

## La gouvernance de l'organisation publique et ses enjeux pour l'économie du 21<sup>ème</sup> siècle

---

Philippe BANCE

*Université de Rouen (France), président du Conseil scientifique international du CIRIEC*

Je tiens tout d'abord à remercier le président de l'université de Rouen, Joël Alexandre, et la vice-présidente de la région Normandie, Françoise Guégot, d'avoir ouvert cette séance en apportant leur éclairage sur les activités scientifiques et les enjeux dont ils sont porteurs tant pour notre université que pour notre région.

Cette conférence fait suite à celle qu'a organisée le CIRIEC au Ministère des Finances à Bercy en février 2015 qui portait sur l'avenir de l'entreprise publique et qui clôturait un programme de trois années de recherche. Elle fait état comme la précédente conférence de travaux scientifiques menés par le CIRIEC sur les organisations publiques, en lien cette fois depuis septembre 2014 avec le réseau interuniversitaire EUsers de six universités européennes, financé par le programme européen Jean Monnet<sup>1</sup>. A eu lieu hier un workshop international qui, avec deux autres à suivre à Milan et Ottawa doit déboucher sur la publication d'un Handbook consacré aux entreprises publiques.

Pourquoi avoir engagé, durant 6 années, des recherches sur la thématique des entreprises publiques dans les réseaux scientifiques internationaux CIRIEC et EUsers, en mobilisant à cet effet les travaux de près de cent cinquante chercheurs ? De nombreux économistes ne considèrent-ils pas après les révolutions conservatrices britannique et américaine, le consensus dit de Washington, que l'organisation publique et plus encore l'entreprise publique est largement discréditée ou même vouée à disparaître dans une économie mondialisée et libéralisée ? Les privatisations ne constituent-elles pas un mouvement de fond à l'échelle mondiale, en Europe et en France ?

Les privatisations ont en effet été massives à travers le monde et tout particulièrement dans l'Union européenne puisque de 1988 à 2008 45% des actifs privatisés l'ont été en Europe, dans les pays qui, à l'est se libéraient d'une bureaucratie pesante, et dans des pays ouest européens qui se ralliaient aux arguments orthodoxes. Pour autant, la crise de 2008 fut un des retournements dont l'histoire a le secret, et mis à mal les prédictions des chroniqueurs et économistes qui étaient ou restent les chantres d'une privatisation généralisée. Une intervention massive et concertée des autorités publiques à l'échelle planétaire s'est avérée indispensable pour endiguer la crise systémique qui menaçait d'emporter l'économie mondiale. Elle a permis d'endiguer dans un premier temps un processus de défiance généralisée sur les marchés et d'éviter des faillites en chaîne d'entreprises, après une spéculation effrénée due à un laisser faire sur les marchés financiers. Des nationalisations ont ainsi été menées dans les pays les moins enclins à l'intervention

---

<sup>1</sup> Ce programme a débouché en particulier sur la réalisation d'un ouvrage : M. Florio (dir.), *Reforms in EU network industries*, ELGAR, 2017 (à venir). Voir pour une présentation détaillée de l'ensemble de l'activité de recherche sur le site dédié de EUsers : <http://users.unimi.it/eusers/home/home-page/>

publique. Elles ont eu un indispensable rôle d'amortisseur face aux conséquences économiques et sociales dramatiques de la crise. Si dans de nombreux pays, les nationalisations ont été pensées comme temporaires, il n'en reste pas moins que depuis une dizaine d'années, comme le montrera Massimo Florio, les entreprises publiques occupent à une échelle planétaire une place importante et même croissante parmi les principales entreprises mondiales.

Ces considérations factuelles appellent une réflexion approfondie sur la gouvernance des organisations publiques. Comment ces organisations doivent-elles adapter leur mode de gouvernance dans un environnement complexe, changeant et de large ouverture à la concurrence ? Ces questions vont alimenter les réflexions et les débats de la journée. Sans anticiper sur ce qui va être dit, et comme on l'a vu durant la journée d'hier par la présentation des travaux des chercheurs, la réflexion sur les nouvelles gouvernances suscite à mon sens deux interrogations majeures : comment conjuguer les exigences de performance des organisations publiques et leurs missions ; comment prendre en compte selon une démarche partagée les nouvelles attentes sociétales.

