



HAL
open science

Sur les chemins de la normalisation. Transformations du contrôle des entreprises publiques en France

Hadrien Coutant, Jean Finez, Scott Viallet-Thevenin

► To cite this version:

Hadrien Coutant, Jean Finez, Scott Viallet-Thevenin. Sur les chemins de la normalisation. Transformations du contrôle des entreprises publiques en France. *Revue française de sociologie*, 2020, 61 (3), pp.341-372. 10.3917/rfs.613.0341 . hal-03031246

HAL Id: hal-03031246

<https://hal.science/hal-03031246v1>

Submitted on 25 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sur les chemins de la normalisation
Transformations du contrôle des entreprises publiques en France
Postprint

Résumé

Les transformations des entreprises publiques participent des métamorphoses de l'action de l'État dans l'économie. À rebours d'une littérature qui les essentialise ou postule une modalité unique de relation à l'État, nous qualifions leurs transformations en mobilisant la notion de conception de contrôle – définie comme la combinaison du capital, du gouvernement, des objectifs d'une entreprise et du marché sur lequel elle opère. L'analyse historique et comparative de trois grandes firmes – la SNCF, Safran et EDF – permet de décrire le processus de *normalisation* des entreprises publiques depuis les années 1960. L'article met en évidence trois processus distincts, l'isolation, l'adjonction et la conversion, qui affectent la conception du contrôle de chacune d'elles, selon leurs spécificités.

Mots-clés : entreprises publiques ; sociologie économique ; conception de contrôle ; capitalisme ; gouvernement des firmes ; néolibéralisme ; politiques économiques.

Introduction

« L'État (...) n'a pas vocation à diriger des entreprises concurrentielles à la place d'actionnaires qui ont les compétences et les savoir-faire pour le faire mieux que lui »¹ avance le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire dans une interview de juin 2018. Il justifie ainsi le désengagement de l'État de trois grandes entreprises historiquement dans son giron : Engie, la Française des jeux et le groupe ADP. Pour défendre la décision gouvernementale de privatiser des entreprises, le ministre de l'Économie et des Finances s'en remet à *une vocation* supposée de la puissance publique. L'argument témoigne d'une conception essentialisée de la place de l'État dans l'économie qui clôt le débat en assimilant l'ordre économique à un ordre naturel ou religieux. Une telle argumentation, fondée sur des doctrines juridico-économiques qui naturalisent la gestion des entreprises publiques, a paradoxalement appuyé des politiques opposées suivant les périodes. Les discours visant à légitimer les privatisations s'opposent à ceux qui, dans l'immédiat après-guerre, justifiaient les nationalisations de certaines industries, au nom du principe de *monopole naturel*². Un tel paradoxe invite à une lecture sociologique et contingente des logiques de gouvernement des entreprises publiques. L'étude des nationalisations plaide en faveur d'une histoire plurielle, la création « pragmatique » de la SNCF et d'Air France dans les années 1930 ayant peu à voir avec les nationalisations « politiques » de l'après-guerre (Ribeill, 1987)

¹ R. Honoré et E. Lefebvre, « Interview. Bruno Le Maire dévoile le plan de privatisations », *Les Échos*, 13 juin 2018.

² Selon la doctrine du monopole naturel, les coûts fixes élevés et les rendements croissants des industries de réseaux, de même que les risques de rente de monopole légitiment le contrôle de l'État.

(cf. Encadré 1). De même, un tour d’horizon des logiques de contrôle et de gestion des entreprises publiques à l’étranger témoigne de la diversité des configurations possibles, que ce soit en Italie (Clo *et al.*, 2017), en Norvège (Austwik, 2012), au Maroc (Oubenal et Zeroual, 2017) ou en Chine (Wang, 2015).

Encadré 1 : Histoire de la constitution du secteur public

Le secteur public s’est constitué en France à la faveur de plusieurs vagues de nationalisations. Les premières nationalisations datent du début du siècle, dans un contexte de socialisme municipal, et concernaient les transports collectifs. La seconde vague (compagnies d’aviation et SNCF) a précédé la Seconde Guerre mondiale. À la Libération l’État a nationalisé EDF, GDF, les Charbonnages de France, certaines banques et assurances ainsi que des entreprises industrielles – notamment pour faits de collaboration, comme dans le cas de Renault. Ces vagues ont pris place dans un long processus de renforcement de la régulation, dont les nationalisations ont constitué la dernière étape. Certaines entreprises publiques ont également été créées par la transformation d’administrations en établissements publics ou en sociétés anonymes, comme la Cogéma, ancêtre d’Areva, issue d’une division du Commissariat à l’Énergie Atomique (CEA) en 1976, la Poste ou France Télécom, issus de l’administration des Postes et Télécommunications, de même que plusieurs entreprises de l’armement (DCNS, Nexter, SNPE...). Une dernière vague de nationalisations dans l’industrie et le secteur bancaire a eu lieu en 1982-1983. Les privatisations, y compris partielles, ont ensuite été engagées en plusieurs vagues : 1986-1988, 1993-1995 et 1999-2001. Depuis 2007, les opérations de privatisations se poursuivent lentement, et se conjuguent à des opérations de nationalisations partielles d’entreprises en difficulté ou jugées stratégiques, par l’intermédiaire de Bpifrance, l’Agence des participations de l’État (APE) ou la Caisse des dépôts et consignations. Aujourd’hui, la France fait partie des quatre pays de l’OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) où les entreprises à participation publique emploient plus de 8 % des salariés (Cour des Comptes, 2017, p. 24).

Dans le débat public ou la littérature universitaire, la question des entreprises publiques est généralement analysée sous l’angle du couple nationalisation/privatisation. Or, de tels événements, tout en constituant des moments symboliquement forts de l’histoire des entreprises, sont loin de contenir l’ensemble des enjeux relatifs à leur gouvernement et peinent à saisir la trajectoire singulière de chaque entreprise. D’une part, les entreprises publiques ou à participations publiques ont des statuts juridiques différents : établissement public à caractère industriel et commercial ou société anonyme. D’autre part, leur degré de contrôle capitalistique par l’État est très variable : minoritaire (Engie, Orange, Safran), majoritaire (ADP, FDJ, EDF) ou total (RATP, France Télévisions, SNCF). Ce constat pose la question même de ce qui définit une entreprise publique (Veziat, 2019). Dans cet article, nous adoptons une acception large en qualifiant ainsi toute firme dont l’État, une collectivité territoriale ou une de leurs agences détient une part significative du capital permettant d’en assurer une forme de contrôle. Il nous apparaît nécessaire de ne pas définir *a priori* un seuil au-delà duquel il est possible de parler de « part significative du capital ». L’effectivité du contrôle dépend en effet de la définition des objectifs assignés à la firme, mais aussi d’autres facteurs comme la dispersion de l’actionnariat ou le degré d’activisme des autres actionnaires. Dépasser le simple critère du degré de contrôle capitalistique permet ainsi d’étudier la diversité des formes d’intervention de l’État dans les entreprises publiques.

Sur quels principes se fonde l'intervention de l'État et comment interpréter la diversité des configurations d'entreprises publiques selon les industries et les époques ? Répondre à une telle question renseigne la politique industrielle de l'État français, rarement interrogée depuis les travaux de Naville *et al.* (1971), Simmonot (1978), Padioleau (1981) ou Cohen (1992). Cela permet également de considérer les entreprises publiques comme des observatoires des transformations des pratiques de gestion et des représentations économiques dominantes. Notre thèse est que, au-delà de leur diversité, les opérations récentes de l'État et de ses agences ont pour point commun de reposer sur une conception particulière du contrôle des firmes et de se conformer à une logique de *normalisation*. La notion de normalisation vise à saisir les représentations partagées qui légitiment la propriété publique et à les articuler aux pratiques concrètes au sein du champ étatique et dans les entreprises publiques concernées. La normalisation constitue une transformation de la conception de contrôle (Fligstein, 1990) dominante des entreprises publiques en France. À partir de l'étude comparée de la SNCF, de Snecma/Safran³ et d'EDF, cet article analyse les transformations du rapport de l'État à ces entreprises ainsi que des représentations et pratiques de gestion légitimes depuis les années 1960.

Dans une première partie, nous discutons la littérature sur les entreprises publiques et montrons l'intérêt d'une analyse en termes de conception de contrôle. Dans une deuxième partie, nous proposons une comparaison des trajectoires contrastées des trois firmes au cours du dernier demi-siècle. Ces récits d'entreprise, basés sur des matériaux collectés dans le cadre de nos thèses respectives (Finez, 2015 ; Coutant, 2016 ; Viallet-Thévenin, 2016a), constituent l'assise empirique de la troisième partie. Dans celle-ci, nous montrons que les entreprises publiques s'inscrivent dans un processus de normalisation, tout en suivant des trajectoires singulières qu'il s'agit alors d'éclairer. L'analyse des configurations locales dans lesquelles les entreprises publiques sont enchâssées permet de dégager trois processus de normalisation : l'isolation, l'adjonction et la conversion.

1. Les relations de l'État aux entreprises comme conceptions de contrôle

Notre approche des transformations des entreprises publiques se détache d'une approche en termes de grands corpus théoriques (le néolibéralisme, la financiarisation) pour remettre au centre de l'analyse les pratiques de gouvernement des hauts fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques. Nous considérons leurs représentations sociales relatives à la bonne gestion des firmes et leurs pratiques de gouvernement comme parties intégrantes d'une conception de contrôle.

1.1. Pour une approche institutionnaliste des transformations des entreprises publiques

Notre approche se fonde sur l'articulation de deux champs de littérature, souvent disjoints, consacrés au capitalisme français contemporain : les travaux sur le *gouvernement de l'économie* et sur le *gouvernement des firmes*. En effet, comprendre les transformations du gouvernement des entreprises publiques invite à les replacer dans les transformations institutionnelles du capitalisme. Par ailleurs, si les entreprises publiques sont structurées par la nature publique de leur actionnariat et les éventuels objectifs de politiques publiques qui leur sont assignés, elles participent pleinement à la définition de leurs objectifs, comme le montrent les travaux historiques.

³ Le groupe Snecma est devenu Safran en fusionnant avec Sagem en 2005.

