HAL
open science

Conclusion : Une internalisation réussie des missions d'intérêt général par les opérateurs, condition de l'efficacité de l'action publique

Philippe Bance, Jacques Fournier

▶ **To cite this version:**

Philippe Bance, Jacques Fournier. Conclusion : Une internalisation réussie des missions d'intérêt général par les opérateurs, condition de l'efficacité de l'action publique. L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisation publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives, 2015. hal-01965560

HAL Id: hal-01965560

https://normandie-univ.hal.science/hal-01965560v1

Submitted on 24 Jan 2019

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.

CONCLUSION

Une internalisation réussie des missions d'intérêt général par les opérateurs, condition de l'efficacité de l'action publique

Philippe Bance et Jacques Fournier

Malgré un titre qui pourrait sembler quelque peu ésotérique, le sujet traité dans le présent ouvrage se situe au cœur de la vision que l'on peut avoir de l'organisation du développement économique et social et du bon fonctionnement de la démocratie.

Comment l'intérêt général, qui est à la base de toutes les missions publiques, peut-il être effectivement poursuivi par les organisations qui ont la charge de le mettre en œuvre ?

Les études présentées ne défrichent bien évidemment qu'une partie du vaste champ de recherche ainsi défini. Des lignes de force s'en dégagent cependant.

I - La première est celle de la légitimité de la liaison établie entre missions publiques et organisations publiques. Comme il a été noté dans l'introduction, le concept d'internalisation peut s'appliquer à deux situations : celle de l'autorité publique qui place ou maintient une activité sous son contrôle direct et donc ne l'« externalise » pas ; celle de l'opérateur qui, en charge de cette activité, fait sienne la mission qui lui a été confiée, l'« internalise ».

Les contributions réunies dans cet ouvrage traitent pour la plupart de la seconde situation mais elles s'intéressent aussi à la première, notamment dans l'analyse que font Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil des conditions dans lesquelles les collectivités publiques européennes peuvent recourir aux formules de ce que, dans le langage communautaire, on appelle le « in house » ou la « quasi-régie » ainsi que dans l'étude que Pierre Bauby et Mihaela Similie consacrent à la remunicipalisation de l'eau à Paris.

Il est évident que ces deux aspects de l'internalisation sont étroitement liés dans la mesure où l'on a longtemps considéré que l'organisation publique est bien le vecteur le plus approprié à la mise en œuvre des missions d'intérêt général. Cette affirmation reste généralement admise pour ce qui est des activités régaliennes, qui ne sont pas directement traitées dans cet ouvrage. Elle est en revanche remise en cause ailleurs par le discours libéral. Plusieurs des études présentées ici permettent de renouveler l'approche de cette question.

Nathalie Rey montre ainsi comment, dans le secteur financier, le fait que la plupart des missions publiques aient été au cours des 30 dernières années en France progressivement confiées au secteur privé amenuise les capacités de l'intervention publique en matière économique. Les banques privées et les autorités chargées de leur contrôle peuvent, certes, assurer la mise en œuvre de missions d'intérêt général telles que le droit au compte ou la lutte contre l'exclusion bancaire. Mais lorsqu'il s'agit d'encourager l'accès au crédit de telle ou telle catégorie d'entreprises ou d'aider à la conduite d'une politique industrielle le rôle des opérateurs publics devient déterminant. Réduit à la Caisse des dépôts et consignations, à la Banque postale et à la Banque publique d'investissement, l'appareil public n'est plus à la hauteur des enjeux de la période.

S'agissant de l'entreprise publique en général, Philippe Bance, de son côté, retrace l'évolution qui a conduit en Europe à un vaste mouvement de privatisations et, par voie de conséquence, à la réduction de la part des entreprises publiques dans le produit national. Pour autant cette part demeure notable, en Europe comme dans d'autres régions du monde, ainsi que le montrent les études en cours du CIRIEC international sur l'avenir des entreprises publiques, dont la publication coïncide avec la parution du présent ouvrage. La crise de 2008 a conduit à de nouvelles nationalisations au moins temporaires. Et il n'est nullement exclu que la réapparition de situations de crise, crise économique du type de celles dont nous avons l'expérience, crise environnementale majeure que les évolutions climatiques laissent présager, puissent conduire à une *nouvelle combinatoire* dans laquelle l'intervention d'entreprises publiques, au niveau régional ou mondial, s'avèrerait indispensable (Bance).

