

L'avenir des entreprises publiques en France : Contrôle et régulation

par Jean Saint-Geours

INTRODUCTION : L'ÉTAT ET LE CONTROLE

La création et la conduite d'entreprises publiques en France, à partir de la grande dépression, procèdent d'une volonté de doter l'Etat de moyens directs de contrôle et d'orientation des activités économiques et financières. Le concept et l'action de régulation n'étaient pas encore en usage en l'absence d'approche systémique de l'économie et de la Société. Cependant, nous nous sommes rapidement éloignés de ces origines. Les fondements et les conditions d'existence du secteur public ont en effet été bouleversés au cours des quinze dernières années par les conséquences véritablement révolutionnaires de la nouvelle configuration des forces politiques dans le monde et du mouvement de l'économie opéré par la conjugaison dynamique des explosions techniques, des libéralisations et de la modification des rapports sociaux. L'extension du champ de la compétition, l'omniprésence des réseaux — d'observation, de communication, de décision —, mais surtout la nature pour ainsi dire "libertaire" de l'information aujourd'hui, constituent ainsi des facteurs puissants de remise en cause de l'appropriation publique de moyens de production.

Je définis l'Etat comme la puissance publique à caractère multiforme et non comme une entité abstraite. Et j'avance que le propos de "régulation" n'était pas absent de la démarche de cet Etat, même s'il n'était pas formulé. J'associe les deux mots — contrôle et régulation — car la dialectique des concepts qu'ils désignent me paraît sous-tendre l'évolution actuelle et prévisible des institutions. Mais, comme souvent dans une telle occurrence d'instabilité, les circonstances et la diversité des points de vue font varier le sens des mots. Il conviendra donc, chemin faisant, d'en serrer la définition et le contenu sémantique.

Dans telle circonstance, l'Etat entend donc "contrôler" une activité, une entreprise importante, une fonction économique, jugées essentielles pour la vie de la Société (ou, d'un autre point de vue, pour la vie de la nation). Exemples : l'énergie, la création monétaire par le crédit bancaire, les transports. Sa démarche est mue par des considérants idéologiques — socialismes traditionnels, marxisme de 1880 à 1980, grosso modo — ou pratiques, relevant par exemple de la thérapeutique des crises par la nationalisation d'une importante entreprise malade. Une des idées maîtresses est aussi de modifier le rapport salarial, ou même de l'abolir, en situant les décisions dans le collectif des travailleurs.

On est ainsi frappé par la multiplicité des motifs, mais aussi par la diversité des solutions.

A- Multiplicité des motifs

Rappels

- Établissement d'un service public des chemins de fer par la création de la SNCF, société d'économie mixte
- Renflouement de la BNC et de la Société Générale pendant la grande crise en raison de l'impact sur l'existence des entreprises et le sort des déposants
- On s'est efforcé en l'occurrence d'éviter une crise financière systémique. De même, la crise d'octobre 1987 aux Etats-Unis, résolue principalement par injection de liquidités par le système fédéral de Réserve ; ou encore le sauvetage par l'Etat US du système des *savings & loans* : 145 milliards de \$ et le sauvetage récent de LTMC organisé par le système fédéral de réserve américain.
- En France, parce que secteurs jugés essentiels pour l'économie et l'indépendance nationale : pétrole — CFP, puis Elf —, Sidérurgie, Bull, etc...

B- Diversité des formes d'intervention

- Appropriation complète — 1945 et 1981 en France
- Organisation d'une économie mixte (institutions conventionnées pour mission d'intérêt public au XIXème siècle sans Etat dans le capital (Crédit National, Crédit Foncier) — formules de 1936 (SNCF, CGT) pour associer intérêts privés
Il convient de noter que, quelle que soit leur forme juridique (établissements publics, vraies ou fausses sociétés anonymes, établissements de crédit spécialisés, ces entités relèvent généralement du droit commercial.
- Actuellement encore : utilisation de formules mixtes — Etat/marché financier — pour marier, dans un contexte d'abandon de positions monopolistiques (au moins transitoirement) l'intérêt public, le statut public des salariés et le recours au marché financier (ce point étant particulièrement significatif pour la suite).

La ligne de partage des solutions adoptées passe évidemment entre, d'une part, l'appropriation publique exclusive des moyens de production — de biens ou de services — et, d'autre part, l'action régulatrice par surveillance et réglementation. Il s'agit cependant toujours de se donner les moyens de "diriger". Par exemple, le "dirigisme" est une tendance forte (et contestée) de la politique économique entre 1945 et 1975, quand, d'ailleurs, le terme de "contrôle" est rarement employé parce qu'il évoque une vérification de nature bureaucratique.

Il s'agit donc de *contrôler* pour *diriger*, pour exercer le pouvoir économique au niveau de l'exécution afin de s'assurer de la conformité de celle-ci aux normes et directives de l'Etat. Dans le même temps, on vise à ne pas laisser ou à enlever cette capacité au marché ou à des groupes privés oligopolistiques, jugés incapables de mener l'économie et la société en fonction, aussi, d'objectifs sociaux et politiques ; plus précisément, on s'efforce de réguler la répartition des investissements, des facteurs de la production et des fruits de cette production.

À cet égard, le rétrécissement considérable et délibéré du secteur des entreprises publiques que nous observons n'est pas seulement un effet de la mondialisation "libérale". Il procède aussi, et peut-être même avant, de la constatation que l'appropriation par l'Etat de moyens de production s'est révélée à l'usage, un moyen peu efficace de contrôle ou même de régulation des systèmes économiques et sociaux. Je vais traiter successivement ces deux points, renvoyant à plus tard une réflexion plus approfondie sur la "régulation".

1. LES GRANDS CHANGEMENTS ET L'UTILITE DE L'ETAT

A- Je sélectionne d'abord rapidement — en risquant la banalité — ceux des *grands changements dans la constitution évolutive de notre monde* qui me paraissent pertinents au regard de notre prospective des entreprises publiques en France.

- a) **Des changements techniques (ou technologiques)**, qu'il s'agisse des moyens, principalement *les composants, mémoires et logiciels en informatique* ou d'ensembles finalisés tels que les satellites et télécommunications ou les réseaux d'information et Internet, bien sûr.
- b) **Des changements socioéconomiques** : meilleure productivité des systèmes fondés sur la liberté des initiatives individuelles et la compétition (au moins au-delà d'un certain seuil de formation et de stabilité sociale [à cet égard, avantage de la démocratie] bien que fondés sur une gouvernance conçue d'un point de vue essentiellement politique, administrée et centralisée.
- c) **En conséquence, libération, extension et prévalence des marchés de services et de biens**, lieux et surtout réseaux de transactions et de flux, rendus possibles par un enchaînement cumulatif, et suscitant une tendance générale à la déréglementation (des statuts, des produits, des opérations) déjà mentionnée, tendance lourde commencée dès le Traité de Rome
- d) Effondrement corollaire des solutions marxo-lenino-staliniennes... et prévalence du modèle des Etats-Unis

- e) Participe de cette tendance lourde des réseaux de relation et d'information à occuper tout l'espace du monde, en créant des interdépendances et de la complexité : le développement des systèmes non économiques d'éléments communs à l'humanité : santé, environnement, mers, météo.