Le premier ensemble de littérature interroge les entreprises publiques sous l'angle des transformations des politiques économiques (*gouvernement de l'économie*). L'articulation entre l'État et les entreprises – publiques ou privées – est au cœur d'une controverse sur la diffusion du néolibéralisme en France. Des travaux montrent comment les politiques keynésiennes d'après-guerre (Hall, 1986) sont contestées par la diffusion d'idées néolibérales dans les années 1980-1990 (Schmidt, 1996, Culpepper, 2006). Cette conversion a été discutée par des enquêtes insistant sur la relative continuité du caractère pro-entreprise de l'action de l'État en France depuis 1945 (Prasad, 2006) ou nuanciant la thèse de l'État keynésien (Kuisel, 1984 ; Gaïti, 2014). De même, les luttes entre partisans de la concurrence et défenseurs des entreprises publiques à l'échelle européenne (Vay, 2019) tempèrent l'hypothèse du caractère intrinsèquement néolibéral des institutions européennes (Denord et Schwartz, 2010). Plus récemment, des enquêtes ont renseigné l'affaiblissement puis la disparition du ministère de l'Industrie (Bezes, Descamps, Viallet-Thévenin, 2019) et l'effacement des ministères techniques dans la régulation des industries. Ces travaux montrent l'évolution des instruments de régulation et des administrations responsables du gouvernement de l'économie. Pour certains auteurs, en dépit de ses transformations, l'État continue à jouer un rôle prégnant dans la régulation de nombreux secteurs d'activités et à contrôler de nombreuses entreprises, ce qui amène à parler de « néo-dirigisme » (Ansaloni et Smith, 2018). Dans cette perspective, les vagues de nationalisations et de privatisations apparaissent comme l'expression de l'idéologie économique dominante du moment (Toninelli, 2000 ; Feigenbaum, Henig, 1994). Même si elles n'analysent pas toujours en détail la variété des modes de gouvernement et d'organisation des entreprises, ces littératures montrent bien, y compris dans leurs débats, les effets des transformations des politiques économiques sur la structuration du secteur public.

Un deuxième ensemble de littérature aborde les entreprises publiques par l'angle opposé, celui des entreprises (*gouvernement des firmes*). Les travaux consacrés à la financiarisation des firmes en France, influencés par la littérature anglo-saxonne (Fligstein et Shin, 2007, Useem, 1996, Davis et Stout, 1992), soulignent les transformations de la structure actionnariale des grandes entreprises. Dans les années 1990-2000, les investisseurs institutionnels et étrangers, prennent peu à peu l'ascendant sur un actionnariat français (Auvray, 2018) jusqu'alors dominé par l'État (Morin, 2000). La transformation du contrôle des entreprises et des conduites des actionnaires s'accompagne d'une conversion des élites à la tête des plus grandes entreprises (François et Lemerrier, 2016). Cette littérature souligne les spécificités de la financiarisation du capitalisme français en se concentrant sur les firmes privées ; elle pourrait être étendue aux entreprises publiques (Coutant et Viallet-Thévenin, 2019, Faure *et al.*, 2019), de manière à prolonger les travaux existants plutôt centrés sur les dynamiques internes aux firmes.

Enfin, des travaux se sont intéressés aux transformations des modes de gouvernement internes aux entreprises publiques. Ils analysent notamment les dynamiques d'« hybridation des systèmes publics et privés de relations professionnelles » (Join-Lambert, Mias, Pigenet, 2017) et les transformations de l'organisation et du travail à travers la notion de « modernisation » (Tixier, 2002 ; Boussard, Martin, Vezinat 2015). Articulés à la littérature sur la financiarisation, ils invitent à interroger le déplacement voire l'effacement des frontières entre entreprises publiques et privées.

1.2. La normalisation des entreprises publiques comme conception de contrôle

Les transformations des politiques économiques et la financiarisation des entreprises interrogent le rapport de l'État à ses firmes. L'État contrôle les entreprises publiques, mais ce contrôle ne se résume pas à la question du degré de détention du capital. Nous proposons de renouveler l'analyse de la relation entre l'État et les entreprises en mobilisant la notion de « conception de contrôle » (Fligstein, 1990,

2001). Développée par N. Fligstein pour étudier les transformations de l'industrie américaine et la construction du marché unique européen, la notion de conception de contrôle est proche de celle de « local knowledge » de C. Geertz (1983). Elle désigne l'ensemble des représentations partagées et des stratégies élaborées par les acteurs dominants du marché pour établir ou stabiliser des règles qui leur sont favorables (Fligstein, 1990, 2001). Ces règles concernent les relations entre concurrents, le fonctionnement du marché et l'organisation des firmes. En tant que stratégie institutionnalisée, la conception de contrôle renvoie à la fois au contrôle de l'environnement dans lequel évoluent les firmes et au contrôle interne des organisations. La notion permet d'articuler la politique économique d'un État avec les pratiques de gouvernement des firmes, notamment leurs stratégies. Elle nécessite cependant d'être amendée pour analyser le gouvernement des entreprises publiques. Fligstein considère le marché comme une institution politique dans laquelle la puissance publique joue un rôle central. Son modèle envisage l'État en tant que régulateur, laissant dans l'ombre les situations dans lesquelles la puissance publique contrôle directement des entreprises. Nous effectuons trois déplacements par rapport à Fligstein. Nous proposons d'abord de prendre en compte d'autres entrepreneurs institutionnels (Lawrence, Suddaby, 2006) que les seuls dirigeants des firmes. Les travaux en histoire des entreprises, qu'ils portent sur le secteur aérien (Chadeau, 1987), l'électricité et le gaz (Picard *et al.*, 1993 ; Beltran et Williot, 1998) ou les chemins de fer (Caron, 2017), montrent en effet qu'une grande variété d'acteurs influent sur leur trajectoire. Ils invitent à rapporter les processus de transformation des entreprises aux jeux, alliances et conflits entre différents groupes d'acteurs : dirigeants, acteurs politiques, hauts fonctionnaires, syndicats, etc. Le deuxième déplacement vise à mieux rendre compte des variations locales. Parce qu'elle s'intéresse d'abord aux transformations du champ des grandes entreprises cotées, l'approche de Fligstein peine à saisir les différences entre firmes ou industries. Notre démarche entend comparer les configurations locales dans lesquelles les entreprises publiques sont inscrites de manière à expliquer les différences de trajectoires. Ces spécificités tiennent aux contingences historiques propres à chaque entreprise, à leur dimension symbolique pour le grand public, à la place des organisations syndicales, mais aussi aux spécificités matérielles de leurs activités. Le troisième déplacement vise à rendre plus dynamique le modèle de Fligstein. Ce dernier considère la conception de contrôle comme une stratégie institutionnalisée qui s'impose aux acteurs pour répondre à un nouvel environnement et vers laquelle convergent les entreprises. Notre démarche interroge le processus d'adoption et d'adaptation locale d'une nouvelle forme de gouvernement, sans la réduire à un modèle stabilisé. Nous appelons « normalisation » ce changement de conception de contrôle des entreprises publiques.

Pour décrire la déspecialisation des logiques de gestion des entreprises publiques, certains économistes et juristes parlent de « banalisation » (Glachant, 1994). Le terme « normalisation », parce qu'il insiste sur le caractère contraignant du processus nous semble plus juste pour analyser les rapports entre l'État et les entreprises publiques. De même, il nous semble plus adapté que « modernisation » (Boussard *et al.*, 2015), centré sur les dynamiques intra-organisationnelles. Le concept de normalisation permet d'analyser l'alignement des entreprises publiques vers un nouveau standard, jugé performant, inspiré des normes de gestion des firmes privées – normes qui elles-mêmes évoluent⁴. Comme « l'homme

⁴ Ce processus normatif fait écho au mécanisme disciplinaire analysé par Foucault, mais s'en distingue sur un point essentiel. Dans le modèle de la normalisation disciplinaire – ou « normation » –, c'est la norme qui est première et qui permet le partage entre le normal et l'anormal (Foucault, 2004, p.59). A l'inverse, le processus de normalisation des entreprises publiques n'existe qu'à travers son incarnation dans le modèle de « l'entreprise normale », qui fait apparaître par contraste la gestion des entreprises publiques comme anormale.

moyen » de Quételet (Ewald, 1986), l'entreprise normale est une fiction historique définie à partir des caractéristiques moyennes d'une population de référence composées d'entreprises jugées comparables. L'évolution des contours de cette population déplace le centre de gravité et nourrit en conséquence le processus de normalisation. Ce processus repose sur l'observation des entreprises comparables par les entrepreneurs de normalisation, comme l'ont montré des travaux sur les dynamiques de professionnalisation (Hénaut, 2011). Dominant durant les décennies d'après-guerre, le modèle de l'entreprise nationale s'en trouve marginalisé et, bientôt, être contrôlé par l'État devient un « handicap » (Winance, 2004) aux yeux des hauts fonctionnaires et des dirigeants.

1.3. Comparer la trajectoire de trois entreprises publiques

Pour étudier la normalisation des entreprises publiques, cet article adopte une démarche de « comparaison *a posteriori* » (Geoffray *et al.*, 2012). Les trois entreprises présentent suffisamment de points communs pour rendre la comparaison pertinente : grandes entreprises technologiques et fortement capitalistiques nées au siècle dernier, devenues publiques par nationalisation, elles ont été et sont encore le pivot de pans entiers de l'industrie française. Elles présentent en outre suffisamment de différences pour donner du relief à la comparaison : elles sont confrontées à des contraintes technologiques différentes et répondent à des demandes de clients spécifiques (l'État, des industriels, des particuliers) sur des marchés plus ou moins étendus (la France, l'Europe, le monde). Nos enquêtes adoptent toutes les trois une démarche qualitative et historique, malgré des temporalités et des matériaux différents⁵.

Les niveaux d'observation (Grossetti, 2006) de nos trois enquêtes sont variables, mais ces cadrages dépendent des configurations spécifiques de chaque entreprise : pour la SNCF, la prise en compte des relations professionnelles est essentielle ; à EDF, le rôle de l'Union européenne (UE) est déterminant ; tandis que dans le cas de Safran la question du marché est centrale. La complémentarité et le dialogue entre les trois enquêtes est double. D'une part, elles sont inscrites dans une toile commune de relations, de normes et d'acteurs. D'autre part, elles adoptent une approche multi-niveau, considérant les dynamiques à la fois sous l'angle des structures et de l'action des élites économiques et politico-administratives.

Pour analyser les entreprises publiques, nous distinguons quatre dimensions au sein de la conception de contrôle.

La première se concentre sur la variation des *objectifs* assignés aux entreprises publiques. Comment les entreprises publiques sont-elles supposées se comporter sur leurs marchés, vis-à-vis de leurs salariés et clients ? Quelle place tient l'objectif de profit dans la stratégie des entreprises ?

⁵ La thèse sur les chemins de fer, qui concentre son analyse sur la période de 1938 à aujourd'hui, repose principalement sur des archives et des entretiens. Celle sur Snecma/Safran adopte une temporalité plus courte, concentrée sur les deux dernières décennies, tout en s'appuyant sur l'histoire longue. Le matériau est constitué par une enquête ethnographique, des entretiens et de la littérature grise. Le travail sur EDF, fondé sur des entretiens et des archives, centré sur les années 1986-2016, fait des incursions en pointillés sur la période d'après-guerre. La période historique commune, concernée par le processus de normalisation, constitue l'assise principale de l'analyse. Nous mobilisons par ailleurs la littérature abondante consacrée aux industries ferroviaire, électrique et aéronautique.

La deuxième dimension concerne la propriété du *capital* et le financement de l'entreprise. Quelle est la place de l'État au capital de l'entreprise et comment se finance-t-elle ?

La troisième est consacrée aux instruments et acteurs impliqués dans le *gouvernement* des entreprises publiques. Quelles administrations interviennent dans le contrôle des entreprises publiques ? Avec quels instruments et quels interlocuteurs dans les entreprises ?

