

LEÇON 1

HISTOIRE DE L'INTERVENTIONNISME ÉCONOMIQUE

- I. L'avènement de l'interventionnisme économique
- II. La remise en cause de l'interventionnisme économique
- III. Les mutations de l'interventionnisme économique

« L'ignorance du passé ne se borne pas à nuire à la connaissance du présent : elle compromet, dans le présent, l'action même » (Marc Bloch, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Armand Colin, « Références », 1997).

Il n'est guère possible de comprendre les enjeux actuels du droit public des activités économiques sans en connaître les origines, ni sans étudier les débats théoriques qu'a pu susciter, dans l'histoire, la question des rapports entre l'État et le marché.

La notion même de droit public des activités économiques apparaît corrélée à celle d'interventionnisme économique. L'importance de ce droit est ainsi fonction du niveau d'implication de l'État et des personnes publiques dans l'économie. Or les rapports entre l'État et l'économie se sont révélés particulièrement mouvants et évolutifs.

Préconisée par Colbert dès le XVII^e siècle, l'intervention de l'État dans l'économie apparaît véritablement, dans sa forme contemporaine, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, succédant à une période caractérisée par le repli de l'État sur ses fonctions régaliennes (I.).

La critique néolibérale et la crise des années 1970 vont aboutir à une remise en cause des

moyens traditionnels employés par l'État pour intervenir dans l'économie (II.). On assiste alors à une mutation de l'interventionnisme économique, mais non à une disparition de ce dernier (III.).

I. L'avènement de l'interventionnisme économique

Bien qu'il ait des origines assez anciennes, l'interventionnisme économique n'apparaît, à proprement parler, qu'au début du XX^e siècle. D'abord circonscrit (A), il se développe considérablement à la faveur des deux guerres mondiales et aboutit à une véritable période d'« administration de l'économie » (B).

A. Du colbertisme à la Seconde Guerre mondiale : un interventionnisme cantonné

1. Aux origines de l'interventionnisme économique : le colbertisme

Contrôleur général des finances sous Louis XIV, entre 1665 et 1683, Colbert considère que la richesse du pays est un vecteur essentiel de la puissance de l'État et du monarque. Elle

se manifeste par l'accumulation de l'or, qu'« il faut attirer du dehors et conserver au-dedans ». **Afin d'accroître les richesses, Colbert mène une politique protectionniste et volontariste.** Il restreint les importations, octroie des subsides à l'exportation, contraint les commerçants à faire usage des navires battant pavillon français et prône l'exploitation économique des colonies. On lui doit également la création des compagnies commerciales pour stimuler les exportations ou encore l'extension des corporations. L'œuvre la plus remarquable du colbertisme est la création des grandes manufactures détenues par l'État (les Gobelins, les manufactures d'armes...) qui doivent produire de nouvelles richesses afin d'éviter les importations. Le colbertisme apparaît ainsi comme une variante du mercantilisme.

Il fait l'objet de vives critiques de la part des physiocrates et des tenants du libéralisme économique, notamment sous la plume de François Quesnay (1694-1774). **Les physiocrates et les libéraux, partant du principe qu'il existe une harmonie spontanée du marché, prônent le « laisser faire ».** Ils préconisent la remise en cause des corporations, ainsi que des monopoles, et la consécration des libertés économiques.

Ces courants de pensée ont largement influencé les révolutionnaires. En témoigne, la consécration du principe d'égalité juridique et du droit de propriété par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ainsi que l'adoption du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791. Ce dernier dispose qu'« à compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à tout citoyen d'exercer telle profession, art ou métier qu'il trouvera bon ». La loi Le Chapelier du 14 juin 1791 interdit pour sa part les corporations. S'ouvre alors une période dominée par un certain libéralisme économique. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, c'est la conception de l'« État gendarme » qui s'impose. L'État exerce ses fonctions régaliennes (police, armée, justice, droit de battre monnaie) mais n'intervient que de façon marginale dans l'économie. Les activités

économiques sont en quelque sorte « réservées » à l'initiative privée.