B- Dès lors, pensent certains, *l'Etat n'a plus d'utilité*, voire de légitimité. Il ne faut pas tenter de gouverner — ni même de réguler — ces systèmes. Il est préférable de laisser faire, car ces systèmes sont capables de s'auto-organiser, de s'autoréguler.

Cette divergence fondamentale est vieille de plusieurs millénaires et il serait oiseux de s'y attarder si elle ne retrouvait aujourd'hui une forte actualité. Elle mérite ainsi un peu de réflexion.

Au XVIIIème siècle, à la naissance du monde moderne, Leibniz et Hume, puis Adam Smith, s'inspirant des Stoïciens et de Platon, ont affirmé la perfection — ou, plus exactement, le caractère inamovible — de l'ordre naturel, et les dangers qu'il y avait d'y toucher ou de s'en écarter.

"Ainsi [cit. Adam Smith, *Théorie des sentiments moraux*] les riches, jamais satisfaits, l'œil plus grand que le ventre, ne consomment pas beaucoup plus que les pauvres et, en conséquence, leur distribuent équitablement leur part, malgré leur égoïsme et leur rapacité naturelles engendrés par les améliorations dont ils sont les auteurs... Ils sont conduits par une main invisible à faire à peu près la même distribution des nécessités de la vie que dans le cas où la terre aurait été divisée en portions égales entre ses habitants, avançant ainsi, sans le vouloir ni le savoir, l'intérêt de la société et la multiplication de l'espèce".

C- Que constatons-nous cependant ?

Dans les domaines que j'appellerai, dans cet ordre d'idées, "naturels" — environnement, mers, forêts, terres arables, climats, santé, etc... —, le monde ne s'auto-organise pas. Sans doute, pour beaucoup, à cause de la présence de l'homme. Mais on ne saurait éliminer l'homme ; il fait partie de la nature, il se reproduit, il consomme, il bouge. D'où un besoin croissant de gouvernance des divers aspects de ce monde par des formes de régulation et, en l'occurrence, de régulation établie sur un plan international, à l'échelle de ce monde. Et en premier lieu, pour les prélèvements des hommes sur le système réputé naturel, et qui raréfient certains biens vitaux.

Nous constatons aussi des *ruptures et accidents systémiques* dans les domaines économique et financier — étroitement liés, bien sûr (investissements / récoltes / cracks boursiers / changes).

Ainsi, les effets de taille et d'interdépendances (globalisation, réseaux) provoquant contagion et généralisation : une des conséquences importantes de la libéralisation et de la globalisation a été par exemple d'articuler (d'enchaîner)

plus étroitement les problèmes de l'organisation et de la régulation du système monétaire et financier international et celui du fonctionnement régulier ("stabilité dynamique") des marchés de valeurs mobilières.

Ces marchés financiers sont peut-être efficaces pour donner à long terme sa vraie valeur à une action, mais ils ne se révèlent pas d'efficaces régulateurs de systèmes, peut-être parce qu'ils ne sauraient être parfaits... (discussion que je contourne).

2. ANALYSE CRITIQUE DE LA FORMULE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Si l'on veut tracer des orientations pratiques d'action en tenant compte de ces lignes d'évolution — qui tracent un cadre beaucoup plus exigeant que par le passé —, il est utile de s'appuyer sur *l'expérience* pour esquisser une *analyse critique de la formule des entreprises publiques en France*, telle qu'elle a été voulue et mise en œuvre depuis 50 ans.

Je rassemble ici les leçons de ce que j'ai vécu en tant que dirigeant (Crédit Lyonnais, Crédit National, CIC) ou administrateur (RATP, Renault, Aérospatiale, Elf-Erap, Paribas), afin de tirer des difficultés et imperfections rencontrées les leçons pour l'avenir⁽¹⁾.

1) Placées "en situation" et par vocation dans des circonstances historiques bien caractérisées⁽²⁾, *les entreprises publiques ont joué en France, pendant 40 ans, un rôle fondamental dans la restructuration du pays puis dans la construction d'une puissance moderne* en la projetant par des orientations décisives et structurantes, en matière d'énergie (nucléaire, pétrolière, gazière), d'aéronautique, d'espace, de télécommunications, d'exploration des océans, de transports et... Elles ont dans l'ensemble assuré une très bonne qualité des services publics, les investissements nécessaires étant réalisés, et des performances scientifiques et techniques de premier plan. Le principal échec des interventions publiques concerne l'informatique, ce qui n'est pas secondaire.

Un autre système aurait peut-être atteint les mêmes résultats, mais il est vain de refaire l'Histoire. Je pense que, dans un demi-siècle de formidables mutations, le secteur public a puissamment contribué à placer la France dans le peloton de tête des pays développés et à maintenir la paix civile, mise pourtant constamment en question par la décolonisation, la révolution agricole (sociale et technique) et l'urbanisation.

2) *Les défauts du système* sont cependant importants et, surtout, significatifs pour les options ultérieures, celles d'aujourd'hui et de demain.

a) Vocation souvent incertaine de l'entreprise publique ou du secteur plus ou moins nationalisé

⁽¹⁾ J'ai déjà consacré à cette appréciation la plus grande partie de mon livre *Pouvoir et Finance*, Fayard 1979.

⁽²⁾ C'est un des thèmes de la "Théorie de la régulation" à laquelle je me référerai bientôt.

- parce que trop générale, c'est-à-dire insuffisamment traduite en politiques spécifiques,
 - et souvent non conditionnée par des critères de gestion : productivité, prix et tarifs, profits, etc....
- b) À cet égard, insuffisance clarification entre les situations de monopole et les situations de concurrence du point de vue de la nature des services à rendre et de la fixation des prix.
- c) Prise en charge incertaine ou insuffisante par l'Etat-proprétaire de sujétions de service public. Les missions sociales qu'il impose à son entreprise n'ont fait que peu à peu l'objet d'évaluations adéquates.
- d) Dans le même ordre d'idées, l'utilisation des entreprises publiques pour mener la politique de maîtrise du niveau général des prix, la politique des revenus, le financement de l'économie, est souvent venue brouiller les bases d'une gestion raisonnée et normale.
- e) Absence quasi générale de prise en considération du capital. L'Etat-proprétaire n'en a, en 50 ans, jamais apporté à ses banques. A EDF, Gaz de France, Charbonnages, SNCF, il a le plus souvent procédé par non-remboursement des prêts consentis. L'Etat n'a pas apporté un sou de capital à Renault pendant 20 ans. D'où la nécessité de financer la plus grande partie du développement par autofinancement. Et l'on se prive corollairement du baromètre de gestion que constitue le profit... Heureusement, au moins dans la période 1945-1968, grosso modo, c'est par la fixation des investissements que s'établit le mouvement et l'orientation de l'entreprise publique.