La quatrième concerne la structure des marchés sur lesquels les entreprises publiques évoluent. Quel est le degré de concurrence ou de monopole sur les marchés des entreprises publiques ? Ces marchés sont-ils nationaux ou internationaux ?

2. Trois trajectoires de transformation : SNCF, Safran et EDF

Faire l'histoire des trois entreprises depuis 1945 permet d'adosser leurs trajectoires aux configurations locales qui contraignent le champ des possibles. Dépassant l'image d'un rouleau compresseur néolibéral ou la spécificité radicale de chaque cas, la comparaison s'inscrit dans une « *eventful sociology* » (Sewell, 2005), en reconstitue les contingences, les dépendances aux événements passés, et met au jour des multicausalités.

2.1. La SNCF, du premier tournant commercial à la résilience du service public

La SNCF a été créée en 1938, suite au rachat et à la fusion de compagnies de chemins de fer privées avec l'Administration des chemins de fer de l'État. Sa naissance marque l'aboutissement d'un long processus d'étatisation des chemins de fer entamé dès le XIX^e siècle (Caron, 2017). D'abord jugés stratégiques pour des raisons militaires et économiques, les chemins de fer deviennent ensuite un instrument d'intégration sociale et politique des territoires. Après 1945, l'entreprise est considérée comme un puissant levier de reconstruction et de modernisation du pays (Kuisel, 1984). L'institutionnalisation du principe de service public de transport témoigne de cette conception de contrôle portée à la fois par les agents du secteur et les organisations syndicales qui les représentent, les dirigeants de la SNCF et les élites administratives chargées des transports. Ces deux derniers groupes, dominés par des ingénieurs polytechniciens appartenant au corps des Ponts et chaussées, se considèrent comme les meilleurs garants de l'intérêt de la nation et défendent l'investissement massif dans la SNCF au nom d'un principe d'efficacité de gestion. Comme dans d'autres secteurs – électricité ou charbon –, des critiques s'élèvent dès les années d'après-guerre contre le monopole d'exploitation de la SNCF et son modèle de gestion proche d'une administration publique, sans trouver de véritable écho. Au ministère des Travaux publics et Transports et à la direction de la SNCF, les acteurs, très homogènes socialement, restent animés par un « esprit d'ingénieur » (Vatin, 2008 ; Coutant, 2020) : en quête de productivité, ils mobilisent le calcul pour optimiser la gestion technique du système, conformément au principe du service public.

Les premières années de la V^e République marquent un tournant dans la gestion de la SNCF. A la faveur de l'évolution des représentations économiques dominantes et de la légitimation de l'expertise économique dans l'administration (Dulong, 1996), les acteurs favorables à une réforme libérale des transports, souvent proches de l'ingénieur-économiste Maurice Allais, commencent à se faire entendre. Portées par des élites politiques et administratives proches des transporteurs routiers, les critiques trouvent aussi un écho favorable à la direction de la SNCF. Cette évolution de la conception de contrôle se caractérise par le processus d'autonomisation de la gestion de la firme à l'égard de l'État.

– *Gouvernement*. Jusqu’aux années 1960, les déficits réguliers de la SNCF sont compensés annuellement par l’État. Bien que société anonyme d’économie mixte, l’entreprise reste *de facto* pensée et gérée comme un outil de politique publique. Le développement de la comptabilité nationale à partir des années 1950 change cependant la donne et bientôt une frontière plus nette est tracée entre l’État et l’entreprise. Une nouvelle génération d’acteurs accède dans ce contexte à la direction de la SNCF, en 1966. Intéressés par le calcul économique et le marketing, ils portent une stratégie d’entreprise en adéquation avec la politique de modernisation des entreprises publiques.

– *Objectifs*. En échange de cette autonomie, qui rend l’entreprise responsable de ses dépenses à partir de 1969, l’administration assouplit le cahier des charges de la SNCF et notamment ses obligations de service public. Les activités marketing se développent alors, dans le but de faire face à la concurrence routière et aérienne. Appuyé par la direction générale, le département marketing considère que le service public, fondé sur le droit, constitue une conception limitative de l’intérêt général à laquelle il est nécessaire de substituer une nouvelle définition, basée sur le calcul économique. Dans les années 1970, le projet TGV incarne ce nouvel état d’esprit : la programmation et le calcul automatique, qui permettent de déterminer le « rendement social » et « financier » de chaque projet de ligne, guident les choix stratégiques de l’entreprise. À l’encontre du principe historique de péréquation, qui reposait sur le financement des lignes déficitaires par les lignes rentables, la direction investit désormais en priorité dans des projets financièrement autonomes. Du moins théoriquement, car le TGV est aussi une expression de la puissance de l’État, et le politique s’invite fréquemment dans le tracé des lignes à grande vitesse. Dans les années 1980, alors que la politique TGV se construit en grande partie contre le modèle du service public – en dépit de la transformation de l’entreprise en EPIC en 1983 – et que la SNCF reste un bastion important du syndicalisme, la nouvelle gestion commerciale de l’entreprise publique rencontre peu d’opposants.

– *Marché*. Une troisième période commence au tournant des années 1980-1990, au moment où émerge au niveau européen un projet de libéralisation des marchés ferroviaires nationaux. Dans la continuité de la période précédente, les dernières décennies de l’histoire de la SNCF sont marquées par des transformations incrémentales. La normalisation de l’entreprise publique est cependant plus franche. La première étape est l’adoption de la directive 91/440/CEE en 1991 sur la séparation des infrastructures et de l’exploitation ferroviaire pour permettre le libre accès des réseaux à des entreprises concurrentes, donnant lieu à la création de Réseau ferré de France (RFF) en 1997. La création de RFF, qui va au-delà des exigences de la Commission européenne, témoigne moins d’une conversion libérale que d’une instrumentalisation de la SNCF par le gouvernement français pour respecter les critères de dette publique du Traité de Maastricht. La France freine l’ouverture des marchés ferroviaires à la concurrence, hormis pour le fret, libéralisé dès le milieu des années 2000 et délaissé par la SNCF. L’enjeu pour l’État est de limiter l’ouverture du marché national pour permettre à l’opérateur historique de conquérir des marchés dans les autres pays européens. La politique de « champion international » (Viallet-Thévenin, 2015a) est appuyée en interne par des dirigeants au profil renouvelé. Les polytechniciens tendent à être remplacés par des énarques au profil financier, comme David Azéma, militant d’un retrait de l’État actionnaire⁶, qui quitte son poste de directeur général délégué à la SNCF en 2012 pour devenir directeur de l’APE.

⁶ AZEMA D., 2017, *L’impossible État actionnaire*, note pour l’Institut Montaigne.

– *Capital*. Malgré le développement du TGV, l'entreprise connaît des déficits, notamment du fait des faibles compensations versées par l'État au titre des obligations de service public et des coûts élevés de certaines lignes « politiques ». Les déficits réguliers de la SNCF nourrissent une dette abyssale (60 milliards d'euros au 31 décembre 2019) que l'État propose de reprendre partiellement, en échange de la suppression du statut d'EPIC (Établissement public à caractère industriel et commercial) de l'entreprise et de l'abandon du statut cheminot pour les agents nouvellement recrutés. Mise en place le 1^{er} janvier 2020, la politique du « nouveau pacte ferroviaire » témoigne d'une évolution plus franche de la conception de contrôle. La nouvelle société anonyme SNCF reste certes sous le contrôle capitalistique de l'État, mais la firme est privatisée par ses marges par le biais d'une croissance des filiales qui représentent en 2020 environ 40 % des effectifs du groupe SNCF. Fortement contestée par les organisations syndicales, la politique de filialisation permet de recruter une main d'œuvre moins hostile aux réorientations stratégiques de l'entreprise. Elle facilite également le développement d'activités plus lucratives, conformément aux injonctions de l'Agence des Participations de l'État (APE) qui, depuis sa création en 2004, entend faire de la SNCF une entreprise « compétitive » et financièrement autonome (Brouté, Finez, 2019).

2.2. *Snecma/Safran : du marché mondial au tournant de la valeur actionnariale*

Entre 1945 et 1973, le motoriste aéronautique Snecma, nationalisé à la Libération, est porteur d'objectifs de politique publique. Face à la destruction de l'appareil productif pendant la guerre et le retard technologique accumulé, l'entreprise participe à la reconstruction de l'autonomie technologique et militaire française. Centrée sur le marché militaire français, elle n'est pas en situation de monopole, et doit partager le marché français au moins avec Hispano Suiza jusqu'à leur fusion en 1968. Essentiellement sous la tutelle du ministère de la Défense, partie prenante du « référentiel de l'arsenal » (Muller, 1989), Snecma est une société anonyme dont l'État est l'unique actionnaire. La direction, relativement stable à partir de 1949, est assurée par des PDG polytechniciens appartenant aux grands corps techniques de l'État : ingénieurs de l'Air, des Mines et de l'Armement. A l'instar d'autres grandes entreprises de la métallurgie, le taux de syndicalisation est élevé : les revendications portent principalement sur les conditions de travail et les salaires, les organisations syndicales s'intéressant faiblement à la gestion de l'entreprise (Hassenteufel, 1991).

C'est l'entrée sur un marché émergent, le marché mondial du moteur à réaction civil, qui est l'élément déclencheur d'une modification de la conception de contrôle de l'entreprise. Avant de s'associer avec General Electric (GE) pour co-développer un moteur civil en 1973, Snecma n'avait fait que quelques incursions dans le civil, notamment par une participation au moteur du Concorde. Cette alliance est un prolongement de la volonté d'autonomie technologique de l'État français. Elle est permise par une négociation diplomatique directe entre la France et les États-Unis qui aboutit à la signature d'un accord entre les présidents Nixon et Pompidou (Burigana, 2010). La transition, qui dure jusqu'à la fin des années 1990, est lente et heurtée. Au moment de la naissance d'Airbus, l'alliance est le moyen pour la France et l'Europe de répondre à la domination étatsunienne dans l'industrie aéronautique civile à réaction.

– *Marché*. Cette alliance amène l'entreprise à jouer dans deux champs de plus en plus autonomes : le marché national de la motorisation militaire et le marché mondial de la motorisation civile. Les années 1980 et 1990 sont marquées par une profonde incertitude sur le marché de référence de l'entreprise. Snecma développe et commence à vendre avec GE le moteur CFM-56 – qui est aujourd'hui le moteur civil le plus vendu au monde – ainsi que le moteur de l'avion de combat Rafale, et joue un rôle central

dans l'échec de développement d'un avion de combat européen dans les années 1980 (Droit, 2010). Dans un cas, la conception de contrôle de la firme suppose un lien fort à l'État pour négocier les conditions de développement, de vente ou encore d'exportation du matériel militaire, tandis que dans l'autre, la conception de contrôle consiste dans la structuration du marché par un oligopole mondial fermé par des barrières technologiques et réglementaires (la norme aéronautique co-construite par les firmes et les agences de régulations étatsuniennes et européennes). La libéralisation des compagnies aériennes dans les années 1990 accroît encore l'autonomie de ce marché vis-à-vis des décisions étatiques.