2. La remise en question de l'« État gendarme »

Le passage à une « économie de guerre », en 1914, puis l'effort de reconstruction du pays, à partir de 1918, vont amener l'État à s'investir de façon plus importante dans l'économie. À cela s'ajoute l'apparition du « socialisme municipal » dans les années 1920-1930. Cette expression désigne la création, à l'initiative d'un certain nombre de communes, de services publics à caractère marchand afin de satisfaire les besoins de leurs populations.

Ces interventions demeurent toutefois encadrées par une jurisprudence administrative relativement restrictive. Le Conseil d'État n'admet, en effet, de telles initiatives que si elles sont justifiées par des circonstances exceptionnelles (CE, 29 mars 1901, Casanova) puis par des circonstances particulières de temps et de lieu (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers).

Parallèlement à ces interventions ponctuelles, le développement de la société industrielle est à l'origine d'une vaste réflexion sur le rôle de l'État dans l'économie. **De nombreux courants de pensée prônent l'intervention économique de l'État, afin de protéger les individus contre les risques sociaux (vieillesse, chômage, santé...) et de corriger les défaillances du marché.** Les communistes voient dans l'État le moyen de mettre en œuvre la dictature du prolétariat. Les socialistes sont favorables à l'appropriation collective des moyens de production. Une partie des démocrates chrétiens se prononce pour une réglementation sociale (droit à la retraite, législation du travail). Il faut mentionner, également, l'influence de la crise des années 1930 et les succès du keynésianisme qui inspire la politique du « *New Deal* » de Roosevelt (1933-1938). Partant du principe que le marché est incapable de revenir seul à l'équilibre, Keynes se prononce pour des interventions de l'État afin de soutenir

la demande et l'investissement et de lutter contre le chômage.

Avant même la Seconde Guerre mondiale, le rôle de l'État dans la conduite de l'économie va s'affirmer, en France, suite à l'arrivée au pouvoir du Front populaire en 1936. Le gouvernement conduit par Léon Blum est à l'origine de nombreuses avancées sociales et de la mise en œuvre de certains principes interventionnistes. À l'initiative du gouvernement, les « accords de Matignon », signés le 7 juin 1936 par la CGT et le patronat, établissent le droit syndical dans l'entreprise et débouchent sur d'importantes hausses de salaires. On doit également au Front populaire la création des premiers congés payés (2 semaines) ainsi que le passage de la durée légale du travail de 48 à 40 heures.

Parallèlement à ces diverses avancées sociales, le gouvernement procède à une vague de nationalisations : l'industrie aéronautique, l'industrie d'armement et les chemins de fer, avec la naissance de la SNCF en 1938, deviennent la propriété de l'État. Ce dernier décide également d'accroître sa tutelle sur la Banque de France (BDF). Ainsi, la loi du 24 juillet 1936 confère aux pouvoirs publics des moyens d'intervention plus directs dans la gestion de la BDF, en créant des conseillers représentant les intérêts économiques et sociaux de la Nation et majoritairement désignés par le gouvernement. Le Front populaire initie également une politique de grands travaux, un budget de 20 milliards de francs ayant été adopté à cette fin.

En dépit de cet épisode, important mais furtif (l'expérience du Front populaire s'achève en avril 1938 avec la formation d'un nouveau gouvernement par Édouard Daladier), ce n'est qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que l'interventionnisme économique va connaître une plus large consécration.

B. L'affirmation de l'interventionnisme économique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'État se voit investi d'une responsabilité accrue dans le domaine économique. **Il devient le gardien des grands équilibres économiques (croissance, inflation, chômage, balance des paiements) et le garant de la solidarité nationale (protection contre les risques sociaux, mise en œuvre de la solidarité nationale).** Cette évolution trouve sa traduction juridique dans le Préambule de 1946 qui consacre de nombreux « droits-créances » (droit à l'emploi, à l'instruction, à la santé...) ainsi que le principe d'une appropriation collective des « biens ou des entreprises dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait » (neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946).