3) Ces imperfections procèdent de *deux défauts majeurs de constitution* :

- . d'abord, un jeu de rôles équivoque entre l'Etat-proprétaire (lui-même dissocié entre plusieurs administrations), le décideur politique (même dissociation), la tutelle et le contrôle. D'où l'absence fréquente de cohérence dans les orientations ;
- . d'autre part, l'incapacité structurelle à situer les responsabilités respectives de l'Etat et du chef de l'entreprise, ce qui disperse les motivations de ce dernier, et rend difficile de juger la qualité de sa gestion. Ce point est évidemment essentiel en matière de bon management.

À titre d'exemple vécu, je résume à ce sujet ce que j'écrivais en 1979 pour tirer les leçons sur la grande grève du secteur bancaire du début de 1974, où le gouvernement et les banques nationales se sont trouvées face à face. La formulation me paraît encore utile pour l'avenir, éventuellement.

- Le pouvoir politique et les banques nationales ne se concertent

qu'exceptionnellement. Ils n'ont généralement pas de rapports de propriétaire à régisseur, ni de co-gestionnaires d'un même domaine, mais plutôt de gendarme à surveillé, principalement sur les salaires et les tarifs.

- Deuxième point : les normes ne sont ni claires ni suivies avec régularité. Le Pouvoir n'ose poser ni le principe de la liberté, ni celui du contrôle. de la différence des statuts dans les secteurs concurrentiels).

Le grave est qu'ainsi se rencontrent et s'opposent implicitement deux finalités, sans procédure établie de conciliation, ou, plus précisément, de compensation des amputations que l'une fait sur l'autre. Il serait, par exemple, concevable que le Pouvoir navigue entre complet contrôle ou entière liberté, en modulant recommandations ou directives en fonction des circonstances. Mais, s'il impose aux entreprises publiques des obligations particulières et supplémentaires — ou qu'il lui accorde des avantages exorbitants —, il ne doit le faire — sous peine de rendre confuses et arbitraires les bases de la gestion — que dans le cadre d'un contrat général qui prévoient des compensations.

Ces incertitudes et ces confusions conduisent à s'interroger sur l'utilité et la finalité d'un secteur de banques nationales. À cet égard, la controverse entre tenants du capitalisme financier privé et libre, et socialistes partisans de l'appropriation publique des moyens clefs de production reste formelle si elle se borne à relier propriété et pouvoir.

Ce qui importe c'est ce que veut ce Pouvoir et comment il le fait appliquer. Le statut juridique et patrimonial des entreprises stratégiques sur et par lesquelles il peut agir est à cet égard secondaire et d'ordre seulement instrumental. Je cite à ce sujet François Bloch-Lainé : *"Pour éviter que l'appropriation privée d'instruments puissants ne permette à des individus ou à des groupes dominants de faire prévaloir, selon leurs propres intérêts ou conceptions, des vues contraires à la politique générale. Il est apparu depuis... que des moyens autres que la possession par l'Etat de la totalité du capital étaient susceptibles d'obtenir ce résultat et qu'à l'inverse ce moyen-là pouvait rester sans effet sans une politique bien définie et constamment appliquée"*.

La seule façon de s'en tirer est de bien déterminer à l'avance les champs respectifs des pouvoirs en présence, la direction de l'entreprise et le Pouvoir politique, de rendre contractuels et chiffrés les modes d'exécution, de mieux définir les fonctions des relais du Pouvoir — directions du Ministère des Finances, commissions de contrôle, conseils d'administration.

En 1967, le rapport de la Commission présidée par Simon Nora propose d'établir des contrats entre l'Etat et le responsable de l'entreprise pour définir les principaux éléments de son développement. Cette voie raisonnable n'a pas été suivie régulièrement.

Enfin (et en conséquence), difficultés des contrôles (de régularité et

d'obéissance aux orientations du gouvernement). Quant aux contrôles de droit commun, applicables à toutes les entreprises privées, comme publiques, ils se révèlent largement formels ou de nature essentiellement comptable. Dans le secteur public, comme dans le secteur privé, ni l'Assemblée générale des actionnaires (entité virtuelle, évidemment, dans la plupart des entreprises publiques), ni le Conseil d'administration ne détenaient ou ne revendiquaient les moyens (information, indépendance) d'apprécier la gestion du président omnipotent. A cet égard, la composition et les pratiques des Conseils d'administration des entreprises privées ne sont pas plus satisfaisantes que ceux des entreprises publiques. Le fait que les administrateurs de celles-ci sont principalement des représentants des administrations en charge de la politique générale de l'entreprise assure cependant, en principe, l'exercice d'une volonté plus homogène. En fait, le Président a souvent réglé les questions principales directement avec les ministres et les directeurs d'administration centrale.

3. PERSPECTIVES : LA PLACE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Quelques indications succinctes pour placer cette matière en harmonie avec les thèmes de notre exposé

À l'avenir, trois facteurs majeurs feront que la place des entreprises publiques en France ne saurait être que délibérément mesurée :

- la mondialisation fondée sur la généralisation d'une concurrence de plus en plus surveillée,
- les limites de l'appropriation et de la gestion publiques des moyens de production de biens et de services,
- les difficultés d'exercer sur ces entreprises publiques les contrôles (la surveillance) qui assurent la conformité de leur action aux objectifs fixés et l'efficacité de leur rôle de régulation.

Encore convient-il de ne pas se priver, par a priori théorique ou idéologique, de cet instrument qui s'est révélé souvent indispensable pour reconstruire, moderniser, réaliser des économies d'échelle, exercer des effets de puissance, notamment en matière financière, se placer à la pointe des innovations technologiques, etc..

L'essentiel, me semble-t-il, est *d'avoir ici une attitude relativiste et pragmatique*, en ayant en tête que les individus se situent dans la Société par des rapports sociaux variables dans le temps et définissant un mode de production et des formes institutionnelles nombreuses (monnaie, rapports salariaux, modes de concurrence, inclusion dans le système international, organisation de l'Etat, ...). C'est l'apport de la "Théorie de la régulation", dont je parlerai bientôt.

On peut poser en premier lieu :

A- Leurs *conditions générales d'existence* :

- en traduisant en termes opérationnels la conception que l'on a du bien commun et des services publics,
- en déterminant le champ de l'autonomie nationale par rapport à des règles trop générales, ou portant une hégémonie inacceptable, notamment si elle contient des principes ou des éléments culturels par trop étrangers (droit, culture, risque et santé, environnement, etc...),
- en se souvenant que "l'économie est une science morale" et que l'équilibre économique et social, la paix et la stabilité civiles ne résultent pas nécessairement et mécaniquement du système centré sur le marché (l'initiative et la concurrence). Prendre notamment en compte les besoins non solvables : (inspirations : *Théorie de la justice*, Rawls (1971), les "besoins premiers" : l'œuvre d'Amartya Sen). Dans cette ligne, je terminerai par des réflexions sur le bien commun)

B- *Conditions pratiques et opératoires* :

- Bien définir la vocation et les objectifs (service public, productivité, rentabilité)
- par un contrat qui responsabilise les dirigeants ;
- clarifier les rôles des contrôles : Conseil d'administration, Parlement ;
- déterminer le statut : clarté juridique et existentielle.
- Ne pas hésiter à recourir — pragmatiquement et en tenant compte de données historiques et culturelles, ainsi qu'aux motivations des agents — à toutes les formules, de l'établissement public à la société de droit privé chargée de missions d'intérêt général, en passant par les diverses formules mixtes et en utilisant la formule de la concession (importance des règles du jeu, se placer dans une perspective évolutive, inhérente à cette démarche "relativiste).
- Entre les marchés et le bien commun : règles et mécanismes pour la satisfaction de l'usager-client, en articulant les verdicts du marché et les péréquations nécessaires au titre du service universel.
- Régulation des monopoles naturels et des monopoles de fait.
- Organisation précise de la responsabilité et des contrôles,
- Information et transparence.