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que Snecma, portée par la croissance des ventes du CFM-56, s'oriente plus franchement vers le marché civil, notamment par le rachat d'équipementiers aéronautiques français. Dans les années 2000, Snecma cherche à racheter des motoristes européens, puis fusionne avec Sagem qui, du fait de ses activités, aurait pu ramener la nouvelle entité vers le militaire. Or, la dynamique de progression du moteur civil (croissance massive et continue du trafic aérien) est telle que Safran poursuit son positionnement sur le civil, que ce soit par un renouvellement pour trente ans de l'alliance avec GE, par une nouvelle alliance avec un motoriste russe, ou par son entrée sur le marché des jets privés.

– *Capital*. Le passage d'un marché national de défense à un marché mondial civil modifie en profondeur la structure de financement de l'entreprise, qui dépend de moins en moins de la commande publique. Les années 1980 et 1990 sont marquées par des difficultés financières car, sur ses deux activités, Snecma est dans une phase où les coûts sont importants et les revenus sont faibles. Cette situation induit des négociations répétées entre la direction de l'entreprise et l'État, notamment sur le financement du développement des moteurs d'avions militaires. L'entreprise est généralement déficitaire sur la période 1980-1996, ce qui la rend très dépendante de l'État. À partir de 1996, et surtout des années 2000, Snecma/Safran réalise des bénéfices grâce aux moteurs civils et peut s'autofinancer. Sa dépendance financière à l'État s'estompe.

– *Gouvernement*. La période d'incertitude stratégique est marquée par une grande instabilité managériale (1982-1996). Une fois le programme Rafale stabilisé, le nouveau PDG, J.-P. Béchat (diplômé de l'École polytechnique, PDG de 1996-2007), oriente résolument Snecma vers l'aéronautique civile mondiale, opérant un éloignement rapide de l'État. Il cherche à faire privatiser l'entreprise dans les années 2000. Le positionnement sur des marchés mondiaux rend le lien à l'État moins essentiel, et même problématique, entravant par exemple le rachat de concurrents étrangers par Snecma. La direction de l'entreprise et le ministère de l'Économie et des Finances convergent dans le sens d'une privatisation. L'enjeu principal consiste à trouver la bonne fenêtre d'opportunité pour que l'action puisse être vendue à un bon prix et éviter le rachat de la firme par une entreprise étrangère. La fusion avec Sagem en 2005 est une réponse proposée par le PDG de Snecma à ce double enjeu (Coutant, 2019). Elle mène à la privatisation de l'entreprise, l'État passant de 97 % à 31 % du capital en 2004-2005, pour ensuite descendre progressivement à 11 % en 2019.

– *Objectifs*. Dans sa relation avec une entreprise dont le marché est mondial et dont il est actionnaire minoritaire, l'État se mue en actionnaire financier. Cette nouvelle politique est impulsée par l'APE, qui se comporte comme un investisseur institutionnel. Si la tutelle de la firme reste partagée entre la Direction générale de l'armement (DGA) du ministère de la Défense et l'APE, c'est cette dernière qui définit la politique de l'État vis-à-vis de l'entreprise. La gouvernance de la firme se conforme de plus

en plus au modèle de la valeur actionnariale : contrôle par le conseil d'administration et publications financières, faible intervention dans la gestion quotidienne de l'entreprise, mais pression en faveur d'une politique de valorisation du cours de l'action et de versement de dividendes et d'une stratégie lisible par les analystes financiers.

2.3. EDF, une internationalisation brutale

À la Libération, EDF est constituée par fusion de l'ensemble des opérateurs de l'électricité, sous le statut d'EPIC (Beltran *et al.*, 2009). Elle bénéficie d'un monopole sur la vente, l'achat, la production et le transport d'électricité en France, et partage deux directions avec GDF. L'administration considère EDF comme un outil de politiques publiques destiné d'abord à la reconstruction matérielle et symbolique de la France, puis à la recherche d'une indépendance nationale (Barjot, 2013 ; Picard *et al.*, 1993). L'État contrôle EDF à travers le financement de ses investissements, assuré par le Plan Marshall, puis le Fonds de développement économique et social ainsi que par l'établissement et le contrôle strict des tarifs de l'électricité.

La recherche d'une indépendance énergétique motive le développement d'une technologie nucléaire civile. À partir des années 1970, la stratégie d'EDF est entièrement tournée vers la construction d'un parc de centrales (Hecht, 2009). EDF entretient des liens privilégiés, voire exclusifs, avec Framatome et la Cogéma, spécialisées respectivement dans la construction de centrales nucléaires et dans la fourniture de combustible. Des années 1970 aux années 1990, les rapports avec l'administration sont progressivement formalisés par des contrats d'entreprises, indiquant les objectifs de l'entreprise pour les années à venir. Le contrôle des investissements par l'État est moindre, car le programme nucléaire est en grande partie financé par des emprunts contractés sur les marchés financiers internationaux. Durant cette seconde période, la conception de contrôle d'EDF n'évolue que marginalement, jusqu'à être fermement associée à la production d'électricité d'origine nucléaire, qui structure ses opportunités.

Durant les années 1990-2010, la remise en cause du monopole d'EDF rend possible une série de transformations affectant sa conception de contrôle, son rapport à l'État et aux marchés.

– *Marchés*. Plus que la mise en concurrence de certaines activités d'EDF en elle-même, c'est le processus qui y a mené et les perspectives ouvertes qui ont eu un effet cliquet sur les transformations concernant la propriété du capital, les objectifs de l'entreprise publique et son gouvernement. La remise en cause du monopole d'EDF, qui commence en 2001, est progressive et ne concerne d'abord que la vente d'électricité. La direction d'EDF et ses administrations de tutelle en font usage pour changer la conception de contrôle de l'entreprise, malgré leur opposition longue, politique et doctrinale, aux projets européens de libéralisation des marchés. La direction lance des projets de diversification et d'internationalisation des activités, par croissance externe. L'administration oriente la conception de contrôle en encourageant les projets d'internationalisation et en refusant la diversification. Si la contestation des marchés d'EDF est progressive et faible, celle-ci l'amène à se détacher de ses partenaires historiques : GDF, Framatome et la Cogéma. Tandis que GDF devient un concurrent crédible, Framatome et la Cogéma sont désormais considérés comme des sous-traitants à mettre en concurrence dans une logique de baisse des coûts de l'électricité.

– *Capital*. Au début des années 2000, pour faire face à la nouvelle organisation du marché, la direction d'EDF se lance dans une politique d'internationalisation massive qui nécessite des financements importants. Alors que la baisse de l'endettement est un objectif, en vue du renouvellement du parc nucléaire dans les décennies à venir, l'entreprise a besoin de fonds propres. Par ailleurs, son statut

d'EPIC lui est reproché par ses concurrents qui y voient un bras armé de l'État français, et l'empêche de mener à bien certaines acquisitions. Le changement de statut et la privatisation partielle d'EDF sont donc soutenus par la direction de la firme ainsi que par l'administration, qui considère nécessaire d'aider le développement de l'entreprise publique, encore considérée comme outil de politiques publiques. La privatisation de l'opérateur est cependant limitée. D'une part, l'entreprise est faiblement valorisée à la bourse du fait de la baisse du prix de l'électricité. D'autre part, vendre EDF est électoralement risqué : l'entreprise publique et son parc nucléaire sont en effet des symboles du service public à la française et de l'indépendance énergétique du pays.

– *Gouvernement.* Au début des années 2000, les membres de la direction sont principalement issus d'entreprises concurrentielles et privées, ce qui tranche avec les pratiques antérieures de recrutement interne ou au sein des grands corps d'État (Viallet-Thévenin, 2015b). Après la transformation en société anonyme d'EDF, l'APE prend le contrôle de l'actionariat public. La tutelle historique de la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) est en effet délégitimée par la réforme des marchés de l'électricité, qui lui retire le contrôle de la tarification, et par son inaction lors de l'acquisition d'un électricien italien par la direction d'EDF, qui initie une crise diplomatique entre la France et l'Italie. La privatisation est pensée comme un moyen de changer les outils de contrôle de l'État sur l'électricien. La DGEMP est délestée d'une partie de ses attributions au profit d'une agence indépendante, la CRE (Commission de régulation de l'énergie). Elle s'oriente par ailleurs vers des objectifs de politiques environnementales et, devenue DGEC (direction générale de l'énergie et du climat), est rattachée en 2007 au ministère du Développement Durable. Les relations de la direction d'EDF avec ces deux organisations sont conflictuelles, leurs principaux objectifs – le développement d'énergies renouvelables pour la DGEC et la politique de concurrence pour la CRE – n'étant pas congruents. Par ailleurs, les acteurs politiques (Élysée, Matignon) jouent un rôle très important depuis l'accélération des transformations de l'électricien. Seuls les syndicats s'opposent de manière constante aux réformes, mais avec une faible visibilité médiatique. La faiblesse des mobilisations est à rapprocher de la conservation des avantages des salariés historiques, dont le statut est pérennisé et le temps de travail passe à 32 heures en 2001, en échange de leur absence d'opposition à la stratégie de l'entreprise.

– *Objectifs.* Avec la libéralisation des marchés de l'électricité, une démarche d'identification et d'évaluation des missions de service public est mise en œuvre par la direction d'EDF. Cette démarche s'inscrit à la suite des contrats de service public qui avaient commencé à les mentionner au début des années 1990. La transformation d'EDF en société anonyme contraint l'État à verser une compensation au titre de la prise en charge des activités de service public. Les entités chargées de la distribution et du transport de l'électricité, qui conservent avec leur monopole certaines missions de service public, sont progressivement filialisées et autonomisées de la société. L'indépendance énergétique n'est plus un objectif explicite pour EDF. En outre, depuis 2006, l'État demande à l'entreprise de verser un dividende annuel de deux milliards d'euros – soit environ la moitié des revenus engendrés par le portefeuille de l'APE –, contraignant EDF, certaines années, à emprunter sur les marchés financiers.

Nos trois cas présentent des trajectoires de normalisation différenciées. Les configurations d'acteurs (dirigeants d'entreprises, hauts fonctionnaires, syndicats, institutions européennes, acteurs politiques) qui mettent en œuvre ou s'opposent à ces transformations expliquent ces variations, de même que la saillance politique (*political salience*) associée aux enjeux de chaque entreprise. Tandis que la normalisation est presque totale pour Safran, elle est partielle et concerne seulement certaines dimensions de la conception de contrôle pour la SNCF et EDF. Cette diversité confirme la pertinence

d'une approche multidimensionnelle et comparative de la transformation du contrôle des entreprises publiques. La suite de l'article qualifie le processus commun de normalisation et propose un cadre explicatif général à la pluralité des trajectoires des entreprises publiques.

3. Stratégies et luttes pour la normalisation des entreprises publiques

Après avoir décrit le passage d'une conception de contrôle à l'autre, nous proposons d'interpréter la diversité des trajectoires en mettant en évidence trois processus de normalisation : la conversion, l'isolation et l'adjonction.

