

**Lab.RII**

**UNIVERSITÉ DU LITTORAL CÔTE D'OPALE**  
Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation

**DOCUMENTS DE TRAVAIL**

**N°63**

**Mars 2003**

**Etatisme et marchandisation du secteur public**  
Le cadre d'une régulation keynésiano-libérale

**Blandine LAPERCHE**

**Dimitri UZUNIDIS**

Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation <http://www-heb.univ-littoral.fr/rii>  
Maison de la Recherche – 21, quai de la Citadelle – 59140 DUNKERQUE  
téléphone : 03.28.23.71.47 – fax : 03.28.23.71.43 – email : [labrii@univ-littoral.fr](mailto:labrii@univ-littoral.fr)  
site web : <http://www-heb.univ-littoral.fr/rii>

# ETATISME ET MARCHEISATION DU SECTEUR PUBLIC LE CADRE D'UNE REGULATION KEYNESIANO-LIBERALE

## ETATISM AND INTRODUCTION OF MERCHANT CRITERIA IN THE PUBLIC SECTOR A KEYNESIANO-LIBERAL REGULATION

**Blandine LAPERCHE, Dimitri UZUNIDIS**

**Résumé :** Le cadre d'accumulation actuel traduit le passage de l'État Providence qui soutenait la demande au cours de l'épisode des "trente glorieuses" à un État providentiel pour les détenteurs de capitaux. L'application de politiques d'offre (prise en charge des dépenses dites "irréversibles", création d'un cadre favorable à la valorisation des fortunes individuelles) correspond dans les faits aux objectifs des théories ultra-libérales (marchés contestables) mais aussi à ceux des théories d'inspiration keynésienne (croissance endogène). Il se dessine ainsi le cadre d'un nouvel étatisme qui sous couvert du libéralisme, unit dans un même mouvement (même destin !) les intérêts de l'État à ceux des groupes d'individus fortunés et politiquement influents. Cet article montre que la marchandisation du secteur public s'inscrit dans un double processus qui met en rapport étroit la faillite de l'État social et la crise du système d'entreprise fondé sur l'accroissement myope de la production. Toutefois, le rejet ou la sous-estimation par ces théories des rapports contradictoires entre le capital et le travail et entre les capitaux, inhérents à la concurrence capitaliste, aboutissent à une compréhension biaisée des évolutions actuelles du secteur public : la marchandisation et la financiarisation des services publics conduisent à la reconstruction de situations monopolistiques et oligopolistiques et à la mainmise des grandes entreprises sur les activités de services libéralisées et privatisées. Par le libre jeu de la concurrence, la "soutenabilité" des marchés est mise à mal et l'incertitude met en péril la croissance à long terme.

**Abstract :** Today's accumulation framework shows the way from Welfare State which was sustaining demand during the period of growth after the second world war to a providential State for the capital holders. Supply policies (financing of "sunk costs", creation of a favourable environment for investment of individual fortunes) correspond in fact to the aims of ultra liberal theories (contestable markets) but also to those of theories inspired by Keynes (Endogeneous Growth). A new form of State control appears which, under cover of liberalism, unifies in a same movement (same destiny!) the interests of State and those of fortunate and politically influent groups of individuals. This article shows that "marketization" of public sector is inscribed in a double process which put into relation the bankrupt of social State and the crisis of the system of enterprise based on the short-sighted growth of production. But as those theories reject or under estimate the contradictory relations between labour and capital, inherent to capitalist competition, they cannot understand clearly the evolutions of public sector: marketization and financiarization of public sector lead to the re-building of monopolistic and oligopolistic situations and to the domination of large enterprises on the privatised and liberalised collective services activities. Through the free competition game, sustainability of markets is questioned and uncertainty jeopardises long term growth.

JEL : E610 -L440- L590

© Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation  
Université du Littoral Côte d'Opale, mars 2003

**ETATISME ET MARCHEISATION DU SECTEUR PUBLIC  
LE CADRE D'UNE REGULATION KEYNESIANO-LIBERALE**

**ETATISM AND INTRODUCTION OF MERCHANT CRITERIA IN THE PUBLIC  
SECTOR  
A KEYNESIANO-LIBERAL REGULATION**

**TABLE**

INTRODUCTION	4
LOGIQUES DE MARCHEISATION DU SECTEUR PUBLIC	5
<i>Quels marchés pour les services publics ?</i>	5
<i>Bref historique de la marchandisation</i>	7
<i>Marchés contestables et croissance endogène : "la grande synthèse"</i>	9
CADRE LIBERAL D'ACCUMULATION ET FINANCIARISATION	10
<i>Marchandisation et financiarisation</i>	10
<i>Finances et réseaux, quel Etat ?</i>	12
<i>Monopoles compétitifs, concurrence et croissance : les conséquences du nouveau cadre concurrentiel</i>	14
CONCLUSION	17
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	18

## INTRODUCTION

Depuis plus de trente ans déjà, les économies capitalistes, celles d'abord qui ont atteint un niveau élevé dans les domaines de la science, de la technologie, de l'industrie et des services, tâtonnent. Le modèle de croissance qui a émergé après la Seconde guerre mondiale et qui a permis la création de nombreux marchés solvables avait cette caractéristique particulière d'associer, dans le même mouvement, la stratégie de profit privée, la popularisation du « bien-être » et l'action de régulation publique de l'économie. Sous l'impulsion et la tutelle de l'Etat et au profit des grandes entreprises souvent monopolistiques, publiques et privées, mais aussi au bénéfice relatif des larges couches de la population salariée, la consommation de masse de biens plus ou moins indifférenciés a été accompagnée d'une forte demande en matière de services tout aussi standardisés : santé, éducation, transports et communications, eau et électricité, etc. Un tel modèle ne peut être viable qu'en période de pénurie et de reconstruction économiques : la croissance économique (ou encore l'expansion de la demande solvable : accroissement et ouverture de marchés) est dans ce cas tellement forte que le profit réalisé par les entreprises est considéré par leurs dirigeants comme suffisant pour couvrir les coûts de production actuels et anticipés. Ce n'est que dans ces conditions que l'investissement entraîne l'économie dans un cercle vertueux d'élargissement de la base de la production, de la création d'emplois, de revenus, de gisements d'épargne et de vagues de consommation. L'Etat ponctionnant de son côté une partie du revenu du capital et du travail pour a) assurer l'organisation et la dynamique des marchés via les dépenses publiques et autres interventions directes et indirectes et b) offrir aux entreprises des ressources de production, en phase avec le processus de leur croissance, et aux populations les moyens de satisfaire un certain nombre de leurs besoins considérés comme fondamentaux en rapport avec le niveau de socialisation qu'a atteint la production capitaliste. C'est ainsi que les services publics de masse, standardisés et faiblement différenciés, ont vu le jour pour synchroniser les activités à l'intérieur des systèmes de production des grands pays industriels (en priorité ceux de l'Europe occidentale).

Ce modèle de croissance devient caduc à partir du moment où, d'une part, les surplus de marchandises standardisées s'accumulent et, d'autre part, la standardisation de l'offre et de la demande de biens et services marchands et publics est remise en question. Cette remise en question est due a) à la décélération de la hausse du taux de profit et à l'augmentation consécutive des revenus directs et indirects du travail dans les richesses redistribuées (suite à des conflits sociaux et politiques tout aussi massifs et standardisés !) ; b) à la saturation de la demande en marchandises standardisées et à une réorientation de la demande des classes moyennes et populaires vers des productions autant diversifiées que collectives (biens et services de consommation « personnalisés », services publics de « proximité », etc.).

