

Introduction

L'internalisation des missions d'intérêt général : une question centrale pour jauger la pertinence et la portée de l'action des organisations publiques

Philippe Bance

Le concept d'internalisation est communément utilisé dans l'analyse économique pour désigner la prise en charge par une organisation de certaines activités¹. C'est alors l'antonyme du concept courant d'externalisation. En recourant au concept d'internalisation, on cherche alors généralement à préciser les raisons, notamment économiques ou stratégiques, qui poussent les acteurs concernés à renoncer à confier certaines de leur(s) activité(s) à un ou plusieurs tiers.

Dans cet ouvrage, qui traite de l'internalisation des missions d'intérêt général, l'objet d'analyse porte plus spécifiquement sur les modalités de prise en compte et d'exécution par des organisations publiques de telles missions. Ces missions sont par nature spécifiées par les autorités publiques compétentes qui pour les faire exécuter ont recours à des organisations. Il s'agit dès lors d'étudier comment les organisations publiques assument les activités d'intérêt général qui leur sont assignées par les autorités publiques. Le champ d'analyse est cependant polymorphe. Les missions assignées peuvent être formellement spécifiées (par la loi, par voie contractuelle) ou présenter un caractère informel (à travers des relations de gré à gré entre les autorités de tutelle et les organisations). Elles peuvent l'être par des autorités publiques au périmètre de compétence géographique plus ou moins étendu (local, régional, national voire supranational), voire relever de spécifications

¹ Il existe une autre acception usuelle du concept d'internalisation, issue de la théorie néoclassique standard, dont ne traite pas de manière centrale cet ouvrage : la manière dont les agents économiques sont amenés à moduler leurs comportements pour prendre en compte les effets positifs (on parle aussi d'externalités positives) ou négatifs (d'externalités négatives) qu'ils génèrent de par leurs actions sur les autres agents. Dans cette optique, il s'agit souvent de spécifier comment, par des actions publiques appropriées, mettre en conformité le comportement des agents avec l'intérêt général, en faisant en sorte qu'ils internalisent les externalités (accroissent les externalités positives ou en réduisent leurs externalités négatives).

conjointes de ces différents types d'autorités. Les organisations publiques en charge des missions d'intérêt général sont variées : elles peuvent être marchandes ou non marchandes, situées dans des secteurs divers qui ont vocation à répondre différemment à des missions d'intérêt général. L'exécution de ces missions s'effectue également dans des contextes différents, et notamment en environnement plus ou moins ouvert à la concurrence voire en situation de monopole. Les statuts juridiques des organisations sont divers (administrations, autorités administratives, régies, entreprises publiques...), ce qui les place plus ou moins directement sous l'autorité des pouvoirs publics. Elles peuvent aussi avoir des marges d'autonomie plus ou moins grandes vis-à-vis de leur tutelle. Et toutes ces caractéristiques varient dans le temps et dans l'espace.

Quoi qu'il en soit, l'internalisation par ces différentes types d'organisation des missions d'intérêt général est un thème d'une grande actualité et ceci pour au moins trois types de raisons. En premier lieu, les dernières décennies ont été marquées par une montée en puissance des prérogatives de l'Union européenne sur les règles de fonctionnement des organisations publiques et en particulier sur leurs marges de manœuvre. Ces règles continuent à se préciser, régissant les comportements et les rapports des organisations avec leur tutelle. Deuxièmement, les évolutions du périmètre du secteur public rendent nécessaire de repenser la manière dont les organisations publiques assument les missions d'intérêt général. La contraction du secteur public interrogeait déjà sur la manière dont des organisations moins nombreuses peuvent contribuer à la mise en œuvre de missions d'intérêt général restant de grande ampleur. Comme l'a montré le précédent ouvrage, de la Commission scientifique du CIRIEC France², la crise qui s'est déclenchée en 2008 et qui a suscité une certaine défiance vis-à-vis des marchés, en particulier financiers, pousse de nouveau à la réflexion sur la résurgence d'un renforcement du rôle de l'État, des missions d'intérêt général, et de la place des organisations publiques dans cette optique. Troisièmement, dans le cas français, l'adoption en 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sa montée en puissance progressive et son arrivée aujourd'hui en phase de maturité, modifie les relations entre l'État et ses opérateurs, ce qui incite également à pousser la réflexion sur la nature et les modalités de mise en œuvre des missions publiques.