« *Doit-on faire ou faire faire* » ? A la question qu'ils posent en ces termes, Luc Bernier et Etienne Charbonneau, à partir de l'exemple d'Hydro-Québec au Canada,

comme Thierry Mignauw, qui s'appuie sur celui de la SNCF en France, répondent en soulignant la souplesse et la capacité d'adaptation dont peuvent faire preuve les organisations publiques pour internaliser les missions d'intérêt général. L'un et l'autre font ressortir le « plus » que peut apporter à l'entreprise publique son caractère hybride, « entre la hiérarchie et le marché » (Bernier-Charboneau), sa capacité de synthèse entre sens de l'intérêt général et culture d'entreprise. Cette synthèse est « *plus facile à détruire qu'à construire* », dit Thierry Mignauw, c'est un « *équilibre qui, comme la marche ou la course à pied doit être dynamique et produire du mouvement* ». Sa conclusion n'en est pas moins sans nuance : « *Les avantages du caractère public de la SNCF l'emportent largement* ».

Dans un secteur à dominante non marchande, en particulier celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, et plus particulièrement pour les universités, les mêmes affirmations sont-elles de mise ? La situation bouge, ici comme ailleurs. Le champ de l'enseignement supérieur français est de plus en plus investi par des organisations privées qui offrent des formations payantes. L'étude de Philippe Bance et Jonas Didisse montre, à partir des évolutions le plus récentes des lois sur l'enseignement supérieur et la recherche, que le caractère hybride des organisations publiques se renforce et même qu'une dualité tend à s'établir entre deux types d'universités : celles dont la vocation première serait de répondre aux attentes d'un service public dispensé au plus grand nombre, selon des orientations en lien de plus en plus étroit avec les collectivités territoriales et celles qui deviennent principalement les acteurs d'un marché mondial des « grands » établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche. Avec peut-être, un jour ou l'autre, la tentation de la privatisation.

Rien n'est joué, tout reste possible, sur le champ qui sera offert à l'activité des opérateurs publics.

II – Quoi qu'il en soit sur le point précédent, c'est bien de l'internalisation des missions publiques par les opérateurs *publics* qu'il a été principalement traité dans ce livre. Plusieurs transformations ont eu lieu ou sont en cours à ce propos, dans le processus qui conduit de la définition des missions à leur mise en œuvre effective sur le terrain. Elles portent notamment sur l'organisation de la gouvernance, les logiques de gestion et les rapports qui s'établissent entre l'autorité organisatrice et

les opérateurs. Les contributions présentées en dessinent le cadre général (Fournier) et, selon le domaine étudié, insistent sur tel ou tel de ses aspects.

S'agissant de la gouvernance, le déplacement vers le haut (mondialisation) et vers le bas (décentralisation), de compétences qui étaient autrefois principalement exercées au niveau des États, a le double effet de rendre plus complexe la définition des missions publiques et d'obliger à mieux préciser le cadre dans lequel elles s'exercent.

Plusieurs contributions insistent sur la diversification des acteurs appelés à intervenir. En avançant les concepts de « coproduction de l'action publique » (Fournier), ou de « gouvernance multi-niveaux » (Bance-Didisse), ou « multi-acteurs » ou encore de « gouvernance plurielle » (Bauby). Il ne faut sans doute pas confondre ici les problèmes posés par la coopération entre autorités politiques situées à des niveaux géographiques différents (mondial, européen, national, local) et ceux, sur lesquels on reviendra plus loin, qui concernent l'association nécessaire entre les détenteurs du pouvoir politique, les représentants des intérêts en présence et ceux de la société civile.

Pour ce qui est des premiers, les croisements de compétences qui résultent en France d'une part du mouvement de décentralisation territoriale, d'autre part du processus de la construction européenne, ont conduit l'État a mieux préciser les missions qu'il s'assigne et les objectifs qu'il se donne. C'est l'objet de la LOLF, dont l'analyse de Jacques Fournier montre à la fois l'utilité et les insuffisances. Mais la LOLF ne concerne que l'État. Les opérateurs publics sont désormais insérés dans un réseau plus large d'obligations découlant pour la France de la combinaison entre législation nationale et directives européennes et il est de plus en plus souvent fait appel à des autorités dites indépendantes pour assurer le contrôle de leur application. Le même phénomène de mise en réseau se retrouve ailleurs comme le montre pour le Canada la contribution de Luc Bernier et Etienne Charbonneau. Les opérateurs y gagnent sans doute de plus grandes marges de manœuvre mais cela conduit aussi à une perte de souplesse et d'adaptabilité dans l'ajustement des politiques publiques eu égard à la conjoncture. Ceci étant, il devient dans le même temps plus difficile pour les opérateurs d'organiser à leur profit une dérivation du pilotage politique.

