

Gouvernance des organisations publiques dans l'économie du XXIÈME siècle

J'ai beaucoup travaillé sur ces sujets de 2009 à 2014 quand j'étais Vice-Présidente de l'Intergroupe des services publics mais j'y travaille beaucoup moins actuellement.

Je suis devant un parterre de spécialistes, d'universitaires, d'économistes ce que je ne suis pas, même si ma formation de juriste en droit public m'a permis de garder en permanence un intérêt, une sensibilité particulière pour tout ce qui tourne autour des services publics et de l'intérêt général .

C'est donc dans ce cadre que je vais essayer d'intervenir.

Je me suis beaucoup interrogée sur le cadre et l'intitulé de cette intervention.

- Ma première interrogation portait sur la définition de ce qu'est une organisation publique ? Pourquoi avoir privilégié ce terme plutôt que celui d'entreprise publique ? J'ai considéré qu'il s'agissait d'avoir une vision plus large du rôle des Pouvoirs publics, de la place de l'administration publique et donc d'intégrer les entreprises qui exercent des missions de services publics y compris via des délégations ou des concessions de service public, les entreprises à participation publique ou encore les différentes formes d'internalisation ou de réinternalisation des services publics, voire d'autres formes d'organisation publique ou leur transformation sous des formes d'économie sociale et solidaire.
- Ma deuxième interrogation a porté sur le terme de gouvernance qui, pour moi, est un terme un peu « galvaudé », utilisé un peu à toutes les sauces et qui me semble avoir été emprunté au monde de l'entreprise privée en sous-entendant que celle-ci est « par nature » mieux gérée que l'entreprise publique, par nature, elle mal « gouvernée ».
- Enfin, me semble-t-il, c'est à la députée européenne que les organisateurs ont demandé d'intervenir et je vais donc essayer d'apporter cette dimension européenne sans doute marquée par mon prisme politique

(c'est-à-dire marqué par un refus de toute réticence idéologique a priori aux formes d'organisations publiques) et par le fait que je suis depuis 2014 Vice-Présidente de l'Intergroupe « économie sociale et solidaire » ce qui ne devrait pas être un handicap dans cette enceinte, compte tenu de ce qu'est le CIRIEC.

Le premier élément que je veux amener au débat tient justement de cette expérience européenne et concerne l'évolution sur le regard et la place du secteur public dans les textes européens.

J'ai lu en préparant cette intervention que vos travaux démontraient que nous assistions à une sorte d'arrêt ou de frein à la vague de privatisations tous azimuts que l'on a connu dans les années 90 et les années 2000.

J'ai lu notamment que vous écriviez que « entreprises publiques comme entreprises de l'économie sociale semblent promises à un nouvel avenir ». D'aucuns allant même jusqu'à dire que nous assisterions à la fin de l'utopie libérale. Vos travaux sont donc une base utile de réflexion notamment parce qu'en France, nous semblons prendre exactement le chemin inverse.

La « crise » est passée par là et la façon d'y réagir encore plus. Les conséquences du libéralisme ou plus exactement de l'ultra libéralisme ont au moins en partie délégitimé le dogme et le TINA (« There is no alternative ») cher à Madame Tatchter, même s'ils ont encore de beaux restes.

Il semble que l'on peut de nouveau réfléchir à des alternatives et que, dans celles-ci, les organisations publiques peuvent avoir un rôle à jouer. Espérons juste que ce ne soit pas juste celui du médecin appelé au chevet du malade quand il n'y a pas d'autres solutions.

Pourquoi ce changement de paradigme ?

Entreprises publiques et entreprises de l'économie sociale et solidaire ont fait preuve de « résilience » comme je l'entends dire par certains de mes collègues. Par nature, ai-je coutume de répondre, puisque ces entreprises ont d'autres horizons et objectifs que la course au profit et la rentabilité à court terme qui l'accompagne le plus souvent. Elles ne « boursicotent » pas.

Par ailleurs, les Etats ont été appelés à la rescousse pour venir au secours de certaines entreprises, notamment des banques ou d'autres entreprises dont la

faillite menaçait ou pouvait menacer l'économie d'un pays. C'est le cas de Général Motors aux USA ou, plus récemment, de PSA en France qui est, à lui seul, un cas d'école qui mériterait d'être étudié (y compris au regard de la revente par l'État français de ses actions PSA au début de cette année à BPI France avec réalisation d'une plus-value substantielle qui va probablement être utilisée pour répondre au besoin de recapitalisation d'EDF et d'AREVA en vue de pérenniser la filière nucléaire). C'est toute la conception de l'Etat stratège au regard notamment des questions énergétiques dans le cadre du développement durable que l'on pourrait interroger via cet exemple.

Le second élément que je veux verser au débat concerne le rôle des Traités et des institutions européennes.