3.1. De l'entreprise nationale à l'entreprise normale

L'analyse comparative de la SNCF, Snecma/Safran et EDF témoigne du caractère ancien des transformations des entreprises publiques, à l'instar d'autres domaines de l'économie française (Gaïti, 2014 ; Lepont, 2016). Dans la période qui suit la Libération, les trois entreprises sont considérées par l'État comme des outils de politique publique. Les *objectifs* poursuivis par l'État relèvent à la fois du service public (fourniture d'électricité sur l'ensemble du territoire à un tarif unique, intégration du territoire par le maillage ferroviaire...) et de politiques sectorielles (développement d'une aviation de défense, fourniture d'électricité peu chère à une industrie en reconstruction...). Ils s'adosent à une politique de grands équipements. Au cours du temps, une place croissante est accordée à la question de la rentabilité, restreignant le périmètre des objectifs de politiques publiques. Dans le cas d'EDF, le service public est circonscrit au sein des filiales en charge du réseau (Enedis et RTE). Dans le cas de Safran, l'érosion des enjeux de politique publique se traduit par la définition d'objectifs de préservation de la nationalité de l'entreprise – notion au demeurant peu précise puisqu'elle peut renvoyer aussi bien à la localisation du siège social, des usines ou des centres de R&D qu'à la nationalité des dirigeants ou des actionnaires. Faire la preuve que les entreprises publiques n'ont rien de singulier et que l'industrie privée serait en mesure de produire de manière plus efficace des biens et des services de nature équivalente constitue une dimension essentielle de l'évolution de la conception de contrôle. Ce premier processus de normalisation s'accompagne de discours et de pratiques assimilant les entreprises publiques à des actifs financiers. Cette nouvelle représentation de la firme, inspirée par la théorie de l'agence, invite à une professionnalisation du rôle de l'État en tant qu'actionnaire institutionnel, comme le défend le rapport Barbier de la Serre qui préfigure la création de l'APE⁷. Portée par les hauts fonctionnaires de l'APE, la politique de l'État-actionnaire émerge au début des années 2000 et s'applique à l'ensemble des entreprises contrôlées par l'Agence, y compris celles qui n'ont pas le statut de société anonyme, comme la SNCF qui reste un EPIC jusqu'en 2019.

La politique de l'État-actionnaire est marquée à la fois par des changements d'actionnariat et par un renouvellement des modes de financement (*capital*). Alors que dans les premières décennies de l'après-guerre, le capital des entreprises est public et que le financement est essentiellement assuré par des structures publiques, la pratique des emprunts étatiques tend à diminuer puis à s'éteindre. Une telle politique incite les entreprises publiques à recourir à l'autofinancement (Safran) ou aux marchés financiers internationaux (EDF et la SNCF). Dans un second temps, au cours des années 1990 et 2000, une fois les entreprises autonomisées financièrement de l'État, le financement privé est étendu aux

⁷ BARBIER DE LA SERRE R., 2003, *L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*, rapport à Francis Mer, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 24 février 2003.

capitaux propres, sous la forme de privatisations partielles. Ces dernières sont promues par de larges coalitions regroupant hauts fonctionnaires, acteurs politiques et dirigeants des entreprises, qui y voient notamment un moyen d'obtenir de nouveaux capitaux, en l'absence de nouveaux investissements par l'État.

La structure des *marchés* a également évolué. Avant la normalisation, leurs marchés sont nationaux et protégés, justifiant le caractère public de ces entreprises nationales⁸ – notamment de celles organisées en réseaux, longtemps considérées comme des monopoles naturels. Il est vrai que le monopole est toujours relatif : ainsi la SNCF, qui bénéficie dès sa création d'un monopole d'exploitation du réseau ferré national, a toujours été confrontée à la concurrence routière. La Snecma participe d'un duopole national, puis d'un monopole de fait à partir des années 1960. Qu'ils existent de droit ou de fait, les monopoles des entreprises publiques ont été contestés, notamment par le biais de la transposition de directives européennes en droit national. Des champions nationaux comme EDF et la SNCF se sont ainsi retrouvés dans une situation d'oligopole ou de monopole à franges, les contraignant à adapter leurs stratégies face aux « nouveaux entrants » et à étendre leur périmètre d'action : avec l'appui de l'État, certaines grandes entreprises publiques s'europanisent (EDF) ou s'internationalisent (Safran, SNCF), donnant naissance à une politique du « champion international » portée par l'APE (Viallet-Thévenin, 2015a).

Enfin, le *gouvernement* des entreprises s'est transformé. Le modèle de l'entreprise nationale accordait une place centrale aux administrations techniques, composées d'acteurs ayant des catégories de pensée économiques et des trajectoires scolaires et professionnelles proches de celles des dirigeants des entreprises publiques. Ce modèle corporatiste qui impliquait à différents degrés les organisations syndicales, mais aussi parfois la clientèle industrielle ou les usagers, a été concurrencé par une nouvelle forme de gestion, qui se caractérise par une autonomie de la direction de l'entreprise. Cette dernière prend ses racines dans le mouvement de redéfinition des rapports État-entreprises publiques initié par le rapport Nora de 1967, qui aboutit à la signature de contrats de programme (avec EDF, la RATP, la SNCF...) accordant aux entreprises une plus grande liberté de gestion⁹. Avec la montée en puissance des critères de rentabilité, le contrôle de l'État se fait par l'intermédiaire de nouveaux instruments comme le suivi d'indicateurs financiers. La place croissante accordée aux conseils d'administration participe aussi de cet effort d'autonomisation. Face à l'APE et aux agences de régulation – CRE, ART (Autorité de régulation des transports) – qui jouent le rôle d'interlocuteurs privilégiés à partir des années 2000, les directions techniques s'affaiblissent. De même, les organisations syndicales, autrefois puissantes et qui étaient consultées avant certaines décisions, tendent à être écartés du gouvernement de l'entreprise. Ces changements se traduisent par une attention accrue de l'administration aux opérations de fusions et acquisitions et aux résultats financiers. Ils s'accompagnent, en miroir, d'une érosion des politiques de grands équipements.

De l'analyse des transformations des entreprises publiques sous l'angle des quatre dimensions de la conception de contrôle (objectif, capital, marché et gouvernement) émerge la figure de « l'entreprise normale », modèle vers lequel tendent la SNCF, Safran et EDF. L'entreprise normale est une société

⁸ Cf. Alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946.

⁹ Comité interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques (avril 1967)*, Paris, La Documentation française, 1968 (dit Rapport Nora).

anonyme au capital majoritairement privé, dont les salariés, relevant de contrats de droit privé, sont répartis entre la maison-mère et les filiales. Ces dernières permettent de contourner les statuts d'emploi spécifiques quand ils existent. Au même titre que les entreprises privées de taille équivalente, l'entreprise normale recourt de manière croissante à la sous-traitance, en France et à l'étranger. Animée par une logique de croissance, elle opère sur des marchés concurrentiels et son périmètre d'action déborde les frontières nationales. Pilotée par un conseil d'administration qui fixe sa stratégie, l'entreprise normale rend des comptes en priorité à ses actionnaires, publics et privés, auxquels elle verse des dividendes. Les instruments comptables et financiers sont identiques à ceux des grandes firmes privées. Enfin, lorsque l'entreprise normale répond à des objectifs de politiques publiques, ceux-ci sont fixés par un contrat et donnent lieu à une compensation financière versée par l'État, sur le modèle des entreprises privées en délégation de service public.

3.2. Un processus autoréférentiel de normalisation

La normalisation est portée, à partir des années 1960, par un ensemble d'acteurs qui estiment que la gestion des entreprises publiques est inefficace en raison de leur absence d'exposition aux forces du marché. Ce mouvement de normalisation, qui se prolonge et s'accélère durant les décennies suivantes, s'accompagne d'un travail de délégitimation du contrôle de l'économie par l'État. Les « déplacements de la politique économique » dans les années 1970 (Angeletti, 2011), le tournant de la rigueur et la financiarisation de l'économie dans les années 1980, ou la construction d'une politique de la concurrence en France (Billows et Viallet-Thévenin, 2016) contribuent à redéfinir les débats sur la bonne gestion des entreprises publiques. Autrement dit, à mesure que les entreprises publiques se conforment à ce modèle de bonne gestion, le modèle lui-même se déplace.

La normalisation est donc un processus permanent de réajustement et le modèle de l'entreprise normale une fiction historique qui se transforme au gré des jeux d'acteurs et de l'évolution des représentations dominantes de la gestion des firmes. Cette entreprise de normalisation montre la force des représentations de l'entreprise privée comme acteur rationnel recherchant son profit, et non comme un membre du système productif national. Seul le maintien de l'activité économique et de l'emploi en France reste une raison légitime pour l'État de contrôler des entreprises et d'intervenir ponctuellement sur leurs décisions stratégiques.

Les acteurs de la normalisation poursuivent schématiquement deux objectifs liés entre eux visant deux audiences distinctes : les investisseurs institutionnels et l'opinion publique. Leur action vise d'abord à convaincre les investisseurs institutionnels que la gestion des entreprises publiques est analogue à celle des entreprises privées de taille équivalente (Coutant et Viallet-Thévenin, 2019). Mises aux standards des entreprises privées comparables (normes comptables, politique de dividendes, modes de gouvernance), les entreprises publiques pourront trouver acheteur. Ce processus de normalisation peut faire apparaître une tension entre les projets des entrepreneurs institutionnels et la réalité des faits. Ainsi, alors que la SNCF est un établissement public financé par l'État, elle lui verse des « dividendes » depuis 2006 – bien que le capital d'un EPIC ne soit pas composé d'actions.

Parallèlement, les acteurs de la normalisation visent à faire la démonstration auprès de l'opinion publique et des élus que ces entreprises n'ont rien de singulier et que, par conséquent, l'État n'a pas vocation à en être actionnaire. Autrement dit, selon un mécanisme autoréférentiel, pour une entreprise publique, se conformer au modèle de l'entreprise normale, loin de protéger son statut de la critique, contribue au contraire à alimenter le processus de transformation au risque de lui faire perdre

définitivement son statut d'entreprise publique. Les acteurs de la normalisation insistent en effet sur l'absence de spécificité des entreprises publiques – et donc, de vocation de l'État à les posséder.

La trajectoire de normalisation de chaque entreprise publique est tributaire des transformations à l'œuvre dans les autres secteurs contrôlés par l'État. Le glissement d'une conception de contrôle à l'autre témoigne d'une logique d'entraînement collectif dans laquelle chaque pas contribue à nourrir de nouvelles critiques. Prises dans les mailles d'un même filet, les entreprises publiques convergent vers un modèle commun d'organisation. Ce processus d'isomorphisme institutionnel, s'il résulte aussi des comportements mimétiques des firmes, est à rapporter avant tout à la question de la légitimité politique des modèles de gestion et des formes organisationnelles (DiMaggio et Powell, 1983).