La réponse donnée par l'Etat a été l'application d'un ensemble de mesures structurelles d'ouverture et de sacrifice pour retrouver la pente ascendante du taux de profit : stimuler la croissance interne en faisant de la compétitivité la priorité de toute politique économique et sociale, ouvrir à l'étranger de nouveaux marchés (les « pays émergents »). Ces mesures se sont traduites par la libéralisation des marchés et des mouvements de capitaux permettant l'abandon des activités coûteuses et déficitaires, la réorganisation de l'offre autour de stratégies entrepreneuriales d'innovation permanente, l'assouplissement de l'utilisation des ressources de production (travail et capital), la réduction du champ de l'intervention de l'Etat et la privatisation de nombreuses entreprises publiques et la marchandisation progressive de tout service public. L'abandon par l'Etat de ses fonctions économiques et sociales du modèle de la standardisation est nécessaire à la poursuite de l'objectif de la hausse conjuguée du profit et de la compétitivité des entreprises : tout secteur susceptible d'offrir de nouvelles opportunités d'accumulation du capital, dans des conditions de coût favorables, a été (et est en train de l'être) transféré au privé. C'est à partir de ces choix que les

politiques sociales (au cœur desquelles se situent les services publics) ont perdu progressivement leur importance et ont fait le lit de la finance : la santé de l'indicateur TSR (*total shareholder return*) sanctionne toute mesure économique et sociale prise par tout gouvernement.

Ce nouveau cadre d'accumulation traduit le passage de l'État Providence qui soutenait la demande au cours de l'épisode des "trente glorieuses" à un État providentiel pour les détenteurs de capitaux. L'application de politiques d'offre (prise en charge des dépenses dites "irréversibles", création d'un cadre favorable à la valorisation des fortunes individuelles) correspond dans les faits aux objectifs des théories ultra-libérales (marchés contestables) mais aussi à ceux des théories d'inspiration keynésienne (croissance endogène). Il se dessine ainsi le cadre d'un nouvel étatisme qui sous couvert du libéralisme, unit dans un même mouvement (même destin !) les intérêts de l'État à ceux des groupes d'individus fortunés et politiquement influents.

Toutefois, le rejet ou la sous-estimation par ces théories des rapports contradictoires entre le capital et le travail et entre les capitaux, inhérents à la concurrence capitaliste, aboutissent à une compréhension biaisée des évolutions actuelles du secteur public : la marchandisation et la financiarisation des services publics conduisent à la reconstruction de situations monopolistiques et oligopolistiques et à la mainmise des grandes entreprises sur les activités de services libéralisées et privatisées. Par le libre jeu de la concurrence, la "soutenabilité" des marchés est mise à mal et l'incertitude met en péril la croissance à long terme.

## LOGIQUES DE MARCHEISATION DU SECTEUR PUBLIC

### *Quels marchés pour les services publics ?*

Par marchandisation nous entendons l'ouverture à la concurrence, la privatisation ou l'introduction dans la gestion des entreprises, des opérateurs et des activités de service public, des méthodes (flexibles et contractuelles) et des critères de compétitivité et d'efficacité économiques. La marchandisation rime souvent, dans les esprits et les attitudes des politiques et idéologues libéraux, avec modernisation : la nouvelle économie mondialisée serait le produit du progrès scientifique et technologique. Selon cette thèse, les nouvelles technologies de l'information, de la communication, de la santé et de la matière ont rendu caduque le rôle social et interventionniste des États ; la référence à l'espace national n'ayant plus cours. Une sorte d'unification du monde s'est alors opérée ; l'action politique des États doit se réduire à la surveillance du fonctionnement optimal des marchés, pour que dans un environnement mondial lisse et sans embûches le progrès technique apporte un progrès social indéniable. Toute intervention nationale (voire nationaliste) de l'État serait contre-productive (sauf celle visant à assurer la concurrence) ; toute politique sociale s'opposerait aux nouvelles « conditions » créées par la diffusion des nouvelles technologies.

L'intervention sociale de l'État est limitée par les impératifs de la compétitivité économique. Le contenu, la nature et l'environnement du travail, la fonction de travailler, reflètent désormais le façonnement de l'activité économique par l'introduction des critères de compétitivité, de faisabilité et de rentabilité financière. Le principe de gouvernance (évaluation de la performance d'une organisation, privée ou publique, d'une administration ou d'une entreprise, par les propriétaires de leur capital, selon la méthode des ratios de profitabilité et de retour sur l'investissement), appliqué à toute structure économique, fait qu'à l'image des sociétés anonymes, d'une part les organisations offrant des services à la collectivité, et d'autre part les individus, offreurs de travail et receivers de services publics, doivent se comporter, comme les entreprises, selon les critères marchands : l'individu doit formuler et suivre un plan de carrière et de pré et post « vie active » (scolarisation, formation, pensions d'assurance et de retraite). Les services à la collectivité doivent concevoir et

vendre des productions rentables, face à une demande individualisée, segmentée et diversement solvable. Mais, tout ce qui est public, est-il marchandisable ? Si l'on suit la définition du service public que donnent les Accords de Marrakech de 1994 lors de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout le secteur public est susceptible d'être « libéralisé », sauf l'armée et la justice. En effet, pour l'OMC est service public « tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de service ». Une définition sommaire et délibérément libérale...

La confusion entre secteur public et service public est fréquente. La notion de secteur public est avant tout juridique. Il s'agit de l'ensemble des administrations et des entreprises appartenant à l'Etat (Duharcourt, 1997). Le secteur public comprend, d'une part, les entreprises dont les activités sont susceptibles de rentabilisation par le marché mais qui, par leur nature et la masse des effets induits qu'elles entraînent sur la collectivité ou le pouvoir qu'elles confèrent à leurs détenteurs, engagent l'économie et la société (nationale ou internationale) dans son ensemble (armements, transports et communications, énergie, banques, etc.) et, d'autre part, les établissements qui réalisent des activités qui par leur nature (bien collectifs, santé, éducation, sécurité, justice, etc.) sont considérés comme socialement (et non simplement individuellement) utiles, échappent à la logique du marché et sont (ou doivent l'être) assumés par la collectivité. Comment faire la part entre « secteur nationalisé » et « services publics » ? La diversité des activités et l'évolution de leurs contenus technologiques et sociaux font que les frontières du secteur public sont floues et plus ou moins aisément perméables et modifiables. Les services publics relevant des « fonctions régaliennes de l'Etat » (armée, justice, police) peuvent-ils éternellement rester « hors logique marchande » ? Si leur privatisation est politiquement improbable et économiquement irréaliste, rien n'empêche l'introduction dans leur fonctionnement bureaucratique (gestion et budgétisation étatiques) des critères de rationalisation et de définition, par contrat, des objectifs à atteindre. Mais aussi faire sous-traiter par le privé certaines tâches (surveillance, contrôle, etc.). Dans ce cas, les administrations sont soumises à des évaluations ex post (puisqu'elles sont tenues aux résultats).

A l'opposé, plusieurs biens et services publics sont marchands ou « semi-marchands » ou susceptibles de l'être (transports, communications, information, santé, éducation, etc.). Le passage du public au privé ou du privé au public dépend de l'organisation de la société et de son évolution. Celle-ci dépend du rapport de forces entre les acteurs sociaux ayant des intérêts économiques divergents. L'étendue du secteur public, la nature (collective ou plus ou moins individualisée), l'accessibilité et la richesse des services publics dépendent des choix politiques et du mode de régulation reflétant l'état de ces rapports de forces à un moment historiquement donné.

La marchandisation du secteur public comprend l'ouverture des monopoles publics à la concurrence, leur privatisation ou l'ouverture de leur capital aux investisseurs privés, l'introduction de la logique marchande dans la gestion des entreprises et administrations publiques, l'externalisation privative d'activités et de fonctions liées à la réalisation de la valeur (sous-traitance, approvisionnements, création de sociétés mixtes à capitaux publics et privés, etc.), contractualisation et gestion privative des personnels employés, etc. Ce processus de re-réglementation libérale du secteur public date de la fin des années 1970 et des choix politiques des gouvernements Thatcher en Grande-Bretagne et Reagan aux Etats-Unis. Tous les domaines de l'intervention étatique sont concernés par la marchandisation, mais les « services de réseaux » illustrent au mieux cette vague de ré-appropriation privative des espaces publics de formation et d'accumulation du capital. Par « réseaux », nous étendons le dispositif des relations d'un ensemble d'entreprises, d'individus et d'institutions qui permet, autour d'un projet de création de valeur, la circulation de personnes, de capitaux, d'informations (*Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, n°17, 2003-1). Les réseaux ont une dimension territoriale et jouent un rôle important dans la structuration de l'espace (Coppin O., 2002-2).

