

Livre blanc sur les distorsions de concurrence public/privé

François GUIRAUD, Henri LEPAGE - Avril 1994

Avec le processus de démonopolisation induit par l'unification européenne, la frontière qui séparait traditionnellement activités publiques et privées, tend à s'effacer entraînant de grandes distorsions de concurrence entre ces deux secteurs. La menace liée à l'extension des activités commerciales des grands monopoles s'exerce surtout à l'encontre des P.M.E. qui représentent pourtant le principal potentiel de création d'emploi. Cette situation se traduit par la multiplication des recours juridiques qui dénoncent principalement les offres tarifaires à prix cassé, le subventionnement continu d'activités déficitaires, l'inégalité des charges ainsi que des pratiques commerciales douteuses. Afin de remédier à de telles distorsions, la commission rappelle qu'il incombe aux pouvoirs publics de renforcer la surveillance des conditions de concurrence entre secteur public et privé. Elle précise qu'il ne s'agit pas pour autant de " stériliser le savoir faire des entreprises publiques mais plutôt de poser des règles du jeu, de trouver le bon équilibre pour ne pas étouffer le secteur privé ".

Introduction

Il y a vingt cinq ans, un groupe de travail était chargé par le Premier ministre et le Ministre des Finances de l'époque de réfléchir aux moyens d'améliorer la gestion des grands services publics. Sa conclusion fut qu'il fallait demander aux services publics de se gérer en tout point comme des entreprises, à charge pour l'Etat de les indemniser pour les contraintes de service public qui leur étaient imposées. C'était le fameux Rapport Nora.

Aujourd'hui, ces recommandations sont largement devenues réalité. La banalisation des modes de gestion, d'organisation et de fonctionnement des entreprises publiques est passée dans les faits. Tout n'est pas encore parfait. Loin de là. Mais, nul ne peut nier que la démarche de ces entreprises publiques s'est considérablement rapprochée de celle des entreprises privées, et qu'on ne peut que s'en féliciter.

Cette banalisation entraîne toutefois une contrepartie : que, tout en tenant compte de ce qui fait leur spécificité, les entreprises nationales respectent les mêmes règles et disciplines de concurrence qui s'appliquent aux entreprises du secteur privé. C'est ainsi que l'article 53 de l'ordonnance du 1er Décembre 1986 a formellement étendu aux entreprises du secteur public et para-public (et même aux administrations se livrant à des activités commerciales relevant du secteur concurrentiel) le domaine d'application de la législation sur la concurrence.

En conséquence, il fallait s'attendre à une aggravation du contentieux entre l'Etat et les professions directement concernées par l'élargissement du champ d'action concurrentiel des activités du secteur public. C'est ce qui se produit depuis quelques temps.

Il y a trois ans, dans le cadre de la journée organisée sur le thème : "Modernisation de l'Etat et compétitivité", un groupe de travail de l'Institut de l'Entreprise avait soulevé le problème des distorsions légales, mais pas nécessairement légitimes, que l'Etat introduit dans le principe d'égalité économique, en contradiction avec les impératifs d'une économie de marché efficace.

A cette occasion, les rapporteurs de ce groupe de travail avaient attiré l'attention des membres de l'Institut de l'Entreprise sur l'émergence d'un nouveau type de conflit lié aux politiques de diversification commerciale de certains établissements publics. Mais il ne s'agissait encore que de problèmes relativement ponctuels et peu nombreux.

Trois années plus tard, la situation est toute autre. Les problèmes de concurrence suscités par la politique de diversification d'établissements publics comme EDF-GDF ou France Télécom sont en train de prendre une dimension politique nationale. Un vent de fronde agite les organisations professionnelles dont les entreprises s'estiment directement menacées par l'extension des activités commerciales des grands monopoles publics. Les effets s'en font sentir jusque dans les débats de l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs on assiste depuis quelques mois à un foisonnement inattendu de plaintes concernant des domaines d'activité des plus divers.

Répondant à une suggestion de Monsieur Alain MADELIN, Ministre des Entreprises et du Développement Economique, un groupe de responsables de l'Institut de l'Entreprise a jugé que le moment était venu de reprendre le dossier esquissé en 1991 sur les distorsions de concurrence public/privé, et de le réactualiser.

Ce dossier leur paraît en effet exemplaire de la manière dont l'actuel désarroi face au problème de l'emploi conduit, en contradiction avec l'étiquette "libérale" de l'actuelle majorité gouvernementale, à un retour au galop de l'Economie mixte, notamment par la menace de destruction silencieuse de tout un terreau de petites et moyennes entreprises, évoluant à la périphérie des grandes activités industrielles de l'Etat, et transformées en sous-traitants ou satellites de ses établissements.

Alors que tout le monde s'entend à reconnaître que c'est principalement dans les PME que réside aujourd'hui le principal potentiel de création d'emplois nouveaux, il est pour le moins paradoxal d'entendre un grand nombre de ces entreprises se dire menacées par des actions de concurrence déloyale émanant d'administrations de l'Etat et d'établissements publics, particulièrement lorsqu'il

s'agit d'établissements disposant d'un monopole.

Faut-il laisser faire ? Peut-on admettre que les grandes entreprises de service public continuent d'élargir les frontières de leurs activités au détriment du secteur privé, même par l'écran juridique de sociétés anonymes relevant du droit commercial commun, sans pour autant renoncer à leur statut traditionnel de monopoles protégés?

Il est vrai que le processus d'unification européenne va profondément modifier les conditions de fonctionnement de ces groupes publics. L'Europe imposera inévitablement un aménagement, voire la suppression pure et simple, de leurs monopoles. Ces entreprises ne peuvent se contenter d'attendre passivement la remise en cause de leurs statuts. Elles se doivent de développer une stratégie industrielle capable d'assurer leur survie dans le nouveau cadre concurrentiel international qui sera demain le leur. C'est dans ce contexte qu'il faut resituer leurs actions de diversification.

Cette perspective ne saurait cependant justifier qu'on laisse ces groupes publics libres d'imposer à leurs clientèles captives le financement d'actions et de choix industriels, aussi justifiés soient-ils, ayant pour effet de détruire ailleurs des emplois économiquement sains.

Elle ne peut non plus les exempter de respecter les critères les plus élémentaires d'une saine et loyale concurrence.

C'est pourquoi il est essentiel que les pouvoirs publics se préoccupent de renforcer la surveillance des conditions de la concurrence entre secteur public et secteur privé. Ceci passe sans doute par la mise en place de critères d'observation objectifs permettant de mieux apprécier la valeur concurrentielle des actions de diversification des monopoles publics. De ce point de vue, l'initiative visant à provoquer une grande réflexion autour d'une consultation du Conseil de la Concurrence sur les problèmes de concurrence public/privé, est excellente.

L'avis du groupe de travail, composé de praticiens ayant eu une longue expérience du monde des entreprises, est cependant qu'il est illusoire de croire qu'on pourra jamais atteindre une transparence comptable totale. Il est difficile d'imaginer que la période de transition vers l'ouverture totale des monopoles publics à la concurrence (et donc sans doute leur privatisation inévitable) dure moins d'une dizaine d'années. Pendant toute cette période, subsistera le vrai problème de fond qui est celui de l'inégale capacité financière des petites et moyennes entreprises face aux immenses possibilités (directes ou indirectes, officielles ou occultes) de "recapitalisation" des filiales des grands groupes publics avec lesquelles elles sont désormais de plus en plus souvent directement en concurrence. Dix ans peuvent suffire pour que des dommages irréparables soient faits au tissu industriel français.

Le groupe de travail de l'Institut de l'Entreprise est donc d'avis que les moyens actuellement envisagés pour porter remède au désarroi et à la grogne grandissante des entreprises sont insuffisants. Il lui semble que dans ce genre de période transitoire, où l'on se trouve en présence d'un ensemble de situations mouvantes et difficilement repertoriables, il est plus que jamais nécessaire de poser des limites claires qui résultent à la fois du rappel solennel d'un certain nombre de principes de fond, et du recours à l'appréciation ponctuelle d'un groupe de "sages" alliant l'impartialité du juge à la bonne connaissance du milieu des affaires.

Dans cette optique, la conclusion que le groupe transmet à Monsieur le Ministre des Entreprises et du Développement Economique est que le moment est sans doute venu d'envisager une démarche parlementaire qui viserait à faire préciser par la loi à quelles conditions des établissements publics peuvent élargir le domaine de leurs activités tout en restant conformes au principe de spécialité. Malgré les risques qu'une discussion parlementaire sur un tel sujet peut présenter (focalisation sur "la défense des petits"), l'opinion du groupe est qu'un tel débat, s'il est bien mené, peut s'avérer extrêmement utile.

Cela dit, le groupe de travail est aussi d'avis qu'une mesure particulièrement indispensable et urgente serait, malgré tous les progrès déjà réalisés, d'étudier les moyens de rendre l'actuel Conseil de la Concurrence encore plus totalement indépendant vis à vis de l'administration.

Le groupe se demande notamment s'il ne conviendrait pas d'envisager la création, au sein même du Conseil de la Concurrence, d'une "chambre spéciale" appelée à assurer plus particulièrement le suivi

des affaires de concurrence opposant des entreprises du secteur privé à des établissements publics, et dont on pourrait concevoir :

- d'une part, qu'elle bénéficie de l'apport d'expertise d'un certain nombre de membres venant des tribunaux de commerce,
- d'autre part, qu'elle puisse faire l'objet de procédures de saisine simplifiées facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises à la juridiction du Conseil.

Le sentiment du groupe de travail est qu'il vaudrait mieux faciliter l'accès des entreprises françaises à des mécanismes d'arbitrage simplifiés restant du ressort national, plutôt que de les inciter, en désespoir de cause, à aller chercher refuge auprès des instances de Bruxelles.

Membre du groupe de travail :

- **François GUIRAUD** (Président)
- **Henri LEPAGE** (Rapporteur)
- **Pierre BARAZER**
- **Yves CANNAC**
- **Dominique CHATILLON**
- **Antoine DUPONT-FAUVILLE**
- **Michel TARDIEU**

1. L'introduction de la concurrence dans un certain nombre d'activités traditionnellement réservées à des monopoles d'Etat est une tendance lourde de l'évolution économique dans les grands pays occidentaux.

La France a choisi une voie moins brutale et moins spectaculaire que la Grande Bretagne. Il n'empêche que le pays est lui aussi irrémédiablement engagé dans la voie de la privatisation et de la déréglementation.

Quelle que soit la vigueur des débats d'arrière-garde livrés par certains pour la défense des monopoles publics et de leurs privilèges, l'Europe nous entraîne dans un processus de démonopolisation.

2. Cette évolution se traduit par une atténuation de plus en plus sensible de la frontière qui, traditionnellement, sépare activités publiques et privées.

La concurrence est une contrainte, mais aussi une chance, dont un nombre croissant d'établissements publics, et même d'administrations, découvrent aujourd'hui les potentialités.