S'agissant de la logique de gestion, l'orientation générale est celle d'un desserrement, plus ou moins accentué selon les cas, des contraintes auparavant imposées aux opérateurs par un modèle de type administratif et centralisateur. Ceci vaut non seulement pour les entreprises publiques proprement dites mais aussi, plus largement, pour l'ensemble des opérateurs publics, qu'ils soient marchands ou non marchands. Cette orientation s'inscrit dans la ligne de deux courants de pensée à certains égards antagonistes : l'approche de la nouvelle gestion publique, qui pousse à la mise en œuvre dans le secteur public des principes de fonctionnement en honneur dans le secteur privé ; les exigences de la démocratie participative qui encourage l'intervention citoyenne dans la gestion du service public. En France, pour les activités non marchandes, la démarche de renouveau du service public lancée par la circulaire Rocard en 1989 puis la gestion à la performance organisée par la LOLF en 2000, s'inscrivent dans l'un et l'autre de ces courants.

Le concept d'hybridité retrouve ici sa place. Tous les opérateurs, que ce soient la régie des eaux de la ville de Paris (Bauby-Similie), les universités (Bance-Didisse), la SNCF (Mignauw) ou la Banque postale (Rey) sont hybrides, en ce sens qu'ils doivent concilier les exigences de la mission publique qui leur est confiée, les caractéristiques de fonctionnement du secteur dans lequel ils interviennent et des principes de management qui s'inspirent au moins en partie de ceux des entreprises privées. Tous disposent d'une certaine autonomie de gestion, dont il faut à la fois permettre l'exercice et poser les limites.

On en arrive ici à la question du rapport entre l'autorité politique et son opérateur. Il y a eu assurément, par-delà une très forte implication dans l'exécution de missions de régulation macroéconomique, des dérives à cet égard, notamment dans la relation entre l'État et les grandes entreprises publiques monopolistiques de réseau mises en place à l'issue du dernier conflit mondial. Sont-elles allées aussi loin que le dit Pierre Bauby lorsqu'il affirme, dans une contribution dont le titre est à lui seul un programme (*Remettre à l'endroit le rapport principal agent*) que « *c'est EDF qui a fait la politique énergétique de la France* » ? Laissons à l'auteur la responsabilité d'une position aussi catégorique. Il n'est pas douteux cependant que, comme il le note, la proximité qui s'est établie entre hauts fonctionnaires en charge de la définition des politiques et les cadres de directions de ces grandes entreprises publiques a favorisé l'existence d'une « culture de l'entre soi » et que, dans ce contexte, ont été entretenues des

asymétries d'information et ont pu se manifester des phénomènes de *capture du régulateur par l'opérateur*. Il serait pourtant excessif de voir là, avec les théoriciens du « *public choice* », des défauts inhérents au modèle français du service public national en réseau. S'agissant du transport ferroviaire, Thierry Mignauw, dans l'historique qu'il donne des relations entre l'État et la SNCF, se montre pour sa part plus nuancé. Et la captation peut être l'œuvre d'opérateurs privés tout autant que publics. On la voit aujourd'hui se manifester notamment dans la conduite d'un certain nombre d'opérations dites de partenariat public – privé, qui engagent des collectivités publiques dans des réalisations à long terme dont elles ne sont pas en mesure de conserver le contrôle.

La capacité des organisations publiques à internaliser efficacement leurs missions d'intérêt général implique la mise en œuvre d'un « *mix* », d'un dosage adéquat, entre le pilotage stratégique par l'autorité publique et l'autonomie de gestion de l'opérateur. Cette combinaison varie nécessairement d'un secteur à un autre. Il semble que l'équilibre souhaitable ait été au moins pour l'instant trouvé pour ce qui est de la distribution de l'eau à Paris (Bauby-Similie). Il n'est pas sûr que l'on y soit parvenu pour ce qui est des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (Bance-Didisse). L'autonomie de gestion doit en effet trouver les moyens de son exercice et, s'agissant d'activités en principe non marchandes, cette condition est, en situation de restriction budgétaire, difficile à remplir.