² Voir notamment la conclusion de cet ouvrage publié en 2012 au PURH sous la direction de P. Bance et intitulé *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe*.

Pour ces différentes raisons, c'est aussi la question de l'efficacité de l'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques qui se pose pour l'ensemble d'entre-elles. Cette question de l'efficacité est en effet essentielle pour juger de la portée de leur action et finalement de l'intérêt qu'il y a pour les autorités publiques à y recourir. Quelles que soient ces organisations publiques, elles ont vocation à répondre à un besoin d'intérêt général : cela a justifié leur création et reste ultérieurement la raison première de leur existence, même si ce besoin change de nature ou évolue dans le temps. Mais, l'exécution de missions d'intérêt général n'est pas l'apanage des seules organisations publiques : entreprises privées, associations, mutuelles ou coopératives peuvent en être les délégataires. La question de la bonne internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques se pose ainsi d'un point de vue comparatif. C'est le cas aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que, depuis plusieurs décennies et sous l'impulsion des analyses néolibérales, des attaques systématiques ont porté contre l'action publique reposant sur l'organisation publique. La théorie de la bureaucratie, la théorie des droits de propriété ont notamment cherché à discréditer l'intervention publique en centrant le débat sur la faible efficacité des organisations publiques, sur la supériorité intrinsèque des organisations privées et du plein exercice des droits de propriété privée. L'approche est univoque et très marquée par son caractère idéologique. Elle n'en a pas moins contribué avec le consensus de Washington à une mondialisation libérale qui a débouché sur une sensible réduction dans le monde de la taille des secteurs publics marchands. Pour autant, après trois décennies de privatisations, force est de constater que de très nombreuses organisations publiques assument aujourd'hui et partout dans le monde des missions d'intérêt général. Des nationalisations, perçues il est vrai comme temporaires, et un processus de remunicipalisation se sont même produits depuis la crise, ce qui montre un regain d'intérêt pour une action publique adossée aux organisations publiques. L'analyse nécessite en tout cas d'être menée avec discernement et modulée selon le type d'organisation publique en question.

Les neuf études réunies dans cet ouvrage, subdivisé en deux parties, traitent dans cette perspective de ce sujet important de l'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques en focalisant sur le contexte européen et en

particulier français. Les divers chapitres sont des contributions de spécialistes, chercheurs et praticiens, de disciplines diverses : économie, droit, gestion, science politique. La première partie adopte une perspective horizontale. Cinq contributions y précisent en quoi le cadre institutionnel, la nature des missions d'intérêt général et les particularités des organisations publiques, marchandes ou non marchandes, conditionnent les formes d'internalisation des missions publiques. On explicite dans cette optique les dynamiques que connaissent, sont susceptibles de connaître ou devraient connaître les organisations publiques au regard des missions qui leur sont assignées et des marges de manœuvre dont elles disposent. Dans la seconde partie du volume, quatre contributions sont consacrées plus spécifiquement aux déclinaisons sectorielles de l'internalisation des missions d'intérêt général. On y étudie en particulier les formes d'internalisation des organisations publiques dans l'enseignement supérieur et la recherche, dans les secteurs bancaire, de l'eau et des chemins de fer.