Le mouvement se fait dans les deux sens :

- c'est le secteur privé auquel la déréglementation ouvre un nouveau champ d'action dans des domaines autrefois couverts par le privilège des monopoles publics (exemple des réseaux de téléphones mobiles où interviennent aujourd'hui des prestataires privés en concurrence avec le service de France Télécom);
- c'est le secteur public qui, à l'inverse, élargit son champ d'action à de nouvelles activités relevant du domaine concurrentiel hors-monopole (exemple de la politique de diversification d'EDF dans la domotique, la télésurveillance, les réseaux câblés de vidéocommunication, l'activité d'ingénierie, la cartographie informatisée, le radiotéléphone, l'aquaculture, le traitement spécialisé des déchets,... diversification de GDF dans la vente de chaleur, le génie thermique et climatique, l'installation d'équipements de chauffage; les nouvelles activités de la Poste dans les assurances et l'offre de produits financiers; etc...).
- ce sont enfin certaines administrations qui n'hésitent plus à compléter leurs activités traditionnelles du domaine régalién par des travaux ou prestations annexes de caractère commercial (l'imprimerie nationale qui travaille à façon pour des éditions d'art de très haute qualité; les huit laboratoires des fraudes de l'administration qui réalisent des travaux d'expertise pour des clients privés; les ingénieurs des différentes directions départementales - l'Equipement, par exemple, mais aussi l'Agriculture - qui, bien que déjà payés par l'Etat, vendent leur expertise aux municipalités en vue d'obtenir des rémunérations accessoires ; la météorologie nationale qui, à l'instar de bien d'autres institutions et services publics comme la Commission des Opérations de Bourse, la CNIL, le Ministère de l'Education nationale, le Ministère de l'Equipement, le Ministère de l'Agriculture, le Loto, etc..., commercialise les informations collectées par ses agents par le biais des services kiosque du téléphone et du minitel; les services d'études de l'Aéroport de Paris qui concourent pour des appels d'offre n'ayant que bien peu de choses à voir avec leurs missions statutaires...).

3. Cette situation n'est pas entièrement nouvelle (cf les problèmes de concurrence entre le fer et la route). Mais elle s'amplifie depuis plusieurs années sous l'effet de divers facteurs :

Des facteurs de longue durée :

- l'innovation technologique et commerciale qui bouleverse les conditions de fonctionnement économique des secteurs traditionnellement appropriés par l'Etat : effacement des frontières technologiques et sectorielles habituelles (mariage de l'informatique avec le téléphone, la télévision, le câble), révision de la notion de monopole naturel, apparition et développement des services à valeur ajoutée, élargissement de la concurrence entre sources d'énergie et de chaleur (réseaux de chaleur, cogénération)...

- le déclin de l'idéologie étatiste et la propagation au secteur public du modèle de gestion entrepreneurial. Ce phénomène conduit le gestionnaire public à considérer comme normal de rentabiliser commercialement le savoir-faire particulier attaché à son activité (exemple d'EDF et de son entrée sur le marché de l'ingénierie par la voie de sa filiale EFISYS), ou encore les informations spécifiques auxquelles son activité lui donne un accès privilégié (exemple de l'Education Nationale qui, invoquant la loi du 6 Janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, a manifesté son intention de ne plus fournir aux journaux les résultats du baccalauréat sous formes de bandes magnétiques, mais de les diffuser auprès du public par l'intermédiaire d'un kiosque télématique payant 3615 EDUTEL).

- les difficultés financières des collectivités publiques qui les conduisent à délaisser les mécanismes de régie directe pour faire davantage appel à des formules de gestion déléguée associant des firmes commerciales à la gestion et au développement de leurs services.

- les contraintes de l'Europe qui rendent inévitable l'ouverture du domaine réservé des monopoles publics (cf les pressions de Bruxelles pour la libération des marchés des télécoms et de l'énergie) et l'extinction des subventions que l'Etat dispense à ses entreprises. Puisque leur domaine de monopole est destiné à s'ouvrir à des concurrents, les entreprises publiques se jugent fondées à chercher une compensation dans le développement de nouvelles activités sortant de leur mission statutaire. Plus fondamentalement, certaines d'entre elles considèrent que, dans ce nouveau contexte concurrentiel, elles ne pourront continuer à bien faire leur métier de base, et fournir aux utilisateurs des prestations réellement compétitives en prix et en qualité, que si elles acquièrent la capacité de renouveler leur base industrielle en l'élargissant à un ensemble d'activités nouvelles susceptibles de renforcer leur effets de synergie technologique et commerciale (arguments d'EDF et de France Télécom).

Des facteurs d'ordre conjoncturel :

- les difficultés budgétaires qui poussent le Ministère des Finances à faire pression sur les administrations pour qu'elles trouvent des recettes commerciales susceptibles de réduire d'autant leur ponction sur le budget.

- la réduction des dépenses militaires qui contraint les arsenaux à rechercher de nouveaux débouchés civils, mais aussi à reprendre une large part du travail qu'ils sous-traitaient à des PMI régionales (reconversion du GIAT vers les marchés civils de la mécanique, réponse des arsenaux maritimes à des appels d'offres concernant la construction de bâtiments civils).

- la fin des grands programmes d'équipements (nucléaire, autoroutes, TGV, logement, aménagement du territoire); ce qui laisse sous-employée une large population d'ingénieurs et de techniciens, aux compétences souvent extrêmement pointues,

mais protégés par des statuts (cas d'EDF, d'Aéroport de Paris, du Commissariat à l'Energie Atomique, des arsenaux militaires, mais aussi de nombreuses sociétés d'économie mixte : les compagnies d'autoroutes, les sociétés d'aménagement urbain ou rural, etc....).

- les incidences de la déflation économique et la mobilisation pour l'emploi. L'essence même d'un service public est de ne pas répondre seulement à des motivations économiques de pure rentabilité. Les entreprises publiques sont un instrument au service du pouvoir politique. Elles bénéficient de la rente d'un marché captif. En période de difficultés, elles sont les premières sur lesquelles le gouvernement compte pour lancer des programmes de création d'emplois.

La mise en place de nouvelles législations. Par exemple :

La loi du 13 juillet 1992 sur **l'environnement**. Celle-ci fixe les objectifs à atteindre d'ici l'an 2002 en matière d'élimination et de recyclage des déchets. Elle contraint les collectivités locales françaises à plus que doubler en dix ans la capacité de leurs usines d'incinération d'ordures : un énorme marché sur lequel les groupes privés sont bien implantés (Générale des Eaux et Lyonnaise), mais qui suscite la convoitise d'EDF et de GDF. Les deux établissements publics désirent s'y développer pour éviter que la concurrence des réseaux de chaleur (sous-produit de l'incinération) ne vienne limiter l'expansion de leurs propres ventes de chauffage (à l'électricité ou au gaz).

La **loi Léotard sur les réseaux câblés**, ainsi que la loi du 28 décembre 1990 sur **la réglementation des télécoms** qui a défini les services réservés à l'exploitant public (telex, téléphone, infrastructure) ainsi que les règles à appliquer pour maintenir la concurrence dans les domaines désormais non exclusifs à France Télécom. Comme pour les réseaux de chaleur, le résultat du nouveau cadre législatif est de mettre France Télécom directement en concurrence avec la Générale des Eaux et la Lyonnaise, dont la stratégie est d'utiliser leur savoir-faire accumulé dans le service des collectivités locales pour se positionner également sur le marché des réseaux de câblage locaux.

Le développement des **aides à l'emploi et à l'insertion des chômeurs** (contrats emploi-solidarité). Celles-ci soutiennent la croissance d'une très large gamme d'entreprises et d'associations, principalement financées par des fonds publics, mais dont l'activité, quoi qu'elles en disent, vient souvent faire concurrence aux artisans et PMI locales.

Des facteurs circonstanciels.

Par exemple la décision unilatérale d'EDF, début 1991, de déplacer la limite du domaine qui lui est concédé des bornes amont du compteur individuel aux bornes aval du disjoncteur de branchement, avec pour conséquence de retirer aux artisans-installateurs travaillant pour des particuliers, des entreprises, ou des collectivités publiques une bonne partie du travail qui traditionnellement leur incombait conformément aux règles posées au moment de la nationalisation de 1946.

4. Du fait des difficultés économiques, cet élargissement des zones de recouvrement et de concurrence entre activités relevant du secteur public ou para-public et entreprises du secteur privé est de plus en plus mal vécu.

Là encore, ce n'est pas un fait nouveau (cf le débat qui s'est déroulé il y a quelques années concernant les filiales de la Poste, notamment Securipost; les plaintes des assurances et des banques contre la distribution de produits financiers dans les bureaux de poste, régulièrement réitérées depuis les premiers accords de 1985

signés avec la Mutuelle Générale des Fonctionnaires; celles, traditionnelles, des entreprises d'ingénierie à l'encontre des activités "privées" des ingénieurs des parcs départementaux de l'Équipement; les distorsions de concurrence d'origine fiscale en faveur des coopératives, des organismes de crédit mutuel, des associations de tourisme social, des services locaux en régie directe, qui existent depuis plus de vingt ou trente ans; l'abus des formules d'économie mixte dans le logement social ou les dépenses d'équipement, etc....).

Mais on assiste depuis quelques mois à une très **nette aggravation des conflits**, dont le premier élément fut, au début de l'année 1993, la conférence de presse de la CAPEB (Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment) reprochant à EDF et à GDF :

1. de s'engager dans de nouvelles activités sortant de leur domaine de mission, et donc contraires à l'esprit du mandat qui leur a été confié par les lois de nationalisation, et
2. d'intervenir sur ces marchés dans des conditions qui ne respectent pas les critères d'une concurrence loyale et transparente.

Au cours de l'été, cette action a été suivie d'une importante campagne de lobbying auprès des pouvoirs publics : rédaction d'amendements pour le Conseil Economique et Social ; pétitions envoyées aux membres du Gouvernement, aux élus locaux, aux parlementaires; avalanche de questions écrites au Ministre de l'Industrie et au Ministre des Entreprises.

Depuis lors, on assiste à un **foisonnement inattendu de plaintes** concernant les domaines d'activité industrielle ou commerciale les plus divers. D'aveu même de fonctionnaires chevronnés, jamais un Ministère tel celui des Entreprises et du Développement Economique n'a reçu autant de courrier pour dénoncer les pratiques de concurrence déloyales dont les PME et PMI du pays sont victimes de la part d'établissements relevant de l'autorité de l'Etat.

Un certain nombre de recours juridiques ont été déposés notamment :

- un recours de la Chambre Syndicale des Sociétés d'Etudes Techniques et d'Ingénierie (Syntec) devant le **Tribunal Administratif de Paris**, pour obtenir l'annulation de l'augmentation de capital de la filiale holding CHARTH par laquelle EDF passe pour financer le développement de ses activités d'ingénierie externe;
- un recours de la Chambre Syndicale des Entreprises d'Equipements Electriques de Paris et sa région devant le **Conseil de la concurrence**, puis la Cour d'Appel de Paris, pour abus de position dominante concernant EDF et sa filiale SDF Sécurité spécialisée dans la télésurveillance;
- plusieurs plaintes à la **Direction Générale de la Concurrence de la Commission des Communautés Européennes** faisant état de la concurrence déloyale que pratiquerait EDF par l'intermédiaire de sa filiale EFISYS vis-à-vis des entreprises privées d'ingénierie.

