait jour la tendance à l'accroissement de la taille et même à l'émergence de situations de monopole. Passée la phase "infantile", les spécificités de cette activité de réseau public favorisent la concentration. Le "monopole naturel" propre aux industries lourdes de réseaux de services conduit, du fait des rendements croissants, les entreprises à se regrouper et à rationaliser la production et les investissements. Les évolutions technologiques, une fois normalisées et donc maîtrisées, engendrent de puissantes économies d'échelle. De même, les effets de réseau tant pour le transport de l'électricité (on met au point le transport à moyenne et même à longue distance) que pour la distribution (on commence par l'éclairage public) favorisent les sociétés capables de se constituer de vastes zones de desserte. Bref, la libre concurrence aboutit à la constitution d'un monopole.

La puissance publique a collaboré à l'expansion des entreprises. Tout d'abord, par le régime de concession locale ou municipale, dès 1886 en Angleterre (Electric Lighting Act) et en 1906 en France. La loi de 1906 définit le régime de la concession de distribution publique, accordant à un opérateur le monopole de distribution en contrepartie de l'engagement de respecter certaines règles sur le produit, le service et le tarif). Du fait d'une faible tradition d'autonomie locale et de socialisme municipal, les municipalités françaises vont faire largement appel à des concessionnaires privés, mis en concurrence sur plusieurs quartiers, ce qui leur a évité de prendre des risques industriels. La puissance publique est intervenue à un deuxième niveau pour lutter contre le maquis des clauses de fixation des tarifs avec la préoccupation d'introduire une régulation fondée sur un partage équitable de la rente entre consommateurs, concessionnaires et collectivités locales.

La phase du développement (1930-1970) : la constitution de monopoles publics

La critique du capitalisme et la montée des interventions publiques vont marquer l'entre-deux guerres et l'après-guerre. 1935 constitue une date-charnière pour la régulation avec un ensemble de législations nationales aux USA (Public Utility Holding Company Act : Tennessee Valley Authority), en Allemagne (Energiewirtschaftsgesetz) et en France (décrets Laval fixant les tarifs au niveau national et jetant les bases de la péréquation).

Alors que la révolution industrielle s'était faite aux USA dans un contexte favorable au déploiement de l'entreprise privée et à la limitation du gouvernement central, on voit

s'affirmer un discours accusant le monde des affaires de négliger les problèmes sociaux dans la ligne tracée par le "nouveau nationalisme" (1912) de Théodore Roosevelt ("l'exécutif est au service du bien public"). La grande Dépression exacerbe la critique des "trusts malthusiens". Les compagnies privées sont accusées d'investir insuffisamment, de mal desservir les régions isolées et de pratiquer des tarifs trop élevés. Quand on s'en prend aux abus de position dominante des monopoles capitalistes, on vise l'aspect "capitaliste" beaucoup plus que l'aspect "monopole", ce qui prouve une première fois la dimension idéologique du débat (un demi-siècle plus tard, l'histoire se répétera à cette différence près qu'on critiquera dans le monopole public l'aspect "public").

On réclame donc le contrôle direct des autorités publiques, ce qui est logique à une époque où font leur chemin les idées de planification et des politiques Keynésiennes ; l'Etat est jugé le mieux placé pour équiper et moderniser le pays au moindre coût. On célèbre le "service public", garant de l'intérêt général. L'électricité est un "bien social" qu'il est légitime de placer hors-marché, parce qu'il est un bien commun, indispensable au bien-être ("le confort moderne") et symbolisant le progrès (la "fée électricité") qu'il serait injuste de réserver aux riches ("l'électricité pour tous"). De plus, l'électricité est un instrument du développement industriel et de l'aménagement du territoire. Par conséquent, se constitue un discours qui transforme l'électricité en bien public, au moment même où l'entreprise privée est jugée contre-performante. Si l'on ajoute que les collectivités locales font figure de mineures sous tutelle, on comprend qu'en France un monopole public centralisé ait conquis le pouvoir.

Ce monopole sûr de lui et édictant le besoin va régner en maître jusqu'aux années 70 dans un contexte fait de croissance régulière (le "doublement décennal") et de stabilisation des techniques. Le monopole va gérer sa rente et justifier sa domination au point de confondre son intérêt et celui de la nation, l'entreprise publique et l'entreprise de service public. Il théoriserait son pouvoir dans une doctrine mathématisée associant rationalité économique et justice sociale (taux d'actualisation, tarification au coût marginal, etc...). L'opérateur imposera le plus souvent son point de vue au régulateur, tout en marginalisant les usagers et les collectivités locales.

Le triomphe du monopole public est indissociable de la volonté d'orienter la demande hors du marché, vers les consommations collectives. Tout au long des années 60, le planificateur français essaya d'imposer l'idée qu'incombait à l'Etat la "mission" de développer les consommations collectives pour permettre à la société civile de profiter de la croissance économique sans perdre son identité. Pierre Massé voyait dans cette priorité le moyen de réaliser "une idée moins partielle de l'homme".

La consommation publique renvoie au partage du bien commun et à une culture nationale, par opposition avec la consommation privée, jugée inessentielle et à la remorque de l'"american way of life". L'Etat se reconnaît le droit de diriger le consommateur vers ce qui est bon pour lui.

CONSOMMATION PRIVÉE	CONSOMMATION PUBLIQUE
<ul style="list-style-type: none"> • individualisme, égoïsme • inégalité d'accès • univers de la marchandise • frivolité, gadget 	<ul style="list-style-type: none"> • convivialité, partage • égalité d'accès • univers de la gratuité • besoin essentiel, signification

Derrière le mythe de la consommation collective qui sacralise aussi bien les transports en commun, les "grands ensembles" et les salles de spectacles et diabolise la bagnole, le pavillon et la télévision (pourtant publique !), l'essentiel est de percevoir le rôle que l'Etat s'arroge : celui de dire le besoin. Comme ceci nous semble soudain loin, à l'heure où les hauts fonctionnaires eux-mêmes évoquent l'Etat modeste !

Il faut poursuivre pour rafraîchir nos mémoires et cerner la réalité de la "puissance" publique. Admettre que l'activité publique s'inscrit dans une mission d'intérêt général et se trouve confiée à un personnel désintéressé, c'est la placer résolument au-dessus du marché. Il serait alors inconvenant de la juger d'après les critères triviaux de la gestion privée. Prétendre la soumettre à une évaluation en termes de coûts et d'avantages, à une analyse de la qualité du service rendu, c'est enfreindre le tabou de la supériorité de la chose publique, c'est demander à l'autorité de rendre des comptes, c'est nier l'autonomie de la rationalité politique. L'abaissement de l'économie publique n'a pas seulement ramené celle-ci au niveau de l'économie privée mais, pourrait-on dire, en dessous, ce qui est normal puisqu'elle doit se justifier à partir de critères de l'univers du marché et du "rien pour rien". Hier, la décision du producteur public s'inscrivait bel et bien au-dessus du jugement du comptable privé ; cette conception non seulement expliquait l'immunité de la gestion publique à un contrôle modéré de ses coûts, mais surtout légitimait une certaine désinvolture dans la prise en compte des besoins des "sujets".