3.3. Des trajectoires d'entreprises inscrites dans des configurations locales

Bien que l'évolution de la conception de contrôle des entreprises publiques témoigne de la force du modèle de la firme privée, la normalisation n'est pas un processus linéaire et uniforme. Au principe du changement, se trouvent en premier lieu les luttes et les négociations entre les acteurs sociaux qui produisent et transposent en pratiques les règles qui cadrent le devenir des entreprises publiques. La trajectoire de chaque entreprise publique dépend de la capacité des entrepreneurs de la normalisation à convaincre les différents publics concernés de l'effectivité et de la légitimité des réformes. Comprendre la transformation de la conception de contrôle nécessite de considérer le problème sous l'angle configurationnel. La normalisation est portée essentiellement par deux groupes d'acteurs entre lesquels les circulations sont nombreuses : les directions des entreprises publiques et l'administration des finances. Malgré une certaine inertie des profils des dirigeants des entreprises publiques (à savoir la dizaine ou quinzaine de membres du comité exécutif ou équivalent), on observe sur la période une conversion à la valeur actionnariale (François et Lemercier, 2016) et l'émergence d'élites économiques diplômées de l'ENA ou issues de la finance (Coutant et Viallet-Thévenin, 2019). La centralisation du contrôle des entreprises par l'APE a amené à un resserrement du nombre d'acteurs impliqués du côté de l'État et à une homogénéisation de leurs profils, de plus en plus financiers. Cependant, les coalitions réformatrices peuvent varier : tel projet de fusion porté par le PDG de l'entreprise ne convainc pas l'APE (Coutant, 2019), tel projet européen de libéralisation des marchés rencontre la résistance des directions des entreprises concernées, etc.

Les processus de normalisation dépendent des choix politiques, liés eux-mêmes aux orientations idéologiques des gouvernements et à l'état de l'opinion publique. Les acteurs sont contraints de manière variable par les jeux politiques et la saillance politique (Culpepper, 2010) associés à chaque entreprise. Ainsi, tandis que le retrait de l'État du capital de Safran dans les années 2000 s'est déroulé dans une relative indifférence politique et médiatique, la privatisation d'EDF, propriétaire d'un vaste parc de centrales nucléaires, fait débat. Au nom des enjeux de sûreté, la production d'énergie nucléaire est considérée par une partie de l'opinion comme une activité devant rester dans le giron de l'État. De même, la privatisation de la SNCF reste à ce jour une option qui n'a été proposée par aucun gouvernement, ce qui témoigne du régime d'exceptionnalité des chemins de fer, associés aux services publics. Les enjeux électoraux demeurent cependant peu structurants, conséquence du fait que les questions économiques sont cadrées comme des problèmes techniques et complexes (Carmines, Stimson, 1980). Les enquêtes sur les valeurs montrent en outre que, depuis les années 1980, l'opinion sur le rôle de l'État dans l'économie est de moins en moins corrélée aux orientations politiques des électeurs (Grunberg, Schweisguth, 1997 ; Gonthier, 2019). La dépolitisation des débats sur les entreprises publiques explique pourquoi, au gré des alternances, l'action des acteurs politiques se limite

le plus souvent à approuver ou refuser en dernier ressort des décisions cadrées dans les champs industriel et administratif, quitte à ce qu'un refus n'entraîne qu'une mise en sommeil d'un projet qui sera proposé à nouveau dans un contexte plus favorable (Viallet-Thévenin, 2016b ; Coutant, 2019).

Dans les entreprises publiques, outre les conflits au sein des directions – notamment à EDF –, la principale opposition vient des organisations syndicales, qui peuvent par ailleurs avoir une capacité de mobilisation d'acteurs politiques. La normalisation en demi-teinte de la SNCF est ainsi directement liée à la forte capacité de mobilisation des cheminots, visible à l'occasion des grèves régulières contre les projets de réformes du secteur. Ces mobilisations se concentrent cependant souvent sur les questions de travail et d'emploi. Les organisations syndicales disposent rarement des ressources pour discuter finement des décisions organisationnelles et stratégiques, et acceptent également certaines décisions en échange du maintien d'un statut d'emploi spécifique ou d'avantages sociaux. Les syndicats représentent donc une deuxième contrainte, dont le poids variable explique pour partie les divergences de trajectoires entre entreprises, et qui incite les entrepreneurs institutionnels à engager des stratégies de normalisation indirectes.

Au sein de l'État, la transformation de la conception de contrôle rencontre également des opposants, notamment dans les administrations « techniques » des ministères de l'Industrie, des Transports ou de la Défense par exemple. La normalisation des entreprises s'est cependant accompagnée de leur affaiblissement, que ce soit par la réorientation de leur mandat, comme la DGEMP, ou par leur marginalisation dans les processus d'arbitrage internes à l'État suite à l'affirmation du rôle de « coordination » de l'APE. Ainsi la DGA, porteuse d'une conception industrialiste et d'autonomie nationale en termes de défense, tend à considérer, à l'image des syndicats, que les questions de stratégie et d'organisation ne sont pas de son ressort tant que l'approvisionnement des Armées est assuré.

À l'inverse, la normalisation est appuyée par la Commission européenne, favorable à l'intégration européenne d'industries historiquement dominées par des entreprises publiques nationales. Si officiellement les instances européennes demeurent neutres quant à la pertinence d'une propriété publique du capital, les politiques de concurrence incitent fortement à la normalisation des entreprises publiques, que ce soit par une conception restrictive de ce qui relève du service public ou par l'ouverture des marchés. La notion de « service d'intérêt économique général », qui se substitue au niveau européen à celle de « service public », participe de ce mouvement. La coalition normalisatrice joue cependant un jeu ambigu avec la Commission européenne, s'appuyant sur elle pour normaliser les entreprises mais s'opposant aussi à des ouvertures à la concurrence qui mettraient en danger la base économique des entreprises françaises.

Comprendre le devenir des entreprises publiques nécessite de considérer les agencements matériels qui cadrent les pratiques de gestion et limitent le champ des probables : formes organisationnelles, processus de production et investissements passés, marchés investis, etc. Produits de l'histoire de la firme, de ses relations passées avec l'État et les acteurs des autres firmes qui gravitent à proximité, les pratiques de production pèsent de tout leur poids sur la trajectoire des entreprises publiques et réduisent le champ d'actions des entrepreneurs institutionnels engagés dans des processus de normalisation. L'impossibilité de pouvoir faire table rase du passé et l'inscription des décisions dans une suite contraignante d'événements (Sewell, 2005) n'empêchent pas pour autant d'agir : les agencements matériels constituent aussi des supports tangibles d'action, à même de permettre la coordination entre acteurs et

de rendre possible des formes de négociation. Le caractère fortement capitalistique de nos trois entreprises induit d'importantes inerties dans leur trajectoire.

3.4. Trois processus de normalisation

L'étude de la SNCF, Snecma/Safran et EDF permet de distinguer trois processus de normalisation : la conversion, l'isolation et l'adjonction (Tableau 1).

INSERER TABLEAU 1 ICI

Ces processus, qui affectent inégalement les trois entreprises, permettent le passage d'une conception de contrôle à l'autre. Elles reposent sur le travail institutionnel d'acteurs qui élaborent des stratégies spécifiques à chaque configuration locales, sans que ces stratégies soient nécessairement conscientes chez les acteurs. La question n'est pas seulement celle du degré de normalisation pour chacune des entreprises, mais également celle de la manière singulière dont le processus est mis en œuvre (Tableau 2).

INSERER TABLEAU 2 ICI

La normalisation par *conversion* s'impose lorsque les entrepreneurs institutionnels sont en position de force, c'est-à-dire capables de diffuser des idées et des pratiques qui transforment les entreprises publiques jusque dans leur cœur. La relative lenteur du processus tient en particulier au poids des contraintes matérielles qui limitent la possibilité d'une conversion immédiate pour assurer la pérennité économique de l'entreprise. Si la conversion constitue la trame de fond commune de nombreuses normalisations, ce processus se heurte localement à des résistances : des acteurs s'opposent au changement de conception de contrôle et au caractère résolument anormal – y compris au regard des critères des acteurs de la normalisation – de certaines activités. La conversion amène donc à distinguer ce qui normalisable de ce qui ne peut pas l'être et implique une intervention de l'État, aboutissant à des formes de normalisation plus « discrètes » ou « indirectes » : l'isolation des activités qui ont vocation à rester publique et l'adjonction d'activités ou de pratiques de normalisation.

Les entrepreneurs de normalisation ont recours à l'*isolation* lorsque des oppositions fortes – syndicats puissants, saillance politique élevée associée aux enjeux – limitent la possibilité de conversion complète de l'entreprise et contraignent les entrepreneurs institutionnels à des compromis. Les hauts fonctionnaires et les dirigeants des entreprises cherchent alors à circonscrire et *isoler* ce qui a vocation à rester sous contrôle capitalistique public, avec une définition de plus en plus restreinte autour de certaines activités. Ces activités renvoient à deux types d'objectifs : le service public, qui a été redéfini de manière restrictive, et les enjeux de sécurité et souveraineté. La séparation organique ou comptable d'une partie de l'entreprise, la rédaction de conventions spécifiques ou la filialisation permettent une séparation du bon grain normalisable de l'ivraie anormale. Dessiner le périmètre des activités qui ne se conforment pas à la nouvelle conception de contrôle et légitimer cet écart à la norme fait partie du processus de normalisation. L'isolation de certaines activités témoigne de la capacité de certains acteurs à contester la régulation marchande au cœur des nouvelles conceptions de contrôle, notamment en matière d'objectifs de politiques publiques. Cependant, l'isolation participe à une réduction du périmètre du service public ou à une restriction de son application, mouvement favorisé à l'échelle européenne par la notion de « service d'intérêt économique général » (Vay, 2019). L'activité « grandes lignes » de la SNCF, aujourd'hui financée intégralement par les ventes de billets aux voyageurs, a ainsi été sorties du périmètre du service public, désormais limité aux TER financés par les régions et l'État. De même, à

EDF, des réflexions ont été menées en 2018-2019 en vue d'isoler ses activités nucléaires au sein d'une structure organisationnelle propre¹⁰. Ces réflexions renvoient à l'idée partagée selon laquelle les installations nucléaires sont des activités trop sensibles pour être confiées au secteur privé, mais permet aussi de dissocier les activités non rentables. Une telle opération, contribuant à une meilleure valorisation boursière du reste de l'entreprise, rend la poursuite de la privatisation du capital du groupe d'autant plus intéressante pour l'État. Dans le cas d'activités de défense particulièrement sensibles, en particulier touchant à la dissuasion nucléaire comme pour Safran, l'État les a isolées par le biais de conventions spécifiques avec les entreprises qui lui assurent une présence au conseil d'administration et des garanties territoriales même si l'entreprise venait à être entièrement privatisée. Une fois isolées, ces activités sont susceptibles d'être expulsées aux marges de l'organisation. La normalisation par isolation est également au cœur de l'ouverture des marchés à la concurrence des industries de réseaux. La séparation entre production (les trains, l'électricité, le gaz...) et infrastructure (les rails des chemins de fer, les câbles électriques, les tubes de gaz...) contribue ainsi à une restriction des frontières du monopole naturel, se limitant désormais à la partie « réseau » de ces industries. Au terme d'un processus d'isolation, les activités historiquement centrales dans l'activité de l'entreprise peuvent se retrouver marginalisées, tels des résidus de politique publique.