Cette agitation a eu pour conséquence la désignation d'une commission d'enquête de l'Inspection Générale de l'Industrie (Mission Guillet), dont le rapport, remis aux ministres intéressés, a finalement été rendu public à la demande insistante des organismes professionnels soumis à la pression d'adhérents de plus en plus inquiets, et donc de plus en plus impatients et exigeants.

5. Si ces plaintes visent en priorité les grands monopoles publics comme EDF, GDF ou France Télécom, bien d'autres établissements et services qui appartiennent à l'Etat, au secteur para-public, ou encore au domaine de ce que l'on appelle aujourd'hui "l'économie sociale", grands ou petits, sont concernées. Ce sont par exemple :

- les ambulances privées qui dénoncent l'usage abusif par l'Assistance Publique de Paris de son système centralisé d'appel par Minitel pour écrémer le marché et réserver aux ambulances de l'A.P. les déplacements les plus rémunérateurs (remboursés par la Sécurité Sociale).

- l'amicale **des commerçants et artisans** d'une grande ville de la banlieue parisienne qui fait part de leurs inquiétudes devant la transformation d'un centre d'animation de quartier "en une entreprise d'insertion avec extension de ses activités à un grand nombre de corps de métier, contribuant ainsi à retirer du travail aux Artisans et Commerçants locaux, dont la situation est déjà plus que préoccupante du fait de la mauvaise conjoncture économique".

- les **ateliers "protégés"** spécialisés dans l'emploi de travailleurs handicapés dont les débouchés traditionnels sont aujourd'hui concurrencés par l'arrivée sur leur marché d'associations de réinsertion bénéficiant de subventions presque aussi importantes, mais pour une main d'oeuvre qui, elle, est pleinement valide.

- les **artisans des travaux publics** qui n'apprécient guère de voir un nombre croissant d'agriculteurs utiliser leurs propres matériels pour offrir à leurs voisins, ou bien à leurs communes, de faire un certain nombre de travaux artisanaux (creusement de tranchées ou de fossés par exemple), facturés à des prix défiant toute concurrence (puisque bénéficiant de tous les avantages et exonérations liées à la condition d'agriculteurs).

- les sociétés françaises de contrôle en laboratoire qui se plaignent des conditions tarifaires "déloyales" mises en oeuvre par **les laboratoires techniques dépendant de l'Etat**, des collectivités territoriales ou encore de certaines grandes entreprises nationalisées.

- **les entreprises de presse** qui reprochent à de nombreux organismes d'Etat d'abuser de leur position privilégiée pour tirer un avantage commercial des informations collectées dans l'exercice de leur mission de service public.

-les boulangers d'une ville de garnison qui se disent injustement concurrencés par la baguette à 1 F qui sort des fournils du camp militaire voisin pour approvisionner les retraités des Armées (et leurs familles).

-**les producteurs indépendants** qui s'insurgent contre les pressions que les pouvoirs publics exercent "illégalement" sur les chaînes de télévision pour que, dans leurs commandes, elles fassent en priorité appel aux moyens techniques de la SFP.

-les fournisseurs dont les produits ne figurent pas sur les listes de référencement de **l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP)** et qui se disent victimes de pratiques discriminatoires.

- les entreprises de ticket-restaurant qui se plaignent des distorsions de concurrence que le code des marchés publics introduit en faveur des **Sociétés ouvrières coopératives de production.**

- les PME du négoce agricole qui continuent de s'élever contre le fait que **les coopératives agricoles** conservent toujours les mêmes avantages fiscaux (exonération totale ou partielle de l'assujettissement à l'I.S., à la taxe professionnelle, à

la contribution sociale de solidarité, à la taxe foncière sur les propriétés bâties, au 1 % logement, à la taxe sur les frais généraux...), alors qu'elles se comportent de plus en plus comme de vraies sociétés anonymes ne respectant plus les contraintes statutaires (exclusivisme, conditions commerciales, territorialité...) qui, à l'origine, justifiaient leurs exemptions fiscales.

- **les opticiens-lunettiers** qui se plaignent de la concurrence inégale que leur font les centres d'optique mutualistes.

- **les imprimeurs** qui dénoncent les marchés réservés de l'Imprimerie Nationale, et craignent que son changement de statut n'aboutisse à la doter d'avantages concurrentiels supplémentaires.

- **les banques** qui contestent la possibilité pour la Poste et les comptables publics de distribuer des produits financiers, au demeurant fiscalement privilégiés, dans des conditions qui s'accompagnent d'une utilisation abusive d'informations liées au service public dont elles ont le monopole.

- les marchands de cycles et de motocycles d'une grande ville de province qui s'inquiètent de voir un centre culturel utiliser des fonds publics financés par l'impôt, pour ouvrir un atelier dans lequel des jeunes dépourvus de toute formation vont réparer eux-mêmes des vélos pour le grand public.

- les petites et moyennes **entreprises paysagistes** qui contestent les conditions dans lesquelles, en contradiction avec ses statuts, **l'Office National des Forêts** étend son activité au marché de l'entretien d'espaces verts par la prise de participations dans des sociétés privées.

- les consultants privés, les entreprises de formation et d'aide à la gestion qui se plaignent de la concurrence déloyale d'organismes financés sur les taxes parafiscales prélevées par **les Chambres de Commerce et d'Industrie** pour venir en aide aux cadres en chômage.

- **les promoteurs privés** qui protestent contre les conditions discriminatoires dans lesquelles les sociétés d'HLM sont aujourd'hui autorisées à travailler sur le marché du logement individuel (le promoteur privé ne peut pas inclure l'achat du terrain et son financement dans le produit qu'il propose au client, alors que les sociétés anonymes de HLM le peuvent, et axent d'ailleurs leur publicité dessus).

- les organismes privés de **formation professionnelle** qui disent ne pas pouvoir tenir face aux tarifs imbattables offerts par les stages de l'AFPA.

- les sociétés privées de construction et de gestion **de parkings** qui contestent les conditions dans lesquelles les filiales de la Caisse des dépôts et consignations démarchent le marché des collectivités locales en tirant avantage de la situation particulière qu'occupe leur établissement principal dans la solution des problèmes de financement des municipalités.

Ces exemples frisent parfois l'anecdote. Ils expriment le point de vue de ceux qui estiment être victimes d'une concurrence déloyale. Ils ne permettent pas de juger quant au fond de la justesse des arguments invoqués. Ils n'en traduisent pas moins la présence d'un climat dont les pouvoirs publics et les décideurs économiques doivent tenir compte.

Grands ou petits, de plus en plus nombreux sont les chefs d'entreprises et responsables économiques qui acceptent mal de voir des fonctionnaires et agents d'autorité de l'Etat détourner les instruments de leur mission de service public pour leur faire ensuite une concurrence qu'ils jugent déloyale.

De même, en tant que contribuables, ils acceptent de plus en plus difficilement que leurs impôts servent à subventionner l'établissement et le fonctionnement d'activités directement concurrentes des leurs, ainsi mises en position d'offrir des prix plus bas.

Ils le supportent encore moins bien lorsque, comme c'est le cas avec les contrats emploi-solidarité, le résultat de cette concurrence est de remplacer le travail qualifié de leurs employés, par le subventionnement d'activités de dépannage conçues pour occuper temporairement des gens souvent sans formation ni aucune qualification.

Il n'est pas dit que toutes ces plaintes soient recevables, ni même qu'elles soient fondées. Le cas échéant, c'est à la Justice, ou aux organismes habilités, qu'il appartiendra de se prononcer.

Les dossiers déposés à la Commission de la concurrence, ou devant les tribunaux, sont encore peu nombreux.

Mais ces exemples montrent que le principe selon lequel le droit de la concurrence est une contrainte qui s'applique autant à l'Etat et à ses services qu'aux entreprises privées, est désormais pris au sérieux.

Le fait qu'un nombre croissant d'opérateurs économiques n'hésitent pas à se référer au contenu de l'article 53 de l'Ordonnance du 1er Décembre 1989, est en soi la marque d'une évolution encourageante dans l'attitude des Français vis à vis de leur Etat et de la concurrence.

6. Les plaintes émanant des entreprises privées visent six grandes catégories de problèmes :

a). l'élargissement des activités des grandes entreprises publiques à des métiers dont le lien avec les missions de service public qui leur ont été confiées est de plus en plus ténu et lointain (exemple déjà cité des secteurs de diversification d'EDF; exemple de la SNCF dans l'hôtellerie, les messageries routières, le tourisme...; ou encore celui du GIAT, déjà également mentionné, qui ambitionne de devenir le grand regroupueur des activités mécaniques en France).

b). des offres tarifaires "à prix cassés", inférieurs aux prix de revient généralement calculés par les professionnels, qui ne peuvent donc s'expliquer que par l'assurance des établissements de bénéficier d'un flux régulier de subventions directes ou indirectes (un reproche qui se retrouve à peu près dans tous les dossiers : travaux civils des ingénieurs des DDE facturés à 30 % en-dessous des tarifs professionnels de l'ingénierie; installations d'antennes réalisées directement par des employés de France Télécom à des prix hors d'accès au moindre artisan; services à valeur ajoutée de France Télécom en concurrence avec des services privés facturés à des tarifs jugés irréalistes; propositions d'EDF pour la reprise de l'équipement et de la maintenance d'installations municipales d'éclairage public qui auraient été faites à des prix inférieurs de près de moitié aux meilleures offres des compétiteurs privés; etc ..)

c). le subventionnement continu d'activités déficitaires (exemple du SERNAM qui se félicite de gagner des parts de marchés dans le domaine de la messagerie express, mais dont les comptes n'ont cessé d'être dans le rouge depuis dix ans).

d). l'existence d'inégalités de charges entre les établissements publics ou leurs filiales du secteur concurrentiel, et les entreprises privées avec lesquelles leurs prestations sont en concurrence :

* charges de main d'oeuvre : l'entreprise n'a pas besoin de provisionner la prise en compte de certains risques, comme celui d'avoir à verser d'importantes indemnités de licenciement en cas de dépôt de bilan, ou encore d'avoir à supporter les frais d'une lourde période de sous activité; prise en charge, dans certains établissements (cas des arsenaux militaires ou maritimes, cas de la Caisse Nationale de Prévoyance bien qu'elle soit un membre un part entière de la Fédération Française des Assurances) des charges de retraite ou d'assurance par le régime particulier des fonctionnaires - c'est à dire directement par le budget. De ce point de vue l'avis récent du Conseil d'Etat qui reconnaît à des sociétés anonymes le droit d'embaucher des fonctionnaires conservant leur statut, à condition d'être d'intérêt général, pose un réel problème. En termes de coûts salariaux, cela implique une différence de l'ordre de 20 %. C'est énorme !