J. Chevalier⁵ a souligné la dérive monarchique de la puissance publique qui lui fait oublier qu'elle est au service du peuple : "Le régime du service public conçu au départ en faveur des usagers tend à devenir insensiblement une source de pouvoir plutôt que d'obligation pour l'Administration (...). Puisque l'Etat n'est plus là que pour servir le public, le service public finit par parer l'ensemble des actes des représentants de l'Etat, et l'institution étatique elle-même, d'un bien-fondé incontestable". Le syndrome du despote éclairé le guette fatalement, ce qui est grave dans la mesure où il s'agit de savoir qui satisfait le mieux le consommateur-citoyen final. Le désintéressement des fonctionnaires, ces nouveaux moines voués à l'intérêt

⁵ Idéologie du service public - Projet n° 188

général, les place bien au-dessus des entreprises vivant "*dans le monde*" et traitant inégalement les uns et les autres. Mais comme l'histoire de l'Eglise le rappelle, cette concrétisation leur confère un pouvoir dont ils ont tendance à abuser.

94. La phase du reflux (1970-...)

Aujourd'hui, il est clair que l'onction publique ne suffit plus pour échapper au monde désenchanté de l'Economie. Essayons de décrire comment l'Administration allait être sommée de rentrer dans le rang commun et les fonctionnaires "*réduits*" à l'état ordinaire.

La première série de critiques adressées à la gestion publique des services porte sur son incapacité à réguler sa croissance. J. Baumol a parlé d'"*économie du déficit*". La machine publique a quelque chose d'une machine infernale : elle est programmée pour dépenser, pas pour économiser. Or, l'ambiance de "*crise économique*" a mis à l'ordre du jour la priorité à la réduction des coûts et à la chasse au gaspi. La puissance publique s'est vue accuser de ne pas défendre l'intérêt général en laissant exploser les "*frais généraux de la Nation*" et en alourdissant par contre-coup les "*charges*" des entreprises se battant sur le front de la guerre économique pour accroître la richesse de tous. Ce nouveau contexte ou plutôt l'interprétation qui en était donnée modifiait radicalement la relation entre l'Etat et les entreprises privées. Les intérêts de la Nation, d'une Nation en danger son menacés par l'Etat et défendus par l'Entreprise. Ordre est donné de baisser les prélèvements obligatoires. La passage aux actes s'avère difficile parce que l'économie publique a toujours dilapidé les ressources, preuve s'il en est que le politique est incapable de bien gérer.

La machine publique ne sait tourner que pour répondre à l'injonction du "*toujours plus*". Pourquoi? Pour trois raisons :

- Le citoyen est plus "*usager*" que "*contribuable*". Il considère comme "*naturel*" que l'Etat le serve et l'assiste. Les voix des candidats aux services ont toujours mieux porté que celles des contribuables abstinentes, surtout quand ce sont toujours "*les autres*" qui payent ;
- Le politique est plus "*inaugural*" que "*gestionnaire*". Au bénéfice de la dilution des responsabilités, l'élu est encouragé à vanter les services nouveaux qu'il "*offre*" comme un évergète antique et à ne pas se sentir lié par leurs coûts d'exploitation qui ne se déclenchent qu'après.
- La technostructure fonctionne plus pour la croissance que pour l'équilibre. Le DDE est payé au pourcentage des travaux ; EDF, au pourcentage de Kwh consommés. Les pratiques budgétaires (annualité, crédits votés...) ne facilitent pas la remise en question des "*droits acquis*". Le lobby des entreprises ("*relance*" par le BTP...) pousse dans le même sens. Déjà le VIIe Plan avait tiré la sonnette d'alarme : "*Tout concourt, dans les procédures actuelles, à ce que soit évité le débat sur les finalités des services collectifs. Dès lors que le besoin, identifié par la norme, n'est pas satisfait, et que l'équipement projeté est conforme aux réglementations spécifiques, rien ne paraît pouvoir s'opposer à ce qu'il soit créé. Par la suite, les contrôles auxquels il sera soumis auront un but exclusivement financier : ils ne permettent ni une redéfinition de ses objectifs, ni même une évaluation de son efficacité*".

Les plus critiques n'auront qu'à reprendre le rapport annuel de la Cour des Comptes pour montrer les dérapages de ce volontarisme si peu avare des deniers publics ou à développer des

analyses des "*effets pervers*" d'un système incapable d'atteindre ses objectifs d'équité ou encore à dénoncer les interventions "*liberticides*". A nos yeux, le principal, c'est bien d'instruire le procès de la gestion publique autour de l'accusation d'un excès de dépenses, menaçant la compétitivité globale de l'économie et surtout de sa partie "*productive*" représentée par les entreprises soumises à la concurrence. La conclusion est claire et cinglante : il faut réguler le régulateur et contrôler le contrôleur dans son intérêt même, car il ne voit pas qu'il fonce dans le mur (courbe de Laffer : l'impôt tue l'impôt). Qui va le réguler ? Le marché ou, au moins, une instance neutre.

Dès lors, la seconde série de critiques allait se concentrer sur les contreperformances d'un secteur dont le vice majeur -vice d'orgueil- est d'avoir voulu se placer au-dessus des lois, entendez : des lois du marché. Comme le rappelle aujourd'hui Bruxelles, les entreprises publiques ne sauraient avoir de comportements différents de ceux des entreprises privées. Les critiques vont s'en prendre aux deux dérogations majeures par rapport aux règles de bonne gestion : l'absence de véritables entreprises et l'absence de véritable concurrence.

Le phénomène bureaucratique n'atteint pas seulement l'Administration, mais aussi cette chauve-souris qu'on appelle l'entreprise publique qui tente d'associer la réalité de l'entreprise à des missions d'intérêt général. Au nom de la continuité territoriale, Air France doit traiter autrement les Antilles et la Réunion tout en se battant à armes inégales avec des compagnies globales telles que British Airways. Cette critique n'empêchera pas les mêmes de célébrer une autre chauve-souris : l'entreprise "*citoyenne*" qui, elle, fera le chemin inverse en ajoutant à son statut moral d'entreprise privée des missions d'intérêt général.

Comme on l'a déjà noté, une autre dissymétrie se manifeste. Ce qu'on impute au statut public des entreprises relève le plus souvent de la situation de monopole, de même que dans les années trente on dénonçait au travers du statut capitaliste des trusts des phénomènes associés eux aussi à l'absence de concurrence. Toujours est-il, et c'est un signe qui ne trompe pas, que l'entreprise publique se retrouve au banc des accusés pour faute de gestion. Dans l'entreprise publique, on cherchera à valoriser ce qui mérite de l'être : l'entreprise... La modernisation de l'Etat est à ce prix. Le rapport Nora (1967) a souligné les dangers d'une tutelle gouvernementale et administrative, nécessairement "*tatillonne*" pour ne pas oser dire encore "*intempestive*". La tutelle chargée de faire respecter le cahier des charges ou le contrat de plan transforment les entreprises publiques en instruments passifs et peu efficaces de la politique gouvernementale. Aussi, le rapport Nora préconisait de rapprocher les entreprises publiques d'une véritable gestion d'entreprise. Il est vrai que, dans le même temps, F. Bloch-Lainé, grand serviteur de l'Etat s'il en fut, cherchait à "*réformer l'entreprise*" pour qu'elle se socialise à l'allemande. L'efficacité de l'entreprise publique est clairement reliée à l'allègement de la tutelle et à l'autonomie de gestion. Il s'agit là d'un point important pour notre débat, dans la mesure où le Régulateur peut espérer faire prendre en compte par les opérateurs directs des missions d'intérêt général à la condition qu'il ait les moyens de faire respecter un cahier des charges. Nombreux sont les observateurs qui, au vu des comportements désinvoltes des câblo-opérateurs américains ou des chaînes de télévision privées en France, manifestent un réel scepticisme sur ce point (qui a peur du CSA ?).

