



HAL
open science

Gouvernance et “ moment libéral ”

Yvon Pesqueux

► **To cite this version:**

| Yvon Pesqueux. Gouvernance et “ moment libéral ”. 2007. <hal-00510873>

HAL Id: hal-00510873

<https://hal.science/hal-00510873v1>

Preprint submitted on 22 Aug 2010

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.



HAL Authorization

Yvon PESQUEUX

CNAM

Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »

292 rue Saint Martin

75 141 PARIS Cédex 03

France

Téléphone ++ 33 (0)1 40 27 21 63

FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55

E-mail pesqueux@cnam.fr

site web www.cnam.fr/lipsor

Gouvernance et « moment libéral »

Introduction

Ce texte va proposer les contours de chacun des éléments qui seront utilisés dans l'argumentation de ce cours, en particulier dans un objectif d'éclaircissement du flou sémantique et conceptuel qui règne le plus généralement dans ce domaine.

Interrogeons nous d'abord sur les contours de la gouvernance dans l'actualité du « moment libéral » qui est celui dans lequel nous vivons depuis la décennie 80. C'est le concept de marché vu comme « cité juste » qui en constitue le fondement et c'est donc cette référence qui vient modifier les contours de la gouvernance aujourd'hui, aussi bien dans les institutions « publiques » que dans les organisations « privées » et c'est aussi ce qui fonde la référence à la privatisation

L'argumentation de ce texte va donc reposer sur la présentation de l'outillage conceptuel nécessaire à la réalisation de la démonstration du cours. Il débutera par une brève évaluation du statut de la référence au marché avant d'analyser les conséquences du recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique, d'aborder la définition de la notion de régulation, d'envisager une brève évaluation de la distinction entre « gouvernance » et « gouvernementalité », de proposer une définition de la gouvernance, d'analyser la gouvernance comme signe de l'émergence de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes », de proposer une esquisse des contours du « moment libéral » et d'envisager la définition de la privatisation.

Yvon PESQUEUX

La référence au marché

Le marché fait son apparition dans la pensée philosophique des libéraux anglais du XVIII^e siècle. Hobbes, par exemple, offre différentes représentations de la société de marché dans le cadre de « modèles »¹ quand il distingue entre la société fondée sur la coutume et le statut (dominante pendant l'Antiquité, par exemple), la société de marché simple (de dimension « locale ») et la société de marché généralisé (venant caractériser les sociétés modernes), fondant ainsi sa construction philosophique sur la dualité de l'attribution et de l'échange. Dans la société de coutume, le travail et les récompenses sont répartis par autorité, chaque groupe se trouvant ainsi « déterminé » (les propriétaires et les esclaves). La main d'oeuvre est attachée à la terre. Ce type de société se caractérise par l'absence de fluidité sociale et les conflits d'usurpation violente. Dans la société de marché simple, le travail n'est plus réparti par autorité et les rétributions ne sont ni fixées, ni garanties. C'est aussi par référence à une autorité que les contrats se trouvent définis et garantis. Les individus cherchent à maximiser leur fonction d'utilité. La propriété personnelle existe et l'individu en reste maître. Le moteur de la société est la recherche de rétribution. Dans la société de marché généralisé, il n'y a ni répartition autoritaire du travail, ni fixation autoritaire du montant des rétributions. C'est par référence à une autorité que les contrats se trouvent définis et garantis. Les individus cherchent toujours à maximiser leur fonction d'utilité. La force de travail de chaque individu constitue une propriété inaliénable, de même que les terres et autres biens. Ce qui fonde la concurrence est lié au fait que certains individus aspirent à un niveau d'utilité et de pouvoir plus élevé que celui dont ils disposent et que certains individus disposent de plus d'énergie, d'aptitudes et / ou de biens que d'autres, malgré le postulat d'une double égalité ontologique : celle des capacités et celle de l'espoir pour tous de satisfaire leurs besoins. Le droit repose sur une forme d'axiomatique rendue opérationnelle au travers de l'obligation politique.