### 1) Conjuguer performance organisationnelle et missions d'intérêt général

Je ne vais pas développer ici longuement sur la performance des organisations publiques dont traitera ensuite Massimo Florio. On peut compléter son diagnostic par une analyse de la performance des organisations publiques locales de service public plus spécifiquement ancrées aux territoires. Cela permet de comprendre pourquoi on observe un processus de remunicipalisation durant les dernières années, comme par exemple dans le secteur de l'eau à Paris. L'ouvrage réalisé sous l'égide de la commission scientifique internationale du CIRIEC, publié en 2015 chez Peter Lang sous la direction de Luc Bernier montre également sur la base de 15 études de cas, la capacité actuelle d'entreprises publiques à agir efficacement avec des résultats financiers satisfaisants<sup>2</sup>.

Je me concentre plus particulièrement ici sur les conditions de compatibilité des nouvelles gouvernances avec les exigences d'efficacité et de rentabilité assignées aux entreprises par les autorités publiques. Car les entreprises publiques sont des organisations hybrides. Leur gouvernance n'a pas pour seul objet de répondre à des exigences commerciales s'inspirant du management privé. En d'autres termes, elles doivent, comme nous l'avons montré dans un ouvrage réalisé dans le cadre de la commission scientifique du CIRIEC France publié en 2015 aux Presses universitaires de Rouen et du Havre, internaliser efficacement les missions d'intérêt général<sup>3</sup>. L'autonomie de gestion des organisations publiques est nécessaire pour que s'exercent efficacement leurs missions sans pour autant qu'elles s'en émancipent, en d'autres termes qu'elles se banalisent. Il convient cependant pour que l'intérêt général se concrétise d'éviter que ne se produise un phénomène dit de capture de l'autorité publique par l'organisation. D'une part les asymétries d'informations entre

---

<sup>2</sup> CIRIEC, L Bernier (dir.), Les entreprises publiques aujourd'hui : missions performance, gouvernance. Leçons de quinze études de cas, 2015, Peter Lang

<sup>3</sup> P. Bance (dir.), L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, février 2015, Commission scientifique Economie publique du CIRIEC France, Collection économie publique et sociales, PURH, <http://www.ciriec.ulg.ac.be/en/our-network/national-sections/france/publications/linternalisation-missions-dinteret-general-organisations-publiques-p-bance/>

autorités publiques et entreprises et d'autre part la capacité propre d'expertise des entreprises ne doivent pas conduire à ce qu'elles se détournent de leurs missions d'intérêt général. De telles dérives se sont produites dans le passé, les banques publiques françaises en constituant une illustration dans les années 1980 et 1990. A y regarder de plus près et contrairement à ce que tendent à mettre en avant les détracteurs de l'entreprise publique, le phénomène de capture n'est cependant pas propre à ce type d'organisations. Il concerne au premier chef les entreprises privées dans les activités de service public, dont la stratégie est surdéterminée par les attentes d'actionnaires qui exigent un retour rapide sur investissement. La participation publique au capital de l'entreprise devrait dès lors être un facilitateur de mise en adéquation de la stratégie des entreprises avec les attentes des autorités publiques. Encore faut-il que les missions publiques soient correctement assignées aux entreprises publiques, que la multiplicité des autorités de tutelle ne soit pas source de paralysie et que les autorités se comportent en stratèges proactifs. Je vous renvoie ici aux analyses du dernier ouvrage du CIRIEC France publié également aux PURH en octobre dernier sur ces questions de gouvernance publique<sup>4</sup>. L'atelier A consacré aux régulations et missions publiques apportera aujourd'hui à n'en pas douter des éclairages et des débats intéressants sur ces questions.