* charges de structures : hébergement gratuit dans les locaux de l'établissement public principal; accès exclusif, et gratuit, aux infrastructures du service public (cas du réseau aérien d'EDF pour les réseaux de câblage locaux); avantage de la mise à disposition d'un réseau commercial national déjà parfaitement opérationnel (centres locaux ou régionaux EDF/GDF, agences de France Télécom, réseau national des bureaux de poste pour les filiales messageries de la Poste, gares SNCF pour le Sernam...).

* charges financières : financement par un endettement dont les charges sont facturées à l'établissement principal; couverture par des garanties ou cautions bénéficiant de la notoriété internationale de l'établissement public; le cas échéant, intégration fiscale qui permet la compensation des résultats positifs et négatifs des filiales de l'établissement public, ce qui permet au groupe de mener une diversification ambitieuse avec un avantage qui n'est pas forcément à la portée de tous les concurrents, celui de ne pas avoir d'impôts à payer sur les bénéfices.

* charges fiscales : charges d'assurances allégées par exemple du fait que l'Etat est, par principe, son propre assureur. Privilèges fiscaux de la Poste par rapport aux assurances : elle ne paie pas de taxe professionnelle, et n'est assujettie qu'à un paiement allégé de la taxe sur les salaires (situation dont le budget 1993 a prévu une correction progressive); elle est également dispensée du droit de timbre prélevé sur tout envoi par un service de messagerie. Sociétés mutualistes ou organismes de prévoyance sociale qui sont exonérés de la taxe prélevée sur les sociétés d'assurances pour le financement des assurances maladies (avantage en cours d'atténuation). Règle du droit public qui fait qu'il n'y a pas de TVA lorsqu'une transaction se fait entre deux administrations d'Etat, mais qui entraîne une discrimination de taille lorsque la transaction porte sur des biens ou des services pour lesquels il existe une offre privée concurrente (exemple des arsenaux maritimes qui sortent de leur activité traditionnelle de construction de gros bâtiments pour la défense nationale - sous-marins, porte-avions, frégates, etc... - pour se porter sur le créneau des embarcations de taille moyenne, habituellement couvert par l'offre de chantiers navals privés de réputation internationale; problème des entreprises travaillant en gestion déléguée pour le compte de collectivités locales, par rapport à la concurrence des établissements en régie directe).

e). un appareil comptable et un contrôle de gestion insuffisants pour garantir que les coûts de revient facturés aux prestations commerciales fournies directement, ou par l'intermédiaire de filiales de droit privé, éliminent tous les risques de transferts internes financés par les utilisateurs du service public.

f). des pratiques commerciales douteuses, voire déloyales, caractéristiques d'abus de position dominantes. Par exemple :

- l'utilisation abusive des prestations du monopole et de l'image de marque du service public pour promouvoir la commercialisation de services concurrentiels (exemples des filiales d'EDF ; comptoirs de promotion des ACTEL réservés aux services France

Télécom; utilisation des factures de téléphone ou de l'envoi des relevés d'électricité comme supports de promotion pour l'activité des filiales; usage abusif par certains huissiers des couleurs de papier qui leur sont réservées pour se livrer à une activité parallèle de recouvrement privé de créances).

- l'utilisation d'informations commerciales acquises dans l'activité de service public pour faciliter le démarchage des clients et aider à la promotion des produits nouveaux du secteur concurrentiel (cf le service des abonnés EDF, GDF ou France Télécom qui sont accusés d'abuser de leurs fonctions d'intérêt général pour signaler aux commerciaux les projets de développement à démarcher ; ou encore la plainte des agents généraux d'assurance qui reprochent aux Trésoriers Payeurs Généraux de l'Administration d'utiliser les renseignements patrimoniaux dont ils disposent du fait de leur activité d'autorité pour cibler leurs efforts de prospection commerciale portant sur le placement des produits financiers du Trésor).

- le refus de communiquer ces informations à des clients privés et leur rétention au seul bénéfice de l'établissement dont la fonction est d'en assurer la collecte (cas de la Direction de la Météorologie Nationale qui a été récemment sanctionnée par la Cour d'Appel de Paris pour avoir refusé de vendre de l'information météorologique à des serveurs télématiques ou téléphoniques dans le but de s'assurer un monopole de diffusion exclusif auprès du grand public).

- l'utilisation abusive de ses prérogatives réglementaires pour restreindre l'offre privée de services sur les créneaux de concurrence où l'entreprise publique entend elle-même être présente, directement ou par la voie de filiales (cas de France Télécom dans la gestion du spectre hertzien ou celle de l'offre de lignes spécialisées louées; problème de la gestion du kiosque téléphonique et télématique dont les locataires se trouvent totalement dans la dépendance arbitraire du bon vouloir de France Télécom).

- l'utilisation de sa position de monopole public pour imposer ses services par des pressions et démarches commerciales abusives s'appuyant sur l'offre de prestations liée, la négociation de dispositions paratarifaires individualisées, l'attribution de subventions déguisées, la proposition d'aides commerciales excessives.

- la confusion des rôles, l'établissement public étant à la fois juge et partie dans des appels d'offres qui le mettent en concurrence avec des firmes du secteur privé (exemple de la Direction des Chantiers Navals qui, du fait de la nécessité de solliciter une autorisation d'exportation, bénéficierait d'informations privilégiés sur les offres de ses concurrents civils dans des contrats d'export; plaintes des installateurs de systèmes téléphoniques contre le comportement de France Télécom qui apparaît à la fois comme consultant-conseil et comme concurrent dans un certain nombre d'appels d'offres lancés par exemple par des Chambres de commerce pour l'équipement interne d'aéroports régionaux; cas des dossiers pour l'attribution d'aides publiques au financement de la formation professionnelle des adultes qui sont examinés et évalués par des commissions départementales où figurent, entre autres membres, les organismes publics de formation professionnelle des adultes).

7. Il est vrai que ces comportements ne concernent encore qu'un volume relativement limité d'affaires.

A titre d'exemple, la diversification d'EDF dans des activités concurrentielles porte sur un chiffre d'affaires annuel d'à peine plus de 1 milliards de francs par an. Elle donne du travail à guère plus de 1200 personnes. A échéance de l'an 2000, l'objectif de GDF est d'employer autour de 3000 salariés dans ses filiales. A l'échelle d'un groupe qui emploie 130 000 personnes et dont le cash-flow annuel avoisine les 50 milliards de francs, tout ceci reste très marginal.

Mais ce n'est pas le cas pour la majorité des entreprises qui s'estiment victimes de ces comportements. Au-delà du désagrément de se trouver ainsi injustement lésées,

leur crainte est que tout retard à bloquer la répétition et l'extension, dans le secteur public, de telles pratiques ne conduise à déstabiliser leurs prix et leurs marchés, et par là à signer l'arrêt de mort de leurs professions.

Ces expressions ne doivent pas être prises à la légère. Elles expriment une préoccupation aujourd'hui douloureusement ressentie par des centaines, voire des milliers de PMI travaillant à la périphérie immédiate du domaine d'activité des grands monopoles publics.

Un exemple : **celui d'EDF et des marchés de l'ingénierie.**

Du fait de son expérience passée, le personnel d'EDF a accumulé un certain nombre de compétences pointues très particulières. D'où l'idée d'en valoriser l'exploitation marchande par l'intermédiaire d'une filiale spécialisée dans l'offre de prestations d'ingénierie.

C'est ainsi qu'en 1989 EDF a remporté l'appel d'offre pour la maîtrise d'oeuvre de la piste de bobsleigh des Jeux Olympiques à Alberville. Actuellement EDF intervient en tant que maître d'oeuvre pour la réalisation des nouveaux terminaux de l'aéroport de Roissy, la construction du module d'échange SNCF-Roissy 2, la réalisation de deux zones de mareyage pour le port de pêche de Lorient, l'extension de systèmes d'irrigation, l'équipement de pistes skiabiles, ...

En principe, on ne peut que se féliciter de voir EDF se préoccuper de rendre le savoir-faire technologique accumulé par ses ingénieurs accessible aux autres agents économiques.

Encore faudrait-il que ce soit dans des conditions de concurrence loyales et transparentes. Or, c'est là semble-t-il, que le bât blesse.

Pour les firmes françaises adhérentes du Syntec (la Chambre Syndicale des Sociétés d'Etudes Techniques et d'Ingénierie), il ne fait aucun doute que ces interventions d'EDF se font à des prix qu'elles n'hésitent pas à qualifier de **prédateurs** .

8. Le dumping commercial n'est pas en soi une pratique répréhensible. Ce peut être une forme d'investissement industriel (par exemple pour gagner des parts de marché). Mais entre une firme privée et une entreprise publique - ou sa filiale - il existe une grande différence.

L'entreprise privée a des actionnaires qu'elle doit satisfaire afin de les conserver. Pour cela elle doit leur garantir un rendement financier satisfaisant par rapport aux autres formes de placements possibles. Ce qui signifie que toute politique de dumping a nécessairement des limites qui lui sont fixées par le degré de patience d'un actionnariat qui lui-même ne peut pas se comporter de manière trop différente par rapport aux normes financières qui prévalent sur le marché.

Dans l'entreprise publique les choses sont en revanche très différentes, même si elle appartient à un actionnaire de principe (l'Etat). Cet actionnaire n'est que très secondairement motivé par des préoccupations de rentabilité. Par ailleurs, même lorsqu'elles se sont engagées à pratiquer une politique de parfaite transparence comptable (comme c'est le cas d'EDF dans les contrats de plans conclus avec l'Etat), ce sont des firmes qui, du fait du poids des habitudes culturelles passées et de la pénurie d'agents possédant une réelle expérience des mécanismes concurrentiels,

restent **peu fiables dès lors qu'il s'agit de bien identifier et de bien imputer toutes les sources de coûts.**

Il en résulte que la stratégie de dumping est pour la firme privée une forme d'investissement beaucoup plus coûteuse que pour l'entreprise publique; et que le risque de voir une entreprise s'égarer et perdurer, même à son insu, dans une politique de prix prédateurs est beaucoup plus grand dès lors qu'il s'agit d'une entreprise relevant du secteur public.

La suite s'enchaîne toute seule. La firme publique qui se diversifie peut difficilement éviter de se retrouver, sur la plupart des marchés où elle entend intervenir, en position de price fixer.

Qu'elle le veuille ou non, son poids dans la concurrence est tel que ce sont ses prix qui, quels qu'ils soient, contraindront les autres à s'aligner. Ce sont les prix de dumping qu'elle pratique qui tendront à s'imposer comme la norme de référence des professions qui gravitent autour d'elle.

Pour elle, les conséquences économiques de cette politique seront mineurs puisque le flou qui subsiste dans la gestion de ses activités de diversification camouflera les déficits inévitables. Elles seront absorbées par son activité principale, pour être répercutées, sans que personne y prête attention, dans les tarifs facturés aux usagers ou aux utilisateurs.

Mais ce qui est vrai pour l'entreprise publique, ne le sera pas pour ses concurrents du secteur privé. Les entreprises les plus petites n'auront d'autre option que de licencier, fermer leurs portes, ou intégrer le réseau des sous-traitants travaillant à façon pour le monopole public.