L'énergie, les transports, les (télé)communications sont des réseaux technologiques réalisés par des équipements de transmission, de distribution et de commutation qui, connectés, créent des maillages techniques permettant l'acheminement des flux de matières et d'informations. Sur le plan économique, les réseaux sont des moyens d'allocation des ressources mettant en relation des fournisseurs et des consommateurs de biens et services (Curien, Gensollen M., 1992). Leur fonction d'organisation de l'espace est considérée d'une importance vitale pour la cimentation des activités particulières dans un système productif donné et pour la dynamique de l'accumulation dans une économie nationale prise dans son ensemble. Les nationalisations (et la création par l'Etat) de nombreuses infrastructures de transports, de télécommunications, mais aussi d'entreprises, avant et, surtout, après la Seconde guerre mondiale, jusqu'à la mise en œuvre du dispositif complexe de l'Etat-providence (santé, éducation, prévoyance, assurance) montrent la primauté de l'action publique pour la réalisation des objectifs de reconstruction et de croissance dans un environnement socio-politique assez favorable pour le travail et les salariés.

### *Bref historique de la marchandisation*

Les infrastructures n'ont pas toujours été propriété étatique ou sans participation des intérêts privés. En Europe, aux États-Unis, mais aussi dans bien d'autres pays, les concessions à des entreprises privées ou encore les contrats de franchise ont été utilisés au cours du XIXème siècle pour favoriser le développement du service des eaux ou encore du gaz et de l'électricité. C'est précisément à cette période que naît dans le droit français la notion de service public. La définition qu'en donne la jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits met l'accent sur les notions d'égalité de traitement, de continuité du service, d'adaptation aux mutations technologiques, de neutralité et de transparence.

Le développement du secteur public, pour gérer l'offre de biens et services à la collectivité, peut être conçu comme une réponse à la nécessité de satisfaire des besoins collectifs (d'abord ceux des classes populaires : salariés faiblement qualifiés, artisans, paysannerie peu fortunée) et de socialiser une partie des coûts de la reproduction de la force de travail. Les services publics liés à la protection sociale entrent dans ce cadre. Mais les services publics marchands ou semi-marchands (électricité, transports, télécommunications, etc.), ainsi que les biens produits par le système étatique, destinés aussi bien aux entreprises qu'aux ménages, ont un rôle plus général de formation et de reproduction d'une partie importante des ressources de production (capital et force de travail) et, dans une optique keynésienne, de soutien de la demande. Il paraît ainsi évident que durant la période d'après deuxième guerre mondiale et de croissance, le secteur public est devenu le moteur de l'offre et de la demande permettant la constitution d'un ensemble de conditions favorables à la valorisation satisfaisante de capitaux.

Au fil du développement des sociétés industrielles, de l'élévation des forces de production et de la « socialisation » de la propriété du capital (la Bourse) et du salariat, le secteur de l'Etat devient pourvoyeur de « biens publics purs » et des « biens marchands » à l'économie. Selon la théorie néo-classique, les premiers, caractérisés par une totale « indivisibilité » et par « la « non-exclusivité d'usage » (défense nationale, police, éclairage public, etc.), sont accessibles indifféremment par tous les consommateurs. Les biens collectifs « impurs », par contre, dont font partie les services de réseaux, peuvent être consommés à quantités différentes selon les usagers, même si l'impact de leur offre sur l'ensemble social est supérieur aux bénéfices réalisés ou aux coûts supportés par les usagers pris individuellement. L'utilité (ou la désutilité) sociale de ces biens et services est alors différente de celle obtenue par l'agrégation des préférences individuelles. Les effets externes (externalités) négatifs (le coût supporté par la collectivité est supérieur à celui supporté par les clients ou usagers, cas de la pollution) ou positifs (les non usagers tirent profit d'une activité collective qui ne leur est pas immédiatement destinée, cas de l'éducation), ainsi que les conditions

de production et d'offre de services sont pris en considération dans le choix politique de renforcement ou, au contraire, de libéralisation du secteur public.

Dans un premier temps, ces activités de gestion de réseaux ont été régulées par l'État : Sherman Act aux États-Unis, nationalisations en France (avant la seconde guerre mondiale avec par exemple celle des compagnies de chemins de fer qui ont donné naissance à la SNCF en 1937, mais surtout après la seconde guerre mondiale). Aux États-Unis, la part de l'industrie sous contrôle réglementaire augmente au cours du XXème siècle et atteint 24% du PIB en 1975. A cette date, 57 agences de réglementation employant 88 000 personnes sont recensées (Bellon, 1993).

La prise en charge par l'État (par le biais de la nationalisation ou de la réglementation) s'explique par l'idée selon laquelle le service public serait ainsi mieux assuré. Mais devant les effets "pervers" de la réglementation et du contrôle étatique (barrières à l'entrée, prix inélastiques, freins à l'innovation), les politiques de déréglementation et de libéralisation ont débuté dans les années 1970 aux États-Unis (où elles atteignent leur apogée entre 1977 et 1981) et en Grande-Bretagne. Elles ont été impulsées en Europe par la construction du marché unique. L'ouverture à la concurrence a pour but de limiter le monopole légal qui protège l'opérateur aux activités de monopole naturel (c'est-à-dire les infrastructures) tandis que l'accès aux infrastructures est autorisé pour promouvoir la concurrence entre les services. Deux voies ont été choisies pour ouvrir ces secteurs à la concurrence (Lévêque, 1998). Les pays anglo-saxons ont mis l'accent sur le démantèlement des opérateurs et sur l'encouragement à l'entrée de nouveaux concurrents. L'Europe, par l'intermédiaire de la Commission Européenne, a davantage fait le choix de lever les obstacles juridiques interdisant l'entrée de nouveaux concurrents. L'opérateur peut conserver ses activités mais la concurrence potentielle le pousse à être, selon la théorie des marchés contestables, plus compétitif. Les idées de réorganisation libérale de l'économie connaissent aujourd'hui un réel succès dans l'Union européenne, d'autant que l'espace communautaire est par sa nature supra-national (regroupement de plusieurs économies nationales sous l'autorité des mêmes instances et d'une monnaie commune). Les directives européennes sur « l'ouverture à la concurrence » sont justifiées par l'ouverture des frontières et les changements techniques qui remettent en cause les principaux monopoles de transports aériens et ferroviaires, d'énergie, de télécommunications, de poste. La fin des monopoles publics doit aussi s'accompagner de l'ouverture des marchés publics à la concurrence privé-public et entre pays et d'une réduction jusqu'à la suppression du « favoritisme » et des subventions (!) de l'Etat.

La libéralisation a été engagée en 1986 dans le cadre de la relance de la construction européenne. Elle s'est traduite par la suppression des monopoles, par la privatisation (totale ou partielle) de nombreux opérateurs publics et l'élimination des barrières qui segmentaient les différentes activités. Les télécommunications, les transports aériens ont été les premiers secteurs concernés. Actuellement, ce sont les secteurs du rail, de la Poste et de l'électricité qui se préparent à l'ouverture à la concurrence (voir calendrier).