L'interventionnisme économique se manifeste alors par l'extension considérable du secteur public marchand, par la mise en œuvre d'une police des prix et par le recours à la planification.

1. Le développement d'un important secteur public marchand

L'évolution du rôle de l'État se traduit par d'importantes nationalisations. Ces dernières concernent les houillères (loi du 14 décembre 1944), le gaz et l'électricité (loi du 8 avril 1946), les onze plus importantes compagnies d'assurance (loi du 25 avril 1946), les transports aériens (loi du 26 juin 1945), la Banque de France et les quatre plus grandes banques françaises (loi du 2 décembre 1945), ainsi que l'entreprise Renault (loi du 16 janvier 1945). Il s'agit dans cette dernière hypothèse d'une « nationalisation-sanction » pour collaboration avec l'ennemi.

Certaines de ces activités sont érigées en services publics nationaux (Air France, Air Inter, PTT, EDF-GDF). C'est l'apparition du modèle des « services publics à la française » qui repose, ainsi que l'a remarqué le Professeur

Hubrecht, sur une assimilation du service public, de la propriété publique, du statut de la fonction publique et du monopole, ce qui conduit à abriter ces activités d'intérêt général de la concurrence d'opérateurs poursuivant des fins d'intérêt privé (H./-G. Hubrecht, *Droit public économique*, Dalloz, « Cours », 1997, pp. 167 et s.).

2. La mise en œuvre d'une police des prix

L'une des conditions posée par le Sénat américain au bénéfice du plan Marshall était la mise en œuvre par les pays européens d'un droit de la concurrence. En France, c'est l'ordonnance du 30 juin 1945 qui, jusqu'en 1986, détermine les règles en la matière. Mais la concurrence occupe alors une place résiduelle, témoignant d'une certaine défiance à l'égard du marché. En revanche, l'ordonnance de 1945 s'avère favorable à un certain dirigisme économique en ce qu'elle confère d'importants pouvoirs au ministre de l'Économie pour réglementer les prix. Le ministre de l'Économie dispose ainsi d'une compétence quasi discrétionnaire pour fixer des prix planchers, des prix plafonds ou encore des prix imposés, afin de faire face à des situations de pénurie ou pour réguler certains marchés.

3. La planification

La planification apparaît en France avec l'adoption, le 16 janvier 1947, du Premier plan de modernisation et d'équipement, également appelé « Plan Monnet ». Il s'agit d'une planification indicative et non impérative, contrairement à celle qui prévaut dans les pays communistes. Elle a pour objet de rationaliser les interventions économiques de l'État en programmant les investissements publics sur une certaine période afin de déterminer des priorités stratégiques et de satisfaire les besoins de la population. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 : « le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre ». La planification témoigne de la

volonté de l'État d'exercer une certaine maîtrise sur les évolutions de l'économie nationale.

II. La remise en cause de l'interventionnisme économique

L'interventionnisme économique de l'État a été fortement remis en cause à partir du début des années 1970. Cette remise en cause trouve son origine dans des facteurs multiples et se manifeste par un recul des procédés classiques de l'interventionnisme.

A. Les facteurs

1. Facteur théorique : la critique néolibérale

Dans le courant des années 1970, l'État interventionniste est critiqué, tant par l'école du « *Public choice* » (Buchanan, Tullock), que par les économistes néolibéraux, notamment Van Hayek et Friedmann. Ces derniers remettent en cause l'efficacité des politiques budgétaires et monétaires conduites par l'État, qui seraient essentiellement perturbatrices, et prônent la régulation de l'économie par le libre jeu du marché. **Dès lors, l'État doit se borner à garantir le cadre juridique du marché mais ne doit pas en perturber le fonctionnement, ni en tant qu'opérateur, ni en tant qu'autorité normative.** Les moyens classiques de l'interventionnisme économique, jugés trop brutaux et trop bureaucratiques, sont considérés comme nuisibles à l'initiative des acteurs privés et au bon fonctionnement du marché. Enfin, la critique porte sur l'aptitude des personnes publiques à prendre en charge des activités économiques.