4. DE L'APPROPRIATION PUBLIQUE A LA REGULATION

À l'expérience, tous comptes faits, et dans le nouveau contexte économique et financier qui prévaut aujourd'hui et qui va certainement s'affirmer, le recours aux différentes formes d'entreprises publiques paraît présenter un intérêt limité pour porter l'action de la puissance publique, elle-même profondément changée, — ou plus exactement — pour en assurer l'effectivité et l'efficacité, du point de vue de l'intérêt collectif ou du bien commun .

A- L'action de la puissance publique doit s'exercer dans d'autres domaines et par d'autres moyens.

D'une part, en élaborant des politiques cohérentes dans les domaines suivants qui recouvrent de façon beaucoup plus appropriée les besoins de la Société moderne, du système sociétal du Nouvel Âge⁽³⁾ :

- la protection sociale (maladie, exclusion, chômage, retraites) ;
- la politique de l'emploi, élément central du maintien de l'équilibre social. Robert Solow parle de "la complexité institutionnelle et affective du marché du travail" qui n'est, dans aucun pays, régi seulement par la concurrence de l'offre et de la demande de main d'œuvre. Au premier plan, bien entendu, la politique concertée entre partenaires sociaux de formation et de reformation ;
- la politique culturelle, car ni la mémoire (conservation + représentation) ni la formation aux activités artistiques ne relèvent principalement de l'intérêt particulier et des activités lucratives ;
- la mobilisation de l'intelligence : formation, recherche et développement de la recherche, grande cause nationale, entreprise collective dans les pays avancés économiquement.

B- D'autre part, en étendant la régulation sur des champs spécifiques.

1) Définitions

Régulation, ce mot connaît depuis quelque temps une fortune singulière. Par opposition simultanée à la solution administrée et au total laisser faire (libéralisme), l'appel à la régulation traduit un besoin et une exigence de soumettre les systèmes complexes du monde moderne, au niveau national comme à l'échelle internationale (économie, finances, écologie, etc...) à des normes d'optimisation, de stabilité, de régularité, d'intégrité, d'équité... Ambitions multiples dont la liste peut être allongée, en fonction des objectifs de la régulation : réponse aux craintes, dysfonctionnements, contestations, conditions et disciplines des marchés. Objectifs de régulation, c'est-à-dire choix et orientations

⁽³⁾ Impossible de développer aux frontières de notre propos.

d'ordre politique ou éthique.

Le concept de régulation a donc pris, dans le système actuel, où les acteurs et les mécanismes libres et privés sont dominants, un caractère en quelque sorte générique pour englober toutes les actions que des autorités (publiques ou déléguées) mettent en œuvre pour assurer le bon fonctionnement des mécanismes économiques et financiers : action sur les grands équilibres macroéconomiques par la politique budgétaire et la politique monétaire ; codification et surveillance des principaux secteurs d'activité (finances, énergie, communications), enfin, action directe par un secteur public aux contours cependant flous.

Il y a quelques années, le mot "régulation" était à peine reçu, ni compris. Il s'appliquait à proprement parler en automatique, en mécanique, à l'action d'un appareil destiné à régulariser la marche d'une machine (par exemple, un thermostat) ou encore à une fonction assurant la constance des caractères d'un milieu intérieur. On commençait timidement à en nommer les institutions et les dispositions propres à maintenir la stabilité d'un système dynamique, cependant qu'apparaissait une confusion sémantique provoquée par la "dérégulation" anglo-saxonne, qui signifiait "déréglementation". Par exemple, les gouvernements de Mrs. Thatcher ont, conjointement à une déréglementation (dérégulation), mis en place des organes de "régulation", au nouveau sens français, dans la plupart des secteurs privatisés (télécommunications, électricité, gaz, etc...).

En 1991, dans mon livre *Moi et Nous*, consacré à la crise des institutions démocratiques, j'ai largement utilisé le terme "régulation", parce qu'il m'a paru bien caractériser la fonction et la mission d'institutions chargées de reconnaître et de maintenir un ordre dans un secteur particulier de libres initiatives, les Autorités de Régulation Indépendantes (A.R.I.) : la COB dans les marchés financiers, le Conseil de la Concurrence pour les opérations commerciales, la CNIL dans le domaine des libertés, etc... Et cette forme d'organisation de l'économie et de la Société me paraît à l'avenir pouvoir avantageusement remplacer des entreprises publiques pour atteindre (mieux) les objectifs que l'Etat leur assignait — d'ailleurs, confusément. Bien plus, il me paraît généralement opportun d'élargir leur champ et, ainsi, de confier à des A.R.I. le soin d'exercer de nouvelles fonctions que la puissance publique a la responsabilité de remplir ou de faire remplir afin d'assurer la stabilité, la régularité, l'équité... des systèmes libres, réticulés, complexes, qui caractérisent notre nouvel âge.

2) Mes réflexions n'ont pas manqué d'être influencées par le mouvement de pensée d'un groupe d'économistes qui me paraît répondre aux questions que pose l'évolution de l'économie moderne et de ses rapports avec les institutions — notamment de l'Etat — et les groupes sociaux. Il s'agit de la *théorie de la régulation* en économie. Dès 1976, Michel Aglietta publiait *Régulation et crise du capitalisme*, initiant cette Théorie de la régulation fort utile pour éclairer notre problématique de l'intervention publique.

Dans leur précis de la régulation (*Théorie de la régulation*, La Découverte, 1995), Robert Boyer et Yves Saillard partent de la critique de l'homo oeconomicus

et des approches structuralistes pour insister sur le fait que les individus se repèrent dans la Société par des rapports sociaux variables dans le temps et définissant un mode de production, à savoir *les « formes institutionnelles »* (monnaie, rapports salariaux, modes de concurrence, inclusion dans le système international, organisation de l'Etat). L'Etat y occupe une place cruciale, mais on n'est pas assuré que ses compromis institutionnalistes sont toujours bien adaptés aux modes de production et d'accumulation. Ces modes sont eux-mêmes constitués et liés de manière complexe et évolutive (progrès techniques, financement, modes de gestion, types de mode de vie salarié).

Les "formes institutionnelles" visent à refléter les régularités sociales et économiques. Elles socialisent les comportements hétérogènes des agents économiques et nous font passer de la micro à la macroéconomie. "La théorie de la régulation" hiérarchise ces formes institutionnelles selon le mode de régulation (époque, pays), en privilégiant les "formes de l'Etat" qui insèrent l'organisation des autorités publiques dans la dynamique économique. La théorie de la régulation exclut, à cet égard les conceptions fonctionnalistes des actions de l'Etat, considérant que [je cite] " les relations entre sujets politiques — les citoyens — et agents économiques introduisent autant de différences en matière de taxation d'accès aux services collectifs produits ou organisés sous l'égide de l'Etat".