Si les oppositions sont trop fortes pour certaines dimensions de la normalisation et que les marges d'action sont faibles, la transformation de conception de contrôle peut avoir lieu par *adjonction*. L'acquisition ou la création de filiales de droit privé est un exemple de ce processus incrémental se déroulant aux marges des entreprises publiques. Une telle démarche peut aboutir, sur le long terme, à un déplacement du centre de gravité de l'entreprise. Les filiales peuvent servir à contourner les contraintes propres aux statuts d'emploi dérogatoires au droit commun de certaines entreprises publiques. Dans d'autres cas, elles visent à instaurer une « concurrence par comparaison » (Shleifer, 1985). La création ou l'acquisition de nouvelles sociétés participent aussi au processus de normalisation par les nouvelles conceptions de gestion qu'elles importent. La normalisation par adjonction englobe aussi la création de nouveaux services « modernes » dans l'entreprise (marketing, RH, services financiers, etc.) (Boussard *et al.*, 2015) et l'adoption de nouveaux outils comptables et financiers qui contribuent au glissement d'une conception de contrôle à l'autre. Cela aboutit parfois à des situations paradoxales, comme dans le cas de la SNCF qui, tout en versant des dividendes à l'APE depuis 2008, est largement financée par la puissance publique par différents canaux. Les nouveaux outils sont donc parfois de faux-semblants, qui permettent de se conformer au processus de normalisation exigé par l'État sans en épouser toutes les contraintes.

Conclusion

Loin d'être le reliquat d'une période et de pratiques révolues, l'entreprise publique continue d'occuper une place centrale dans le paysage économique français. L'étude de ces entreprises à cheval entre le monde de l'administration et celui du marché renseigne les relations de la puissance publique au capitalisme. Cet article établit les bases d'une sociologie du gouvernement des entreprises publiques. Au-delà de la diversité de trajectoires des trois firmes étudiées se dessine une tendance commune à la normalisation. Les entreprises publiques s'alignent sur un modèle considéré comme légitime : elles sont

¹⁰ « Réorganisation d'EDF ; une maison mère détiendrait 65 à 70 % de sa filiale "verte" selon des sources proches du dossier », AFP, 28 mai 2019.

confrontées à la concurrence, opèrent sur des marchés internationaux, et leur rapport à l'État tend à se restreindre à un rapport actionnarial. Selon les hauts fonctionnaires et leurs dirigeants, les entreprises publiques devraient se conformer au modèle de gestion de firmes privées – ou plutôt à l'idée qu'ils se font du fonctionnement des entreprises privées. Malgré les efforts de convergence, la SNCF, EDF et Safran continuent à occuper des positions oligopolistiques sur leurs marchés respectifs et leurs rapports à l'État restent spécifiques. Le mouvement de normalisation n'est donc pas total, notamment parce qu'il existe des forces d'opposition.

La notion de conception de contrôle et la lecture institutionnaliste que nous proposons enrichit l'analyse des entreprises publiques. Le caractère « public » d'une entreprise ne saurait se réduire au degré de détention de capital par l'État ou aux objectifs de politiques publiques qui lui sont assignées. Ces critères, pourtant généralement mis en avant, contribuent à occulter les configurations locales au principe du changement. Les objectifs (question du service public) et le capital (question de la privatisation) ne permettent de caractériser les transformations historiques des entreprises publiques qu'à partir du moment où elles s'articulent aux dimensions « gouvernement » et « marché ». C'est dans la combinaison des quatre dimensions de conception de contrôle que se donnent à voir les spécificités de chaque trajectoire de normalisation.

Contrairement aux explications du changement par le néolibéralisme ou par la financiarisation, la conception de contrôle ne réduit pas les dynamiques de transformation des entreprises publiques à un unique facteur causal aux effets uniformes et uniformisant. Une telle approche permet plus généralement de dépasser le débat mal posé sur le degré de présence de l'État dans l'économie, lequel postule implicitement l'existence d'un rapport unique entre la puissance publique et les entreprises publiques. L'histoire de la SNCF, EDF et Safran témoigne au contraire d'une variété de relations, alors même que ces entreprises présentent de nombreux points communs. Que penser alors, si les cas considérés avaient été moins homogènes (entreprises de plus petite taille, n'appartenant pas au monde de l'industrie, ne présentant pas d'enjeux de service public ou de sécurité/sûreté nationale, etc.) ?

Le modèle de l'entreprise normale –choisi pour reprendre le terme des acteurs et pour en souligner la dimension normative – renseigne sur les représentations des réformateurs, qu'ils soient dirigeants d'entreprises ou hauts fonctionnaires. Ce modèle dessine en creux les traits de la grande entreprise légitime en France : un groupe, qui peut à volonté acheter ou vendre certaines de ses activités, présent sur des marchés oligopolistiques et internationaux, préservant l'emploi en France, et tourné vers la création de valeur pour l'actionnaire. Les actions de l'État ne sont légitimes que lorsqu'elles visent à mener les entreprises – et notamment celles qui sont publiques – vers ce modèle. La conception de contrôle des entreprises publiques permet de comprendre, *a fortiori*, le refus d'intervention directe dans la stratégie et le gouvernement des firmes qui caractérise plus largement la politique industrielle française contemporaine. Notre approche met ainsi en évidence les configurations locales dont émergent les politiques industrielles.

Références

- ANGELETTI T., 2011, « Faire la réalité ou s'y faire ? La modélisation et les déplacements de la politique économique au tournant des années 1970 », *Politix*, 95, p. 47-72.
- ANSALONI M., SMITH A., 2018, « The neo-dirigiste production of French capitalism since 1980: the view from three major industries ». *French Politics*, 16 (2), p.154-178.

- AUSTVIK O.G., 2012, “Landlord and Entrepreneur: The Shifting Roles of the State in Norwegian Oil and Gas Policy”, *Governance*, 25, 2, p. 315-334.
- AUVRAY T., 2018, « L'évolution de l'actionnariat en France : 1977-2017 », *Revue d'économie financière*, 130, p. 73-98.
- BARJOT D., 2013, « Reconstruire la France après la Seconde Guerre mondiale : les débuts d'Électricité de France (1946-1953) », *Entreprises et histoire*, 70, p. 54-75.
- BELTRAN A., WILLIOT J.-P., 1998, *Le noir et le bleu : 40 ans d'histoire de Gaz de France*, Paris, Belfond.
- BELTRAN A., BOUNEAU C., BOUVIER Y., VARASCHIN D., et WILLIOT J. (dir.), 2009, *État et énergie. XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- BEZES P., DESCAMPS F., VIALLET-THEVENIN S., 2019, « Bercy : empire ou constellation de principautés ? », *Pouvoirs*, 168, p. 9-28.
- BILLOWS S., VIALLET-THEVENIN S., 2016, « La fin de l'État stratège ? », *Gouvernement et action publique*, 4, p. 9-22.
- BOURDIEU P., 2000. *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.
- BOUSSARD V., MARTIN E., VEZINAT N., 2015, « La permanence dans le changement ? », *Sociétés contemporaines*, 97, 1, p. 5-23.
- BROUTE R., FINEZ J., 2019, « La concurrence au service du capital : stratégies de l'État actionnaire et politiques de compétitivité à la SNCF », *Regards croisés sur l'économie*, 25, 2, p. 163-173.
- BURIGANA D., 2010, « L'accord SNECMA/General Electric et les origines de CFM International. Succès “global” franco... ou euro-américain? Les dessous diplomatiques d'une affaire techno-industrielle », *Histoire, économie & société*, 29, 4, p. 85-101.
- CARMINES Edward G., STIMSON James A., 1980, “The Two Faces of Issue Voting”, *The American Political Science Review*, 74, 1, p.78-91.
- CARON F., 2017, *Histoire des chemins de fer en France, tome 3, 1937-1997*, Paris, Fayard.
- CHADEAU E., 1987, *De Blériot à Dassault, histoire de l'industrie aéronautique en France : 1900-1950*, Paris, Fayard.
- CLÒ S., GIULIO M.D., GALANTI M.T., SORRENTINO M., 2017, “Italian state-owned enterprises after decades of reforms: Still public?”, *Economia Pubblica*, 3, p. 11-49.
- COHEN E., 1992, « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », *Revue française de science politique*, 42, 2, p. 197-218.
- COUR DES COMPTES, 2017, *L'Etat actionnaire*, rapport public thématique.
- COUTANT H., 2016, *Un capitalisme d'ingénieurs : construire un groupe aéronautique après une fusion*, thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- COUTANT H., 2019, « Et le Ministre approuva l'union. Histoire de la décision de fusion entre Sagem et Snecma (2005) », *Entreprises et histoire*, 97, p. 23-39.

- COUTANT H., 2020, « Un capitalisme d'ingénieurs. Domestication de la financiarisation dans un groupe aéronautique », *Sociologie*, 11, 1, p. 73-89.
- COUTANT H., VIALLET-THEVENIN S., 2019, « De l'allégeance à la rue de Rivoli au pèlerinage de Wall Street. Financiarisation et professionnalisation des directeurs financiers dans l'énergie et la défense », *Entreprises et histoire*, 95, p. 40-54.
- CULPEPPER P.D., 2006, « Chapitre 1 : Le système politico-économique français depuis 1985 », dans PALIER B., CULPEPPER P.D. (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 39-69.
- CULPEPPER P.D., 2010, *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Boca Raton (Fla.); London; New York, Cambridge University Press.
- DAVIS G.F., STOUT S.K., 1992, "Organization Theory and the Market for Corporate Control: A Dynamic Analysis of the Characteristics of Large Takeover Targets, 1980-1990", *Administrative Science Quarterly*, 37, 4, p. 605-633.
- DENORD F., SCHWARTZ A., *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Liber-Raisons d'Agir, 2009.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W.W., 1983, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, 2, p. 147-160.
- DROIT Y., 2010, « L'European Fighter Aircraft : le rendez-vous manqué de la coopération aéronautique européenne 1978-1985 », *Histoire, économie & société*, 29, 4, p. 103-116.
- DULONG D., 1996, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République », *Politix*, 9, 35, p. 109-130.
- EWALD F., 1986, *L'État providence*, Paris, Grasset.
- FAURE S.B.H., JOLTREAU T., SMITH A., 2019, « Qui gouverne les grandes entreprises de la défense ? Contribution sociologique à l'étude des capitalismes en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, Prépublication, p. I-XXXVI.
- FEIGENBAUM H. B., et HENIG J. R., 1994, "The political underpinnings of privatization: A typology", *World Politics*, 46, 2, p. 185-208.
- FINEZ J., 2015, *Pratiques économiques et pensées du changement dans un service public marchand : une sociologie des chemins de fer français aux XIX^e et XX^e siècles*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Lille.
- FLIGSTEIN N., 1990, *The transformation of corporate control*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- FLIGSTEIN N., 2001, *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- FLIGSTEIN N., SHIN T., 2007, "Shareholder Value and the Transformation of the U.S. Economy, 1984-2001", *Sociological Forum*, 22, 4, p. 399-424.
- FOUCAULT M., 2004, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil.