Les plus importantes, ou celles qui bénéficient de l'appartenance à un grand groupe industriel ou financier, résisteront plus longtemps. Mais comme leur patience n'est jamais illimitée, arrivera un moment où les actionnaires se dégageront pour orienter leurs placements vers d'autres horizons qui leur paraîtront financièrement moins pourris. Les entreprises seront alors à vendre, pour un prix dérisoire.

Qui rachètera ? Des étrangers désireux de mettre un pied sur le marché français. Et puis bien sûr, le monopole lui-même qui, à l'abri de son marché captif, peut sans difficultés s'offrir le luxe de surpayer ses acquisitions, et ainsi satisfaire l'ego de ses dirigeants que leur culture de service public conduit plus à rechercher la croissance que la performance.

9. C'est la crainte d'un tel engrenage qui, actuellement, pousse par exemple les professionnels de l'ingénierie, mais aussi de bien d'autres métiers gravitant autour du monopole de l'électricité et du gaz, à évoquer l'image d'une nationalisation rampante portant préjudice à des professions déjà considérablement fragilisées par la conjoncture.

Cette crainte n'est pas le produit d'une chimère gratuite. Un tel processus est ce qu'ont par exemple subi depuis dix ans les distributeurs de produits sidérurgiques, à la suite de la nationalisation de la Sidérurgie française; ou encore les transporteurs et messageries concurrencés par la politique systématique de prise de marchés par le SERNAM. C'est également ce que craignent aujourd'hui les professionnels de l'informatique devant les plans de redressement et de redéploiement de BULL.

C'est aussi ce que se plaignent de vivre aujourd'hui les petites entreprises de la mécanique, absorbées les unes après les autres par l'expansion du GIAT qui se pose en pôle fédérateur de leur profession; mais également les professionnels du traitement et du recyclage des déchets, sous la double pression des programmes publics de mobilisation pour l'emploi et l'environnement.

L'image des chiffonniers d'Emmaüs faisant les décharges avec leur poussette appartient désormais au passé. La récupération, le tri et le recyclage des déchets sont devenus une véritable industrie, utilisant une main-d'oeuvre fortement qualifiée (ce n'est pas n'importe quel premier venu qui peut s'y reconnaître dans la sélection de plus de 2000 trames différentes de tissus), et des équipements ultra-perfectionnés (par exemple des appareils à laser pour le tri des verres). C'est une industrie aujourd'hui très performante, où les Français sont leaders sur le marché européen, et qui exporte vers l'étranger des tonnages non négligeables de matières recyclées.

L'équilibre de ce marché, déjà affecté par le déluge de surplus dont les Allemands ne savent plus quoi faire depuis la mise en place du système dual, est aujourd'hui gravement menacé par deux choses :

- l'idée qu' **il vaut mieux payer un chômeur à faire quelque chose qu'à ne rien faire**. A quoi peut-on l'utiliser ? Autant que possible des petits boulots où il ne viendra pas faire concurrence à des artisans ou des entreprises déjà installés. Mais lesquels ? En cette période de mode idéologique verte l'idée de la récupération des déchets vient naturellement à l'esprit; en oubliant - car ce n'est pas cela qui vient spontanément à l'esprit - que c'est déjà un marché très bien organisé et performant. C'est ainsi que la récupération et le tri des ordures deviennent un domaine de prédilection pour le développement des entreprises et associations d'insertion vers lesquels l'Etat et les régions sont actuellement prêts à déverser beaucoup d'argent.

- **la loi Lalonde de 1992**. Encore faut-il que ces associations s'intègrent dans des réseaux économiques assurant la commercialisation industrielle de leur collecte. Ces réseaux existent, où interviennent dans un enchevêtrement complexe de canaux, une multitude de petites, voire très petites entreprises locales, tirant profit de leur connaissance rapprochée du terrain. Mais la loi Lalonde, par la voie d'Eco-emballage et de la taxe parafiscale que la société est autorisée à prélever sur le commerce et l'industrie, apporte aux collectivités locales les ressources pour y substituer leur propre **organisation para-publique**. La recette consiste à monter une société d'économie mixte spécialisée dans la collecte, le tri, le traitement et la commercialisation des déchets, et qui fonctionnera en utilisant en sous-traitance le personnel des entreprises de réinsertion. A quel prix ? Pour un coût, étant donné les subventions directement versées par les Assedic et autres institutions, plus les exemptions fiscales auxquelles ce statut particulier donne droit, inférieur environ de moitié aux coûts de revient d'une entreprise normale !

Résultat : ce qu'il faut bien appeler l'euthanasie non voulue mais programmée d'un secteur économique qui était juste en train d'émerger à son stade de maturité industrielle.

Ainsi risquent de disparaître les emplois de plusieurs milliers de personnes qualifiées, auxquelles on aura substitué l'emploi de plusieurs milliers d'autres, peut-être pas moins démeritantes, mais qui, elles, ne seront pas formées, et que personne n'aura véritablement intérêt à former puisque elles ne seront rentables à employer que si elles sont remplacées tous les deux ans par quelqu'un d'autre (les subventions aux contrats emploi-solidarité ont une durée de vie maximale de deux ans).

Brillante performance que celle qui consiste à faire régresser tout un secteur économique, même si c'est au nom de l'emploi des moins favorisés !

Il s'agit certes d'un exemple extrême; mais un exemple qui, par ses excès mêmes, illustre parfaitement ce que peuvent être **les effets ravageurs d'un régime économique où il est possible de subventionner de manière prolongée certaines de ses activités.**

Que ces subventions soient accordées directement par l'Etat, ou, dans le cas de filiales, via l'écran d'un groupe industriel, public ou privé, une différence durable de coût de l'ordre de 15 % suffit à rendre la vie impossible à tous ceux qui ne font pas partie du système.

Lorsque le groupe est public, c'est l'Etat qui ramasse les billes. On débouche sur une situation où une masse d'emplois qui coûtent plus cher à la collectivité prennent la place d'un grand nombre d'employés qui eux, sans rien demander à personne, étaient parfaitement rentables. **Est-ce cela la promesse de progrès de l'économie mixte ?**

10. Derrière l'émoi suscité par les projets de diversification des grands monopoles publics se cache ainsi une série de véritables problèmes économiques et politiques par rapport auxquels un gouvernement libéral ne peut pas ne pas se sentir interpellé.

Ces problèmes sont, en gros, de trois ordres :

- **le danger d'un processus difficilement réversible de nationalisation en catimini**, affectant les métiers et professions situées à la frange, ou à la périphérie immédiate de l'activité principale des grands monopoles de service public. Est-il admissible que des établissements publics puissent jouer sur les deux tableaux, revendiquant, dans l'esprit du Rapport Nora, le droit d'être des entreprises comme les autres, et en même temps de conserver les avantages d'un marché captif qui leur permet de subventionner à l'insu de tous une stratégie de développement industriel de nature prédatrice ?

- **la menace de destruction de tout un tissu d'entreprises petites et moyennes transformées en sous-traitants et satellites d'établissements publics** en train de se reconverter en groupes industriels multi-activités répondant à une logique économique très différente de celle de leur mission actuelle de service public. Cette mutation ne remet-elle pas en cause leur statut même d'établissements de service public ? Peut-on admettre que l'argent de l'Etat, ou même seulement sa simple caution, servent au soutien de telles ambitions ? Une entreprise qui se place elle-même dans cette position ne rend-elle pas de facto inévitable sa privatisation ?

- **le monstrueux gaspillage d'argent** qui consiste d'une main à subventionner le maintien et la création d'emplois peu ou pas rentables, et de l'autre à laisser ses entreprises ou ses administrations ruiner par certains comportements concurrentiels douteux d'autres emplois qui, eux, étaient suffisamment rentables pour survivre sans avoir besoin de rien demander à quiconque. Un gouvernement responsable a-t-il le droit de continuer une telle politique de Gribouille ? Est-il sensé de laisser sans sanctions des pratiques qui risquent de condamner des pans entiers de notre économie à régresser ?

11. A cela s'ajoute un vrai problème d'éthique.

Le Service public s'identifie avec la double notion d'égalité de traitement et de péréquation tarifaire. Le principe, qui vient d'être réaffirmé de manière très claire dans le Rapport Mandil pour la distribution du gaz et de l'électricité, est que tout le monde

doit payer la même somme pour un service universel identique. Lorsque les coûts de distribution sont différents, les recettes perçues dans les zones à coûts plus faibles doivent permettre de subventionner la continuité et la sécurité du service dans les zones du territoire à coûts plus élevés.

Or la banalisation de la démarche commerciale conduit, elle, à des comportements marchands exactement inverses, en infraction flagrante avec les principes de service public utilisés comme arguments pour justifier la pérennité des droits de monopole (cf les pratiques de certains centres Electricité Gaz Services qui, sous prétexte de contrer la concurrence d'autres solutions énergétiques que le chauffage électrique, aboutissent à rétablir des formes individuelles de tarification "spécifique").

D'un point de vue strictement économique, cette dérive n'a rien d'anormal. La logique de la concurrence est de mener à une égalisation des prix, mais au terme d'un processus d'exploration fondé sur des stratégies individuelles de discrimination tarifaire. Au contraire de la philosophie du service public, la non transparence est un ingrédient essentiel - et mal connu - de la démarche d'un marché concurrentiel.

Mais bien évidemment, la morale n'y trouve plus son compte. Peut-on impunément continuer d'invoquer l'esprit du Service public - et notamment son insistance sur la transparence - pour défendre son monopole, et en même temps accepter de voir ses agents entrer dans une logique commerciale qui repose sur des pratiques qui n'en respectent pas les principes ?

Une telle attitude ne peut que conduire au **pourrissement de la notion même de Service public.**

12. En principe, la filialisation des activités commerciales est conçue pour résoudre ce problème en introduisant une césure entre les deux types de prestations, celles qui continuent de relever du service public, et celles qui s'exercent sur le marché concurrentiel. Mais ce n'est une solution qu'en apparence. Et il peut difficilement en être autrement.

Dans le cas de l'électricité par exemple, les filiales ne sont que **des coquilles vides** qui ne servent qu'à facturer du travail effectué par des équipes de l'établissement public. L'approche, le démarchage des clients, la négociation des contrats sont directement pris en charge et gérés par ses centres commerciaux.

Dans ces conditions, il est difficile d'éviter une certaine confusion au niveau des offres commerciales proposées pour enlever les marchés; d'éviter par exemple que certains centres de distribution, particulièrement motivés par leurs nouvelles conditions d'autonomie de décision, n'hésitent pas à jouer, directement ou indirectement (par la voie d'avantages occultes), avec les conditions tarifaires de vente de l'électricité pour emporter la mise sur d'autres marchés annexes (équipements de chauffage).

Il en résulte une perversion spectaculaire de l'idée même qui a présidé à la stratégie de banalisation des grandes entreprises publiques.