#### Calendrier européen de libéralisation des services de la Poste, du Rail et de l'électricité

- |      |   |
|------|---|
| 2003 | <b>Poste</b> : ouverture à la concurrence pour les plis de 100 g.<br><b>Rail</b> : mise en concurrence du fret : toute entreprise ferroviaire, publique ou privée, pourra accéder au réseau d'un autre État pourvu qu'il soit titulaire d'une licence d'entreprise ferroviaire (l'ouverture totale de la concurrence au trafic des voyageurs n'est pas officiellement à l'ordre du jour). |
| 2004 | <b>Electricité</b> : obligation d'ouverture à tous les professionnels du marché de l'électricité et du gaz (pas d'obligation pour les particuliers). Le degré déclaré d'ouverture au marché se situe entre 30% (Portugal, France) à 100% (Royaume-Uni, Allemagne).  |
| 2006 | <b>Poste</b> : concurrence pour la correspondance de plus de 50g.   |

Source : *Le Monde*, 4 juin 2002



La libéralisation des services (publics ou non : tourisme, santé, culture, transport, environnement...) se négocie également au niveau mondial, dans le cadre de l'OMC dont les membres ont jusqu'au premier janvier 2005 pour se mettre d'accord sur les secteurs qu'ils souhaitent ouvrir à la concurrence internationale dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS).

### *Marchés contestables et croissance endogène : "la grande synthèse"*

Les arguments de libéralisation de ces secteurs (ouverture à la concurrence, privatisation totale ou partielle, marchandisation de son fonctionnement) qui ont été utilisés au début des années 1980 en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis se rapportent aux inconvénients des situations monopolistiques dont bénéficiaient les entreprises et les opérateurs publics ou privés. Les abus de monopole ont été condamnés par les théoriciens des « marchés contestables et soutenables » qui ont jeté les bases des politiques de « démantèlement » et de « déréglementation » (Baumol, Panzar, Willig, 1982). Le pouvoir de monopole et les asymétries d'information qui lui sont bénéfiques, peuvent conduire à des abus de position dominante, c'est-à-dire à la confiscation de « rentes de situation » par la pratique de prix abusivement élevés, préjudiciables au consommateur, source de gaspillages et d'inflation. Pour rétablir la rentabilité de l'activité en question, les entrées sur le marché doivent être libres et les sorties sans coûts. Ce qui signifie que toute barrière à l'entrée (due à la législation ou à un abus d'ordre économique) doit être bannie et, à l'opposé, toute entreprise désirant quitter le marché peut le faire sans perte en capital. Une telle situation est optimale (soutenable) lorsque aucune firme en place ne travaille à perte et lorsque aucune firme parmi les entrants potentiels ne peut réaliser un profit supérieur.

L'équilibre ainsi établi suppose que, par rapport à une structure de coûts donnée, aucune rente de monopole n'est réalisable, même si l'offre ne peut être satisfaite que par une seule entreprise. Dans ce dernier cas, la pression de la concurrence potentielle oblige le monopole à être efficace et innovant. Ceci suppose aussi que la concurrence parfaite (transparente et ouverte) entre entreprises en place et entre celles-ci et les prétendants éventuels soit à tout moment assurée. Le rôle des pouvoirs publics doit se limiter à assurer les conditions de libre entrée et sortie et à évaluer les segments des réseaux qui doivent être nationalisés ou... subventionnés (essentiellement les différentes infrastructures) et ceux qui doivent être ouverts à la concurrence (essentiellement les services). L'Etat prend alors en charge les coûts sociaux irréversibles, supportés par tous les opérateurs (réseaux ferrés, aéroports, câbles et satellites, etc.), et laisse au privé la charge de faire du profit.

Ainsi l'implication économique de l'État s'accroît, augmentant du même coup les coûts bureaucratiques de fonctionnement de son appareil de contrôle, de sanction et de surveillance. La politique de concurrence doit assurer la "soutenabilité" des marchés ou encore entretenir la menace de concurrents potentiels en garantissant l'efficacité des entrées-sorties (hit and run). Ceci permet la réalisation sur les marchés de prix d'équilibre (identiques à ceux obtenus sur un marché parfaitement concurrentiel) donc qui ne laissent à l' (ou aux) entreprise(s) en place aucun "profit de situation" (cf. si les entreprises installées sur le marché étaient tentées de pratiquer un prix supérieur, elles déclencheraient aussitôt l'entrée des imitateurs). L'État a alors pour rôle de gérer et organiser la concurrence. Il finance les infrastructures (réseaux de télécommunications, aéroports), et prend en charge plus globalement toutes les sources de dépenses irréversibles -sunk costs- (c'est-à-dire les dépenses nécessaires pour entrer dans une industrie qui ne peuvent être récupérées en cas de sortie) susceptibles de gêner l'entrée ou de rendre la sortie des entreprises coûteuses : par exemple, la recherche fondamentale, l'éducation de base.

Ces sources de dépenses irréversibles, productrices d'externalités, s'apparentent précisément aux "nouveaux facteurs de production" (le capital public, le capital humain, le capital technologique) qui sont, selon les économistes néokeynésiens, à l'origine de la croissance auto-entretenue. Ces facteurs de production ont la particularité de générer des externalités et de fait, leur rendement privé est inférieur à leur rendement social. Les "conseils" en matière de politique économique qui en découlent rejoignent alors les objectifs des théories libérales : l'État doit améliorer le fonctionnement des marchés et gérer les externalités (voir notamment les modèles de Lucas -1988- et de Romer -1990). Plus encore, dans le modèle de Barro (1990), les dépenses publiques ont un rôle moteur et l'État, de gérant des externalités devient un fournisseur de biens publics : l'investissement dans le capital public, c'est-à-dire dans l'ensemble des infrastructures possédées par les collectivités publiques (transports, télécommunications) mais aussi dans les autres biens et services fournis par les collectivités publiques, comme la sécurité et l'éducation sont à l'origine d'effets multiplicateurs sur les investissements privés. L'action de l'État est indispensable au bon fonctionnement du marché. C'est à ce paradoxe qu'aboutissent les théories libérales, combinées avec le néo-keynésianisme.

Mais, si les théoriciens de la croissance endogène, tout comme ceux des marchés contestables mettent l'accent sur l'amélioration du bien-être via l'intervention étatique, on est loin du soutien à la demande qui sous-tendait le développement de l'État Providence, dans le contexte particulier de l'après seconde guerre mondiale. L'État s'intéresse en premier lieu (du fait de ses contraintes budgétaires notamment) au bien être privé en menant une politique d'offre favorable aux détenteurs de capitaux (ce qui n'exclut pas, nous y reviendrons, les pratiques clairement néomercantilistes). En contrepartie de la création de ce nouveau cadre d'accumulation, il attend que son soutien se traduise par le renforcement et l'expression du patriotisme des propriétaires de capitaux (par la création d'entreprises, d'emploi, par l'innovation et le renforcement de la compétitivité). Mais comme l'expliquait déjà K. Marx mais aussi plus récemment Joan Robinson, les entreprises ne témoignent aucun patriotisme envers leur État d'origine. Celles-ci "ne témoignent de patriotisme que vis-à-vis du capitalisme en tant que tel et ne font aucune distinction entre la production intérieure et extérieure" (1979, p.92) et disposent de leurs bénéfices comme bon leur semble, qu'elles les rapatrient, qu'elles les placent, qu'elles les investissent ici ou ailleurs. Et ceci, d'autant plus que leur champ concurrentiel s'agrandit et que la pression de cette concurrence se fait plus forte.