L'autre aspect de la critique concerne les pièges du monopole qui, même s'il est public, tend par nature à abuser de sa position dominante et à faire prévaloir ses objectifs internes au détriment du services des clients. La meilleure régulation, c'est celle qu'assure la concurrence.

95. Et maintenant que va-t-on faire ?

Le balancier de l'Histoire place donc la gestion publique sur la défensive. Le "privé" devient synonyme de "libre", comme l'enseignement privé s'appelle libre. Au bout du démontage des règlements et des normes, on trouve une sorte d'état de nature. Plagiant Rousseau, on pourrait écrire : *"l'entreprise est née libre ; et partout elle est dans les fers"*. La version ultime de la dérégulation, ce serait peut-être l'entreprise citoyenne. Ayant dépouillé le secteur public de ses anciennes responsabilités, le secteur privé les assumerait. A moins qu'on ne voit dans ce nouvel avatar, le signe de cette intériorisation par les acteurs de la contrainte collective qui assurerait la prise en compte des intérêts communs sans Etat. Le dépérissement de l'Etat surviendrait parce que les entreprises, mais aussi les individus se seraient répartis la charge assumée hier de l'extérieur par l'Etat. Version idyllique sans doute dans sa forme absolue. Version indiquant tout de même une évolution possible.

Dans le domaine des services publics, l'entreprise pourrait être incitée à mettre d'elle-même de la *"vertu publique"* dans son *"vice privé"*. Maximiser son intérêt passe par la satisfaction de ses clients qui sont à la fois les collectivités publiques et les citoyens. Assumer une partie des charges collectives faciliterait la tâche des élus ; pratiquer un marketing social de bon aloi fidéliserait leurs clients.

Les difficultés sociales liées à la montée de l'exclusion comme la volonté d'introduire de l'éthique dans la conduite des affaires sont susceptibles de faire bouger le balancier de l'Histoire pour le ramener sur une position plus nuancée.

Une autre évolution pourrait jouer dans le même sens. Le bilan d'une quinzaine d'années de déréglementation enseignera sans doute que si le monopole peut être régulé, la concurrence peut avoir intérêt à être tempérée.

Il y a une certaine naïveté à escompter que les entreprises intègrent d'elles-mêmes les coûts d'externalités ou le fassent si la puissance publique est contestée. Comme l'histoire de la politique de l'environnement l'apprend, aucune entreprise, sans une réglementation et un contrôle strict, n'est incitée à faire seule le premier pas. Jusqu'à la fin des années soixante, la politique de l'environnement se limitait au classement des établissements industriels à risques (loi de 1917) et à la gestion des réserves d'eau. Durant les années trente, l'Usine, journal du monde industriel, écartait l'idée de voir pris en compte par le privé le problème de l'environnement, car *"il faut bien que l'industrie puisse s'exercer quelque part"*. Le journal s'opposait avec virulence à l'idée d'un zonage des agglomérations industrielles, attentatoire au droit de propriété ainsi qu'à la liberté de commerce, consacrée comme *"immortel principe depuis 1791"*. Il s'en prenait aux utopies de ces urbanistes obligeant les localités du département de la Seine à confectionner des *"plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension"*. Pareilles intentions lui paraissaient parfaitement irréalistes, car *"on s'efforcerait en vain évidemment de transformer en lieux de plaisance toute la banlieue industrielle"*. Ce sont là *"considérations d'esthétique intempestives"* imputées à *"l'influence grandissante du socialisme édilitaire et épidermique"*.

Plus près de nous, on voit se dessiner des évolutions qui orientent vers des solutions *"mixtes"*, notamment pour les industries de réseau. La Commission de l'Energie du Parlement Européen a ainsi recommandé des accès négociés des tiers au réseau à condition qu'ils n'enfreignent pas les missions d'intérêt général.

Il est peut être légitime de conclure cette analyse qui fonde l'écriture de nos scénarios par une évocation du débat noué autour de la déréglementation aérienne. N'est-ce pas par elle que tout a débuté aux Etats-Unis en 1978 ? N'est-ce pas surtout un bon cas d'école pour les entreprises de services en réseau à la charnière du "hard" et du "soft" ?

Dressant dès 1984 un premier bilan, Jacques Pavaux, le Directeur de l'Institut des Transports aériens (ITA), n'a pas hésité à intituler son ouvrage de référence consacré à l'économie du transport aérien : *"La concurrence impraticable"*⁶. Le premier point de son argumentation porte sur l'existence d'un monopole naturel même pour des entreprises gérant des infrastructures aussi "molles" que les lignes aériennes.

Pourtant, concède-t-il, il est bien vrai qu'à première vue on a de bonnes raisons de douter de l'existence de rendements d'échelle croissants. Lorsqu'on ramène le coût unitaire d'une compagnie aérienne au volume total de son trafic, on ne voit nullement se dessiner ces fameux rendements d'échelle, ce qui tendrait à condamner les stratégies de globalisation menées par des compagnies désireuses de devenir "numéro 1". L'erreur, selon lui, d'un tel raisonnement consiste à nier le fait capital de l'existence de produits multiples. Dans ce type d'entreprise de services, on ne peut pas agréger les productions des différentes lignes d'un réseau en additionnant les passagers-kilomètre transportés. La notion même de coût moyen de production n'a aucun sens : *"Tant du point de vue de l'offre que de celui de la demande, rien ne ressemble moins à un passager-kilomètre transporté qu'un autre passager-kilomètre transporté : l'offre de transport sur chaque ligne constitue un produit spécifique"*. Cette analyse paraît réduire à néant l'idée de monopole naturel en imposant de considérer le trafic ligne par ligne.

C'est alors que Jacques Pavaux construit sa thèse autour de deux affirmations :

- sur chaque ligne considérée isolément, les économies d'échelle se dévoilent dès lors qu'on raisonne sur la capacité des avions (avantage aux gros porteurs) et la distance parcourue (avantage au long courrier et aux vols sans escale) ;
- l'interdépendance croissante des lignes (rôle décisif des "hubs" pour l'efficacité des compagnies) découle de l'existence de coûts joints (critère de la sous-additivité des coûts) et favorise les compagnies maîtrisant un bon réseau (rabattement de trafics ; gestion des correspondances).

Par conséquent, le Directeur de l'ITA considère que la concurrence débouche tôt ou tard sur une situation oligopolistique : *"Indépendamment de l'influence que la concurrence est susceptible d'avoir sur le prix des facteurs de production, il est généralement plus efficace de desservir la totalité d'un réseau avec une compagnie en situation de monopole plutôt que de répartir les lignes entre plusieurs transporteurs (effet réseau) ou, a fortiori, de partager le trafic de chaque ligne entre plusieurs compagnies directement concurrentes (économies d'échelle "locales")"*. A ses yeux, la preuve en a été administrée par la déréglementation américaine. Placées en situation de concurrence, les compagnies ont avant tout cherché à réaliser des économies d'échelle en transférant leurs capacités vers les marchés les plus rentables. Ceci a entraîné une évolution classique :

- les lignes les moins rentables (généralement les lignes courtes) ont été abandonnées ou bien

⁶ Jacques Pavaux - L'économie du transport aérien : *La concurrence impraticable* - Economica - 1984.

ont vu leurs tarifs s'accroître ;

- les lignes les plus rentables (généralement les grandes lignes internationales) ont été le théâtre d'une guerre tarifaire "*suicidaire*".