A l'origine, il s'agissait de participer à un gigantesque effort de vérité des prix, conçu pour contribuer à l'amélioration de la compétitivité du système économique français. Ce sur quoi la politique de diversification débouche est au contraire une logique **d'épaississement de la non transparence des prix du secteur public.**

Tout cela n'est guère logique, et pose clairement le problème de la cohérence de l'introduction d'une démarche commerciale, même apparemment marginale, au sein d'administrations ou de groupes industriels relevant d'un esprit de service public.

La pente naturelle des autorités est de chercher à résoudre ces difficultés en imposant aux administrations et organismes publics ou para-publics de gérer leurs activités commerciales et de diversification dans un cadre comptable garantissant la plus grande **transparence des coûts**.

C'est ainsi qu'est parue une circulaire du Premier Ministre dont l'objet est de poser les grands principes d'analyse et de gestion qui devraient être appliqués par tous les services, administrations et établissements publics en matière de commercialisation de données publiques.

Il y est clairement formulé que tout émetteur public diffusant des informations relevant du secteur concurrentiel (services d'information à valeur ajoutée) ne doit en aucun cas se servir de ses sources de financement public pour proposer ces services à un prix qui empêcherait toute concurrence.

De la même façon, les propositions de suite à donner au rapport de l'Inspection Générale de l'Industrie et du Commerce sur la politique de diversification d'EDF (Rapport Guillet) insistent explicitement sur le fait que les activités de diversification de l'établissement devraient être assurées dans un cadre juridique, commercial et comptable complètement indépendant, impliquant le passage par une personne morale distincte (filialisation obligatoire), la facturation en coût complet de tous les travaux effectués en sous-traitance, l'absence de toute subvention indirecte entre le monopole et ses filiales, et le détachement auprès de la filiale du personnel nécessaire (conservant ou non son statut).

Cette volonté d'imposer au secteur public une **contrainte d'étanchéité** aussi complète que possible entre activité principale et activité de diversification est incontestablement la bienvenue. Il faut effectivement aller le plus loin possible dans cette voie.

La filialisation des activités commerciales est une démarche préalable absolument indispensable pour jamais espérer arriver à identifier, mesurer, et contrôler avec un minimum d'objectivité, l'importance des transferts croisés du secteur public.

Mais il faut toutefois rester réaliste et ne pas attendre plus de cette démarche qu'elle ne peut réellement apporter.

Il est bien de poser la règle que toute filiale d'établissement public devra disposer d'une **comptabilité analytique adaptée**, permettant d'effectuer une imputation correcte de tous les coûts. Mais les praticiens savent que, à moins de disposer d'une véritable armée de contrôleurs - et encore ! -, cela ne suffit pas à éliminer toutes les possibilités de transferts internes.

Pour qu'une telle contrainte soit effective, encore faut-il en effet que le personnel ait une formation adaptée aux disciplines de la comptabilité analytique et se plie aux obligations personnelles qu'elle impose (comme par exemple le relevé suivi de ses activités horaires). Or **la culture des administrations publiques**, et même celle des monopoles industriels, sont très éloignées de telles préoccupations.

Il n'est pas dit que ces établissements ne s'y mettront pas. Mais, comme la plupart d'entre eux n'ont pas de système d'analyse des coûts par activité ou produit très élaboré, il n'est pas déraisonnable de penser qu'il leur faudra au moins un certain temps avant d'arriver à mettre en place un système de comptabilité et de contrôle de gestion interne qui soit réellement opérationnel, fiable et efficient.

Le dire ne relève pas nécessairement du procès d'intention. On ne passe pas du jour au lendemain d'une mentalité axée sur le respect du formalisme administratif, ou la

recherche prioritaire de la performance technique, à une véritable gestion économique centrée sur les signaux du résultat financier.

Par ailleurs, tout groupe industriel sait qu'il n'y a en réalité rien de plus simple que de faire transiter des ressources vers ses filiales sans que cela se voie, pour peu qu'on le veuille. La plupart des opérations transitent par **des mécanismes de prix de cession internes, des abandons de créances, la tenue de comptes courants non rémunérés, ou encore la couverture de dépenses par des garanties ou cautions de l'établissement principal**, difficiles à déceler par la seule voie d'audits externes.

Ce qui, dans l'entreprise privée, évite d'en abuser (ou tout au moins y met un plafond) est la tension qui existe au sein de la firme du fait de la présence de groupes d'acteurs dont les intérêts sont antagonistes et qui sont ainsi des sources de **contre-pouvoirs internes** dont les logiques s'équilibrent (actionnaires dont la préoccupation est de veiller à la minimisation des coûts, personnel à la recherche de salaires et de conditions de travail plus satisfaisants, managers cherchant la performance commerciale ou industrielle mais qui ne peuvent satisfaire leurs fins qu'en composant avec les deux autres). L'entreprise publique connaît des tensions internes analogues. Mais, ainsi que nous l'avons déjà évoqué, il y manque un acteur essentiel : l'actionnaire **privé**.

Quoi qu'en disent tous ceux qui prétendent qu'il n'y a pas de lien entre l'efficacité de la gestion et la nature du mode de propriété, l'absence de cet acteur implique une moindre surveillance, et donc **une plus grande liberté pour décider d'un certain nombre d'actions susceptibles d'affecter la vérité des coûts de l'entreprise**.

La modernisation des modes de gestion internes ne résoud donc pas le problème économique (et politique) posé par la plus grande liberté relative dont bénéficient les filiales de groupes publics - ou de groupes privés subventionnés - pour mener, sur certains marchés, avec l'aide financière de leurs maisons-mères, de catastrophiques politiques de dumping industriel.

13. Autre voie d'action : l'application du droit de la concurrence, et plus particulièrement de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

Pour la première fois en France, celui-ci pose explicitement que les établissements et collectivités relevant du domaine public sont assujetties aux mêmes normes et contraintes en matière de respect des règles élémentaires de la concurrence que les entreprises de droit privé.

Pendant quelques temps, le dénouement du fameux arrêt Ville de Pamiers a pu laisser l'impression que les pouvoirs publics n'avaient guère l'intention de faire beaucoup de zèle pour passer à l'application. L'annulation par le Tribunal des conflits de la décision de la Cour d'Appel de Paris a été interprétée comme un coup d'arrêt à la politique qui consistait, en matière de droit économique, à atténuer les pouvoirs de l'administration et à développer en revanche les contrôles de type juridictionnel et judiciaire.

Depuis lors les progrès de la jurisprudence ont au contraire confirmé que les personnes publiques sont pleinement assujetties à l'application des dispositions du droit de la concurrence, aussi bien au titre du contrôle des concentrations qu'à celui de la sanction des abus de position dominante. D'ores et déjà, même si on n'a pas encore eu l'exemple de quelque grande affaire, les comportements concurrentiels de certains services ou établissements font l'objet d'enquêtes diligentées par l'Administration.

Rien n'empêche en principe que les politiques de diversification des grands établissements publics fassent l'objet de plaintes devant le Conseil de la concurrence, ou encore que celui-ci soit directement saisi par les autorités de tutelle. Une telle saisie serait pour le Gouvernement un moyen d'exprimer publiquement sa préoccupation devant les conditions dans lesquelles se déroulent actuellement la diversification des grands monopoles de service public. Ce serait aussi un signe clair de son désir de voir ces comportements évoluer.

Par ailleurs, un arrêt du Conseil d'Etat a confirmé qu'une administration ou un service public reconnu coupables d'actes de concurrence déloyale peuvent, tout aussi bien que n'importe quelle entreprise, être contraints à verser des réparations.

Cependant, là encore, il faut être conscient des **limites inévitables** d'une telle action. Il s'agit en effet de domaines où les plaignants potentiels sont presque nécessairement des entreprises qui sont déjà soit des fournisseurs, des clients, ou même des partenaires des monopoles visés.

Il en résulte de leur part une très grande réticence à prendre le risque de porter sur la scène publique les différents qui les opposent aux établissements du secteur public. Du fait même de leur monopole, ceux-ci conservent un pouvoir de pression avec lequel tout chef d'entreprise doit continuer de compter. L'efficacité d'un contrôle par les autorités responsables de la concurrence ne peut qu'en être sérieusement affectée.

Par ailleurs, il n'est pas possible de faire non plus abstraction des solidarités ou réflexes de clan et de caste susceptibles de jouer à l'intérieur même du fonctionnement des pouvoirs publics.

Pour toutes ces raisons, il nous apparaît que même si l'appel aux dispositions du droit de la concurrence est une voie de recours possible et souhaitable - en particulier au niveau des instances communautaires, encore que là aussi il faille se garder de tout optimisme naïf (beaucoup dépend de la conjoncture politique européenne) -, ce n'est pas, en l'état actuel de nos institutions, une solution adaptée à la véritable dimension, ni à la véritable nature du problème posé.

Il en va de même de toutes les autres suggestions faites pour essayer de calmer le désarroi des professions mécontentes.

Par exemple l'idée de contraindre les établissements publics à faire un effort de transparence en fournissant à leurs autorités de tutelle, à périodicité régulière, un **état détaillé de leur diversification** où seraient précisés les objectifs des plans de développement, les conditions d'utilisation des moyens de l'entreprise, la nature des contrôles intérieurs mis en place, les résultats des politiques de partenariat et de sous-traitance, etc...

Ou encore l'explication un peu trop facile selon laquelle une large part du malaise tiendrait à **une insuffisante politique de concertation et d'information avec les professionnels** des marchés concernés, qu'il conviendrait donc de renforcer.

Dans tous les cas il s'agit de propositions de bons sens qui, certes, peuvent jouer un rôle très utile, mais qui ne pèsent que d'un poids limité face au problème central de l'asymétrie financière existant entre PMI indépendantes (ou même dépendant de groupes industriels privés) et filiales concurrentielles d'établissements publics bénéficiant de l'exploitation de marchés captifs.

Il est bien de chercher à **moraliser** la concurrence là où le jeu naturel de la compétition commerciale risque de conduire à des dérives de comportement inadmissibles de la part d'agents qui se réclament de l'éthique du service public.

L'Etat est tout à fait dans son rôle lorsqu'il s'efforce de **définir de nouvelles règles** susceptibles de faire en sorte que la diversification, qu'il a encouragée, s'exerce dans le cadre d'une **concurrence saine et loyale**.

Mais cela ne peut suffire à régler tous les problèmes.

Dès lors qu'on accepte le principe que des entreprises bénéficiant de subventions publiques, ou (pour des raisons de service public) de l'avantage de marchés captifs, sont libres de se diversifier sur les marchés concurrentiels, il nous paraît pratiquement impossible d'éviter que se mettent en place des mécanismes plus ou moins occultes de transferts indus. On peut essayer de lutter contre. On peut essayer de les minimiser. Mais, du fait de l'inexistence dans le secteur public de véritables bilans identiques à ceux qu'on trouve dans les affaires privées, on ne pourra jamais les éliminer; et donc, de ce fait, jamais réussir à rétablir une véritable égalité de concurrence entre secteur privé et secteur public.

Les règles de la transparence comptable et financière finiront toujours par y être davantage contournées que dans le secteur privé pour la seule raison de l'absence de ce contrepois interne particulier qu'est la présence d'actionnaires privés (pour autant toutefois que leur système de motivation initial ne se trouve pas, lui aussi, corrompu par l'ouverture d'un accès privilégié à des fonds publics).