Avec Hobbes, on est dans une société de marché (et non pas dans une économie de marché), ce qui ne permet pas de justifier la primauté accordée à un facteur (comme le capital, par exemple). Les régimes de société de marché se réfèrent à la nécessité d'existence de lois coercitives pour encadrer le contrat et de possibilités de transferts de ressources entre catégories sociales. L'« obligation politique » se situe face à l'insuffisance constatée de l'état de nature à fonder la socialité au regard de

¹ C. B. Macpherson, *La théorie de l'individualisme possessif – de Hobbes à Locke*, Gallimard, collection « folio essais », Paris, 2004
Yvon PESQUEUX

« motivations ». Cette obligation politique se trouve justifiée par une double dimension morale et prudentielle, par référence à l'intérêt personnel, la crainte et la raison. L'obligation politique est d'ailleurs marquée par une obligation physique (soumission à la force supérieure du souverain), une obligation rationnelle (fondée sur l'intérêt personnel) qui interdit de vouloir rationnellement une action dont les conséquences peuvent être néfastes et une obligation morale, elle aussi fondée sur l'intérêt personnel qui « institue » le souverain aux ordres duquel on doit obéissance. L'homme de nature dont il est question est animé du désir de « bien vivre », c'est-à-dire d'un appétit du « bien vivre » et, en dualité, d'une aversion du « mal vivre ». C'est cette dualité de l'appétit et de l'aversion qui est fondatrice de la compétition et de la défiance vis-à-vis de l'Autre, tout comme du désir de gloire au regard des puissances supérieures au corps et à l'esprit que sont les passions. A la puissance naturelle correspond alors, « en » société, les puissances instrumentales acquises par la fortune et fondant un pouvoir qui ne peut jamais s'exprimer qu'en quantité relative par rapport à ce que possèdent les autres, d'où la nécessité de se référer à un marché. Le marché est ici instance d'observation et d'évaluation, fondateur de la socialité car c'est le lieu de détermination des opinions que les autres ont de soi. C'est le marché qui va donc ramener les jugements de valeur sur les jugements de réalité, d'où sa reconnaissance « rationnelle », en quelque sorte. Aucun individu ne peut alors échapper à l'emprise du marché. En miroir, la souveraineté de l'Etat, fondée par l'obligation politique, se perpétue d'elle-même, en harmonie avec le marché, cette harmonie fondant rationnellement le passage entre l'individu « atome » et l'Etat « cadre ».

C'est à cette perspective que « les Niveleurs » vont ajouter une conception de l'individu venant faire de l'Homme un propriétaire de lui-même, c'est-à-dire un maître exclusif de sa personne et de ses aptitudes (sa liberté, donc). On passe ainsi des libertés civiles (de l'individu de la société de marché généralisé) aux droits politiques (élire ses représentants par exemple) par établissement d'un lien « liberté – droit », les droits étant alors garantis par référence à une constitution. Ladite constitution se doit donc de garantir le droit de propriété, conduisant ainsi à la conception de la représentation politique comme « groupe d'intérêts » et fondant, par là même, la référence à une société bourgeoise. L'instance politique est donc le lieu de genèse et de coordination des différents régimes de propriété (propriété privée, sociale, civile, etc.). Aux différents *mix* de propriété correspondent des classes différentes dotées de droits distincts.

Locke ajoute l'idée que la finalité de la société politique est la conservation de la propriété, faisant de l'appropriation le fondement de la politique compte tenu de

restrictions morales : il faut en laisser pour les autres et ne pas gaspiller. C'est au regard du travail qu'il sera alors possible de distinguer les pauvres « laborieux » des pauvres « mendiants », l'objet de la politique étant de transformer les pauvres « mendiants » en pauvres « laborieux ». Le marché comme cité juste conduit ainsi à légitimer un individualisme puritain et, en miroir, un paternalisme d'Etat.

Pour sa part, A. Smith, dans *La richesse des nations*² offre en quelque sorte, dans le droit-fil des utopies anglaises du XVIII^e siècle (Robinson Crusoé peut être à ce titre considéré comme l'archétype de *l'homo liberalis* mais encore marqué par une conception pastoraliste du politique) une philosophie dans laquelle la métaphysique des sentiments moraux (y compris celle plus réduite de l'intérêt particulier) conduit à une Ethique de l'équité et une Politique où le marché tiendrait lieu de « cité juste ». Il offre ainsi une forme achevée de ce que l'on qualifie dorénavant de libéralisme (politique et économique). Il faut souligner l'extrême puissance de ce concept de marché qui possède un volet à la fois théorique et pratique : théorique car il constitue le support de l'échange et pratique car il est le résultat indiscutable de la division du travail, « objectif » pourrait-on dire ou plutôt « naturel » comme on le qualifie souvent. Cette éthique de l'équité du marché dédouane, en quelque sorte, cette construction philosophique de l'égoïsme et du particularisme des intérêts privés qui seront mis en avant plus tard par l'utilitarisme et qui, pris en tant que tels, peuvent être critiqués. Ce que le calcul économique et moral réduit au conséquentialisme (l'évaluation des actions sur la base de ses conséquences et non de ses principes voire à la maximisation pure et simple) est inapte à véritablement fonder, c'est-à-dire le passage de l'individu à la société, le marché comme « cité juste » le réalise. La référence au marché va donc induire des conceptions très spécifiques de la gouvernance qui vont se développer dans le cadre de « l'économie de la gouvernance ».