Comme dans les télécommunications, la nouvelle donne a favorisé l'international sur le local et le dualisme au sein des compagnies (quelques entreprises en vue de globalisation et des petites entreprises locales spécialisées exploitent des niches). La concurrence se serait exercée là où elle serait la moins utile au consommateur ; les grandes compagnies auraient accaparé à leur profit la rente liée à la rareté de l'espace aérien (gestion des "*slots*") au lieu d'en faire bénéficier les clients. D'ailleurs, le tarif moyen n'aurait baissé que temporairement à la suite de la mise en place du "*Yield management*" (multiplication des tarifs et "*écrémage*" des clients), avant d'augmenter à nouveau.

René Lapautre, grand commis qui a présidé aux destinées d'Air Inter et d'UTA, s'interrogeant sur "*ce qui ne va pas dans le transport aérien*"⁷, a exploré les mécomptes de cette industrie. Ceux-ci ont, à ses yeux, une origine simple : "*elle n'a jamais fonctionné véritablement en économie de marché, même dans les années les plus récentes*". Ce qui est impraticable, ce n'est pas la concurrence, mais la confusion des genres. Sans cesse, il dénonce "*ce dualisme insupportable dans lequel ce secteur continue à vivre*" qu'il s'agisse de la tentation d'une profession à rechercher "*une coexistence impossible entre la gestion publique et la gestion privée*" ou du maintien prolongé et terriblement malsain de zones protégées à côté de zones ouvertes à la concurrence.

Au risque de la caricaturer, on pourrait résumer l'argumentation développée par René Lapautre autour de trois points concernant la nature et le degré de la concurrence.

Le premier rappelle l'impossibilité de tirer un bilan expérimental de la concurrence dès lors que la déréglementation, aussi fameuse soit elle, est plus virtuelle que réelle. Même si on la tenait pour significative, il faudrait tout de suite reconnaître qu'elle n'a pas, à l'échelle du monde, changé les caractères fondamentaux d'une économie du transport aérien, marquée après comme avant par la faiblesse de ses résultats financiers. Mais surtout la déréglementation demeure un objectif plus qu'une réalité, René Lapautre rappelle que le marché domestique américain (25% du marché mondial) est le seul marché sur lequel les compagnies jouissent d'une complète liberté ... à condition d'être américains ! L'Atlantique Nord, réputé à "*ciel ouvert*", est pour l'essentiel réservé aux compagnies des pays riverains. Les Américains continuent à développer l'économie de troc (accords bilatéraux). L'Union Européenne, même si elle veut créer un espace unique, est accusée de chercher dans un "*progressivisme*" indéfinissable à perpétuer la protection d'entreprises inadaptées.

Plus fondamental est le **deuxième** constat qui conteste l'idée de monopole naturel et donc de la dénaturation fatale de la concurrence. René Lapautre renvoie dos à dos la double hérésie qui a débouché sur la constitution de monopoles qu'ils soient publics ou privés. Les dinosaures publics sont moribonds. Mais leur agonie et l'acharnement thérapeutique dont elle est l'occasion coûtent cher à la collectivité. Ils ont succombé au syndrome totalitaire (faire tout) au nom des "*synergies*" et des effets de réseau. Les écarts de productivité et de coûts

⁷ René Lapautre - "*Ce qui ne va pas dans le transport aérien*"
Transports n° 362 - Novembre-Décembre 1993.

enregistrés aujourd'hui seraient inexplicables si on ne les imputait pas aux *"scléroses historiques"*. Les compagnies à *"pavillon national"* connaissent des défaillances structurelles ; car, protégées, elles n'ont pas suivi les progrès de la profession et se retrouvent aujourd'hui avec des coûts supérieurs de 20 à 50% à ceux des meilleures compagnies mondiales. N'étant soumises à aucune sanction, elles ont fabriqué des modèles intégrés, l'équivalent des Kombinati soviétiques : *"présentes dans de très nombreux pays du monde, quel qu'en soit le coût, offrant une gamme de services complète, de la première classe au charter, investie dans de nombreux métiers périphériques (hôtels, catering...), intégrées et diversifiées, gérées par de lourdes administrations"*. Dans un secteur où on a pris l'habitude de raisonner en volume et d'être récapitalisé quand la finance ne suit pas (*"N'hésitez pas, en toute bonne conscience, à être gros, endetté et mal portant. Les gouvernements, les juges, les banquiers veilleront à votre chevet"*), il est facile de se laisser prendre aux chimères de la puissance.

Mais le plus remarquable dans l'argumentation de René Lapautre, c'est qu'il est tout aussi sévère avec les *"stéréotypes du management concurrentiel"* qui ont conduit à commettre les mêmes erreurs. L'illusion du *"global"* et des *"économies d'échelle"*, toutes ces *"idées à la mode"* ont engendré un *"délire collectif"* avec tout ce que cela implique de conformisme social et d'instinct grégaire : *"tous ceux qui n'entraient pas dans le jeu étaient stigmatisés pour leur caractère précautionneux"*. A partir de 1986, un climat d'euphorie alimenté par la reprise de la croissance et la libéralisation a fait croire qu'une nouvelle ère de concurrence s'ouvrait et que chaque entreprise devait conquérir des parts de marché pour devenir *"numéro 1"*. Il convenait d'être une compagnie *"globale"* dans une industrie *"globale"* (quoi de plus *"global"* que le transport aérien ?), ce qui signifiait qu'il fallait grandir, concentrer les moyens, absorber les concurrents, s'installer sur tous les marchés (en 1990, American Airlines rêvait d'un *"hub"* en Europe...).

La folie des grandeurs a produit de la surcapacité (on a investi au prix fort sans liaison avec l'évolution des trafics) et un endettement considérable. Ici comme ailleurs, une *"bulle spéculative"* s'est gonflée : les coûts se sont envolés et les charges de la dette avec eux (rien qu'en 1990, on a acheté sans vraiment négocier pour 90 milliards de dollars en avions). Dans le même temps, on a pratiqué, toujours au nom de l'effet de taille, une croissance externe coûteuse et tout aussi mal financée (trop d'emprunts).

Dinosaures et entreprises globales sont tous deux victimes d'un *"mal absolu"* : le poids de leurs charges fixes (souvent supérieures à la moitié de leurs dépenses) qui a toujours poussé à la fuite en avant et aux productions excessives. Ce *"mal"* devient pernicieux quand le contexte change : et il change, puisque le transport aérien en mûrissant dépend de plus en plus de la conjoncture (première chute du volume du trafic enregistrée en 1994), mais aussi puisque la concurrence progresse.

Faut-il renvoyer dos à dos ces deux types d'entreprises et considérer que la concurrence est la cause d'autant d'erreurs que la protection ? Non, dit René Lapautre qui invite à s'interroger non plus seulement sur le degré de concurrence (il a déjà dit avec force que la concurrence protégée est la pire des solutions), mais bien sur la nature même de la concurrence que connaît ce secteur des services. La concurrence, rappelle-t-il opportunément, n'a de sens que si les concurrents peuvent se départager grâce à un avantage compétitif fort et durable leur conférant des gains de parts de marché. Or, dans le transport aérien, la concurrence ne s'exerce pratiquement plus sur les performances techniques :

- les performances techniques sont entre les mains des constructeurs et subsidiairement des gestionnaires du trafic ; bref, pourvu qu'ils soient bien gérés, tous les concurrents peuvent avoir des coûts comparables ;
- le service est banalisé : c'est une consommation intermédiaire, un transport et non plus un voyage : la marque, le prestige, la qualité, le pavillon ne constituent plus des avantages déterminants.