Il est habituel de dire que les règles européennes n'interfèrent pas sur les formes d'entreprendre ou d'entreprises mais qu'elles s'appliquent indépendamment du statut de ladite entreprise. Tel est notamment le cas du principe de la concurrence, libre et non faussée et notamment non faussée par l'interférence, l'ingérence, des Pouvoirs publics et on peut se féliciter des évolutions récentes sur les aides d'Etat.

Encore faut-il vouloir que ce respect de la liberté d'entreprendre, quel que soit le statut, ne conduise pas à uniformiser vers un seul modèle d'entreprise, celui de l'entreprise *classique, comme ce fut trop souvent le cas par le passé pour les entreprises de l'économie sociale. Là aussi, il semble que les choses évoluent, et je m'en félicite, même s'il y a encore beaucoup de confusion. On ne doit pas, par exemple, réduire les entreprises de l'économie sociale et solidaire à du « small is beautiful » c'est-à-dire seulement à des PME ou à une économie réparatrice limitée à des activités non rentables. A l'inverse, la mise en avant de « l'entrepreneuriat social » ne doit pas conduire au « social washing » (voir le contre-exemple de Monsanto).

Et puisque nous fêtons, **les 60 ans du Traité de Rome**, je vais me permettre de faire un petit retour en arrière.

En 1958, le secteur public n'était pas dans le champ du Marché commun. Les « Pères fondateurs » auraient sans doute été assez surpris que l'on envisage une telle mise en commun. Aux lendemains de la 2^{nde} Guerre mondiale, l'état d'esprit était plus à la réhabilitation du rôle de l'Etat qu'à son effacement.

C'est avec le Marché unique, soit près de 30 ans plus tard, que les choses ont changé.

Et au début des années 90, quand Jacques Delors en fait dresser un premier bilan, force est de constater, que les choses ont plutôt bien « avancé » et que, pour l'essentiel, ce sont les grands services publics qui restent à part et notamment les grands services publics de réseau. De quoi aiguïser quelques appétits surtout quelques mois après la chute du mur de Berlin et l'effondrement du Bloc soviétique.

En ces jours de 60ème anniversaire, il est aussi de mode, du moins dans les cercles européens, de refuser les critiques de la construction européenne et de séparer le monde entre pro et anti-européens. Tout auteur de critiques est assimilé à un anti-européen. Pour ma part, je trouve que c'est mortifère pour l'idée européenne car l'on peut critiquer de façon radicale la construction européenne telle qu'elle s'est faite tout en restant un ou une européenne convaincu-e. C'est mon cas et c'est aussi le cas d'un nombre grandissant de nos concitoyens, qu'il serait judicieux d'entendre (plutôt que de considérer que l'on a juste un problème de communication) et à qui il serait tout aussi judicieux de proposer des solutions alternatives.

Je crois que le sujet d'aujourd'hui peut en être une des occasions.

Pour revenir à la question des bilans, je considère que la libéralisation des services publics a été une catastrophe au regard des promesses que l'on avait mises en avant. Qu'avait-il été dit à ceux que l'on appelait alors les usagers ? Que la « libéralisation » (qui s'est le plus souvent traduite par une privatisation totale ou partielle alors même que rien n'y oblige en droit européen) allait automatiquement conduire à des diminutions tarifaires puisque les organismes publics, c'est bien connu, selon le leitmotiv habituel, ne savaient pas gérer, ont des coûts indus, notamment parce qu'ils ont trop de personnels, lesquels sont trop bien payés et bénéficient de statuts empêchant toute adaptation aux évolutions.

Loin de moi l'idée de dire, qu'aucune réforme n'est possible, voire nécessaire, mais toute réforme devrait être adaptée aux enjeux du moment, discutée et concertée. Il n'est nul besoin de faire le bilan de ces « libéralisations » en termes tarifaires pas plus qu'en termes de suppressions d'emplois. Les chiffres parlent

d'eux même. On en connaît les conséquences dans le champ de la santé, de l'éducation ou même la police (Il semble que Theresa May vienne d'en payer le prix lors des récentes élections législatives au Royaume-Uni).

J'aimerais cependant essayer de tirer quelques leçons de tout cela :

- La première serait de dire : la gestion et plus largement la gouvernance n'est pas bonne ou mauvaise par nature parce qu'elle est publique ou privée. Et de ce point de vue, privatiser à tout va ne peut être une solution en soi.
- La seconde serait d'utiliser le bilan des privatisations pour se demander à quoi sert une entreprise publique, quelle est sa nature, pourquoi les fonds publics sont utilisés. S'ils le sont, c'est parce qu'il y a des intérêts publics à défendre, des motifs d'intérêt général (lesquels peuvent varier dans l'espace et dans le temps) et doivent pouvoir effectivement conduire à redéfinir les pourtours et les modalités d'intervention des acteurs publics concernés qu'ils soient nationaux ou locaux.