Les fondements du libéralisme peuvent être résumés à partir des trois éléments que sont l'individualisme, la propriété et la démocratie libérale, C. B. Macpherson³ le résumant à 7 propositions :

- L'Homme est libre et indépendant de la volonté d'autrui.
- L'Homme est libre de n'entretenir des rapports avec les autres Hommes que si ces rapports sont issus de l'exercice de son plein gré et de son intérêt personnel.
- L'Homme n'est pas redevable à la société de sa personne ou de ses facultés dont il est le propriétaire exclusif.

² A. Smith, *La richesse des nations*, Garnier Flammarion, Gallimard, Paris, n° 598 & 626

³ C. B. Macpherson, *La théorie de l'individualisme possessif – de Hobbes à Locke*, Gallimard, collection « folio essais », Paris, 2004

- L'individu n'a pas le droit d'aliéner sa personne mais son travail.
- La société humaine est un ensemble de rapports de marché.
- La société politique établit les règles nécessaires pour assurer à tous la même liberté et la même indépendance.
- La société politique est une institution humaine construite dans la double perspective de l'ordre et de la sécurité.

Mais la référence libérale sera mise en perspective par référence à des droits fondamentaux qui, dès leur origine, ont donné lieu à une double interprétation, protection des citoyens contre les interventions excessives de l'Etat (article 1er de la Déclaration de 1789) et sauvegarde des droits naturels et inaliénables de l'homme. A cette dimension de « protection – sauvegarde » des droits, une deuxième dimension s'est ajoutée, notamment après la Deuxième Guerre Mondiale, à partir de droits à caractère programmatique (droit au travail, à la santé, à l'éducation, etc.).

Le recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique

Les pratiques des grandes entreprises liées aux représentations du marché que s'en font leurs dirigeants posent aujourd'hui le problème de la dimension de la gouvernance qu'elles fondent. Ainsi en va-t-il de la notion de *global business* qui prévaut à l'heure actuelle pour qualifier la stratégie des dirigeants des entreprises multinationales. *Stricto sensu*, il s'agit, pour ces dirigeants-là de déployer une stratégie qui leur permette de valoriser dans le monde entier les biens et les services des entreprises qu'ils dirigent. Un tel déploiement sous-entend, bien sûr, une écoute mais aussi la possibilité d'agir au-delà des règles spécifiques à chaque pays, en respect avec chacune d'entre elles, bien sûr, mais en dépassement aussi. Agir autrement aurait pour conséquence une diversité telle des biens et des services issus du même processus qu'il adviendrait une impossibilité à gérer l'ensemble. C'est pourquoi les dirigeants des entreprises multinationales, acteurs d'un « nouveau pouvoir » émergent de dimension finalement politique (il concerne la vie de la cité), se sont confrontés aux États, d'abord maladroitement et frontalement (le symbole en a été ITT face au gouvernement de Salvador Allende au Chili en 1972) puis de façon plus subtile, d'abord en présentant les actes des entreprises comme sources de projets en synergie avec ceux des États puis face à la sphère juridique, au nom des « nécessités » économiques aussi bien que financières du *global business*. Une alternative consisterait, en effet, à s'installer sur le « plus grand diviseur commun » des règles et droits de chaque marché national, c'est-à-dire peu de choses. C'est cela

qu'induit le recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique dans le contexte de ce qui est qualifié ici de « moment libéral » avec un nouveau contenu apporté à la notion d'Etat-Gendarme, contenu résultant de la tension qui opère entre les deux acceptions de ce libéralisme.