La première partie débute par une étude de Jacques Fournier concernant *L'architecture et la déclinaison des missions publiques*. Il y analyse, en amont de la question de l'internalisation par les organisations, les modalités de spécification des missions d'intérêt général et les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour en faire assurer la bonne exécution. Le point de départ de l'analyse est la notion d'intérêt général, dont on décrit les composantes dans le contexte français. Une novation importante y est apparue avec les dispositions de LOLF dont on analyse l'inspiration (un New Public Management (NPM) à la française), la présentation (une hiérarchie complète et structurée des missions, des objectifs et des indicateurs de l'action publique), la ligne de force (la volonté d'instaurer une gestion à la performance) et la mise en œuvre (à laquelle les diverses parties prenantes ne sont que très insuffisamment associées). Si la LOLF ne concerne que l'ÉTAT, l'étude décrit également la manière dont ses interventions se combinent sur le terrain avec celles des autres intervenants, opérateurs nationaux et surtout collectivités territoriales, aboutissant ainsi à ce que l'on peut appeler une coproduction de l'action publique. La contribution examine dans un second temps les leviers dont disposent les pouvoirs publics pour encadrer et stimuler l'exécution des missions. Sont analysées à ce titre les dispositions prises en ce qui concerne le choix du statut de

l'opérateur, la désignation de ses responsables, la formation de ses agents, l'organisation de son fonctionnement, le contrôle exercé sur ces activités. Quelle est sur l'ensemble de ces sujets l'originalité de l'action publique ? Il existe à coup sûr, répond l'auteur, une culture propre du secteur public, qu'il faut inculquer, préserver et enrichir. Cela n'exclut nullement que le management de l'organisation publique puisse gagner à entrer en comparaison, sur un certain nombre de points, avec celui des entreprises privées.

La seconde étude de Jean-Claude Boual et Cathy Zadra-Veil, intitulée *L'internalisation des missions de service public et les organisations publiques locales*, précise l'impact de la construction européenne sur la capacité à agir en dérogation aux règles de droit commun et de la concurrence dans les cas spécifiques de la prestation de services par l'autorité publique et de la coopération entre autorités publiques. Il en ressort que la législation communautaire définissant l'activité « in house » ou la quasi-régie, est le résultat d'un long processus au sein de l'Union européenne (UE) pour définir ce qui est dénommé la « libre administration des collectivités territoriales », en application du principe de subsidiarité et des règles du marché intérieur. Elle résulte principalement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE), le législateur communautaire s'étant révélé défaillant en la matière, du moins jusqu'à ces derniers mois. De même, la coopération public/public a d'abord été définie par la jurisprudence de la CJUE, pour être ensuite reprise et précisée par les directives « marchés publics » et « concessions » adoptées en début d'année 2014. Cette coopération doit permettre à une collectivité de remplir des missions de service public pour une autre, ce qui implique l'internalisation par l'une des missions définies par l'autre, en intégrant donc des pratiques, voire des cultures, différentes, afin de répondre aux besoins de services publics. De plus, l'articulation du droit européen et du droit national s'est avérée parfois compliquée à mettre en œuvre, du fait de modes de raisonnements différents et de cultures juridiques nationales rencontrant des difficultés pour intégrer le raisonnement communautaire. Il en ressort que le développement de la coopération public-public dépend finalement à présent de la volonté politique et citoyenne de remettre au centre de la construction européenne des objectifs de long terme, de redonner toute leur importance aux biens

communs ainsi qu'une réelle capacité pour les organisations publiques d'internaliser cette volonté.

Dans la troisième contribution, intitulée *Remettre à l'endroit le rapport principal agent*, Pierre Bauby analyse les modalités d'internalisation des missions de service public qui se sont déployées dans l'UE pour préconiser des pistes d'amélioration. Dans le modèle idéal, l'autorité publique responsable – nationale, régionale ou locale –, dite « autorité organisatrice » est censée définir les objectifs et finalités qui font relever un service de la catégorie juridique « service public », donc de normes et règles spécifiques par rapport au droit commun de la concurrence et de l'économie de marché. Elle s'assure que ces missions sont mises en œuvre par l'opérateur en charge du service, en assure le contrôle et l'évaluation. Depuis un demi-siècle, des questionnements se sont développés quant à la nature même des relations bilatérales qui s'établissent entre une autorité publique et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des missions qu'elle a définies. Ces relations sont-elles – peuvent-elles être – équilibrées ? Peut-il exister des modes vertueux de coopération entre ces deux acteurs ? Ou bien la nature même de ce face-à-face repose-t-elle sur de tels déséquilibres que le modèle idéal se montrerait non seulement pervers, mais impossible même à mettre en pratique. Il est nécessaire dans cette perspective d'avoir une définition claire des missions et des modalités de leur accomplissement de la part de l'autorité publique. Il est utile d'opérer une séparation entre autorité organisatrice et opérateur(s) afin de sortir du « modèle de l'entre soi », dans lequel les mêmes élites passent d'une fonction à l'autre. Il conviendrait aussi de définir de réelles procédures de gouvernance et de régulation publique, d'évaluation, ainsi que des critères d'évolution dans le temps et dans l'espace. La gouvernance devrait associer, à chaque niveau territorial, tous les acteurs concernés : non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs, les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Une gouvernance multi-acteurs apparaît plus efficace et démocratique, même si elle est en apparence plus complexe, voire instable.