La remise en cause de l'État interventionniste est également « importée » en France, par différents auteurs, notamment par Laurent Cohen-Tanuggi qui prône une autorégulation de la société et le recul d'un État jugé autoritaire et omniprésent (L. Cohen-Tanuggi, *Le droit sans l'État*, PUF, « Essais-Débats », 1985, rééd. 2007). Le droit administratif, qui régit de nombreuses interventions économiques publiques, se trouve

également contesté au profit du droit privé ou de la « *soft law* » (J. Caillosse, « Le droit administratif contre la performance publique », *AJDA*, 1999, p. 195).

2. L'échec des politiques keynésiennes et la crise de l'État Providence

Dans une économie internationalisée, caractérisée par l'interdépendance croissante entre les États, l'efficacité des politiques d'inspiration keynésienne est moindre. Ces dernières apparaissent impuissantes à juguler la crise économique qui fait suite au premier choc pétrolier (1973). L'exemple en est donné, en France, avec l'échec de la politique de relance initiée par le gouvernement Mauroy en 1981. Le gouvernement injecte alors de l'argent dans l'économie afin de stimuler l'investissement et la consommation et de lutter contre le chômage. Mais ces dépenses, financées par le biais d'un accroissement des déficits publics, n'ont pas été accompagnées d'une dévaluation du franc ni d'une modernisation de l'appareil productif. Ce dernier n'étant pas en mesure de répondre à la demande additionnelle, les importations augmentent. Le déficit de la balance commerciale se creuse rapidement et l'inflation s'accroît, sans que la montée du chômage soit enrayerée. Le gouvernement doit alors renoncer à la relance et mettre en œuvre une politique dite de « rigueur » dès 1983. Cet échec montre qu'une politique de relance ne peut être efficace sans un minimum de coordination avec les principaux partenaires commerciaux du pays qui la met en œuvre.

Par ailleurs, l'État Providence connaît une crise profonde (P. Rosanvallon, *La crise de l'État Providence*, Seuil, « Points-essais », 1992). La montée du chômage, l'augmentation de l'espérance de vie et la baisse de la croissance limitent considérablement les marges de manœuvre budgétaires des gouvernements. Ce nouveau contexte va conduire à une remise en cause de l'omniprésence de l'État dans le domaine économique. Il devient difficile, en effet, de justifier la propriété publique d'entreprises déficitaires,

lorsque l'État a du mal à assurer le financement et l'efficacité de ses missions régaliennes et sociales. À l'État Providence tend à succéder, dans le discours politique, un « État modeste », recentré autour de ses fonctions essentielles (éducation, police, justice) et attaché à une gestion plus efficace des deniers publics.

3. L'intégration européenne

L'interventionnisme économique est également remis en question du fait de la participation de la France aux Communautés européennes (institution de la CECA par le traité de Paris du 18 avril 1951 puis de la CEE par le traité de Rome du 25 mars 1957). **Les traités communautaires tendent, en effet, à instituer un marché commun qui repose sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.** Les interventions de l'État qui ont pour objet ou pour effet de fausser la concurrence au sein du marché commun sont donc proscrites. Cette intégration a d'autant plus d'importance que le droit communautaire s'impose dans l'ordre juridique interne, en vertu du principe de primauté (CJCE, 15 juillet 1964, Costa c. Enel), et qu'une part importante de ses dispositions est d'effet direct et donc susceptible d'être invoquée par les particuliers devant les juridictions nationales (CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos).