Ainsi, de nombreux éléments de la "Théorie de la régulation" me paraissent utilisables pour éclairer une prospective du secteur public, car ils permettent d'aborder, de manière pragmatique et relativiste, sa place dans l'organisation de l'économie et de la société de notre nouvel âge.

Une approche concordante a été faite par l'Association d'étude Prométhée⁽⁴⁾, notamment lors de sa session de Tokyo, en 1990, en réfléchissant aux réseaux d'organisations internationales comme une réponse aux défis politiques post-modernes⁽⁵⁾. Cette réflexion se situe sur l'arrière-plan du passage, dans les premières années 70, du modernisme au post-modernisme — d'un comportement positiviste rationaliste et technocratique (qualifié parfois de "fordisme") centré sur l'action combinée de l'Etat et des entreprises — à une attitude privilégiant l'hétérogénéité et la différence comme forces de libéralisation. La fragmentation, l'indétermination et le rejet des doctrines ou pratiques universelles caractérisent ce nouvel âge de l'information.

Les politiques à suivre, de préférence au niveau mondial, doivent faire face à une économie d'information globale dans laquelle les réseaux deviennent le système nerveux et circulatoire de la création de richesse. Ces réseaux comprennent des infrastructures intelligentes, des "infostructures" de régulation et des relations de comportement (*commitment*). Les institutions de coopération internationales doivent donc être adaptées pour correspondre aux demandes de "technomarchés", caractérisés par la complexité et la turbulence.

⁽⁴⁾ Que j'ai créée en 1985 avec Jacques Lesourne.

⁽⁵⁾ Voir aussi *La Planète relationnelle*, A. Bressand et C. Distler.

On peut penser que je m'éloigne ici beaucoup du centre de notre problème. Je crois qu'il n'en est rien. Je veux montrer à quel point la problématique des entreprises publiques s'est déplacée du cadre "fordiste" — ou moderniste — de la période des Trente Glorieuses à une aire globale, et — si je puis dire — non organisée autour de la circulation libertaire de l'information⁽⁶⁾.

C- Je vais m'efforcer maintenant d'être plus spécifique en parlant des ARI. Dans une démocratie moderne et concrète, affrontée à la complexité, les changements exigent une confrontation étendue entre les données purement techniques et économiques, et les éléments qui mettent en cause les investissements humains de tous ordres. C'est pourquoi, entre autres réponses, s'est progressivement développé un mode de gouvernement — la régulation — qui vise à assurer la bonne marche de sous-systèmes spécialisés : l'information, les télécommunications, les diverses formes d'énergie, les libertés, le marché financier, etc...

Le nombre des secteurs et des champs distingués par leur spécificité fondamentale (lois et règlements) et fonctionnelle (nature de l'activité, techniques et pratiques) — ces "espaces pluriels et conflictuels", dont parle Laurent Cohen-Tanugi (*Le Droit dans l'Etat*) — tend à s'accroître. Il devient patent que la loi, sa mise en œuvre par l'exécutif, l'intervention arbitrale ou répressive des tribunaux, sont loin de suffire à assurer le fonctionnement régulier des mécanismes économiques et sociétaux. Loin de suffire encore, malgré la prolifération des textes, à garantir la loyauté des protagonistes, leur égalité dans l'information adéquate, la transparence de leurs relations. Loin de suffire enfin, et plus généralement, à donner un contenu réel, concret, bien perçu aux droits des citoyens.

Il est apparu — dès avant la guerre aux Etats-Unis, beaucoup plus tard en Europe, approximativement à la fin des années 60 lorsque l'économie commence à se libéraliser — qu'on ne pouvait pas beaucoup ou seulement compter sur une autodiscipline procédant de normes partagées par les individus, ou s'en remettre sans risque au choc autocorrectif des initiatives et des actions. Il y a longtemps qu'on sait bien, enfin, que la concurrence n'est pas naturellement parfaite et que les positions de domination sont fréquentes.

Aussi bien, la multiplication des autorités de régulation dans les vingt dernières années est-elle en quelque sorte articulée avec le mouvement général d'extension du champ de la concurrence, de privatisation et de réduction systématique des interventions directes de l'Etat. Sur ce dernier point, on peut ajouter que l'incrédulité des citoyens à l'égard de la neutralité et de l'impartialité de l'Etat — plus concrètement des pouvoirs publics — a contribué au renforcement du phénomène.

⁽⁶⁾ Dans le même sens, voir l'article d'A.M. Slaughter (professeur de droit à Harvard dans le numéro de *Foreign Affairs* de septembre 1997, "The New Real World Order", où le rôle de l'Etat national, toujours aussi nécessaire, se transforme et doit s'exercer désormais dans des institutions de coopération et d'intervention internationales. Notion de "réseaux actifs d'Etat".

En s'en tenant à la France, ont d'abord été créées des A.R.I. exerçant leurs compétences dans les domaines de la vie de la Société pour ainsi dire "horizontaux" :

- la Commission Nationale Informatique et Libertés, qui protège les droits des personnes à l'autonomie, au secret et à la liberté ;
- le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, qui vise à sauvegarder à la fois la liberté d'initiative à ressort commercial et certains droits de la personne, et aussi à équilibrer par un statut commun un secteur public et un secteur privé ;
- la Commission des Opérations de Bourse, qui a deux missions principales : surveiller le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières, dont on sait l'importance prise dans le mouvement globalisé des économies ; protéger l'individu épargnant mettant ses ressources à la disposition des entreprises qui constituent le tissu actif de l'économie ;
- enfin, le Conseil de la Concurrence, qui surveille les modes de fixation des prix, afin qu'ils ne soient pas manipulés par des ententes ou l'exploitation de positions dominantes. L'objectif le plus général est d'optimiser la fonction du marché.

On peut assimiler à ces 4 institutions la Banque de France indépendante, placée au sommet du système bancaire pour réguler la création monétaire et garantir la stabilité de la monnaie.

Citons encore une instance à fonction générale, le Conseil National de la Consommation (bien qu'il soit simplement consultatif) en raison de sa vocation : opérer la confrontation et la concertation, sur tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs et usagers, les représentants des professionnels et les représentants des pouvoirs publics et des services publics. Il est significatif de voir apparaître la notion d'"intérêt collectif" des citoyens dans une de leurs fonctions d'existence, la consommation.

Dans une deuxième phase, l'année 1980 a vu apparaître, au Royaume Uni puis en France, des A.R.I. par secteur économique simultanément à l'extension du principe de concurrence à ces secteurs et à leur privatisation : télécommunications, énergie (électricité et gaz), transports. Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit de production de services essentiels à la vie en société moderne comme "structurants" d'activités considérées le plus souvent, dans à peu près tous les pays, même les plus "libéraux", comme des services publics. Au niveau de l'Union Européenne, la mise en vigueur des dispositions de l'Acte Unique a donné à ce phénomène la force d'une loi générale.