## CADRE LIBERAL D'ACCUMULATION ET FINANCIARISATION

### *Marchéisation et financiarisation*

La justification théorique et politique de la privatisation et de la marchéisation des services publics a cependant connu de très fortes critiques de la part même de certains économistes libéraux. Alors que l'heure est à la conception de l'économie comme une sorte de maillage d'activités réalisé par la constitution de réseaux d'entreprises à activités et fonctions multiples, la théorie libérale prône la segmentation et le traitement différent des activités qui peuvent être pourtant réalisées par les entreprises et autres institutions le plus souvent collectivement. Alors pourquoi ce type de théories sur la re-réglementation libérale des services publics ? La réponse – libérale – ne s'est pas faite attendre. A l'approche de la marchéisation « pure », d'autres arguments théoriques, plus structurels et, dirions-nous, plus interventionnistes, viennent s'y joindre : la déréglementation est nécessaire mais non suffisante. Elle n'est que le premier pas vers l'efficacité des marchés et de l'économie dans son ensemble. Dans un deuxième temps, le marché guidera les actions et stratégies des firmes, lesquelles poussées par les besoins de rentabilité financière immédiate de leurs investissements et opérations de rachat, de fusion, de prise de participations doivent s'organiser pour satisfaire (et même créer) une demande à renouvellement rapide. La finance donc conduira les

firmes à former des réseaux ; eux-mêmes issus de la segmentation des activités autrefois monopolistiques. Par exemple, dans le cas des télécommunications, nous avons en amont les installations d'infrastructure et les équipements ; en aval les services se multiplient pour faire de la téléphonie et de l'informatique un tout indissociable. C'est ainsi alors que prend forme le nouveau cadre d'accumulation du capital dans les grands pays industriels.

Par cadre d'accumulation nous entendons les formes, les modalités, les moyens de concurrence et de coopération entre les agents économiques qui permettent la réalisation du procès de production, c'est-à-dire la mise en conformité des rapports sociaux de production avec les forces de production (Uzunidis, 2000 et 2002). Ce cadre nécessite l'intervention de l'Etat qui appuie et garantit la formulation, et veille à l'application, d'un ensemble cohérent de règles en vue d'organiser les activités économiques, publiques et privées, permettant l'accumulation du capital. Le rôle de l'Etat dans la régulation de la production capitaliste et des marchés est indispensable et précis. L'Etat doit accompagner avec la plus grande détermination et le plus subtil encadrement la mutation d'un système de financement et de risque assuré par les banques et l'Etat en un système où le financement est assuré directement par les épargnants et où la « valeur » est fixée en Bourse. La rentabilité financière des titres d'une entreprise conditionne sa stratégie d'investissement et de croissance.

Le dogme idéologique apparu dans les pays anglo-saxons au début des années 1980 repose sur l'idée que les Etats ne sont plus en mesure de gérer l'économie et qu'il faut pour dynamiser l'accumulation, donner la primauté à l'initiative individuelle et à l'esprit d'entreprise. Les réglementations sont ainsi jugées néfastes : seul le marché financier libéré et développé peut accroître l'efficacité de l'appareil productif et améliorer le bien-être général dans l'économie mondiale. Plus le marché financier est développé et accessible, plus nombreuses sont les sources de financement, moins l'investissement sera coûteux, plus saine sera la croissance. La suppression de l'encadrement du crédit et de l'administration des taux d'intérêt d'endettement, ainsi que la levée du contrôle de change ont favorisé la création d'un vaste marché mondial de capitaux dont la circulation a été facilitée par la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mais l'Etat a aussi ses raisons de transférer au privé plusieurs de ses fonctions de l'après guerre que la raison du secteur public n'ignore pas.

La segmentation des services publics marchands ou semi-marchands et leur vente aux enchères au privé (lui-même régi par une forte concurrence), ainsi que la privatisation des infrastructures, trouvent, en effet, leurs origines dans la réponse donnée par l'Etat aux problèmes des déficits publics structurels creusés durant les années 1970 et amplifiés par les chocs pétroliers contribuant (si l'on suit le raisonnement de l'école « monétariste », Milton Friedman en tête) à la hausse incontrôlable du niveau des prix. La financiarisation de l'économie a été provoquée par la titrisation des dettes publiques et privées, par l'appel systématique (du public et du privé) à l'épargne captée par les marchés financiers et, bien entendu, par les privatisations et autres ouvertures de capital, des entreprises publiques, riches en actifs marchésés. Tout ceci dans un contexte de libre circulation de capitaux et de fixation en Bourse des cours monétaires.

Les nouvelles politiques libérales de déréglementation des marchés et de privatisations ont ainsi contribué à la « globalisation financière » et au « gonflement » des marchés financiers (Plihon, 2002) jetant les bases de la corporate – financial – governance. La montée en puissance des investisseurs institutionnels (banques, assurances, fonds de placement, etc.) en tant qu'intermédiaires financiers spéculant sur les « valeurs » et façonnant leurs cours ont généré le « capitalisme actionnarial ». Les fonds de pension et autres gestionnaires par tiers (mutual funds) exigent de l'Etat de poursuivre la privatisation des entreprises et services publics pour bénéficier des nouvelles occasions de placement et de drainer ainsi une partie de l'épargne publique vers la

Bourse. Ils exigent aussi la transformation du capital social en capital privé, via un système d'assurances et de retraites privé (fonds de pension).

La surchauffe boursière grâce à la vente des entreprises publiques au privé peut être appréciée par les montants engagés (*Le Monde*, 9 avril 2002). Selon l'OCDE, le montant des privatisations « pures » en Europe communautaire (15 pays) s'élèverait à 563 milliards d'euros pour la période 1984-2000. Durant la décennie 1990, ce montant est proche 744 milliards d'euros pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Les privatisations de par le monde seraient de l'ordre de 1100 milliards d'euros ! L'Etat se désiste, les fonds de placement (essentiellement américains) prennent le relais : selon la Banque de France, les 40 entreprises qui constituent la référence de l'indice boursier de la place de Paris sont détenues à hauteur de 37% par les mutual funds étrangers.

Le nouveau cadre légal – libéral – d'accumulation ainsi tracé signifie-t-il que la financiarisation de l'économie – publique – a enlevé à l'Etat tous les moyens d'action et d'intervention économiques ? Ou plus simplement, l'Etat-providence et l'Etat industriel ont-ils cédé leurs places à un Etat dont la fonction principale est la régulation directe de la socialisation de la production capitaliste au profit des possesseurs de capitaux ? Si c'est le cas, il s'agit alors d'un choix politique fort, d'un choix de classe...

Le comportement financier et marchéisé de l'Etat en matière de la formation et de l'accumulation du capital se confond de plus en plus avec celui des grands groupes industriels et financiers et les liens forts d'interdépendance entre ces organisations de poids justifient le transfert de ressources du public vers le privé. Ceci par deux moyens : a) par la formulation d'une politique d'innovation, c'est-à-dire de promotion de tous les moyens scientifiques de recherche, de développement, d'application et de choix technologiques pour permettre l'élaboration de nouveaux produits et de nouveaux procédés dans l'industrie, fondée sur la socialisation des coûts et la privatisation des bénéfices ; b) par l'application des politiques de valorisation des profits boursiers assorties d'une faible taxation des plus-values selon le principe de *total shareholder return guarantee*.

### *Finances et réseaux, quel Etat ?*

Ce double processus d'accumulation (marchéisation et financiarisation des services publics), produit conjointement par le public et le privé, a illuminé la pensée économique libérale depuis deux décennies jusqu'à réhabiliter, comme nous l'avons souligné plus haut, l'intervention publique dans les domaines qui génèrent des ressources appropriables et cruciales pour la réalisation de profits privés : par exemple, dans la recherche-développement, où le stock de connaissances ne s'amortit pas et où la production de chaque entreprise peut bénéficier de l'ensemble de la connaissance disponible ; dans la formation du « capital humain » aussi, où les qualifications et les compétences des uns profitent aux autres et... aux employeurs.

L'intervention étatique dans la gestion de la socialisation de la production capitaliste à des fins d'accumulation privées (l'essence même du nouveau cadre d'accumulation) peut prendre différentes formes : le drainage d'épargne vers les activités qui génèrent des ressources appropriables individuellement ou collectivement par des intérêts privés ; la création de mécanismes permettant la ré-appropriation privative du rendement de l'investissement en infrastructures économiques (p. ex. recherche scientifique, santé, moyens de communication, etc.) ; la mise en œuvre de procédures de coopération entre entités publiques et privées dans le but d'assurer financièrement la faisabilité d'un projet d'investissement privé susceptible d'avoir des retombées économiques d'une large échelle (voir théories de la « croissance endogène » : Lucas, Romer, Barro ; pour une présentation claire et synthétique de ces théories Guellec et Ralle, 1995 ; Aghion et Howitt, 1998).