L'adoption du traité de Maastricht, le 7 février 1992, accentue cette tendance en instituant l'Union économique et monétaire (UEM). **L'intégration de la France au sein de l'UEM affecte les bases mêmes de l'interventionnisme étatique.** L'UEM, dont la finalité est l'adoption d'une monnaie unique entre les États membres, constitue, en quelque sorte, le stade supérieur du marché commun. Elle a pour but l'accroissement des échanges, la stabilité des prix, la fin des attaques spéculatives et la réalisation d'économies, grâce à la disparition des frais de change. Elle doit également contribuer à réduire la dépendance de l'Union à la conjoncture internationale ainsi qu'à attirer l'investissement. Par

ailleurs, elle aboutit à la création d'une Banque centrale européenne (BCE) indépendante, cette dernière ne pouvant ni accepter ni solliciter des instructions de la part des États ou des institutions communautaires (article 130 TFUE). Les objectifs de la politique monétaire sont déterminés par le statut de la BCE (article 2). Il s'agit de « *maintenir la stabilité des prix et sans préjudice de cet objectif, soutenir les politiques économiques générales de la communauté* ». Enfin, l'adhésion à l'UEM suppose le respect d'une certaine discipline budgétaire, comme en témoigne l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance (règlements 1466/97 et 1467/97 du 7 juillet 1997). Ce pacte fixe le déficit annuel maximum par l'État à 3 % du PIB. Quant au niveau de la dette, il ne doit pas excéder 60 % de ce même PIB. Le règlement 1467/97 organise une procédure de déficit excessif. La Commission européenne doit d'abord juger si le déficit est « excessif » (tel n'est pas le cas, par exemple, s'il est la conséquence d'une forte récession qui réduit les recettes fiscales de l'État). La décision de sanctionner l'État contrevenant relève de la compétence de l'« Ecofin » (réunion des ministres de l'Économie et des Finances des États membres de l'UE). Statuant à la majorité qualifiée, ce dernier fait, d'abord, des recommandations de corrections que l'État visé par la procédure doit exécuter dans les 4 mois. En cas de non-respect, il peut lui infliger des sanctions financières.

En définitive, la création de l'UEM a pour effet d'ôter aux pouvoirs publics un levier traditionnel de l'interventionnisme économique, la politique monétaire, et de restreindre la faculté pour les États d'utiliser le déficit budgétaire comme moyen de relance de l'économie.

B. Les manifestations

1. Le recul du secteur public

En 1982, le gouvernement Mauroy décide de nationaliser de grands groupes industriels (Péchiney, Rhône-Poulenc et Saint-Gobain), une grande partie du secteur bancaire (39 banques et ainsi que les deux compagnies financières

Suez et Paribas) et de prendre le contrôle de certaines entreprises (Matra, Dassault ou Bull). Cette vague de nationalisation qui intervient à contre-courant de ce qui se produit ailleurs en Europe (l'Angleterre engage, sous l'impulsion de Margaret Thatcher, une politique de privatisations) va produire des résultats très mitigés.

D'un coût important pour les finances publiques, elle ne permet pas de mettre un terme à la crise. Même si elle s'est avérée, en réalité, profitable à certains groupes français, la gestion publique des entreprises est également critiquée. Dans les années 1990, le scandale du Crédit Lyonnais témoignera des limites de la gestion étatique des entreprises.

Avec l'arrivée de la droite au pouvoir, en 1986, s'ouvre une période de privatisations, totales ou partielles, qui n'a pas été remise en cause ultérieurement, y compris par les gouvernements de gauche (1988-1993 et 1997-2002). Ces privatisations ont une triple motivation. Idéologique, d'abord, puisqu'elles participent d'un repli de l'État sur ses missions essentielles ; financière, ensuite, dans la mesure où elles contribuent à renflouer les caisses de l'État ; stratégique, enfin, parce qu'elles permettent aux entreprises privatisées de nouer plus facilement des alliances avec d'autres opérateurs et de mieux affronter la concurrence internationale.