Dans ce « moment » où les dirigeants des entreprises mettent en avant le respect du client avec, par exemple, la généralisation des politiques de qualité, développées sur la base de normes, l'effritement doctrinal de la sphère juridique (la *hard law*) constitue une menace susceptible de conduire à une déstructuration politique liée à la généralisation des conflits de procédures (d'où le développement de la *soft law*). C'est ce qui est venu renforcer l'édiction de valeurs et de procédures de gouvernance qui puissent servir de référence. La logique de l'efficacité a constitué la base d'un discours de progrès devant déboucher sur l'accroissement des dividendes versés aux actionnaires, du volume et de la qualité des prestations vendues aux clients, du montant des revenus versés aux salariés, du montant des impôts versés aux collectivités bref, de l'amélioration de la situation des « parties prenantes » compte tenu de l'application de principes. C'est en particulier le cas du principe de « transparence » avec la mise en avant de la nécessité de rendre compte et du principe de « prudence » avec une évaluation conséquentialiste continue des effets des actions. Le contenu de ce discours s'est développé sur la base d'une idéologie de la responsabilisation croissante vis à vis des « parties prenantes », donc des citoyens et donc finalement de la société comme l'illustre l'intégration des perspectives écologiques dans les entreprises aujourd'hui.

Cette question du recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique pose la question de ce qu'est, dans ce contexte, la substance de la régulation. La force du recouvrement est de construire les bases d'une idéologie de l'inutilité de l'intervention de l'Etat en laissant ouverte la question de la politique, le marché étant considéré comme étant « suffisant » à construire une socialisation au travers de la référence à la marchandise. Le recouvrement dont il est question conduit alors à accepter l'idée que l'initiative de la socialisation repose sur la transaction au regard d'une réaction par des agents (économiques et non plus sociaux) qui « réagissent » à des signaux de type économique (la nature de la marchandise, des conditions de sa fourniture et de son prix).

La notion de régulation

La notion de régulation est ambiguë. Elle se définit d'abord comme le fait de régler, de mettre au point (un appareil) ou encore de maintenir en équilibre, d'assurer un fonctionnement correct. Dans le domaine technique (son sens d'origine), c'est ce qui fonde le réglage, ce qui limite une grandeur. C'est le schéma de l'automatique, référent cybernétique. La seconde acception de la notion a consisté, par transfert de sens de la première, à considérer les systèmes vivants comme des systèmes régulés (l'homéostasie). La troisième acception est celle de la systémique, acception obtenue par transfert du référent cybernétique à l'étude des organisations considérées comme des systèmes. Dans tous les cas, la régulation n'a de sens que par rapport à une valeur de référence. La régulation repose donc sur la référence à deux aspects : un dispositif de comparaison qui sert à évaluer l'écart par rapport à la cible et un dispositif de réduction de l'écart. mais il faut noter, au travers de ces trois acceptions, l'extensivité du concept.

Comme le souligne J.-J. Ducret⁴, « *en psychologie, la notion de régulation a été employée par P. Janet pour caractériser les sentiments comme accélérateurs ou comme freins de l'action (...) Pour J. Piaget, les régulations cognitives, prolongement sur le plan psychologique des régulations biologiques, sont conçues comme un des mécanismes centraux par lesquels les systèmes cognitifs se construisent et se conservent en tant que totalité équilibrée* ». J. Piaget distingue ainsi la régulation proactive qui met l'accent, non seulement sur l'aspect stabilisateur mais également sur l'aspect constructif de la réduction de l'erreur (compensation, développement d'autres comportements) de la régulation rétroactive qui conserve une acception active d'élargissement du système cognitif. La notion de régulation sociale est marquée par l'idée de mise à l'épreuve des liens unissant l'individu à la société qui « *passé par la négociation et la transaction des modalités d'échange et de réciprocité ainsi que par la reconnaissance de choix, de droits, de pouvoir et d'initiatives personnelles qui influencent et changent les systèmes de régularités en renouvelant les enjeux sociaux* »⁵.

La notion de régulation se construit au regard d'une acception non réglementaire de la règle. Elle y est vue comme une formalisation (ou non) des modalités d'instauration d'un ordre souhaitable. Elle fixe les contours du régulier (au-delà duquel se trouve l'irrégulier), de l'ordre (au-delà duquel se trouve le désordre) plus que ceux du permis (au delà duquel se trouve le défendu). L'acceptation de la règle dépend du lieu institutionnel de son exercice (la société, l'organisation, le groupe, etc.). C'est le mode

⁴ J.-J. Ducret, article « régulation », R. Doron & F. Parot (Eds.), *Dictionnaire de psychologie*, PUF, Paris, 2003

⁵ J. Selosse, article « régulation sociale », R. Doron & F. Parot (Eds.), *Dictionnaire de psychologie*, PUF, Paris, 2003

privilegié de l'institutionnalisation (qui ne débouche pas forcément sur l'institution) et donc de la « fondation – refondation » du corps social, la refondation s'instituant au regard de l'évolution de la règle. C'est la régulation qui limite la transgression (ou qui la récupère). Le sous-bassement de la régulation est donc la perspective relationnelle.