La concurrence s'exercera donc essentiellement sur le prix. Oui, mais comment ? Dès lors que René Lapautre minimise les anciennes économies d'échelle -et pour lui, une faible part de marché n'implique pas des coûts élevés, pas plus qu'un petit avion par rapport à un gros- la maîtrise des coûts se jouera d'abord au niveau du management et de la gestion de la distribution. Des gisements de rentabilité existent par exemple du côté de la rotation des avions (ils doivent voler 11 à 12 heures par jour) ou du côté de la simplification de la billetterie et du paiement ou du côté de la segmentation des clientèles via la tarification (le consommateur aime faire la chasse aux bonnes affaires qu'autorise la sophistication des tarifs).

La nouvelle ère qu'annonce René Lapautre interdit d'imaginer une forte présence d'entreprises publiques. L'avenir appartiendra à des firmes réactives et souples, aptes à se différencier par leur gestion et leur segmentation. Ni les dinosaures, ni les entreprises globales ne correspondent au portrait-robot des entreprises de services qu'il trace : *"constamment attachées à réduire leurs coûts, décentralisées, très largement sous-traitées, travaillant sur des marchés segmentés ; excluant la croissance externe et la diversification, recourant en tout à une grande économie de moyens"*.

Ve PARTIE

DES SCENARIOS POUR BALISER L'AVENIR

Aussi incomplète puisse-t-elle paraître, l'instruction du dossier en nous faisant plonger dans les réalités de l'histoire et des différences nationales ainsi que dans la diversité des secteurs liés au BTP et aux services livre une image tellement complexe qu'on pourrait hésiter à caricaturer l'avenir au travers de l'écriture de quelques scénarios.

Pourtant l'exercice prospectif tire son utilité de la simplification même à laquelle il procède, à condition de ne pas être dupe. Là aussi, tout est question de règles et plus précisément de règles du jeu.

Le parti que nous avons pris, doit être expliqué pour éviter tout malentendu :

- dans un premier temps, nous avons exagéré dans des directions opposées les tendances contradictoires qui se dessinent aujourd'hui avec la volonté de forcer le trait ;
- dans un deuxième temps, ces deux dérives extrêmes nous ont servi à définir deux versions plus nuancées ;
- dans un troisième temps, nous avons tenté de raisonner sur leur plausibilité, sur leurs conditions d'occurrence ;
- enfin, dans un dernier temps, nous avons cherché à préciser leurs implications en ce qui concerne les thèmes majeurs de la recherche.

Cette démarche fonde sa cohérence sur la distinction de niveaux entre le plus global et le plus particulier et sur une liaison essentiellement déductive (on raccorde à des enjeux majeurs des implications plus concrètes).

101. Ecriture des deux scénarios extrêmes (a1 et b1)

La caractérisation des deux scénarios extrêmes, balisant le champ des possibles et conçus en poussant à la limite des tendances repérables aujourd'hui, a été faite autour de trois thèmes majeurs :

- **Le thème correspondant au "vif du sujet"**, c'est-à-dire à la question posée (politique industrielle. BTP et services urbains). L'opposition ici est simple à formuler :
 - . dans un scénario (A1), la politique industrielle est illégitime et doit se borner au strict minimum en faisant respecter les règles de la concurrence, les mieux à même de procurer la satisfaction optimale du consommateur. Sauf pour de rares exceptions tolérables temporairement, toutes les activités, y compris celles du BTP et des services urbains, doivent être soumises aux mêmes règles ;
 - . dans l'autre scénario (B1), la puissance publique qui incarne la volonté démocratique et la "*violence légitime*", s'exerce sur l'économie, mise sous la tutelle de la Raison ; loin d'être une exception, la production directe apparaît comme le meilleur gage pour la mise en oeuvre d'une politique industrielle. Le secteur du BTP et des services

urbains, du fait de ses liens avec la satisfaction de besoins *"essentiels"* et de ses caractéristiques de production locale, constitue le meilleur cas d'application de politiques volontaristes.

- ***Le thème correspondant au "contexte"*** qui concerne aussi bien *"l'intérieur"* (les valeurs dominantes) que *"l'extérieur"* (la géopolitique). Là aussi, il n'est pas trop difficile d'opérer un clivage :

LES DEUX DÉRIVES EXTRÊMES

	SCÉNARIO A1 «CALIFORNIE»	SCÉNARIO B1 «PROTECTORAT»
1. VIF DU SUJET		
* Politique industrielle	→ Régulation (politique de la concurrence)	→ Action directe de la puissance publique (devoir d'ingérence)
* BTP et services urbains	→ Aucun traitement spécifique	→ Traitement différencié en raison de leurs particularités
2. CONTEXTE		
* Intérieur (valeurs)	→ valeurs économiques (croissance, satisfaction du consommateur, service-minimum)	→ Valeurs sociales (solidarité, équité envers les citoyens, croissance soutenable)
* Extérieur (Monde)	→ Globalisation au sein du GATT	→ Europe des Nations ; protectionnisme culturel
3. ACTEURS		
* Premiers rôles	→ Privé (entreprise ; association)	→ Etat-Protecteur et Etat-Serviteur défendant l'intérêt général
* Organisation	→ Décentralisation, efficacité	→ Centralisation démocratique

- dans un scénario (A1), la société évolue vers un système de valeurs accordant le primat à l'économie : le progrès s'assimile à la croissance des richesses ; la finalité de référence se définit simplement comme la meilleure satisfaction du consommateur ; la solidarité se ramène à l'organisation d'un service minimum et au développement des pratiques d'assurance.

La "*contrainte extérieure*" s'exerce fortement au travers de l'inéluctabilité de la "*globalisation*". Hors du GATT, point de salut. C'est l'ordre économique mondial qui se met en place et qui dicte les règles de bonne conduite.

- dans l'autre scénario (B1), le système de valeurs ne s'appuie pas uniquement sur les idées de l'intérêt général et du devoir d'ingérence, mais bien sur le primat social et plus particulièrement de la relation sociale. La redistribution est la préoccupation première, car c'est elle qui assure la solidarité et l'équité envers non plus les consommateurs, mais les citoyens, c'est-à-dire envers tous les hommes et envers tout l'homme (acteur de sa vie, travailleur, consommateur, etc.). Mise sous tutelle, la croissance économique renvoyée à son statut de moyen est bridée en fonction de finalités plus larges (solidarité, protection de l'environnement, sauvegarde du long terme) : elle doit être "*soutenable*".

La défense de la qualité et de la diversité de la vie interdit tout ce qui produit l'homogénéisation planétaire. Il faut sauvegarder les "*exceptions culturelles*". Un protectionnisme se développe pour préserver les spécificités locales, notamment à l'échelle des peuples et des nations.