14. Des analyses qui précèdent nous déduisons donc qu'il est nécessaire de revenir à la contrainte d'une règle simple et efficace : à savoir que si le monopole est une exception aux règles normales de la libre et égale concurrence, il doit entraîner en contrepartie pour l'administration ou l'entreprise qui en bénéficie l'obligation de ne pas sortir, sans justifications dûment motivées et approuvées publiquement, du domaine d'activité qui lui est ainsi confié.

Le rappel d'une telle règle nous paraît d'autant plus impératif que, dans le domaine des grands monopoles publics, nous nous trouvons aujourd'hui au début d'une période de transition où l'on va en permanence se retrouver en présence d'un ensemble de situations mouvantes et difficilement répertoriables, rendant donc plus nécessaire que jamais la redéfinition de limites claires.

L'entreprise à qui a été conférée un privilège de service public ne devrait en aucun cas pouvoir en tirer avantage pour aller jouer dans la cour des autres. C'est ce que les juristes appellent **le principe de spécialité** en vertu duquel les établissements publics institués par la loi voient leurs activités limitées au strict domaine de la sphère de compétence définie par leurs statuts.

Ce principe n'exclut pas une certaine souplesse dans la définition des limites autorisées. Mais son essence est d'imposer que s'il y a lieu de créer des filiales, leur activité conserve un lien de complémentarité réelle et aisément constatable avec l'activité principale.

Dans sa récente circulaire consacrée au problème de la commercialisation des données publiques, le Premier Ministre a rappelé ce qu'est la doctrine des pouvoirs publics en ce qui concerne la règle de spécialité des services publics :

"Conformément à la jurisprudence administrative, la mise en oeuvre d'un service d'information à valeur ajoutée par un organisme public se justifie juridiquement si les conditions suivantes sont simultanément remplies :

- la gestion de ce service est en rapport direct avec sa mission légale;
- la fourniture de ce service satisfait un besoin collectif;
- l'initiative privée n'est pas en mesure d'assurer la couverture de ce besoin ou n'est pas en mesure de l'assurer dans des conditions satisfaisantes du point de vue de l'intérêt général.

Hors même le cas de carence de l'initiative privée, une personne publique est fondée à exercer une activité commerciale si celle-ci se situe dans **le prolongement normal de son activité**".

Les termes de cette circulaire sont intéressants en ce qu'ils confirment l'attachement des pouvoirs publics à la double tradition d'une part du principe de spécialité, d'autre part du principe de carence, en tant qu'instruments de légitimation de la création d'un service public.

Reste néanmoins que l'expression "dans le prolongement normal de son activité" n'est pas précise et laisse place à une grande latitude d'interprétation.

Prenons par exemple le cas du gaz et de l'électricité. La loi de nationalisation de 1946 a attribué à Electricité de France et Gaz de France une mission très précisément définie : la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz combustible. Cet objet peut être réalisé par des moyens diversifiés, notamment la création de filiales. Mais est-on encore fidèle à l'esprit, sinon à la lettre du principe de spécialité, lorsque EDF procède à des travaux d'installation électrique chez les usagers, commercialise des études d'ingénierie, réalise l'implantation de réseaux câblés, vend des services de télé-alarme, finance l'installation de fermes aquacoles, ou même s'occupe d'équipements d'éclairage public qui ne font pas expressément partie du domaine de distribution publique concédé ?

La thèse des professions qui ont engagé un recours devant le tribunal administratif de Paris est que le développement d'EDF dans ces activités de diversification est clairement contraire aux implications du principe de spécialité.

A quoi l'Administration répond qu'une interprétation aussi restrictive du principe serait économiquement déraisonnable et contraire à l'évolution constante de la jurisprudence vers l'acceptation de dérogations de plus en plus larges. Selon le Ministère de l'Industrie, une interdiction limitant expressément l'activité principale ne serait pas transposable aux activités connexes et complémentaires. En conséquence de quoi celles-ci devraient pouvoir s'exercer librement dès lors qu'elles ne sont pas formellement interdites.

Cette controverse montre à quel point il est difficile en l'état actuel de la jurisprudence de donner au principe de spécialité un contenu précis et dépourvu d'ambiguïté.

Il est vrai que depuis quelques temps proviennent des signes suggérant une évolution des juges vers une interprétation plus stricte du principe (cf la condamnation récente de l'Etat dans l'affaire de la Société d'Aménagement Rural des Côteaux de Gascogne).

Mais, à l'inverse, on peut difficilement imaginer que l'Etat, qui a totalement cautionné les initiatives de ses entreprises en inscrivant leur volonté de diversification dans les

différents contrats de plan et d'objectifs qu'il a signé avec elles, aille bien loin dans cette direction sans prendre le risque de se déjuger.

C'est pourquoi il nous semble que le moment est venu d'envisager une démarche parlementaire qui viserait à faire préciser par la loi dans quelles conditions des établissements publics peuvent élargir le domaine de leurs activités tout en restant conformes au principe de spécialité.

Une telle initiative peut faire peur. Un tel débat peut effectivement donner lieu à l'expression de nouveaux débordements de démagogie "anti-gros".

Mais il est non moins clair que **lorsque l'on se trouve devant un conflit d'interprétation aussi radical et important, sa solution ne peut pas relever seulement de la jurisprudence des tribunaux. Cela implique une action conjointe des trois grands pouvoirs: exécutif, législatif et juridique.**

Cette initiative pourrait s'inscrire dans le cadre de l'entreprise de toilettage de l'ordonnance du 1er décembre 1986 prévue pour les prochains mois.

Elle pourrait être complétée par la rédaction **d'un article supplémentaire précisant les règles du jeu à respecter lorsque des établissements publics entendent commercialiser des produits ou des services élaborés dans le prolongement de leur mission principale de service public.**

Introduit dans un nouveau chapitre traitant de "la loyauté de la concurrence entre secteur public et secteur privé", cet article pourrait se lire ainsi :

"Constitue notamment un acte de concurrence déloyale et l'oblige à réparer le préjudice causé, le fait, pour un organisme public offrant des produits ou des services en concurrence avec d'autres agents économiques :

- de pratiquer sur les marchés de biens ou de services offerts en concurrence avec d'autres agents économiques des prix sans relation avec la réalité des coûts effectivement supportés pour les produire;

- de proposer pour un prix unique, un ensemble comprenant des biens ou des services produits en situation de monopole et des biens ou des services offerts en concurrence, de moduler les tarifs de biens ou de services d'un de ces types en fonction de décisions d'achats de biens ou de services de l'autre type, de négocier simultanément leur fourniture, ou d'employer tout autre procédé faussant la confrontation des prix sur les marchés ouverts à la concurrence;

- de recourir à des procédés d'offre et de promotion commerciale de nature à provoquer dans l'esprit des acheteurs une confusion entre activités exercées en monopole et activités concurrentielles, ou de les induire en erreur sur l'existence d'opérateurs concurrents et sur leur aptitude à répondre à la demande ou à respecter des normes;

- d'utiliser des informations obtenues dans l'exercice de sa mission légale ou de ses droits particuliers, pour obtenir un avantage dans la concurrence, de quelque nature qu'il soit."

Ces quatre dispositions permettent de couvrir en grande partie les pratiques qui sont actuellement dénoncées.

Cela dit, encore faut-il en surveiller efficacement l'application. Pour cela, une suggestion appropriée pourrait être de constituer au sein du Conseil de la Concurrence **une "chambre spéciale"**, spécifiquement habilitée à instruire, juger et

assurer le suivi des affaires de concurrence opposant des entreprises du secteur privé à des établissements publics, et on pourrait concevoir :

- d'une part, qu'elle bénéficie de l'apport d'expertise d'un certain nombre de **membres venant des tribunaux de commerce**;

- d'autre part, qu'elle puisse faire l'objet de **procédures de saisine simplifiées** facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises à la juridiction du Conseil (afin de leur enlever le sentiment d'être totalement démunies de tout recours devant l'énorme puissance tant économique que politique des établissements publics dont elles sont souvent tout à la fois les concurrents, mais aussi les fournisseurs ou les clients).

Plus haut, nous avons évoqué les doutes et les limites que nous inspire, pour les problèmes de concurrence public/privé, le fonctionnement actuel de cette juridiction créée dans le cadre de l'ordonnance du 1er Décembre 1986.

Une façon de répondre à ces préoccupations serait d'obtenir des pouvoirs publics de nouveaux aménagements institutionnels **renforçant les garanties d'indépendance du Conseil de la Concurrence** vis à vis de l'administration. La création au sein de cette instance d'une "chambre spécialisée", ainsi que l'intégration de façon plus systématique de juges des tribunaux de commerce à son fonctionnement, pourraient être des moyens d'y parvenir.

Ainsi pourrait-on peut-être envisager de surmonter les réticences qui actuellement dissuadent bien des entreprises de porter leurs problèmes devant les juges, et les incitent à aller chercher refuge auprès des instances de Bruxelles et de la Communauté Européenne, plutôt que de faire confiance aux capacités d'arbitrage de leur propre justice nationale.

15. On conçoit aisément qu'une application plus restrictive du principe de spécialité ne fasse guère plaisir aux établissements concernés.

La diversification des grands monopoles publics est, entre autres motivations, une réponse stratégique adaptée à leur nouvel environnement industriel et technologique. Pour les uns, il s'agit d'anticiper sur une ouverture de leurs marchés qui leur paraît - qu'ils le reconnaissent officiellement ou pas - inévitable à échéance d'une dizaine d'années (EDF). Pour d'autres (France Télécom), le problème est de s'ajuster à une évolution technologique qui, du fait de la pénétration proliférante de l'information dans l'univers de la communication, bouleverse les conditions d'exercice de leur métier de base.

Dans tous les cas, la conviction de leurs dirigeants est que, même nonobstant leurs privilèges légaux, ces entreprises ne pourront survivre dans le long terme, en tant que groupes industriels modernes et performants capables d'apporter aux usagers le service le plus élaboré au prix le meilleur, que si on les laisse libres de se frotter directement au marché (et notamment au marché international) pour une part croissante de leurs activités. Cette conviction est partagée par leurs autorités de tutelle. D'où la complicité évidente de l'Etat devant leurs entreprises de diversification.

Il n'est pas question de contester la vision industrielle ou managériale qui inspire ces politiques. Par exemple il ne nous appartient pas de juger si la direction d'EDF a raison ou non d'utiliser la diversification comme véhicule d'un nouveau dessein d'entreprise susceptible de dynamiser les énergies internes et de remobiliser un personnel sensible aux problèmes que la tendance au tassement de l'activité suscite. Il ne nous appartient pas non plus de contester l'ambition que certains prêtent à

l'établissement de capitaliser sur ses compétences et savoir-faire pour constituer une sorte de super-groupe industriel, spécialiste du service multiréseaux aux collectivités locales, et rivalisant sur ce marché avec de grandes entreprises privées comme la Générale des Eaux et la Lyonnaise-Dumez.