Pour les économistes de la régulation, c'est l'ensemble des éléments palliant les déficiences du marché qu'engendrent les effets des monopoles naturels, l'existence de biens publics, la présence d'externalités, et la persistance d'asymétrie d'information. Elle est à la fois le système de règles d'encadrement du marché (l'institution) et la mise en application de ces règles là où les « mécanismes » du marché ne suffisent pas à produire un fonctionnement jugé satisfaisant.

C'est aussi un mode de qualification du fonctionnement des systèmes institutionnels de type « anglo-américain », c'est-à-dire de systèmes qui fonctionnent par référence à la *common law* et non par rapport à des lois comme dans la réglementation qui qualifierait les modes de fonctionnement des systèmes institutionnels héritiers des codes napoléoniens.

A ces différences de signification, viennent s'ajouter des difficultés de traduction et d'interprétation de l'anglais vers le français dans la mesure où, l'anglais *regulation* signifie « réglementation » ou « règlement » dans le contexte culturel « anglo-américain », mais dans une conception où lesdites règles ne sont pas seulement formulées et légalisées par l'Etat.

X. Greffe⁶, un Français, définit la réglementation comme « *l'intervention de l'Etat sur les modalités de fonctionnement du marché (contrôle de l'entrée, des prix ou des quantités), des entreprises (contrôle des taux de profit ou des fonctions de production) ou les consommateurs (contrôle des biens sous tutelle)* ». Pour sa part, J. Bénard⁷, Français lui aussi, définit la réglementation économique comme « *toute intervention directe et contraignante des Pouvoirs Publics (Etat ou Collectivité territoriale) dans l'activité des agents économiques en matière d'affectation des ressources* ». L'OCDE⁸ offre une classification institutionnelle des réglementations en distinguant les réglementations économiques (mesures agissant directement sur les décisions de marché telles que les règles de concurrence, d'entrée sur un marché, de tarification, etc.),

⁶ X. Greffe, *Economie des Politiques Publiques*, Dalloz, Paris, 1994, p. 527

⁷ J. Bénard, « Les réglementations publiques de l'activité économique », *Revue d'Economie Politique*, vol. 98, n° 1, janvier-février 1988, p.1-59

⁸ OCDE, *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation - synthèse*, OCDE, Paris, 1997
Yvon PESQUEUX

les réglementations sociales (qui visent à sauvegarder l'intérêt public dans des domaines tels que la santé, l'environnement, la cohésion économique et sociale, etc.) et les réglementations administratives qui regroupent l'ensemble des formalités au travers desquelles les Pouvoirs Publics collectent de l'information et pèsent sur les décisions économiques individuelles. Il s'agit donc d'organiser des contraintes qui s'imposent aux agents d'une société donnée. Comme acte de coercition, c'est un acte construit au regard de motifs politiques (équité, redistribution, etc.).

Par différence, R. Baldwin & M. Cave⁹, Anglais, définissent la la régulation selon trois acceptions concentriques : comme un ensemble spécifique d'ordres (*a specific set of commands*) ce qui renvoie alors à un ensemble de règles procédurales dont la mise en œuvre et le contrôle sont dévolus à une organisation spécifique, des actions publiques délibérées à visée d'influence (*deliberate state influence*) ce qui recouvre l'ensemble des actions des Pouvoirs Publics visant à influencer les comportements économiques et sociaux et enfin comme un ensemble de formes de contrôle et d'influence sociales (*all forms of social control and influence*) qui comprend l'ensemble des mécanismes (émanant des Pouvoirs Publics ou non) exerçant une influence sur les comportements. Selon cette dernière approche, la plus large (où l'on retrouve l'extensivité de la notion), la régulation peut naître de la volonté de répondre à des objectifs prédéterminés mais également n'être que le résultat émergent d'actions connexes. Cette classification considère la régulation comme une contrainte (*a red light*) aussi bien que comme un mécanisme d'incitation ou de facilitation (*a green light*). C'est en cela que cette notion se rapproche de celle de mode de régulation des auteurs de l'école systémique pour lesquels le mode de fonctionnement d'un système (son mode de régulation) trouve son origine aussi bien dans les règles formelles que dans les règles informelles émanant des interactions entre les acteurs en présence (que ceux-ci soient des acteurs économiques ou non).