Il s'agit donc d'exercer une surveillance, une forme de gouvernance (organisation des pouvoirs), une régulation (au sens que nous lui avons donné plus haut) de ces espaces économiques (spécifiés par leurs techniques et la nature de leurs services) ainsi libérés et privatisés.

Pour l'avenir, le concept de service public et la notion d'"intérêt collectif" (ou de bien commun) se trouvent évidemment mis en question. Ils le sont dans des régimes démocratiques. Il n'est pas certain qu'ils puissent être soutenus, à long terme, par l'adhésion de la majorité des citoyens. La "justice sociale", au sens de Rawls et de Amartya Sen, doit rester une de nos préoccupations.

- Décembre 1998 A.R.I. : Commission de régulation de l'électricité (comme pour les Télécommunications)
- ou encore, le Haut Conseil du Secteur Public, dans son rapport du 22 décembre 1999, préconise la création d'une véritable A.R.I. de l'eau (à l'instar de celle qui existe pour les télécommunications, afin de veiller, notamment par l'examen des contrats de concession) sur l'organisation et la transparence du marché.

Extrait de *Moi et Nous*, page 52 :

L'existence des .A.R.I. pose un problème de "génétique institutionnelle" par rapport au régime démocratique. Sans doute, pouvoir insolite, une A.R.I. ne peut-elle être créée que par une loi. Son existence vécue ne va pourtant pas de soi car elle doit conquérir son espace de décision entre les pouvoirs qui ne manquent pas de mesurer les compétences de la nouvelle venue. Les partis politiques (malgré la loi) trouvent l'institution peu démocratique. L'ordre judiciaire — peut-être attardé sur des bases juridiques obsolètes — craint une mauvaise application des textes et les novations hétérodoxes d'une jurisprudence qui n'est ni administrative ni judiciaire. Enfin, dans la réalité, au jour le jour, les administrations n'abandonnent pas aisément leurs pratiques d'intervention.

La nature et la fonction des A.R.I. impliquent une indépendance absolue. Il n'est pas aisé de la garantir. Qui en désignera les responsables ?

La solution adoptée par la France pour la plupart de ses A.R.I. s'efforce de réaliser un équilibre entre les différences forces socio-économiques et pouvoirs par des modes de désignation "institutionnels" : représentation de grands corps et d'organismes professionnels, personnalités compétentes et indépendantes. Il faut un consensus solennisé, le contrôle de l'opinion et des bases objectives pour établir les garanties convenables.

Car devant qui les A.R.I. sont-elles responsables ? La réponse est incertaine, bien que l'Etat apparaisse bien finalement responsable à travers elles (qui ne peuvent ester en justice). Il est donc conforme à leur nature juridique et à leur rôle dans un domaine de l'activité des citoyens de les placer sous le contrôle des juges.

"On voit naître, pressentait déjà Bernard Chenot dès 1965, dans l'"Organisation économique de l'Etat" des institutions dont la structure est un défi aux constructions juridiques contemporaines. Si elles durent, il faut bien que la doctrine révise ses idées générales et intègre l'existence de ces monstres dans une nouvelle explication de l'Ordre Social."

Ainsi, définies par leur spécialisation, traduisant la transformation profonde du rôle de l'Etat, les A.R.I. sont le siège d'une sorte de "pouvoir mixte" par le partage du domaine régulé entre les représentants des pouvoirs publics et les professionnels : mise en commun et surveillance réciproque ; orientations stratégiques et règles du bon fonctionnement.

C'est pourquoi j'ai la même position que l'actuel Président de la COB, M. Michel Prada : "Blocs de puissance succédant à des directions de ministères, elles peuvent apparaître comme des démembrements de l'Etat ex-interventionniste, ex-propriétaire d'entreprises publiques. Il n'en est rien, la réalité juridique et opérationnelle fait des A.R.I. l'un des instruments de l'Etat et non de son démembrement".

Créées par le législateur, sans personnalité morale, agissant au nom de l'Etat qui homologue leurs règlements, placées sous le contrôle des juges, administratifs ou judiciaires, et sous le contrôle de la Cour des Comptes, faisant rapport aux pouvoirs publics, animées aussi par des préoccupations éthiques, les A.R.I. contribuent à assurer la conciliation de la liberté des initiatives, des mécanismes économiques, et de l'ordre social.

5. LE BIEN COMMUN

Elles contribuent ainsi à redistribuer les modes préférables d'action de la puissance publique.

Mais sur la base de quelles valeurs et selon quels critères ? Ici il me paraît impératif *que s'érige une conception de l'intérêt public ou — je préfère — du bien commun*. L'Etat n'a en effet aucune légitimité à intervenir — même indirectement par la voie d'entreprises publiques — s'il n'éclaire pas sa lanterne, s'il n'a pas élaboré et défini les considérants et les lignes de son action pour l'avenir.

C'est pourquoi je vais me permettre ici de prendre de la hauteur par rapport aux niveaux institutionnels et opérationnels, afin de *me situer sur le plan des valeurs, sur le plan de l'éthique et de la morale*. Pourquoi ? Parce que, dans la Société, la répartition des rôles (parmi lesquels celui d'entreprises publiques) me paraît relever non d'une mécanique ou d'une démonstration, mais d'une volonté, suivie d'une action, qui procède d'un échange, d'ordre dialectique, entre la capacité des décideurs et les manifestations d'une "volonté générale" (même s'il est nécessaire, en démocratie, pour dégager celle-ci, de recourir à des

simplifications et des compromis). Dans une démarche réductrice, mais conforme à mon propos éthique et à la nature pratico-économique de notre réflexion, je me placerai essentiellement du point de vue d'un décideur public.

A- Aux points de tension entre les individus et les communautés se propose et se situe *l'idée de " bien commun "* susceptible de concilier — pour tendre à les optimiser — les aspirations et les intérêts des personnes et les projets communautaires.

Par rapport aux notions proches de l'intérêt public ou général, le concept de " bien commun " a l'avantage de mettre l'accent sur un patrimoine (institutionnel, culturel, etc.) acquis, légué, défendu et développé par la communauté de ses détenteurs, accordée et solidaire. Symbole de conquête et d'inclusion. Sa teneur est de plus en plus riche, dense et diverse, en raison de la complexité de notre Société et de la multiplication des objectifs de l'homme moderne.

Difficulté plus grande encore et, pour ainsi dire, " constitutionnelle " : selon quels critères définira-t-on (et qui ?) le bien commun ?

Question résolue (ou éludée ?) d'emblée, on l'a vu, par les promoteurs de la " main invisible " de l'ordre économique et social, rejoints par Montesquieu l'optimiste, qui écrit, dans *l'Esprit des Lois* : " Il se trouve que chacun va au bien commun, croyant aller à ses intérêts particuliers ". Mais il est immédiatement contré par le pessimiste et peu constructif J.J. Rousseau, dans *l'Emile* : " Dans l'état social, le bien de l'un fait nécessairement le mal de l'autre ".

Le bonheur est-il alors le bon critère ? Là encore, opposition entre les individualistes et les communautaires. Pour Albert Camus, " le bien commun est fait du bonheur de chacun ", cependant que pour Vauvenargues : " Le sacrifice mercenaire du bonheur public à l'intérêt propre est le sceau éternel du vice ".