- ***Le dernier thème correspondant aux "acteurs"*** qui porte sur le repérage des premiers rôles et sur le mode d'organisation dominant. Aux deux pôles opposés, on trouve alors :

- dans un scénario (A1), la place centrale occupée par le "*privé*". L'intérêt collectif étant perçu comme une chimère dangereuse et totalitaire, le seul acteur "*efficace*" (le qualificatif est tout un symbole) doit être le plus proche de l'homme "*concret*", en chair et en os. Sans aller jusqu'à son terme qui conférerait le pouvoir aux individus, le mouvement de privatisation démantèle les bureaucraties publiques et donc irresponsables au profit des entreprises et des associations volontaires. Ainsi s'opère le transfert des missions de service public, hier accaparées par un Etat liberticide, ce qui suppose une "*intérieurisation*" par les acteurs privés des règles collectives. Bien entendu, au niveau de l'organisation, ce scénario repose sur le principe de la décentralisation, seul jugé capable de concilier liberté, responsabilité et efficacité ;
- dans l'autre scénario (B1), le rôle protecteur et tutélaire de l'Etat, loin d'être perçu comme attentatoire aux libertés individuelles, est considéré comme le meilleur gage de la socialisation réussie des citoyens et la seule chance d'aller vers un avenir choisi. Le service public est restauré dans tout son prestige si bien que les entrepreneurs aspirent à "*pantoufler*" dans l'administration (la règle de l'aller simple est établie et respectée). La centralisation démocratique apparaît à tous la moins mauvaise solution pour innover et progresser.

Comme toujours, c'est dans le raccordement des thèmes de chaque scénario que se joue sa pertinence et son intérêt. La prospective est une tentative jamais aboutie pour rapprocher ce que la démarche analytique commande d'isoler. Mêler les "*valeurs*", la

"géopolitique", la "politique industrielle" ou encore les "modes d'organisation" peut sembler déraisonnable. Beaucoup d'auteurs s'en tirent en accordant une place de choix à la croissance économique qui devient le "deus ex machina" tirant les ficelles. Le fétichisme du taux de croissance explique qu'on résiste mal à cette tentation. Pour notre part, nous nous refusons d'y succomber : la croissance économique ne doit être prise en compte qu'au stade ultérieur, au moment où les conditions d'occurrence seront examinées. Procéder autrement reviendrait en fait à noter les scénarios, à diaboliser celui qui aurait une croissance faible et à angéliser celui qui aurait une croissance forte.

La logique interne des deux scénarios renvoie à une lecture plus globale. Le premier, baptisé "Californie", repose sur le mouvement profond des sociétés occidentales qu'a bien cerné Louis Dumont lorsqu'il a rapproché la poussée de l'individualisme de l'autonomisation du pouvoir de l'économie. L'important est ici de souligner que l'accélération de ce mouvement se fait à l'occasion de la mondialisation, tant et si bien que la régulation politique est tiraillée entre l'ouverture sur un espace sans rivage et l'affirmation des droits de cet atome social qui s'appelle l'Individu. Au bord du Pacifique, au dessus d'une fracture sismique, la Californie symbolise à elle seule ce défi énorme.

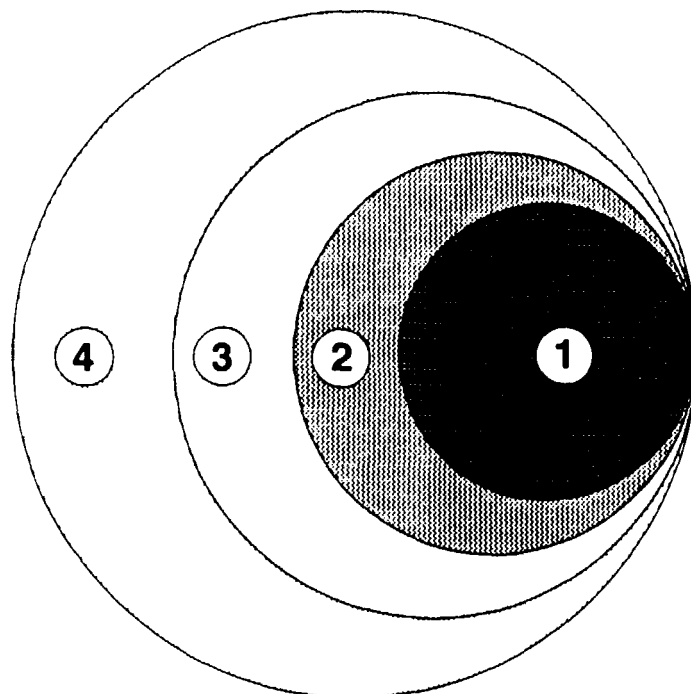
Le second, baptisé "Protectorat" est tout imprégné d'histoire française. C'est en France que l'Etat moderne a été inventé ; c'est là que la Raison des Lumières a conçu le projet fou de définir scientifiquement les voies du progrès ; c'est là encore qu'a été maintenue une culture s'évertuant à combiner la liberté et l'égalité pour donner le jour à une société fraternelle. Toute cette approche suppose l'existence d'un Despote Eclairé, incarnant l'intérêt général que lui seul parvient à placer au-dessus de la mêlée des intérêts particuliers.

102. Esquisse des deux scénarios intermédiaires (a2 et b2)

Il est plus difficile de typer des scénarios intermédiaires précisément parce qu'ils se chargent de nuances gommant et atténuant les oppositions. Une fois rappelé que chacun d'eux se rattache à l'inspiration du scénario extrême, il nous paraît suffisant de la démarquer seulement à propos des questions relevant du débat sur la politique industrielle, car l'essentiel de notre effort de description portera sur les points soulevés par notre étude.

Pour planter le décor, on a dessiné un schéma (schématique !). Il distingue quatre zones regroupées deux à deux :

- Le champ du "service public" (I) qui comprend la zone de la production directe par le secteur public (1) et la zone de la délégation et de la concession (2) ;
- le champ du "service privé" (II) qui comprend la zone de la production avec politique industrielle (3) et la zone libre (4).



I - Champ du "Service public"

- ① production par le secteur public
- ② délégation, concession

II - Champ du "Service privé "

- ③ avec "politique industrielle"
- ④ libre

Chaque scénario se définira par la manière dont il fera évoluer ces frontières les unes par rapport aux autres :

SCÉNARIO A1	SCÉNARIO A2	SCÉNARIO B2	SCÉNARIO B1
* II empiète beaucoup sur I	* II empiète sur I	* I empiète sur II	* I empiète beaucoup sur II
* 2 réduit 1 aux fonctions régaliennes	* 2 réduit 1	* 1 réduit 2	* 1 a tendance à supprimer 2
* 4 réduit 3 à la simple régulation	* 4 réduit 3	* 3 réduit 4	* 3 a tendance à supprimer 4

Par conséquent, on peut mieux caractériser les scénarios intermédiaires ;

	SCÉNARIO A2	SCÉNARIO B2
CHAMP	* Extension des " <i>services privés</i> " et des entreprises	* Extension des " <i>services publics</i> " et des administrations
DOMINANTE	* Politique industrielle	* Délégation, concession
MODALITÉS	* Concertation avec les acteurs * Correction des excès du marché	* Contractualisation avec les acteurs * Modifications des mécanismes du marché
ACTIONS	* Champions nationaux * Actions sur l'environnement de l'entreprise	* PME " <i>locales</i> " * Incitation en faveur des entreprises " <i>citoyennes</i> "

103. Analyse des occurrences

Pour inscrire nos scénarios dans l'actualité présente, il convient de repérer quelques faits porteurs dont l'examen devrait nous aider à nous prononcer sur leurs occurrences. On a distingué des "*tensions*" et des "*opportunités*".