La Première vague de privatisations intervient en 1986 et concerne, notamment, Saint-Gobain, Havas, Suez et TF1. Après une période marquée par la politique du « ni-ni » (« ni privatisation, ni nationalisation » selon la formule du Président Mitterrand) entre 1988 et 1993, de nouvelles privatisations sont opérées par le gouvernement Balladur (Rhône-Poulenc, BNP, Elf, Usinor Scilor, Pechiney) puis par le gouvernement Juppé (Renault). Même le retour de la gauche aux affaires, entre 1997 et 2002, ne remet pas en cause les privatisations (privatisations de GAN, de Thompson, du Crédit Lyonnais et de Matra sous le gouvernement Jospin). Surtout, les privatisations tendent à concerner également des entreprises qui avaient été érigées en services

publics nationaux. Ainsi, France Télécom, déjà transformée en EPIC en 1991, devient, en 1998, une société anonyme dont le capital est ouvert au secteur privé. Depuis 2004, l'État n'en est plus l'actionnaire majoritaire. En 2006, c'est GDF qui est privatisé, pour permettre son mariage avec Suez. Enfin, la loi du 9 février 2010 « relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales » transforme cette dernière en société anonyme. Il s'agit là, non pas d'une privatisation au sens strict, puisque le capital de La Poste sera intégralement détenu par des personnes publiques, mais d'une privatisation de son régime juridique qui, selon ses adversaires, serait un préalable à une privatisation capitalistique.

2. La consécration de la liberté des prix et de la concurrence

L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 abroge celle du 30 juin 1945 et proclame la libre détermination des prix par le jeu de la concurrence. Elle fait figure de véritable « révolution copernicienne » dans les rapports entre l'État et le marché. En premier lieu, le gouvernement ne dispose plus que d'un pouvoir résiduel de réglementation des prix, qu'il ne peut s'exercer qu'en cas de déséquilibre important du marché, pour des causes conjoncturelles (crise, pénurie...) ou structurelles (absence de concurrence dans un secteur donné).

Parallèlement, l'ordonnance de 1986 met en place un véritable droit de la concurrence en interdisant les ententes et les abus de position dominante. La charge de veiller au respect de ces règles est confiée à une autorité administrative indépendante : le Conseil de la concurrence.

Surtout, l'article L. 410-1 du code de commerce, issu de l'article 53 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 modifiée, dispose que **les règles de la concurrence s'appliquent « à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public »**. Ainsi l'adoption de l'ordonnance de 1986

contribue à une certaine « banalisation » des interventions économiques des personnes publiques. Cette disposition fait écho à l'article 106 TUE (ancien article 86 §2 CE) qui soumet également les services d'intérêt économique général au respect des règles de la concurrence définies par le traité.

3. L'aménagement des monopoles et le contrôle des aides d'État

Le droit communautaire remet en cause les restrictions de la concurrence et notamment les monopoles publics et les aides d'État.

En premier lieu, le traité CE impose aux États une obligation d'aménagement des monopoles présentant un caractère commercial, afin d'exclure toute discrimination entre les ressortissants des États membres (art. 37 TFUE ancien art. 31 CE). Ensuite, l'article 106 TFUE (ancien art. 86 §1 CE) dispose que « les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité ». Sur le fondement de ces articles, la Commission européenne a initié une politique d'ouverture à la concurrence des activités anciennement gérées en monopole. Il en résulte, s'agissant des activités en réseau (réseau ferroviaire, réseau d'électricité, réseau de télécommunications), une obligation pour les États membres de séparer le gestionnaire de l'exploitant du réseau, et de déterminer des règles transparentes et non discriminatoires d'accès des tiers à ce réseau. Cela s'est traduit, en France, par la séparation de la SNCF et de Réseau Ferré de France (RFF), intervenue avec la loi du 13 février 1997. Des règles similaires s'appliquent dans le secteur de l'énergie avec la création, par la loi du 9 août 2004, d'« EDF réseau distribution » et de « GDF réseau distribution ».