Les deux contributions suivantes traitent des organisations marchandes que sont les entreprises publiques. Luc Bernier montre dans son étude, intitulée *Internalisation*

des missions et hybridation : les entreprises publiques aujourd'hui, que l'internalisation des missions d'intérêt général par les entreprises publiques est une question importante qui suscite aujourd'hui un réel regain d'intérêt. C'est notamment le cas dans les pays anglo-saxons eux-mêmes où on comprend mieux le rôle essentiel de l'État dans le développement économique. Ceci étant, l'internalisation est un phénomène complexe dans des organisations comme les entreprises publiques que l'on peut qualifier d'hybrides : les entreprises publiques poursuivent en même temps une logique commerciale et des objectifs de politique économique ou industrielle. L'internalisation peut ainsi y être gérée, négociée, partielle, glisser temporellement. Hydro-Québec en constitue une bonne illustration, la logique commerciale s'y est notamment développée pour répondre aux besoins financiers de l'État. L'hybridité crée de plus un cycle dans les relations entre le gouvernement et son entreprise. Malgré la difficulté de gérer l'État moderne, il peut y avoir des avantages à faire au lieu de faire faire. Le lien hiérarchique, même ténu, peut être préférable au marché. C'est ce que redécouvrent de nombreux gouvernements, du municipal au national, par exemple pour la gestion de l'eau. Il faut alors réfléchir à des modes de gouvernance qui permettent de faire internaliser efficacement les objectifs. Les organisations publiques se situent dans des réseaux institutionnels complexes avec lesquelles elles interagissent et négocient leur espace, leur marge de manœuvre tout en devant remplir la mission qui leur est confiée. L'autonomie de ces organisations est ainsi toute relative.

Philippe Bance, dans l'étude intitulée *Entreprise publique et politique économique. Une combinatoire d'avenir ?*, conclue la première partie de l'ouvrage en s'interrogeant sur la capacité des entreprises publiques à internaliser dans le futur des missions de politique économique. Le point de départ de l'analyse est la transformation en profondeur depuis l'après-guerre de leur rôle instrumental de régulation macroéconomique. En Europe, le pilotage des entreprises publiques par les autorités nationales, caractérisé par des cycles de banalisation et de publicisation de leurs comportements, est un modèle du passé. L'entreprise publique « en uniforme » a vécu. Le consensus de Washington et le processus de construction européenne ont même débouché depuis les années 1980 sur des privatisations massives et sur un renoncement général à la régulation macroéconomique par

l'entreprise publique. Pourtant, face à la crise actuelle, il existe un fort besoin de se doter d'instruments de régulation macroéconomique et de repenser l'action publique. L'analyse porte dès lors sur les conditions d'un renouveau du rôle de l'entreprise publique dans le cadre de politiques publiques proactives. Ces conditions apparaissent très exigeantes, ne pouvant être satisfaites que sous les effets catastrophiques de la résurgence d'une crise systémique ou, à plus long terme, de catastrophes naturelles de très grande ampleur. Le renouveau du rôle instrumental des entreprises publiques nécessiterait cependant l'instauration de nouvelles gouvernances afin d'éviter un retour à certains travers du passé : déstabilisation des plans d'entreprise, excès de centralisme... Des Conseils de surveillance et de pilotage stratégique pourraient y contribuer : en veillant à l'adéquation des stratégies et des moyens des entreprises avec les missions publiques, en impulsant la mise en œuvre d'évaluations participatives dans une perspective d'apprentissage et de dynamisation des acteurs autour des missions stratégiques élaborées en commun.