Parmi les premières qui provoquent un climat de "*crise*" et appellent à un choix, on a rangé les quatres suivantes :

- **Le monétarisme et son orthodoxie** qui, après avoir accredité l'idée qu'il n'y a pas d'alternatives et plus encore qu'il se substitue à la politique économique et industrielle, pourrait bien être remis en cause. La dépendance à l'égard de l'étranger, les perturbations non contrôlées dues aux "*bulles spéculatives*". mais aussi la rigueur imposée par la politique du franc fort et donc par la stratégie managériale de réduction des coûts génèrent un ensemble de tensions diplomatiques, financières et sociales difficiles à gérer.

TENSIONS	OPPORTUNITÉS
1. Monétarisme (franc fort, stratégie de réduction des coûts)	1. Mondialisation et cycles
2. Exclusion et dualisme (inégalités, angoisse)	2. " <i>Double marché</i> "
3. Image de l'entreprise	3. Entreprise "<i>citoyenne</i>"
4. Corruption, affaires	4. Flou idéologique

- **L'exclusion et le dualisme** apparaissent au bout du chemin des politiques centrées sur la recherche perpétuelle de la compétitivité. Le chômage pour les uns, le stress pour les autres. A un autre niveau, les politiques publiques parviennent mal à embrayer sur les PME et paraissent servir davantage aux grands groupes qui sont incapables de créer de l'emploi.
- **L'image de l'entreprise** se dégrade. Les consommateurs-salariés se plaignent de voir les firmes partager la valeur ajoutée à leur profit ; la puissance publique se plaint de voir les entreprises débaucher et ne pas investir avec des taux d'autofinancement records dépassant les 120%.
- **La corruption et les affaires** diffusent un climat délétère qui jette le doute sur la légitimité des pouvoirs en place : ceux des entreprises comme ceux des politiques.

La montée des tensions, si elle peut pendant un temps susciter une réaction d'abstention, devrait aboutir à un changement. Au bénéfice de qui ? Le spectre dessiné par nos deux scénarios est large. La question pourrait se résumer à ceci : *va-t-on trouver une solution en relançant la consommation de manière durable pour refonder la foi dans le progrès économique ou bien va-t-on trouver une solution marquée par un retour du politique privilégiant un projet social ?*

Peut-être est-ce en considérant les "*opportunités*" qu'on pourra préciser quel chemin semble le plus plausible aujourd'hui. On a mis en face des tensions des opportunités ; elles sont donc elles aussi au nombre de quatre :

- *la mondialisation et les cycles*

Incontestablement, la mondialisation et notamment l'Europe destabilisent les pouvoirs anciens et ouvrent le jeu, ne serait-ce qu'en introduisant des nouveaux acteurs. Si l'on ajoute que ceci se déroule dans un contexte plus décentralisé et plus cyclique, on comprend que les aléas se multiplient. Plus d'acteurs et une conjoncture de yo-yo, voilà ce qui rend à la fois difficile et nécessaire la définition d'une politique de longue durée ;

- *le "double marché"*

Pendant longtemps, les regards ont été accaparés par les groupes -confrontés-à-la-guerre-économique. On a aujourd'hui une vision plus différenciée qui distingue les PME et les secteurs "*abrités*". Il apparaît envisageable de traiter ces entreprises et ces secteurs autrement, y compris avec des subventions dont le principe paraît préférable à des versements d'allocations -chômage.

- *L "'entreprise' citoyenne"*

Qu'on les soupçonne ou non de duplicité, les entreprises qui revendiquent l'appellation mal contrôlée de "*citoyenne*", témoignent de la possibilité de faire internaliser par les entreprises des responsabilités dont elles avaient tendance à se défaire.

- *Le flou idéologique*

Le culte actuel pour le pragmatisme, le terrain et le concret est propice à la conduite d'expérimentations et ainsi à l'application sans tambour ni trompette d'éléments d'une politique économique. Certes, cet éclatement et le "*basisme*" ont bien des limites souvent négligées.

Comme on aurait pu s'en douter, l'évocation des conditions d'occurrence ne conduit pas à annoncer le succès probable de l'un ou l'autre des scénarios extrêmes.

Elle réintroduit de la complexité et surtout l'idée de possibilités à exploiter dans une direction comme dans l'autre.

Avant d'achever notre description des scénarios autour des questions-clés de notre étude, peut-être convient-il de rappeler les particularités de la gestion "*à la française*" des secteurs du BTP et des services urbains :

- des secteurs à forte prescription et encadrement administratifs ;
- la constitution de grands groupes privés occupant des positions de leader sur le marché international.

On est en droit de se demander s'il n'y a pas un lien entre ces deux spécificités et donc si ce n'est pas la prescription publique qui a donné le jour à de puissantes firmes. L'encouragement à l'innovation technique et la gestion déléguée seraient à l'origine de cette concentration industrielle qui permettrait aujourd'hui à la France de gagner en compétitivité sur les marchés publics internationaux qui vont s'ouvrir de plus en plus à la concurrence. Si tel est le cas, ne pourrait-on pas envisager une inflexion de la commande publique pour qu'elle intègre d'autres préoccupations touchant au développement durable ou à l'emploi ou à l'équilibre régional ?

10.4 Implications pour la politique industrielle dans le secteur du btp et des services urbains

Il est temps pour conclure de "traduire" nos scénarios dans le langage de notre sujet : l'avenir de la politique industrielle pour le BTP et les services urbains. Cette traduction est présentée pour les quatre scénarios.

SCÉNARIO DE TYPE LIBÉRAL

(version extrême)

	A1 - "CALIFORNIE"
1/ MISSION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> • Démission de la puissance publique ; rôle de régulation centré sur le respect de la politique de la concurrence • Le service public est "<i>deshabillé</i>" au nom de l'efficacité et de la logique de la réduction des coûts • Seul demeure le sanctuaire régalien des "<i>regrettables nécessités</i>"
2/ LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	<ul style="list-style-type: none"> • Les scandales à répétition ont détruit la réputation de fiabilité et de moralité dont bénéficiaient les serviteurs de l'Etat → renforcement de la tendance symbolisée par la Loi Sapin (transparence)
3/ NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Les choix politiques (désendettement public ; recul des prélèvements obligatoires) et l'orthodoxie monétaire dictée par les gestionnaires des fonds d'investissement ont asséché (assaini) les caisses de l'Etat. L'action publique est financée par des fonds privés !
4/ DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> • La péréquation des tarifs et le volontarisme dans l'équilibre du territoire ont vécu. Seules les lois de l'économie allouent correctement les facteurs de production dans l'espace • l'Etat se contente de délocaliser ses ministères régaliens
5/ LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ET L'EXCLUSION URBAINE	<ul style="list-style-type: none"> • le chômage et la gestion urbaine relèvent de thérapeutiques "<i>micro</i>", c'est-à-dire d'actions engagées par les entreprises ; la politique "<i>macro</i>" a échoué
6/ SERVICE FINAL À L'USAGER	<ul style="list-style-type: none"> • l'utilisateur est responsabilisé en tant qu'acteur économique ; il acquitte le coût réel des services et des équipements urbains ("<i>vérité des coûts</i>") : les subventions sont proscrites
7/ PRINCIPES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • au nom de la transparence, les marchés publics dont le volume a été considérablement réduit sont attribués selon des principes très stricts de "<i>moins disant</i>" et de "<i>libre concurrence</i>"
8/ ARBITRAGE GRANDS GROUPES/PME	<ul style="list-style-type: none"> • triomphe du modèle "<i>ensemblier</i>" : seuls les grands groupes et les entreprises générales sont organisés pour obtenir les marchés de gestion urbaine et répondre efficacement aux appels d'offre.