En second lieu, l'article 107 TFUE (ancien art. 87 §1 CE) pose le principe de l'interdiction des aides d'État. S'il ne s'agit pas d'une interdiction absolue, des dérogations étant expressément

prévues par le traité, l'aptitude de l'État à soutenir des entreprises privées ou publiques s'en trouve néanmoins sensiblement affectée. Sauf exemption, l'État est tenu de notifier à la Commission européenne les aides et régimes d'aides qu'il prétend mettre en œuvre.

4. La fin de la planification

Remise en question par les tenants du libéralisme économique, l'aptitude des pouvoirs publics à planifier le développement économique a été affectée par la mondialisation et par le caractère imprévisible de certaines données économiques. Cela a conduit à l'abandon de la planification nationale, en 1993 (avec le XI^e plan), puis à celle de la planification régionale, en 1999.

III. Les mutations de l'interventionnisme économique

L'interventionnisme économique, tel qu'il s'était développé au sortir de la Seconde Guerre mondiale, a été fortement remis en question. Pour autant, les pouvoirs publics n'ont pas renoncé à toute forme d'intervention sur le marché. Le besoin de services publics marchands de qualité, à des tarifs accessibles, tant au niveau national que local, est toujours réel et régulièrement revendiqué. En outre, la grave crise dans laquelle est entrée l'économie internationale depuis 2007-2008 (crise des « subprimes ») a mis en évidence la nécessité constante d'une régulation nationale et internationale des marchés.

Les interventions économiques des personnes publiques s'inscrivent dans une nouvelle normativité, marquée par l'importance du principe de libre concurrence et par le renoncement aux procédés les plus autoritaires de direction de l'économie. Mais s'il implique le respect de certaines obligations (transparence, non-discrimination...), le principe de libre concurrence n'empêche aucunement l'intervention des personnes publiques sur le marché. C'est donc davantage à une mutation qu'à une

disparition de l'interventionnisme économique que l'on assiste depuis les années 1980. Cette mutation se manifeste par l'émergence d'un actionnariat public stratégique, par la valorisation de la fonction de régulation de l'économie, par le développement du recours aux partenariats et, enfin, par l'émergence de nouveaux acteurs infra et supra étatiques.

A. L'affirmation d'un actionnariat public « stratégique »

Il ne faut pas déduire trop rapidement des nombreuses privatisations d'entreprises intervenues depuis plus d'une vingtaine d'années que l'État se serait désengagé de l'économie ou qu'il aurait renoncé à mener une politique industrielle dans l'intérêt économique national. Encore présent au capital de nombreuses entreprises, l'État dispose parfois d'actions spécifiques (« golden share ») qui font de lui un actionnaire privilégié, lui permettant, par exemple, de s'opposer à des modifications de capital ou à la cession par l'entreprise privatisée de certains actifs stratégiques. Par ailleurs, l'État exerce une influence déterminante, au moment de la privatisation, sur la composition du capital des entreprises et tente de mettre ses « champions nationaux » en situation de mieux affronter la concurrence internationale, comme en témoigne le mariage de Suez et de GDF. Enfin, l'État conserve souvent une « minorité de blocage » afin de préserver son influence sur les choix de l'entreprise. Le professeur Michel Bazex s'est ainsi demandé si, paradoxalement, les privatisations ne marquaient pas le stade suprême de l'interventionnisme économique (M. Bazex, « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme ? », *RFDA*, 1994, p. 285.).

Plus ponctuellement, les autorités étatiques font pression sur les entreprises pour infléchir leurs choix, notamment pour les inciter à maintenir leurs unités de production sur le territoire national. L'exemple en a été donné récemment par la convocation du président de Renault à l'Élysée suite à la délocalisation annoncée de la