Le réseau est ainsi réintroduit dans la pensée économique contemporaine (M. Castels, 1996, 1997, 1998). Mais cette fois, le réseau devient le terrain des jeux financiers. Le réseau se déploie alors comme forme d'organisation privée (ou marchandisée) d'instrumentalisation de tout service collectif. Mais, les analyses contemporaines en termes de réseaux ignorent souvent les rapports de force et de domination qu'exercent les grandes firmes sur le travail et sur l'Etat. La formation d'un réservoir de capacités productives appropriables à tout moment par les entreprises est considérée désormais par les économistes libéraux comme l'aspect fondamental de l'intervention étatique dans l'accumulation. Concernant plus particulièrement l'innovation, fondement de l'accumulation, suivons le raisonnement des Branscomb et Keller (1998) : constatant que la création et la diffusion de connaissances accroissent les performances d'une économie nationale (et des grandes entreprises qui la composent), ils avancent l'idée que la traditionnelle politique scientifique et technologique (axée sur le financement et la réalisation de grands programmes de recherche et de développement, essentiellement, dans les domaines de la défense, de l'énergie, de l'espace ou de la médecine) a été substituée par la politique de recherche et de l'innovation. Cette politique pour être fructueuse sur le plan de la compétitivité doit viser autant la réalisation des programmes de recherche publics ou financés sur fonds publics que la diffusion aux « utilisateurs » (les entreprises concurrentielles) de leurs résultats. L'Etat doit garantir l'efficacité des procédures de privatisation (la « valorisation ») par la réglementation (protection de la propriété industrielle, lois anti-trust, etc.), la fiscalité, le budget, etc. dans le but de favoriser l'accumulation du « capital social ». Par ce terme, les économistes américains proches du parti démocrate conceptualisent les processus de transfert de valeur d'une entreprise à une autre, des institutions publiques vers les entités privées (sans que la référence aux effets de domination et d'inégalité soit explicite, sauf dans le cas du monopole, c'est-à-dire dans la sphère commerciale. Ils acceptent de discuter des positions discriminatoires et contraignantes liées à l'innovation, à la taille et à la mobilisation de capitaux) ; ils conceptualisent aussi la formation d'un « stock » (réservoir) de ressources mises en commun lors de cette coopération multiforme, multifonctionnelle et multipartenariale.

Mais quel crédit doit-on accorder à cette version avancée de la pensée libérale adossée à l'analyse systémique qui passe sous silence les rapports de pouvoir qui se nouent lors de l'appropriation privative des ressources scientifiques, de la création des « nouvelles combinaisons productives », de la réalisation et de la répartition des profits ? Ne serait-il pas aussi plausible de revenir aux débats sur le monopole et sur les externalités qu'il entraîne ou qu'il bénéficie pour discuter de la « brèche » que le pouvoir financier des firmes a créé dans la théorie néo-classique (J. Robinson, 1976, p.172) ? Le fait est que le nouveau cadre d'accumulation favorise l'expansion du capital des grandes entreprises au même titre qu'il assure sa mise en valeur et sa fructification (innovation, ouverture des marchés, profits) sur un plan national, mais aussi international. C'est pour cette raison probablement que la jonction (lourde en conséquences théoriques et idéologiques) entre marchandisation des services publics (par la « segmentation ») et centralisation du capital via la constitution de ces fameux réseaux n'a pas été clairement établie dans la théorie néo-libérale contemporaine.

Les exemples de ces rapports de force et des mesures explicites des Etats pour protéger les marchés et la stratégie industrielle souvent ambitieuse des (très souvent) anciens monopoles (publics ou non) sont nombreux : aux États-Unis, rappelle Bellon (1993), la déréglementation du marché est allée de pair avec l'arrêt de certains types de politiques antitrusts (ex : résolution des poursuites contre ATT et IBM au début des années 1980 et ouverture à la concurrence des marchés de ces entreprises). De même, les exceptions à la règle commune antitrust se multiplient. L'intervention de l'État vise alors non pas à empêcher mais au contraire à favoriser les rapprochements industriels dans les cas suivants : lorsque la concurrence étrangère menace les entreprises américaines, lorsque les rapprochements concernent les activités de RD (la liberté d'association industrielle est légalisée en 1984) ou encore pour favoriser la régionalisation bancaire. La politique industrielle et commerciale

refait aussi son apparition lorsque la nécessité l'oblige. Le récent conflit opposant l'Europe, les États-Unis et le Japon au sujet de l'acier illustre parfaitement la continuité des politiques néomercantilistes visant, comme Joan Robinson l'avait déjà montré dans les années 1970, à avantager l'économie nationale au dépend des économies étrangères (voir Uzunidis, Laperche, 2002).

Il en est de même en Europe, où l'heure est aujourd'hui aux exceptions et à l'appui de l'État pour protéger certains secteurs et les services publics, dans le but d'assurer la compétitivité européenne. La politique industrielle est ainsi réhabilitée par la Commission européenne, d'autant que le contexte actuel est marqué par un intérêt renouvelé pour l'économie "matérielle" qui s'explique par l'éclatement de la bulle spéculative qui s'était formée autour des activités immatérielles. Un assouplissement de la politique de concurrence est souhaité pour réduire le nombre des interdictions de rapprochements (ils n'ont pourtant été que de 18 sur un total de plus de 2000 en onze ans). Comme aux États-Unis, l'Europe ferme les yeux lorsque les entreprises sont confrontées à la concurrence étrangère, lorsqu'il s'agit de renforcer la capacité à innover en Europe ou de créer des infrastructures communes (voir *Le Monde*, 19 juin 2002).

### *Monopoles compétitifs, concurrence et croissance : les conséquences du nouveau cadre concurrentiel*

La concurrence n'est pas une fin. La théorie des marchés contestables stipule que si un marché devient contestable (par le biais de la déréglementation de l'activité correspondante), il va évoluer vers une configuration optimale ou une "structure naturelle de l'activité" pour reprendre l'expression de Baumol, Panzar et Willig, dans laquelle le nombre de firmes actives et la répartition de l'offre entre elles sont tels que le coût de production de l'offre globale est minimisé (Encoua, 1986). Dans les faits, la déréglementation a donné très rarement lieu à cette situation optimale. Trois effets successifs peuvent être identifiés (voir notamment Bellon (1993) pour le cas des États-Unis).

Dans un premier temps, le retrait de l'État et l'ouverture à la concurrence créent des opportunités pour de nouveaux concurrents. Les capacités de production augmentent et finissent par se trouver excédentaires. D'autant que l'ouverture du marché ne réduit pas simultanément le poids des anciens monopoles. En France par exemple, sur le marché de l'électricité, EDF (qui reste une entreprise contrôlée par l'État) détient toujours 85% du marché de l'électricité en dépit de l'entrée sur le marché de deux entreprises privées (Energie du Rhône, issu du rapprochement de Suez et de la Compagnie nationale du Rhône ; SNET, filiale du groupe public charbonnage de France, détenue à 30% par l'Espagnol Endesa). EDF bénéficie du faible coût de production de son électricité nucléaire qui l'avantage sur de nombreux appels d'offre, du maintien de son monopole sur le marché des particuliers et de la protection que lui apporte son statut public à l'égard du mouvement de concentration européen (*Le Monde*, 26 janvier 2002). En Allemagne, où l'ouverture du marché a pourtant été immédiate et totale (depuis 1998), c'est l'absence de mécanisme de régulation qui rend l'accès au marché coûteux et difficile. Il en est de même sur le marché des télécommunications sur lequel les opérateurs nationaux, bien que confrontés à des situations financières de plus en plus critiques, continuent à dominer leurs marchés respectifs.