- FRANÇOIS P., LEMERCIER C., 2016, « Une financiarisation à la française (1979-2009), Mutations des grandes entreprises et conversion des élites », *Revue française de sociologie*, 57, 2, p. 269-320.
- GAÏTI B., 2014, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, p. 58-71.
- GEERTZ C., 1983, *Local Knowledge, Further Essays in Interpretive Anthropology*, New York, Basic Books.
- GEOFFRAY M., LE RENARD A., LAPLANCHE-SERVIGNE S., 2012, « Comparer a posteriori : retour sur une expérience collective de recherche », *Terrains & travaux*, 21, 2, p. 165-180.
- GLACHANT, J.-M., 1994, *Le marché et le hors-marché : une analyse économique des entreprises publiques françaises*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- GONTHIER F., 2019, « Les français et le libéralisme économique. Toujours très partagés, de moins en moins idéologues », in BRÉCHON P., GONTHIER F., ASTOR S., *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 187-194.
- GROSSETTI M., 2006, « Trois échelles d'action et d'analyse. L'abstraction comme opérateur d'échelle », *L'Année sociologique*, 56, 2, p. 285-307.
- GRUNBERG G., SCHWEISGUTH E., 1997, « Recomposition idéologiques », in BOY D., MAYER N. (dir.), *L'Électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 139-178.
- HALL P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press.
- HASSENTEUFEL P., 1991, « Pratiques représentatives et construction identitaire : une approche des coordinations », *Revue française de science politique*, 41, 1, p. 5-27.
- HECHT G., 2009, *The radiance of France: Nuclear power and national identity after World War II*, Cambridge, MIT Press.
- HENAUT, L., 2011, « Capacités d'observation et dynamique des groupes professionnels. La conservation des œuvres de musées », *Revue française de sociologie*, 52, 1, p. 71-101.
- JOIN-LAMBERT O., MIAS A., PIGENET M., 2017, « Les syndicats à l'épreuve des frontières public/privé », *Sociologie du travail*, 59, 1.
- KUISEL R., 1984, *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard.
- LAWRENCE T. B., SUDDABY R., 2006 "Institutions and Institutional work", in CLEGG, S. R., HARDY C., LAWRENCE T. B., NORD W. R. Nord (Eds.), *Sage Handbook of Organization Studies*, London, Sage, p. 215-254.
- LEPONT U., 2016, « Les conditions préalables au 'tournant néo-libéral'. Le cas de la protection maladie aux Etats-Unis », *Politix*, 4, 116, p. 193-220.
- MORIN F., 2000, "A transformation in the French model of shareholding and management", *Economy and Society*, 29, 1, p. 36-53.
- MULLER P., 1989, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan.

- NAVILLE P., BARDOU J.-P., BRACHET P., LEVY C., 1971, *L'État entrepreneur. Le cas de la régie Renault*, Paris, Anthropos.
- OUBENAL M., ZEROUAL A., 2017, « Gouverner par la gouvernance : les nouvelles modalités de contrôle politique des élites économiques au Maroc », *Critique internationale*, 74, p. 9-32.
- PADIOLEAU J.-G., 1981, *Quand la France s'enferme : la politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PICARD J.-F., BELTRAN A., BUNGENER M., 1993, *Histoires de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours ?*, Paris, Dunod.
- PRASAD M., 2006, *The politics of free markets: The rise of neoliberal economic policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago, University of Chicago Press.
- RIBEILL G., 1987, « Y a-t-il eu des nationalisations avant la guerre ? », in ANDRIEU C. et al., *Les Nationalisations de la Libération : De l'utopie au compromis*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 40-52.
- SCHMIDT V.A., 1996, *From State to Market?: The Transformation of French Business and Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SEWELL W. H., 2005, *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*, Chicago, University of Chicago Press.
- SHLEIFER A., 1985, "A theory of yardstick competition", *The RAND Journal of Economics*, p. 319-327.
- SIMMONOT P., 1978, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- TIXIER P.E., 2002, *Du monopole au marché : Les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La Découverte.
- TONINELLI P.A., 2000, *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge, UK ; New York, Cambridge University Press.
- USEEM M., 1996, *Investor Capitalism*, New York, Basic Books.
- VATIN F., 2008, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 1, 1, p. 131-152.
- VAY M., 2019, *La mise en problème européen de l'économie publique : socio-histoire des mondes de l'entreprise publique au contact de la politique européenne (1957-1997)*, thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne-Paris 1.
- VEZINAT N., 2019, « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'État de l'entreprise La Poste », *Droit et société*, 103, 3, p. 669-689.
- VIALLET-THEVENIN S., 2015a, « Du champion national au champion international », *Revue française de science politique*, 65, 5, p. 761-783.
- VIALLET-THEVENIN S., 2015b, « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 56, 3, p. 469-499.
- VIALLET-THEVENIN S., 2016a, *Structurer un secteur industriel : le rôle de l'État dans la recomposition du secteur de l'énergie en France, de 1986 à 2016*, thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris.

VIALLET-THEVENIN S., 2016b, « Restructurer le secteur de l'énergie », *Gouvernement et action publique*, 5, 4, p. 93-118.

WANG Y., 2015, "The rise of the 'shareholding state': financialization of economic management in China", *Socio-Economic Review*, 13, 3, p. 603-625.

WINANCE M., 2004, « Handicap et normalisation. Analyse des transformations du rapport à la norme dans les institutions et les interactions », *Politix*, 66, p. 201-227.

Tableau 1

	Conversion	Isolation	Adjonction
Configuration locale	Opposition : faible Adhésion : forte Des contraintes matérielles ralentissent le processus	Opposition : forte, saillance politique des activités de service public Adhésion : forte, pressions européennes en faveur d'une ouverture à la concurrence Les rapports de forces aboutissent à des compromis instables	Opposition : forte, notamment de syndicats qui défendent les statuts d'emploi et les avantages sociaux Adhésion : relativement faible Des transformations indirectes permettent de contourner les oppositions
Objectifs	Érosion des objectifs de politique publique	Restriction du périmètre d'application du service public à certaines activités	Versement de dividendes à l'État, nouveaux outils comptables et financiers
Capital	Privatisation	Réduction des emprunts et des aides d'État	Acquisition ou création de filiales de droit privé
Gouvernement	Conversion du statut juridique de l'entreprise Conversion du service des participations du Trésor en Agence des participations de l'État	Effacement des syndicats et des ministères techniques Séparation comptable et filialisation d'activités « anormales » avec un gouvernement spécifique	Création de nouveaux services « modernes » dans l'entreprise (marketing, RH, services financiers, etc.) Contractualisation des relations avec l'État
Marché	Contestation de marchés monopolistiques, mise en concurrence	Isolation d'activités peu bénéficiaires ou non concurrentielles	Acquisition et création de filiales pour opérer sur de nouveaux marchés concurrentiels

Tableau 1 : Trois processus de normalisation

Lecture (première colonne) : La conversion a lieu lorsque les opposants à la normalisation sont faibles tandis que ses partisans sont forts. Seules les contraintes matérielles liées à l'activité ralentissent le processus. Elle se caractérise notamment par une érosion des objectifs de politique publique et une privatisation du capital.

	Safran	EDF	SNCF
Configuration locale	<p><i>Principaux acteurs de la normalisation</i> : direction de l'entreprise (depuis les années 1990) ; APE (depuis sa création en 2004)</p> <p><i>Principaux opposants à la normalisation</i> : opposition limitée de la DGA, désintérêt des syndicats sur le gouvernement de l'entreprise</p> <p><i>Saillance politique</i> : très faible, entreprise peu connue</p>	<p><i>Principaux acteurs de la normalisation</i> : direction de l'entreprise (à partir de la fin des années 1990), Trésor puis APE (depuis les années 1980), Commission européenne (depuis la fin des années 1980)</p> <p><i>Principaux opposants à la normalisation</i> : ministère de l'Industrie (jusqu'en 1996), direction (avant la fin des années 1990), syndicats centrés sur les questions d'emploi</p> <p><i>Saillance politique</i> : forte sur le nucléaire et sur le service public</p>	<p><i>Principaux acteurs de la normalisation</i> : direction de l'entreprise et ministère des Transports (depuis les années 1960-1970) ; Commission européenne (impliquée depuis les années 1980) ; APE (depuis sa création en 2004)</p> <p><i>Principaux opposants à la normalisation</i> : organisations syndicales contestataires</p> <p><i>Saillance politique</i> : forte, encore aujourd'hui, sur le service public</p>
Objectifs	<p>Financiarisation depuis la fin des années 1990 : imposition d'objectifs financiers (<i>conversion</i>)</p>	<p>Contractualisation des missions de service public depuis les années 2000 (<i>isolation</i>)</p> <p>Filialisation des activités dédiées, RTE et Enedis depuis le début des années 2000 (<i>isolation</i>)</p> <p>Financiarisation partielle : rendement financier attendu depuis les années 1990 (<i>conversion</i>)</p>	<p>Exigence d'équilibre des comptes depuis les années 1970 : attention croissante au rendement financier depuis les années 2000 (<i>conversion</i>)</p> <p>Dividendes demandés par l'APE depuis 2008 (<i>adjonction</i>)</p> <p>Maintien d'activité de services public (TER, Intercités) (<i>isolation</i>)</p>
Capital	<p>Fusion avec Sagem en 2005 (<i>adjonction</i>)</p> <p>Ouverture du capital et privatisation progressive dans les années 2000 et 2010 (<i>conversion</i>)</p>	<p>Diminution depuis les années 1970 puis fin des transferts de l'État vers EDF (<i>conversion</i>)</p> <p>Ouverture du capital et privatisation partielle en 2005 (<i>conversion</i>)</p> <p>Filialisation à l'étranger à partir de la fin des années 1990 (<i>adjonction</i>)</p>	<p>Filialisation à l'étranger et hors ferroviaire, privatisation par les marges à partir des années 1990 (<i>adjonction</i>)</p>
Gouvernement	<p>Autonomisation vis-à-vis de l'État, financiarisation du gouvernement de l'entreprise depuis la fin des années 1990 (<i>conversion</i>)</p>	<p>Marginalisation des syndicats (<i>conversion</i>)</p> <p>Transformation du gouvernement de l'entreprise par changement du statut en société anonyme en 2005 (<i>conversion</i>)</p>	<p>Autonomisation limitée de la direction depuis les années 1970 (<i>conversion</i>)</p> <p>Marginalisation des syndicats contestataires depuis les années 2000 (<i>conversion</i>)</p> <p>Transformation du gouvernement de l'entreprise par changement du statut en société anonyme en 2020 (<i>conversion</i>)</p>
Marché(s)	<p>Passage d'un double marché civil et militaire à un marché civil dans les années 1980-1990 (<i>conversion</i>)</p>	<p>Libéralisation : mise en concurrence de certaines activités depuis 2001 (<i>isolation</i>)</p>	<p>Libéralisation : mise en concurrence limitée de certaines activités depuis 2005 (<i>isolation</i>)</p>

Tableau 2 : La normalisation de Safran, EDF et SNCF

Lecture (première colonne) : La normalisation de Safran, menée par l'APE et la direction de l'entreprise sans opposition forte, est essentiellement un processus de conversion (financiarisation, ouverture du capital, changement de marché de référence), accompagné d'une fusion avec une entreprise privée, caractéristique d'un processus d'adjonction.