Le problème est simplement de rappeler aux groupes publics qu'ils ne peuvent pas indéfiniment réclamer "le beurre et l'argent du beurre" - c'est à dire demander à être laissés libres d'agir comme des entreprises comme les autres, et en même temps continuer à bénéficier du parapluie protecteur d'un vaste marché captif.

Si l'Etat est d'accord avec l'idée que l'avenir des grands établissements classiques de services publics réside désormais dans leur mutation en véritables groupes industriels, agissant en fonction d'une véritable stratégie d'entreprise, il faut qu'il aille au bout de son choix. Ou bien il choisit d'en faire des entreprises réellement comme les autres, avec toutes les contraintes et disciplines de marché - c'est à dire 1. l'abandon de tout statut privilégié, 2. la programmation de leur privatisation. Ou bien il fait le choix de les maintenir dans leur statut de services publics, mais dans un cadre plus contraignant qui limite sévèrement leur liberté d'action commerciale.

En ne choisissant ni l'un ni l'autre, l'Etat prend la responsabilité de pérenniser une situation qui est tout sauf saine, tant sur le plan de l'efficacité économique, que sur celui de la morale des relations entre le public et le privé. Surtout, il court le risque de compliquer sérieusement la tâche de gestion de la période de transition qui, de toute façon, s'imposera sur un certain nombre d'années.

Le fait que nous soyons entrés dans une période transitoire qui devrait normalement déboucher d'ici un certain nombre d'années sur une mise en concurrence générale de nos grands monopoles, n'est pas un argument pour s'opposer à la mise en place, aujourd'hui, d'une telle discipline sous prétexte qu'elle n'aura plus de raison d'être lorsque l'on sera arrivé au terme de la transition.

Sans compter que la transition peut toujours se révéler plus longue que prévu, le problème qui se pose est celui de l'incidence des coûts de reconversion des monopoles pour s'adapter aux nouvelles contraintes concurrentielles des marchés de demain. L'absence de toute discipline explicite impliquerait qu'on accepte de prolonger la situation actuelle où les coûts des nouvelles stratégies industrielles de nos monopoles se trouvent de fait concentrés **à leur insu** sur deux catégories particulières d'agents économiques : les "utilisateurs" de services publics (du fait de prix plus élevés), et les entreprises concurrentes de leurs activités de diversification (victimes d'une "concurrence déloyale").

Dans un pays qui se veut démocratique, cela n'est pas acceptable. Tant la morale que l'efficacité économique exigent **la transparence**. De même qu'il était normal que l'un des principaux messages du Rapport Nora ait été de demander à l'Etat de faire clairement apparaître le montant des charges particulières qu'il impose à ses entreprises du fait de leurs obligations de service public, de même il paraît logique d'exiger aujourd'hui de ces entreprises qu'elles se soumettent à un certain nombre de disciplines visant à éviter que l'importance de tels transferts se multiplie au nez et à la barbe de tout le monde.

Si le concept de service public est fondé sur l'idée qu'il y a des transferts croisés qui sont "justes", il ne s'en suit bien sûr pas que tout transfert imposé par le comportement d'une entreprise publique le soit. Au contraire, l'idée même de service public impose l'exigence d'une rigueur et d'une transparence encore plus grandes concernant les effets que les décisions industrielles de l'entreprise peuvent avoir sur des tiers.

Même si cela complique sérieusement la tâche des managers en charge de mener à terme la mutation de leur établissement en une entreprise comme une autre, le fait que nous soyons entrés dans une période de transition ne justifie pas davantage que les entreprises puissent, même pour une période limitée, revendiquer le bénéfice du beurre et de l'argent du beurre.

16. A plus longue échéance, le problème qui se pose est celui de la privatisation de toutes les activités manufacturières ou de prestations de services de l'Etat, dès lors qu'apparaissent des problèmes de chevauchement de clientèles, et donc de concurrence avec des établissements privés.

Le fait même qu'il y ait problème de concurrence n'est-il pas un aveu qu'on n'est plus dans une situation de carence du secteur privé ? **Le principe de carence, qui fut l'un des fondements doctrinaux sur lequel s'est construit tout le développement des services publics modernes, ne doit-il jouer qu'à sens unique ?**

Au-delà du problème des grands monopoles de service public, l'affaire des distorsions de concurrence entre le public et le privé devrait être l'occasion d'engager une réflexion sur la question plus globale de l'avenir des activités fort diverses que l'Etat exerce et dont nous avons parfois perdu l'idée même de contester l'appartenance au secteur public.

En Angleterre, sur 19 000 bureaux de postes répartis à travers tout le pays, 18 000 sont des établissements privés franchisés. Les allemands semblent vouloir aller dans la même direction avec un test portant sur 600 bureaux affermés à des commerçants locaux. En France, au nom de l'Aménagement du Territoire, et afin de maintenir un peu de vie dans des localités rurales en voie de dépopulation, c'est l'inverse que certains voudraient faire : transformer les agences postales ou téléphoniques locales en commerces à tout faire. Est-ce vraiment la meilleure voie ?

D'ores et déjà les administrations (hôpitaux, armées, SNCF, RATP, établissements d'enseignement...) ont pris l'habitude de sous-traiter auprès d'entreprises privées une grande part de travaux qu'autrefois elles exécutaient elles-mêmes (restauration collective, travaux de blanchissage, services de nettoyage et d'entretien...). De leur côté les collectivités locales prennent de plus en plus l'habitude de passer par l'intermédiaire d'entreprises privées fonctionnant sur des contrats de gestion déléguée. Pourquoi l'Etat n'évoluerait-il pas lui aussi davantage vers de telles formules, même pour des tâches proches de son domaine régalien traditionnel (travaux d'imprimerie, fabrication de passeports, contrôles en laboratoire, collecte et traitement de statistiques...)?

Une telle démarche, loin de porter atteinte au service du public, permettrait au contraire **de mettre la concurrence au service de la qualité du service public**. Plutôt que de se comporter comme un gendarme chargé d'arbitrer des conflits de concurrence opposant ses services à des entreprises privées (conflits où il est difficile de ne pas lui reprocher d'être à la fois juge et partie), l'Etat retrouverait une mission beaucoup plus normale d'administrateur cherchant à faire jouer la concurrence pour obtenir les meilleures prestations au meilleur prix possible.

17. L'emploi est plus que jamais la grande obsession des français. Jusqu'ici c'était la résignation qui dominait. Aujourd'hui la tendance est plutôt à la dramatisation. Une dramatisation qui vire non seulement au désarroi, mais parfois même presque à la panique.

Il est bien connu que la panique est mauvaise conseillère; notamment parce qu'elle aggrave la confusion des esprits. La situation actuelle n'échappe à cette règle.

D'un côté, il y a ceux qui continuent de s'accrocher à l'idée qu'il doit toujours être possible de trouver un truc miraculeux. De l'autre, ceux qui se réfugient dans les constructions verbales visant à changer l'homme, changer la société, ou encore changer le travail, etc...

Les exemples de cette confusion croissante des esprits ne manquent pas.

C'est par exemple cet engouement pour les thèses de partage du travail, comme si les salariés étaient parfaitement substituables.

C'est cette idée qui se répand comme une trainée de poudre qu'au lieu de payer les chômeurs pour rester chez eux à ne rien faire - ce qui représente un formidable gaspillage de compétences et de capital humain -, mieux vaudrait utiliser cet argent à subventionner les entreprises pour qu'elles offrent aux sans emploi la possibilité de se maintenir aussi longtemps que possible dans un vrai milieu de travail (d'où la proposition imaginée par certains de leur imposer éventuellement des quotas d'embauches dites de réinsertion).

C'est la fixation sur les petits boulots, qui conduit parfois à envisager de durcir les règlements administratifs concernant la sécurité, l'environnement, l'urbanisme, la santé... afin de contraindre les entreprises à recruter davantage.

C'est enfin l'utilisation de l'argument du maintien de l'emploi comme alibi pour justifier les politiques de diversification commerciale tous azimuts du secteur public.

Le thème de ce Livre blanc est que, là comme ailleurs, il ne peut s'agir que d'une politique à courte vue.

Il ne faut en effet jamais oublier de faire le bilan de "ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas" :

Ce qu'on voit : les emplois excédentaires des entreprises publiques qui se trouvent provisoirement revalorisés par la conquête de nouveaux marchés.

Ce qu'on ne voit pas : tous ces emplois marchands qui, dans les métiers situés à la périphérie des grands monopoles publics, se trouvent détruits, ou menacés de destruction par **la logique microphage** de l'économie mixte.

Cette logique du secteur public provient de la plus grande latitude dont bénéficient ces établissements (ou leurs filiales) pour perdurer plus longtemps dans des pratiques à effets déstructurants pour leur environnement industriel et commercial.

De toute évidence, cela ne signifie pas que de telles attitudes ne sont pas susceptibles d'être aussi le fait de grands groupes à capitaux privés. Ce que nous disons est seulement qu'il y a une inévitable graduation dans les présomptions; graduation qui tient aux différences de structures institutionnelles : cette latitude a d'autant plus de chances d'être grande qu'il s'agit d'entreprises où le contrôle financier ultime n'appartient pas à des actionnaires privés, ou encore de firmes dont les décisions financières, bien que provenant d'actionnaires privés, sont influencées par leur capacité d'accès (direct ou indirect) à l'exploitation de marchés captifs ou à l'usage de fonds publics.

A travers cette analyse, ce que nous voyons réapparaître est en fait encore une fois le problème même de l'économie mixte.

Au-delà des destructions injustifiables causées au tissu des PME et PMI industrielles françaises par le nouveau comportement des entreprises publiques, le problème qui nous interpelle est celui de la tentation permanente de ce pays, dès qu'il y a une difficulté, à chercher refuge dans l'apparence des solutions de facilité offertes par l'économie mixte.

Il existe mille justifications à l'économie mixte. Mais, pour nous, et du fait même des leçons de l'expérience, une chose au moins nous paraît certaine : à savoir qu'il n'existe pas d'économie mixte qui soit neutre, que ce soit du point de vue de l'efficacité économique, ou même de l'emploi.

L'économie mixte fonctionne avec une logique interne et structurelle qui, si elle est moins ouvertement agressive que certaines formes plus avouées d'étatisme industriel, et donc apparemment plus civilisée, reste néanmoins celle de l'expansion tous azimuts de l'inefficacité de l'emploi subventionné au détriment des emplois productifs.

C'est très précisément ce que nous confirme l'enquête que nous venons de mener.

Au-delà de problèmes ponctuels et souvent d'importance souvent seulement locale, l'actuelle controverse sur les distorsions de concurrence public/privé est ainsi révélatrice d'un phénomène plus global, propre à l'économie française de cette fin de siècle. Il aura fallu la violence de la plus grave crise économique vécue depuis longtemps, pour commencer à réaliser à travers ses conséquences industrielles dans certains secteurs combien l'idée même d'économie mixte est une idée pernicieuse qui ne peut que délivrer l'inverse même de ce qu'elle promet.