Ces motifs d'intérêt général doivent être précisément définis, y compris pour que la forme ne l'emporte pas sur le fond et parce que la nature même des missions concernées peut conduire à défendre des modalités de « gouvernance » différente. Ainsi, par exemple l'association des parties prenantes ne peut être la même dans le champ des transports ou de la défense.

J'ajouterais que j'ai quelques interrogations sur **le rôle des entreprises publiques nationales au-delà des frontières** sauf en dehors de cadres de coopération européens précis pouvant amener, pourquoi pas, jusqu'à la construction de services publics européens.

A défaut de ces cadres de coopération européenne, les entreprises publiques ont pu se livrer à une concurrence sans merci qui ne sert guère les citoyens européens et a conduit notamment certains de mes collègues est-européens à refuser toute discussion sur la défense des opérateurs publics. Ils ont eu l'impression, à juste titre, que certaines grandes entreprises publiques ouest-européennes se comportaient comme de véritables prédateurs dans leur pays détruisant leurs propres entreprises publiques sans laisser aucune chance à leurs entreprises privées.

Cela a ajouté aux incompréhensions Est/Ouest compte tenu de l'histoire des uns et des autres en ce qui concerne l'intervention publique qui pèse encore lourdement dans les débats européens quels que soient les instances.

Si les entreprises publiques agissent comme des entreprises privées, il est somme toute, assez normal qu'elles soient traitées comme telles. Ce sont les raisons d'intérêt général, les motifs ou impératifs supérieurs d'intérêt public qui justifient le traitement dérogatoire dont peuvent bénéficier les dites entreprises publiques. Là encore, l'exemple des aides d'Etat est parlant, même si on peut estimer que les évolutions sont insuffisantes.

Le principe de subsidiarité, heureusement réaffirmé par le Traité de Lisbonne, ne peut suffire à sauver les entreprises publiques, il ne signifie pas que les Etats peuvent faire n'importe quoi et qu'ils sont libres de déterminer tout seul ce qui échappe aux règles européennes, et aux règles économiques. Il est donc indispensable qu'elles puissent justifier leurs spécificités. On peut le regretter mais c'est un fait en l'état actuel des Traités européens.

J'ai souvent l'impression que l'on préfère des solutions de simplicité : on se calque sur la gouvernance des entreprises privées ou on réinternalise (la jurisprudence du « in house ») juste pour échapper aux contrôles européens. C'est assez efficace puisque, en réinternalisant, on est dans l'organisation interne des Etats sur laquelle la Commission européenne ne se risque pas à intervenir et aujourd'hui, sans doute moins que jamais, au regard des évolutions politiques qui ont lieu à l'Est de l'Europe et des conséquences du Brexit.

Je pense que la gouvernance des organisations publiques peut justement permettre d'autres choix notamment parce que ceux-ci ne sont pas ou ne devraient pas être portés par des objectifs de rentabilité à court terme. Ces organisations publiques ont (ou devraient avoir) des perspectives à plus long terme ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elles doivent être gérées n'importe comment et qui peut, mieux que les salariés ou les usagers (à ne pas confondre avec le client ou le consommateur) représenter et garantir ces objectifs d'intérêt général. Et les entreprises de l'économie sociale et solidaire devraient pouvoir servir de modèle en ce domaine.

Enfin, je voudrais dire un mot sur le rôle de l'Etat actionnaire, qui peut différer selon les entreprises concernées et selon l'importance de sa participation, mais il me semble qu'il doit, en tout état de cause, être actif et conduire à une sorte d'exemplarité en matière de gouvernance de l'entreprise, par exemple en matière sociale et notamment d'écart des salaires.

Pour conclure, et notamment après avoir entendu les précédentes communications, il me semble qu'il y a une contradiction croissante entre les faits, les travaux des chercheurs, les attentes des citoyens et la réalité des décisions politiques. L'amélioration de la connaissance des travaux comme les vôtres sur la réalité des biens et entreprises publiques me paraît indispensable y compris pour aider nos États et ceux qui les dirigent à opérer une nouvelle révolution intellectuelle et je crois que celle-ci doit aussi porter sur la nécessaire transparence des décisions publiques et la mise en place d'instances indépendantes capables d'arbitrer plutôt que de laisser à l'État la possibilité d'imposer des décisions de façon opaque et arbitraire au détriment des instances de conciliation.

J'ai voulu vous faire part de mes réflexions, tenté d'ouvrir des pistes, j'espère ainsi avoir contribué à vos réflexions à partir de mon expérience de députée européenne et avoir répondu à vos attentes.

Merci de votre attention.