Il reste que, et cette conclusion n'est qu'apparemment paradoxale, les missions d'intérêt général ne sont jamais mieux remplies que lorsqu'elles bénéficient du « supplément d'âme » que leur donnent les initiatives prises par les organisations chargées de leur mise en œuvre. Elles ne peuvent qu'être enrichies par une pratique de démocratie participative.

III – La gestion publique n'est pas à l'abri des critiques. Elle a souvent pêché par sa lourdeur et sa rigidité. Mais elle est aussi porteuse d'immenses potentialités pour peu qu'elle se révèle capable d'organiser la convergence des énergies au service de l'intérêt général. Elle permet alors de mobiliser des individus, des groupes, des intérêts, des aptitudes et des attitudes, que la logique du marché laisse ailleurs en jachère. Les contributions ici réunies ouvrent quelques pistes dans cette direction au niveau de la définition des missions comme à celui de leur mise en œuvre.

Le cadre de la définition des missions publiques a été précisé en France au cours de la dernière décennie avec la LOLF, les directives européennes et la mise en place d'instances de régulation. Dans ce cadre les autorités publiques sont amenées à définir des missions, qui en principe devraient être formulées contractuellement, ceci se faisant cependant parfois au détriment de la souplesse et de la réactivité de l'action publique, mais dont l'accomplissement peut être vérifié par référence à des listes d'objectifs et des batteries d'indicateurs. Il reste à faire vivre ce cadre, à lui donner du souffle, de la substance, à y introduire à tous les niveaux le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes. Il faut « détechnocratiser » la LOLF (Fournier), assurer solidement les bases de la coopération public-public (Boual-Veil), mettre partout en place des procédures d'évaluation participative (Bance).

Comment faire en sorte que la fonction de pilotage soit mieux assurée dans les domaines d'intervention des entreprises publiques ? L'éventuelle mise en place de « conseils de surveillance du pilotage stratégique », chargés de veiller à l'adéquation entre les stratégies d'entreprise et les missions publiques, d'éclairer l'avenir et de suggérer des pistes d'évolution (Bance) est une idée innovante. Elle mérite à coup sûr d'être creusée et précisée si l'on veut qu'une telle instance puisse trouver une place utile entre les aréopages qui encombrent trop souvent les allées des administrations centrales et les conseils d'administration tripartites mis en place en application de la loi de démocratisation du secteur public.

La notion de « gouvernance plurielle », qu'appelle de ses vœux Pierre Bauby, s'inscrit dans une perspective comparable. Entre le renvoi à la régulation par le marché préconisé par l'approche libérale et synonyme de l'abandon des missions publiques et le renforcement du contrôle bureaucratique exercé au nom de l'État sur l'entreprise publique il y a place pour un *modus operandi* qui, dépassant le jeu à deux entre « principal » et « agent », distingue clairement les fonctions de régulation et d'opération, et permette, à chacun de ces deux niveaux, l'émergence des idées et l'expression des besoins. « *Seules des confrontations pluralistes, et finalement la démocratie et la citoyenneté, sont susceptibles de régénérer, de relégitimer et de reconstruire l'action publique* ».

Il ne saurait y avoir, si l'on entend respecter cette exigence de démocratie, une conception uniforme et déterministe de l'internalisation des missions publiques par les organisations publiques. On doit, en ce domaine, savoir faire preuve de

souplesse et de pragmatisme. Les règles ne peuvent être universelles. Elles s'inspirent de principes communs, car il s'agit toujours du service public et de l'intérêt général. Mais elles doivent se décliner diversement afin d'être adaptées aux différents types de secteurs concernés. Elles dépendent de la spécification des missions et de la nature des acteurs qui coexistent dans un champ d'activité donné. Les études présentées dans ce livre se sont efforcées d'en dégager les principes. Mais elles n'ont pu aborder qu'une partie de la diversité des situations dans lesquelles ils s'appliquent.

Ce faisant, et dans le prolongement des travaux présentés dans le premier ouvrage de cette collection, le CIRIEC France poursuit la réflexion qu'il a engagée sur l'action publique dans le monde contemporain, et plus particulièrement en France et en Europe. Cette action est plus que jamais nécessaire. Elle ne peut être efficace que si la vision qui l'inspire est comprise, partagée, diffusée, concrétisée, c'est à dire, et en un mot, internalisée.