Dans une démocratie, on peut penser que les représentants sont tout désignés pour concevoir le bien commun, lui donner une constitution concrète et opérationnelle, en particulier par la création d'une entreprise publique, acte d'appropriation. Sans doute ; mais ceux-ci sont souvent loin du vécu de chacun (individu ou communauté) et leur angle de vue est, par construction, très ouvert, trop général. D'où l'utilité de compléter l'institution proprement républicaine, de type déductif, construite sur des principes, en *dessinant un processus de décision*.

B- C'est là, me semble-t-il, une méthode à la fois fondamentale (car située au cœur de la question) et pratique (c'est comme ça que les choses se passent), qui conduit à :

a) Se placer du *point de vue du décideur public* — plutôt le "publicrate" (j'ose ce néologisme) chargé, par vocation et fonction, de faire le pont entre les individus et leurs communautés sur le " terrain ", en un champ existentiel ;

b) Se placer du *point de vue de l'éthique*, pour explorer la relation entre le

proposant (ou créateur) du bien commun et “ les autres ”, sur lesquels il agit, les communautés comme les individus.

C'est dans le rapport avec les “ autres ”, avec la communauté vivante, sur laquelle le décideur agit que se concrétise la problématique du bien commun. Et c'est dans ce rapport que se situent les questions majeures de l'éthique de son action.

Toutes les actions du décideur public modifient l'état d'une personne, d'un groupe “ d'autres ” ou d'une communauté tout entière. Ce décideur, par exemple, change les conditions générales d'un type de contrat, décide d'un équipement, fait agir une entreprise publique, impose une contribution, dépense. C'est en principe, au nom du “ bien commun ”, pour améliorer une situation globale ou empêcher sa détérioration. Mais cette “ amélioration ” ne va pas nécessairement de soi.

Tout d'abord, de nombreuses actions publiques s'attachent à réagir à un événement périlleux, à préférer des intérêts à d'autres. Or les données du problème, l'objectif de l'action, le mode de solution, seront différents selon l'horizon de temps par rapport auquel s'exercera cette action. L'ensemble des “ autres ”, agis, pourra notamment se partager entre bénéficiaires de cette action et lésés par elle. Mais au nom de quoi ? Dans et à quelles conditions ?

Le principe directeur le plus général (et le plus naturel) est à cet égard la référence aux lois et règles en vigueur et leur respect. Construction immense et complexe, édifiée par l'Histoire de la communauté et les histoires de ceux qui la composent, par son identité naturelle forgée par un long “ travail de soi sur soi ”. Infinité de contrats explicites ou d'adhésion enveloppés dans ce contrat social vécu et non explicité, qui englobe toute communauté politique définie par un vouloir vivre ensemble, c'est-à-dire, peut-être, se reconnaissant un bien commun. Mais c'est reporter le problème sur le legs du passé et à son adéquation à une évolution vertigineuse.

Exigence plus personnelle pour le décideur public, le soin d'être à l'écoute des citoyens, protagonistes — passifs ou actifs — du bien commun. La complexité et l'instabilité des situations et des solutions sociétales, économiques, techniques, commandent qu'en permanence on les valide, on les corrige, on les remette en cause. A cet égard, les exigences des citoyens à l'égard des services publics, ce qu'ils attendent notamment des entreprises nationales, est essentiel. Question pratique d'efficacité, mais aussi norme du respect d'autrui.

Nous sommes ici au cœur du bien, au cœur du commun.

Mais cette attitude d'écoute ne saurait être unilatérale, sous peine d'être peu productive ou divagante. Il est tout aussi significatif d'informer “ les autres ” aussi complètement et précisément que possible. (Evolution à cet égard du comportement des entreprises publiques, de l'usager au client — rôle de la concurrence, évidemment).

c) Mais là n'est pas le principal "challenge". Celui-ci réside dans le choix à opérer entre des approches, des positions, des opinions, des intérêts différents, divergents, opposés, qui forment à la fois le patrimoine et la dynamique de la communauté. Ce serait pratiquer un angélisme pernicieux que d'éliminer, dans les données de ce choix, les rapports de forces, les luttes d'influence, le paramètre électoral, l'irrationnel (qui se trouve fréquemment travesti en option politique). Pour le décideur public, viser à l'efficacité n'est nullement une attitude contraire ou étrangère à l'éthique. Les fins tenant ici une place essentielle, c'est au niveau de leur justification qu'il convient de se placer, et dès lors, le décideur public, si son action est portée, armée, par sa propre conviction (état qui fait partie de son éthique personnelle) doit réunir le maximum d'atouts pour réussir.

Enfin — enfin ! — *il faut choisir* et prendre la décision d'action, préférer donc une voie à une autre, rejeter un projet, refuser de satisfaire une revendication, avantager les uns au détriment des autres (souvent déterminer quel est le moindre des inconvénients), opter par exemple pour une politique à long terme en matière d'énergie, de communications, de télécommunications, de recherche, ce qui implique souvent des modifications dans les structures de production. Au besoin en passant au-dessus de satisfactions immédiates mais de courte portée.

Sur la base de quels critères ?

Techniques et économiques, d'abord, à coup sûr. En première approche, la plupart du temps, le bien-être de la communauté en dépend. Il s'agit toujours d'économiser des moyens, d'atteindre les meilleurs ou les plus grands résultats. L'optimisation des dépenses publiques par rationalisation des choix budgétaires est à cet égard impérative, et il est dommage que ce traitement ne soit en France que d'un usage très limité. Encore faut-il que, dans cette computation, explicite ou implicite, du coût et du rendement, on s'efforce de prendre en compte, avec lucidité et courage, tous les éléments pertinents. Des désutilités nombreuses, souvent difficiles à appréhender, existent des deux côtés. Au moins dans un premier temps, tout changement est coûteux, plus coûteux que le technocrate, prisonnier de sa technique et de son élan créateur, ne le prévoit ou ne le prétend. De plus, les améliorations techniques vont rarement sans un passif, comme c'est le cas dans beaucoup de "grands projets" qui modifient des équilibres naturels, si imparfaits qu'ils paraissent (barrages, irrigations, grandes voies de communication).

À ce sujet, les éléments de changement qu'il faut prendre en considération dans chaque décision, se sont multipliés, diversifiés et complexifiés au cours de ces dernières décennies. Face à une logique d'action purement technicienne, de nouvelles préoccupations sont apparues, ou des anciennes ont été raffinées : ainsi se sont développées une solidarité — une fraternité — plus précise, des soucis écologiques, une attention plus grande, au-delà de la satisfaction de besoins élémentaires, à la qualité de la vie.

Enrichissement en profondeur de la civilisation ? Sans aucun doute, encore que de nombreuses complications ne soient que des réponses à des

dysfonctionnements, à des fragilités ou à des menaces issues de décisions antérieures, fondées ou inconséquentes. Mais, en tout cas, cela engendre, pour le décideur public, une plus grande difficulté à établir la "ligne éthique" de son action.

En réponse — en responsabilité — à cette complexité, trois directions peuvent être proposées.