L'analyse des modalités sectorielles d'internalisation des missions publiques, qui est l'objet de la seconde partie de l'ouvrage, est réalisée selon un double schéma analytique. Deux études, relatives au système d'enseignement supérieur et de recherche d'une part, financier d'autre part, précisent comment les organisations publiques répondent aux missions d'intérêt général du champ d'activité concerné, avec dans le premier cas des opérateurs très majoritairement publics et non marchands, dans le second cas essentiellement privés. Les deux suivantes, relatives l'une au secteur de l'eau, l'autre du ferroviaire, sont quant à elles des études de cas sur le mode d'internalisation des missions d'intérêt général par une organisation publique exerçant un service public local dans le premier cas, national dans le second.

Dans le chapitre 6, *Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français*, Philippe Bance et Jonas Didisse analysent les récentes transformations des relations des universités françaises avec leur tutelle. Si la loi Liberté et responsabilité des universités (LRU), le passage aux compétences élargies et la récente loi Enseignement supérieur et recherche (ESR) n'ont pas foncièrement modifié les missions assignées aux universités, leur

internalisation par les opérateurs a profondément changé. Les universités se sont vues dotées de compétences nouvelles dont l'objet est de leur permettre d'adopter des stratégies propres, d'optimiser l'utilisation de leurs ressources et d'améliorer leur performance. Dans un contexte budgétaire contraint, les directions d'universités sont cependant amenées à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, alors que les transferts de charges ne sont pas totalement compensés par les pouvoirs publics. Le système français reste néanmoins un modèle de type hiérarchique, de par le poids de la tutelle et des financements publics. Mais, l'accroissement des financements sur projets et de la concurrence entre les établissements universitaires lui confère un caractère de plus en plus hybride. Certaines universités disposent des moyens pour se positionner dans la cour des grandes à l'échelle mondiale, alors que les caractéristiques des autres les amènent plutôt à n'être que des opérateurs régionaux et à dépendre de manière croissante des régions. Une montée en puissance du dualisme en émane au sein de l'ESR. Parallèlement à la dynamique de positionnement sur le marché mondial de l'enseignement supérieur et de la recherche, une autre logique tendra à l'avenir à transformer plus encore les modalités d'internalisation des missions publiques : le développement d'une gouvernance multiniveaux, dans laquelle seront de plus en plus étroitement impliqués divers opérateurs répondant conjointement à des missions publiques à la fois régionales et nationales.

Dans la septième étude, intitulée *Le système financier français face à ses missions d'intérêt général : le choix d'une internalisation par les établissements privés*, Nathalie Rey analyse les missions d'intérêt général du système financier français en précisant notamment l'évolution du cadre juridique qui les définit. Elle réalise également un état des lieux du système financier public, depuis le programme de privatisation du secteur financier concurrentiel engagé après 1986. Elle montre que l'État a une forte légitimité à intervenir dans le système financier afin d'assurer le développement économique et social du pays et en garantir le financement, pour contribuer à l'ajustement optimal des comportements des agents économiques et la stabilité du système. Cette intervention s'exerce par des missions d'intérêt général telles que le droit au compte, la lutte contre l'exclusion bancaire, l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises, le développement des activités de prêts à caractère

d'intérêt collectif. L'intervention peut se faire directement par le biais des opérateurs publics et, indirectement par la législation, la régulation et le contrôle. En France, l'État contrôle et supervise indirectement le système financier au travers de deux établissements indépendants, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF), adossés à la Banque de France auxquels il a confié des missions de protection, de contrôle et de régulation. Le désengagement progressif de l'État français en tant qu'actionnaire a conduit à un très fort repli du secteur public qui est aujourd'hui constitué pour l'essentiel de trois établissements, la Banque Postale, la Banque Publique d'Investissement et la Caisse des Dépôts et Consignations. Les pouvoirs publics français ont ainsi fait le choix de faire reposer principalement pour ne pas dire essentiellement l'internalisation des missions publiques sur les établissements privés : le système financier français est désormais dominé par un secteur privé contrôlé et régulé par des autorités publiques indépendantes.