## 2) Refonder la gouvernance des organisations publiques autour d'une démarche participative et de co-construction avec les parties prenantes

Les attentes actuelles de la société civile poussent à la mise en place de nouvelles gouvernances des organisations publiques. Le temps est révolu d'entreprises publiques dites « en uniforme ». Contrairement aux présupposés de la théorie des incitations, les organisations publiques n'ont pas pour seul objet de répondre aux seules attentes d'un principal, seul garant de l'intérêt général. Les autorités sont souvent aujourd'hui multiples dans leur relation aux organisations publiques. Elles se situent à des échelles territoriales différentes et ont des exigences diverses. En d'autres termes la gouvernance publique est multiniveaux. De plus, les organisations publiques doivent aussi, face à la montée de l'opinion publique, être en capacité de répondre aux aspirations d'autres parties prenantes et tout particulièrement de la société civile. De nouvelles gouvernances se sont ainsi déployées durant les dernières années, notamment par le développement de partenariats. Une conception participative de la stratégie d'entreprise et de l'exécution de missions publiques tend ainsi à se déployer pour mieux répondre aux attentes des consommateurs, des citoyens et de la société civile. Comme il a été précisé hier dans les contributions de l'atelier consacré aux parties prenantes, la sensibilité des entreprises publiques à l'opinion publique est souvent forte. Il s'agit ainsi de tenir compte de l'opinion pour conserver ou conforter sa légitimité. Pour ce faire, les organisations publiques tendent souvent à s'appuyer sur les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Le développement de partenariats public – économie sociale qui en résulte vise ainsi à satisfaire à moindre coûts les obligations de service public par une action conjointe avec des associations. Il s'agit aussi de répondre ainsi à des besoins spécifiques qui s'expriment sur différents territoires. C'est notamment

---

<sup>4</sup> P. Bance (dir.), Quel modèle d'Etat stratège en France ?, octobre 2016, Commission scientifique Economie publique du CIRIEC France, Collection Economie publique et économie sociale, PURH, <http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100640080>

ce que montrent de récents travaux du CIRIEC-France<sup>5</sup> et international<sup>6</sup>, et notamment l'ouvrage en voie de finalisation sur la transversalité de l'action des organisations d'économie publique et d'économie sociale.

Pour autant, ce besoin avéré d'instituer de nouvelles gouvernances participatives place les organisations publiques face à de redoutables défis et ceci à un triple niveau. On observe en premier lieu une complexité croissante des jeux d'acteurs. La gouvernance multiniveaux, la multiplicité de tutelles et des parties prenantes rendent difficilement conciliables et même parfois contradictoires les attentes des parties prenantes. Cela génère des coûts d'organisation et de transaction, des indéterminations stratégiques. En second lieu, les attentes sociétales sont de plus en plus grandes vis-à-vis des organisations publiques en termes de performance et de qualité de service. Elles s'exercent dans un contexte de limitation des financements publics, de contraintes d'investissement et dès lors de pressions croissantes pour que les salariés jouent le rôle de variable d'ajustement. En troisième et dernier lieu, la démarche partenariale qui s'initie n'est pas souvent synonyme de co-construction des stratégies d'entreprises avec les autres acteurs. Les organisations de l'économie sociale se sentent ainsi bien souvent instrumentalisées plutôt que réellement associées à l'élaboration des processus à l'œuvre. C'est dès lors la pérennité des partenariats qui peut être remise en cause.

Pour conclure, on peut se demander si ne devraient pas être mis en place pour les organisations publiques des organes de pilotage stratégique, regroupant les parties prenantes, et qui seraient chargés de réfléchir à la mise en adéquation de la stratégie d'entreprise, des missions publiques et des aspirations des salariés et citoyennes. Cela ne permettrait-il pas de refonder les missions et stratégies des organisations publiques pour une meilleure mise en adéquation avec les attentes sociétales ? La question est posée et les propos qui vont suivre, dont celles de l'atelier B consacré aux ressources pour des services de qualité, pourront y apporter des éléments de réponse.

---

<sup>5</sup> CIRIEC-France, Les transversalités entre Economie publique et Economie Sociale et Solidaire au service de l'intérêt général, Recherche action en application de la Convention conclue par la Direction de la Cohésion Sociale du ministère de l'Industrie, du Numérique et le CIRIEC-France <http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/07/D%C3%A9ner-d%C3%A9bat-Partenariats-entre-EP-et-ESS.pdf>

<sup>6</sup> Public services, Social Economy and Commons: from separation to reallocation, cooperation, coproduction and new forms and governance, CIRIEC, P. Bance(dir.), à paraître