La première est évidente : même si l'on risque de ce fait de paralyser l'action, il convient de retenir tous les paramètres connus et connaissables de cette action. C'est là intégrer de manière aussi complète et aussi diversifiée que possible la préoccupation de l'existence de chaque autre dans la communauté des autres. Dans le même esprit, il convient de simuler le maximum de possibles. Aussi bien, les Etats modernes ont-ils développé des méthodes de connaissance, d'estimation, de rationalisation des choix : la prévision, la prospective, la programmation, la rationalisation des choix budgétaires et, plus scientifiquement, la recherche opérationnelle⁽⁷⁾, les principes peuvent s'appliquer à toute action publique.

La deuxième, qui fait en un sens partie de la première, mais qu'il convient d'en détacher pour sa teneur éthique, invite à évaluer lucidement, pour le minimiser, le passif, surtout d'un point de vue humain, au titre de l'existence des "autres", de la décision à prendre. Ce qui induit à deux conduites : ou bien modifier ou abandonner l'action — le projet — envisagée, parce qu'elle nuit gravement à un certain nombre d'individus ; ou bien accorder les moyens de s'adapter à ceux que l'on oblige à le faire. Encore une fois, la communauté n'est pas un concept général abstrait.

Troisième direction : aux hommes sans grand pouvoir d'autrefois, réduits à une morale qui s'inspirait du désespoir ou de l'espérance, "doit se substituer une morale qui convienne à des êtres dont les actes sont lourds de conséquence⁽⁸⁾. L'homme qui a de grandes ressources doit inventer l'usage même de ses moyens d'action. Il ne s'agit plus de décider entre deux possibles, mais d'en faire apparaître beaucoup d'autres. Le problème n'est plus d'adopter une attitude, mais d'instaurer une œuvre... aussi pleine de sens que nous sommes capables de lui donner".

d) Malgré toutes ces précautions pour agir, le problème des critères de choix est loin d'être entièrement résolu. Comme l'écrit Pierre Massé dans *Le Plan ou l'anti hasard*⁽⁹⁾ : "*Le développement [économique] a des implications éthiques que nous ne pouvons esquiver : les valeurs que nous entendons respecter, les fins que nous désirons poursuivre... Les deux notions sont étroitement interdépendantes. Les*

⁽⁷⁾ "Le chercheur opérationnel doit recueillir, dans les meilleures conditions d'exactitude et de rapidité, le maximum d'informations utiles à l'action, traiter l'information en fonction des buts des critères et des normes, pour aboutir ensuite à un modèle d'action ou tout au moins à un jeu de décisions possibles, à un système d'options offertes à l'autorité responsable" (Lucien Mehl, « La recherche opérationnelle », *Encyclopédie française*, t. XX : *Le monde en devenir*).

⁽⁸⁾ Gaston Berger, dans *Revue de l'enseignement supérieur*, janvier-mars 1958

⁽¹⁰⁾ *Le plan ou l'anti-hasard*, p. 63

valeurs, qui ont généralement un caractère absolu (refuser la torture ou l'esclavage) constituent des contraintes morales. Les fins expriment des préférences quant à l'homme ou la Société qu'on estime souhaitable de bâtir (puissance, loisir, solidarité ?...)"

Il y a donc apport réciproque entre l'ordre économique et l'ordre éthique, chaque ensemble éclairant et contraignant l'autre. Par exemple, au moment de la discussion sur les options du Vème Plan, en 1965, le Commissaire, Pierre Massé, s'efforçait de privilégier une "économie de création", donnant *priorité* à d'importants équipements collectifs correspondant à des besoins non satisfaits (enseignement, logement, villes, routes, téléphone), à la hiérarchie *qualitative* de ces besoins et la participation bien informée du plus grand nombre aux choix et à leur mise en œuvre. Ces réalisations appartenaient sans discussion aux différentes entités de la puissance publique.

La problématique n'est pas différente aujourd'hui. Et le thème directeur "d'économie de création" me paraît toujours valable.

C'est pourquoi il convient de renouveler — de mettre à jour — les objectifs et les choix.

Dans cette "sphère de l'imagination et du bien commun", les centres de décision en viennent naturellement à rechercher des moyens de dominer le hasard et la complexité. C'est, par exemple, la mise en œuvre du "principe d'optimalité"⁽¹⁰⁾ comportant programmation, stratégie. Mais ces progrès méthodologiques n'éliminent nullement la nécessité — et la difficulté — d'estimer les probabilités et, surtout, de choisir les fins souhaitables et les résultats.

Toute une conception du gouvernement des hommes se trouve ici engagée. Faut-il intervenir profondément dans l'administration du changement, soit en en faisant appel à la seule obéissance de ceux qui en sont l'objet, soit en les "maternant", au risque, dans l'un et l'autre cas, de mettre en œuvre un dirigisme qui fasse porter la plus grande responsabilité du changement au décideur public et en exonère abusivement les "patients. Faut-il au contraire compter sur la capacité de réaction, d'évolution, d'initiative des "victimes" du changement, enjoins de se débrouiller, la communauté bénéficiant de cette réaction créative.

Le meilleur compromis entre ces deux points de vue opposés est d'administrer (d'aménager, de maîtriser) le changement provoqué par la décision, par le moyen de *contrats* qui définissent les conditions, les droits et les obligations des protagonistes du changement. Contrats particuliers passés dans le cadre du Contrat Social fondateur de la communauté.

Oui, ces contrats, traduisant un échange de volontés — celles de l'agissant et de l'agi — et visant à équilibrer, pour chacun d'eux, l'actif (mot approprié) et le passif de l'action, constituent la plus solide garantie de celle-ci, au regard de

⁽¹¹⁾ *Le Plan ou l'anti-hasard*, p. 63

l'exigence éthique. Le contrat est en effet une forme privilégiée de "l'action-avec-les-autres", car il suppose information, négociation et accord de volontés.

Sur le chemin de l'éthique, il y a une chance que le contrat traduise une moralité intérieure et même une morale éthique partagées, ou constitue une étape vers elles.

A cet égard, Paul Ricoeur, analysant la volonté chez Hegel, dit, admirablement pour un décideur public : "Le véritable épanouissement de la philosophie de la volonté est dans les institutions qui marquent le passage de l'esprit subjectif à l'esprit objectif. Car il n'y a pas de volonté tant que n'a pas été franchi le premier seuil, celui du droit abstrait, dont le contrat est l'institution fondamentale. Par lui, une volonté se lie à une autre volonté, à l'occasion de l'échange des choses que chaque volonté s'est appropriée dans son arbitraire. Le contrat marque la transition de la volonté arbitraire à la volonté raisonnable ; mais les sujets de droit restent alors extérieurs l'un à l'autre. Pour aller plus loin dans la dialectique de la volonté, il faut intérioriser l'obligation et élever le droit à la moralité subjective, moment encore abstrait, celui de l'intuition. D'où surmonter la moralité subjective et incarner la dialectique de la volonté dans les formes de la *moralité objective effective*".

Ce processus de passage me paraît bien tracer la démarche (la méthode) de définition du bien commun qui domine, fondamentalement, la mesure du champ des entreprises publiques.