Dans le chapitre 8 concernant *La remunicipalisation de l'eau à Paris*, l'accent est mis par Pierre Bauby et Mihaela Similie sur les défis et la portée de la remunicipalisation. Partant de l'analyse de l'évolution des enjeux et des conditions de mise en œuvre des missions du service public et de la manière dont l'autorité organisatrice exerce son rôle en relation avec les opérateurs du service, l'étude montre que la remunicipalisation a créé en principe des conditions plus favorables à l'internalisation des missions. La Ville de Paris, autorité organisatrice, dispose de moyens supérieurs pour définir des objectifs précis et mesurables, s'assurer de leur mise en œuvre, les évaluer et donc les préciser ou les modifier, en fonction de l'évolution de la situation et des besoins. La formulation d'un contrat d'objectifs est également une avancée, bien que ses aspects techniques restent méconnus des usagers. La présence des élus et des représentants des usagers au sein du conseil d'administration de la nouvelle régie et de comités consultatifs des usagers peut aussi faciliter l'internalisation des missions de service public. Avant de retourner en gestion publique, le contrôle de la Ville sur sa société d'économie mixte et sur les deux opérateurs de distribution a été quasi-inexistant. Mais, un monopole public temporellement illimité peut également chercher à exploiter les asymétries d'informations, un fort différentiel de capacité d'expertise pour extraire des rentes à

son profit ou de celui de son personnel, ou pour de tout autres objectifs que de service public. En dépit des mutations du système de gouvernance, le fait qu'à Paris n'existe pratiquement que de l'habitat collectif empêche les acteurs du service public de l'eau d'avoir un contact direct et régulier avec la masse des usagers-citoyens. De manière plus générale, la nouvelle gouvernance publique place l'eau au carrefour d'enjeux économiques, sociaux, démocratiques et environnementaux, qui dépassent le cadre géographique de la ville.

Dans la contribution 9 de Thierry Mignauw, intitulée *La SNCF est-elle un instrument efficace d'internalisation des missions publiques ?*, ce sont les modalités particulières d'internalisation dans les chemins de fer qui se trouvent questionnées, dans un contexte de libéralisation européenne, de contestation du modèle de l'entreprise publique, plus encore de l'établissement public, et dans la perspective actuelle d'une réforme ferroviaire française de grande ampleur. L'étude explicite les avantages de la gestion publique pour internaliser des missions publiques à travers la combinatoire d'une part de la culture de l'entreprise, du client et de la concurrence et d'autre part de celle de l'intérêt général, du service des usagers et du service public. Pour autant, existent des risques de banalisation dans les transformations en cours. Réduite au seul rôle d'opérateur de transport en univers concurrentiel soumis aux mêmes règles que ses concurrents, la SNCF est incitée à devenir un grand groupe de transport multimodal et international perdant ainsi ses spécificités. La bonne internalisation des missions publiques passe par l'existence d'un cadre élargi de ces missions. Et ce cadre élargi doit inclure la responsabilité de l'infrastructure avec les missions qui en relèvent : le système de sécurité, le retour d'expérience dans sa globalité, le système ferroviaire dans sa conception, l'amélioration et le fonctionnement d'ensemble, la qualité du service rendu aux usagers dans sa totalité, la politique d'équipement du réseau ferroviaire du pays et des régions... Bien entendu, ces responsabilités ne peuvent s'exercer de manière exclusive, mais en liaison avec l'État et les collectivités. D'où l'intérêt d'internaliser l'esprit de service public au sein de la SNCF, chez l'ensemble de ses personnels. Là se situe l'enjeu de la réforme ferroviaire en cours : ou on aboutira à une réforme en trompe-l'œil établissant une coordination lâche entre l'opérateur et l'infrastructure au sein d'une structure molle ou on établira

un ensemble système, fortement gouverné et astreint au respect de règles draconiennes pour permettre la concurrence.