Dans un second temps, la bataille concurrentielle entre les entreprises en place sur ces marchés se traduit par une baisse des prix, des efforts de différenciation par le biais d'une stratégie d'innovation et d'acquisitions internationales agressives. En ce qui concerne la guerre des prix, il faut remarquer la segmentation des marchés réalisée par les entreprises. L'exemple des télécommunications est sur ce point très révélateur. Selon l'autorité de régulation des télécommunications en France, sur le réseau commuté, la facture téléphonique des ménages a, à consommation égale, baissé de 10% entre 1996 et 2001. La baisse est de près de 30% pour les entreprises (*Le Monde*, 4 juin 2002). La baisse

des prix s'adapte donc à la solvabilité de la demande. Mais dans le même temps, les opérateurs, dorénavant libres d'offrir de nouveaux services (notamment liés à Internet, au téléphone mobile) ont stimulé la demande en s'appuyant sur de larges campagnes publicitaires. Les nouvelles technologies de processus (nouveaux moyens de communication) deviennent de véritables besoins sociaux. L'effet de "démonstration" des classes sociales les plus élevées a joué sur les classes moyennes et défavorisées, avec pour résultat un accroissement de la facture de télécommunications pour l'utilisateur de base. Pour offrir ces nouveaux services et grâce à la financiarisation des services publics, les opérateurs ont dû multiplier les acquisitions nationales et internationales. L'ouverture de leur capital aux investisseurs a séduit bon nombre de petits épargnants attirés par ces "valeurs sûres" mais l'éclatement de la bulle spéculative a accru les difficultés des entreprises tout en réduisant en fumée l'épargne constituée (souvent dans l'optique du financement des retraites) par les petits épargnants.

Il résulte de ces transformations dans un troisième temps, une série de difficultés financières des entreprises en place, anciennes et nouvelles venues, conduisant à la faillite de nombreuses d'entre elles (voir par exemple aux Etats-Unis les faillites de PanAm, de People express, les grandes difficultés actuelles de United et de US Airways ; en France, voir par exemple l'endettement important de France télécom, qui atteint en juin 2002 environ 70 milliards d'euros). Les difficultés des entreprises et la nécessité de mettre l'accent sur la rentabilité ont des effets négatifs sur les consommateurs. En Europe, dans le secteur aérien, la multiplication des vols a entraîné des nuisances importantes sur l'environnement (externalités négatives). Dans le domaine de l'eau, la qualité s'est détériorée et les prix augmentent. Dans les chemins de fer, la multiplication des accidents (cf. expérience britannique) accroît les doutes sur les vertus de la déréglementation et de la privatisation. Dans le domaine des services postaux, la suppression des guichets dans les zones les plus reculées remet en question la notion de service public universel... Les coûts sociaux de la déréglementation se traduisent aussi par un accroissement massif des licenciements dans tous les secteurs ouverts à la concurrence. Pour faire face aux difficultés engendrées par les impératifs de rentabilité, les entreprises se rapprochent et reconstruisent (en s'alliant, en fusionnant etc.) des situations oligopolistiques ou monopolistiques...

La concurrence enfante le monopole, expliquait Karl Marx. Son analyse de la concentration/centralisation du capital est fondamentale pour comprendre les mutations des services publics dont les 30 dernières années ont été le théâtre. Cette analyse, comprise par certains économistes venus de la méthode néoclassique (Comme Joseph Schumpeter ou Joan Robinson) est fondée sur la prise en compte des rapports conflictuels qui se nouent entre le travail et le capital et entre les capitaux, délibérément rejetés ou sous-estimés par les analyses libérales ou keynésiennes actuelles. Ce qui explique les failles de leurs analyses au regard des évolutions des marchés déréglementés.

Appropriation des ressources publiques et réseaux : le poids des grandes entreprises. Répétons-le, en vertu des nouvelles théories de la concurrence (marchés contestables) et de la croissance (nouvelles théories de la croissance endogène), l'État doit à la fois prendre en charge les coûts irréversibles (infrastructures, RD, capital humain, environnement...) pour favoriser la libre entrée et sortie des entreprises et créer un cadre favorable à l'accumulation des capitaux privés ; ce qui stipule un retrait de l'État entrepreneur et une libéralisation des marchés pour favoriser la création des réseaux privés. Si les rapports sociaux contradictoires du capital et du travail sont réintroduits dans l'analyse, il devient clair que toutes les entreprises (quelle que soit leur taille et leur puissance financière) ne bénéficient pas dans les mêmes conditions de ce nouveau cadre d'accumulation. L'exemple de la recherche-développement est à cet égard significatif. L'État doit, selon les théories de la croissance endogène prendre en charge les dépenses de recherche fondamentale et financer l'enseignement de base des individus. Les capacités scientifiques et techniques ainsi produites doivent en théorie bénéficier aussi bien aux petites qu'aux grandes entreprises. Elles pourront puiser

librement dans le stock de connaissances fondamentales et bénéficier d'un personnel instruit et potentiellement polyvalent. Dans les faits, de nombreuses études montrent que ce sont les grandes entreprises qui, grâce à leur puissance financière, scientifique et technique ont plus de capacité à s'approprier ces ressources publiques et à attirer les salariés les plus qualifiés (voir Laperche, 2001).

De la même manière, le retrait de l'État, plus marqué dans les activités de recherche appliquée a pour but de favoriser les coopérations entre activités de recherche publique et privée, soit la création de réseaux scientifiques et techniques privés (voir à ce sujet les transformations engendrées par les politiques de privatisation de la recherche dans les pays industriels). Là encore, les grandes entreprises bénéficient de la puissance acquise par des années de protection publique et sont souvent celles qui dominent les réseaux ainsi constitués, utilisant les petites entreprises comme sous-traitantes ou comme laboratoires d'innovation, bien vite récupérées lorsque leur rentabilité est manifeste. Les nouvelles politiques publiques de la science font de celle-ci une force productive essentielle à la compétition entre entreprises de grande taille (voir Uzunidis, 2002).

Quelle croissance à long terme ? Les nouvelles formes d'intervention de l'État doivent en théorie assurer la croissance auto-entretenu (croissance endogène). Mais le coût pour l'État de la construction de ce nouveau cadre d'accumulation est important : l'État doit à la fois financer les infrastructures et soutenir la reconversion des entreprises, notamment des anciens monopoles dont il détient souvent une part importante du capital. Lorsque ces entreprises, sous l'effet de la concurrence, sont en difficulté, c'est l'État qui est appelé à l'aide (voir le cas de France Télécom). Les dépenses engendrées par la création d'un cadre favorable aux investissements privés (ex : soutien aux capital-risque pour la création d'entreprises nouvelles : par exemple, en France les dépenses annuelles de l'État pour aider les starts-ups s'élèvent à environ 300 millions d'euros par an, ce qui inclut les dépenses liées à la création d'incubateurs, le capital-risque public, mais sans compter les aides fiscales...) pèsent sur les budgets publics. En conséquence, l'État est amené à délaissier certains pans d'activités qui font pourtant partie (de l'avis mêmes des théoriciens de la croissance endogène) de ses prérogatives. C'est le cas par exemple dans les activités de RD.

Les dépenses prises en charge par l'État, dans tous les pays industriels, décroissent. Si la recherche fondamentale n'est pas la plus concernée par cette réduction des financements publics, sa marchandisation prend d'autres formes. Les universités sont soumises à de nouvelles formes d'évaluation fondées sur des critères marchands (nombre de contrats avec des entreprises, nombre de brevets déposés, création d'entreprises à partir de la recherche) qui déterminent leur reconnaissance et le montant des ressources allouées par l'État. Ce faisant, les institutions de recherche (universités, laboratoires publics) sont amenées à progressivement délaissier les recherches fondées sur la seule curiosité pour se consacrer à des recherches pouvant être valorisées (voir notamment Laperche, 2003).