SCÉNARIO DE TYPE LIBÉRAL

(version nuancée)

	A2 - "CHAMPIONS NATIONAUX"
1/ MISSION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> • La puissance publique est le VRP des grands groupes : elle se flatte de favoriser le rayonnement des entreprises nationales, de les aider à atteindre la taille critique et de les pousser à investir dans les technologies de pointe • Le service public est réduit
2/ LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	<ul style="list-style-type: none"> • Les têtes tombent, mais le système en place n'est pas remis en cause • Le principe de la concertation donne une grande liberté de manoeuvre aux entreprises concessionnaires dont la puissance domine celle d'un Etat affaibli et honteux
3/ NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Les lourds déficits publics remettent en cause la gestion publique centralisée • Les entreprises privées pratiquent l'"<i>évergétisme</i>" : elles "<i>donnent</i>" des équipements publics et "<i>soutiennent</i>" leurs VRP
4/ DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> • La décentralisation n'est que la conséquence du nouveau mode d'organisation des firmes et de la politique de gestion des services urbains initiée par elles
5/ LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ET L'EXCLUSION URBAINE	<ul style="list-style-type: none"> • l'emploi n'est qu'une résultante de la santé financière des entreprises qui elle même garantit la richesse économique (les profits d'aujourd'hui sont les emplois de demain) • la puissance publique se borne à "<i>encadrer</i>" la croissance
6/ SERVICE FINAL À L'USAGER	<ul style="list-style-type: none"> • le principe de la vérité des coûts n'interdit pas de subventionner ce qui concourt à l'efficacité des champions nationaux (formation, recherche, logistique)
7/ PRINCIPES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • la puissance publique conserve la maîtrise du cahier des charges de ses marchés, ce qui lui permet de concrétiser ses objectifs
8/ ARBITRAGE GRANDS GROUPES/PME	<ul style="list-style-type: none"> • l'arbitrage se fait en faveur des grands groupes du fait de leurs performances et de la connivence entre leurs dirigeants et les responsables publics • le fait que ces grands groupes soient le plus souvent des confidérations de PME locales leur garantit une bonne proximité avec les décideurs locaux

SCÉNARIO DE TYPE POLITIQUE
(version extrême)

	B1 - "PROTECTORAT"
1/ MISSION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> • La restauration du politique confère aux pouvoirs publics une autorité et une légitimité qu'ils avaient perdus • La puissance publique a le devoir de préserver la paix sociale, ce qui l'a incité à moraliser la vie publique et à garantir l'égalité des chances des citoyens
2/ LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises du BTP et des services urbains font les frais de leur implications dans les <i>"affaires"</i>. L'Administration reprend en régie une bonne part des services concédés et confie le reste à des entreprises nationales, réputées au-dessus de tout soupçon (SNCF, EDF ...)
3/ NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Les citoyens acceptent un nouveau partage entre consommation privée et consommation publique au bénéfice de cette dernière jugée <i>"économe"</i> et <i>"citoyenne"</i>. La puissance publique est soutenue par la hausse de la fiscalité et la souscription aux emprunts d'Etat
4/ DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> • La reprise en mains par l'Etat central des activités du BTP et des services publics, ainsi que le niveau élevé des recettes publiques assurent les conditions de mise en oeuvre d'une politique volontaire d'aménagement du territoire, conçue sur l'idée de la neutralité spatiale (en tout point du territoire, les chances doivent être équivalentes)
5/ LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ET L'EXCLUSION URBAINE	<ul style="list-style-type: none"> • L'<i>"autre"</i> logique qui caractérise le secteur public et les entreprises du secteur échappe aux règles draconiennes qui s'appliquent dans le secteur <i>"exposé"</i> (celui-ci l'est moins à cause du protectionnisme européen). En solvabilisant les besoins en services, l'Etat a épongé une large part du chômage structurel et réduit de ce fait les difficultés urbaines
6/ SERVICE FINAL À L'USAGER	<ul style="list-style-type: none"> • Développement rapide avec un financement de solidarité (logique du tiers payant)
7/ PRINCIPES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement d'une politique de grands travaux et de services de proximité en sélectionnant le <i>"mieux-disant social"</i> dans les appels d'offres (principe agréé par Bruxelles au nom de la défense du <i>"mode de vie européen"</i>)
8/ ARBITRAGE GRANDS GROUPES/PME	<ul style="list-style-type: none"> • Les monopoles publics se développent, car leur développement est naturel dans le secteur des services (<i>"monopole naturel"</i>) et souhaité par la puissance publique

SCÉNARIO DE TYPE POLITIQUE

(version nuancée)

	B2 - "GESTION LOCALE"
1/ MISSION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	<ul style="list-style-type: none"> • L'équilibre territorial est la priorité que s'assigne la puissance publique. En conséquence, elle s'efforce de lutter contre les inégalités territoriales et de promouvoir les entreprises locales • La dimension nationale disparaît au bénéfice de la dimension "<i>intérieure</i>". Est favorisée toute entreprise du lieu.
2/ LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	<ul style="list-style-type: none"> • La corruption est la conséquence du pouvoir des grands groupes ; le fractionnement au niveau local et la création d'une économie mixte à l'allemande enravent l'extension de la corruption.
3/ NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES	<ul style="list-style-type: none"> • L'existence de "<i>circuits courts</i>" (on paye pour ce qu'on a) améliore l'acceptation de la fiscalité • La déconcentration (autonomie financière) améliore la gestion budgétaire
4/ DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> • L'Europe fédérale a été acceptée grâce à son organisation autour des régions : la Région est le niveau assurant le mieux la conciliation entre l'autorité publique et l'équilibre territorial
5/ LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ET L'EXCLUSION URBAINE	<ul style="list-style-type: none"> • Les notions de "<i>tissu</i>" (économique et social) et de "<i>proximité</i>" sont au coeur des nouveaux dispositifs. L'existence d'un tissu solide d'entreprises moyennes locales constitue un facteur d'équilibre social et assure la meilleure défense de l'emploi
6/ SERVICE FINAL À L'USAGER	<ul style="list-style-type: none"> • La recherche de l'équilibre territorial et la volonté de préserver le "<i>lien social</i>" incitent la puissance publique à demeurer très attentive aux conditions dans lesquelles est rendu le service final à l'utilisateur
7/ PRINCIPES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS	<ul style="list-style-type: none"> • On s'inspire du système allemand de lots séparés et spécifiques pour renforcer la rentabilité d'entreprises moyennes locales spécialisées. La puissance publique définit avec beaucoup de précision le cahier des charges ne laissant les entreprises se départager que sur le prix
8/ ARBITRAGE GRANDS GROUPES/PME	<ul style="list-style-type: none"> • Les grands groupes assurent seuls leur survie sur les marchés mondiaux • Les pouvoirs publics ont un rôle de "<i>mécano</i>" pour favoriser l'émergence d'entreprises moyennes, financer par des subventions les PME locales et mettre en place des actions de solidarités locales. Le sens du service public retrouvé est la clé du fonctionnement de l'économie locale