Les effets de la création de ce nouveau cadre d'accumulation peuvent donc se révéler contradictoires avec les objectifs fixés par les théories. En effet, si le progrès technique est dorénavant reconnu comme un facteur déterminant de la croissance et non plus résiduel, le faible intérêt pour les mécanismes économiques et sociaux de sa création (notamment le rôle clé joué par la recherche fondamentale dans la création d'objets et de procédés nouveaux, que sa mise en réseau peut conduire à sous-estimer) peuvent contribuer à réduire à terme le fond commun de connaissances qui sert aux entreprises pour renforcer et affirmer leur force technologique et qui sert aussi à promouvoir la croissance auto-entretenu. Encore une fois, c'est l'approche étriquée des analyses actuelles qui risque de compromettre les effets attendus des théories.

De manière plus générale, le financiarisation des services publics les transforme en vastes champs d'accumulation et de spéculation qui alimentent l'incertitude boursière et économique. Cette



incertitude est aussi, au lendemain de scandales financiers et de l'éclatement de bulles spéculatives, à l'origine de la formation de nouvelles barrières sur les marchés dominés par les entreprises en place : celles qui sont les plus solides et qui bénéficient du soutien des politiques publiques. L'entrée sur ces marchés devient alors difficile et coûteuse...

Les nouvelles formes d'intervention publiques pour créer le cadre d'accumulation libéral ne sont pas alors aussi efficaces que les modèles le prévoient : dans les faits, les investissements publics très importants dans les infrastructures, dans la création d'un environnement favorable aux investissements privés n'ont pas, du fait de l'incertitude créée par la concurrence capitaliste, les effets d'entraînements escomptés.

## CONCLUSION

La marchandisation du secteur public s'inscrit dans un double processus qui met en rapport étroit la faillite de l'Etat social et la crise du système d'entreprise fondé sur l'accroissement myope de l'échelle de la production. Par la financiarisation, l'Etat cherche à réduire ses charges et les grandes entreprises explorent des nouveaux gisements de profit. Mais ce faisant, la logique financière rend caduque la notion de « services à la collectivité ». Poser la question des services publics et de l'Etat, c'est d'abord poser celles de la logique sociale et du mode de régulation. Il existe une rationalité individuelle et une rationalité collective, interdépendantes, mais irréductibles l'une à l'autre. L'une se réfère aux intérêts individuels ; l'autre à l'intérêt général. Celle-ci est chargée des biens collectifs (les infrastructures...), de l'utilité sociale (santé, éducation...) et des droits fondamentaux des individus (liberté, sécurité, égalité devant la loi et dans l'accès aux biens communs...). Chacun de ces champs se définit donc par ses fonctions (Passet, 2000). Il est évident qu'à l'heure actuelle cette conception des services publics n'a plus cours. Les biens collectifs entièrement ou partiellement sont transférés au privé en tant que marchés et, surtout, en tant que domaines de valorisation.

Les grandes entreprises deviennent, à travers des relations de pouvoir et de puissance financière, des lieux de convergence de la science, des techniques et des capitaux qu'elles combinent pour alimenter leurs processus d'innovation. Pour passer du stade de la concentration de la production au stade actuel de l'intégration contractuelle de la propriété centralisée, le capitalisme a inventé un nouveau cadre d'accumulation ; les politiques économiques de « contestation des monopoles », de privatisation, de gestion souple du travail, de financiarisation et d'intégration internationale ont dans une certaine mesure réussi à dévaloriser des capitaux anciens, mais elles ont aussi créé le cadre de titrisation et de marchandisation de tout patrimoine individuel et collectif (science, éducation, santé, communication...). Au même moment, l'Etat veille à ce que les entreprises bénéficiant de la privatisation soient dispensées de la « charge de toute mission de service public ». Les subventions reprennent alors de plus bel au gré des contestations populaires (des usagers se plaignant de la cherté, de l'inaccessibilité ou de la qualité médiocre du service vendu), afin que « un minimum de service social » soit assuré sans que la rentabilité de l'entreprise soit affectée. La puissance régulatrice de la finance crée ainsi un cercle vicieux de subventionnement (au profit des grandes entreprises privées) et de dégradation (au détriment des usagers) des services publics. L'exemple récent de re-nationalisation de l'exploitation du réseau ferré britannique est révélateur des limites de la décollectivisation du service rendu.

La régulation actuelle "court-termiste" de l'économie suppose l'intervention économique et financière directe, mais aussi ponctuelle de l'Etat là où, et à chaque fois que, les fondements de l'accumulation menacent de craquer, après le passage de l'ouragan de la marchandisation et le tarissement du profit qu'elle a engendré (communications, éducation, santé, services économiques et sociaux, etc.). Elle suppose une intervention réglementaire de plus en plus lourde pour assurer et

rassurer l'expansion de grandes fortunes à travers les jeux mondiaux de concurrence et de la finance et pour permettre à un quelconque épargnant de... signer une hypothèque : mélange de Keynes et de Friedman !

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGHION P., HOWITT P., *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- BARRO R.J., Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth, *Journal of Political Economy*, vol.98, n°5, 1990.
- BAUMOL W., PANZAR J., WILLIG R., *Contestable Markets and Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace, New York, 1982.
- BELLON B., Cent ans de politique antitrust aux États-Unis, *Revue d'économie industrielle*, n°63, Premier trimestre, 1993.
- BRANSCOMB L., KELLER J. (ed.), *Investing in Innovation*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- CASTELLS M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*, (trois volumes), Blackwell, 1996, 1997, 1998, Oxford.
- COPPIN O., Le milieu innovateur, une approche par le système, *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, n°16, Paris, 2002-2.
- CURIEN N., GENSOLLEN M., *Economie des télécommunications, ouverture et déréglementation*, Economica, Paris, 1992.
- DUHARCOURT P., Les enjeux de la modernisation des services publics, *La Pensée*, n°310, 1997, Paris.
- ENCOUA D., Réglementation et concurrence : quelques éléments de théorie économique, *Economie et prévision*, n°76, 1986.
- GUELLEC D., RALLE P., *Les nouvelles théories de la croissance*, Repères, La Découverte, 1995, Paris.
- Innovations, cahiers d'économie de l'innovation*, n° spécial "L'économie du siècle, points critiques de l'accumulation", n°17, 2003-1.
- LAPERCHE B., Potentiel d'innovation des grandes entreprises et État, argumentation évolutionniste sur l'appropriation des informations scientifiques et techniques, *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation* n°13, Paris, 2001-1.
- LAPERCHE B., Les critères marchands d'évaluation du travail scientifique dans la "nouvelle économie". La science comme "force productive" et "outil marketing", *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation* n°17, Paris, 2003.
- LEVEQUE F., *Economie de la réglementation*, Repères, La Découverte, Paris, 1998.
- LUCAS R.E., On the mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, n°22, 1988.
- PASSET R., Contre les privatisations, une économie plurielle, *Le Monde diplomatique*, mai 2000, Paris.
- PLIHON D., *Le nouveau capitalisme*, Dominos, Flammarion, Paris, 2002.
- ROBINSON J., *Hérésies économiques* (1971), Calmann- Lévy, Paris, 1976.
- ROBINSON J., *Développement et sous-développement*, Economica, Paris, 1979.
- ROMER P., Endogenous Technical Change, *Journal of Political Economy*, vol.98, n°5, 1990.
- UZUNIDIS D., Cycles, innovation et changement social, *La Pensée*, n°323, 2000, Paris.
- UZUNIDIS D., *Current Factors Which Make Science a Productive Force*, International Working Group on Value Theory, Boston, 15-17 mars 2002.
- UZUNIDIS D., LAPERCHE B., *Power of the Firm and New Mercantilism. An Analysis based on Joan Robinson's Thought*, Seventh International Post-Keynesian Workshop, UMKC, Kansas City, 29/06 - 3/07/ 2002.