La question de la régulation est apparue en Europe avec la décision de construire un marché intérieur unique et de libéraliser les services publics de réseaux bénéficiant d'un monopole national ou local. Pour les instances européennes, il s'agit d'introduire la concurrence dans des secteurs monopolistiques et de permettre à de nouveaux entrants de concurrencer un opérateur bénéficiant d'une position privilégiée du fait de sa situation de monopole public. La régulation a donc pour but d'introduire des conditions « loyales » de concurrence, conditions qui devraient être temporaires jusqu'à

⁹ R. Baldwin & M. Cave, *Understanding Regulation -Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 1999, p. 2

l'installation d'un marché concurrentiel. Mais cette vision se heurte aux « réalités » de marché, car le marché parfait n'existe pas *in concreto*. Les objectifs de la régulation ont donc très vite fait débat dans la mesure où les effets de la déréglementation doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle constants. Ce sont les objectifs de « concurrence durable » qui impliquent l'existence de règles et une surveillance de leur « bonne » application, c'est-à-dire une régulation permanente. D'autre part, la régulation a aussi pour objet de garantir la réalisation d'objectifs d'intérêt général dans un horizon plus vaste que ce qui résulte du jeu de la concurrence « équitable ». L'accès de l'ensemble des résidents (usagers) à un service ou à un bien public à des conditions abordables, la protection de l'environnement, la continuité du service, la sécurité des approvisionnements, l'équilibre et la cohésion territoriale ainsi que la cohésion sociale font également partie intégrante de la régulation applicable à des « services d'intérêt général ».

Pour les « usagers – citoyens », les références à la régulation sont, à terme, porteuses de plus de modifications vers d'autres formes de régulation de la société. Au regard des perspectives de la régulation, les anciennes formes de réglementation dans les secteurs de réseau, internalisées dans le monopole public, plaçaient l'utilisateur dans les conditions d'un contrat déséquilibré en sa défaveur puisqu'il ne pouvait rien négocier. Le service était à prendre ou à laisser dans la proposition faite par l'entreprise dans la mesure où il s'agissait d'un service public. Mais elle permettait l'accès égalitaire au service public du fait d'une péréquation des prix entre activités rentables et activités non rentables (cf. SNCF, que la ligne soit bénéficiaire ou déficitaire, le timbre poste de prix égal pour tous, y compris pour les lettres affranchies pour les DOM, etc.). Avec l'arrivée de nouveaux opérateurs et leur mise en concurrence, l'« usager – citoyen » est transformé en un « client » doté de la liberté de choix de son opérateur. Il est donc passé d'une position passive à une situation active, où il est considéré comme étant devenu un acteur responsable de sa consommation. Il peut théoriquement changer d'opérateur autant de fois qu'il le souhaite en fonction des offres qui lui sont faites, offres qu'il est fortement invité à comparer en permanence. Au sein de l'Union européenne, les potentiels d'inégalités sont corrigés l'existence d'obligations de service public et par celle du service universel pour les services considérés comme essentiels pour vivre « dignement », obligations dont la définition relève de la puissance publique et de la réglementation afin d'assurer la cohésion sociale et territoriale. Mais dans le contexte de la démocratie, la régulation vient poser le problème de son mauvais usage que nul ne peut alors contrôler.

Gouvernance et gouvernementalité

Le recouvrement d'un libéralisme politique par un libéralisme économique conduit aujourd'hui à la construction d'un véritable dogme qui tire sa force du projet d'une utopie de la profusion, d'une confusion des valeurs morales et politiques (celles qui sont associées au « bien » et au « juste ») avec les valeurs économiques (qui sont elles liées au couple « utilité – rareté ») et de la séduction qui opère au travers de l'incantation accordée à la richesse, en liaison donc avec les éléments du dogme. M. Foucault¹⁰ interprète cette trilogie à partir de la « véridiction des marchés », la « limitation par le calcul de l'utilité gouvernementale » et de la « position de l'Europe comme région à développement économique illimité par rapport à un marché mondial », ce dernier aspect étant la prémonition de ce qu'il est aujourd'hui convenu de qualifier de mondialisation.

Parler de gouvernance, c'est aussi nécessairement se référer à une conception du sujet dans l'organisation, conception qui rende « pensable » à la fois la socialité et le gouvernement. Pour préciser ce dont il s'agit, quand on parle de gouvernance, rappelons, avec M. Foucault, le terme de « gouvernementalité » en mentionnant ce qu'il voulait souligner quand il cotait l'apparition de la gouvernementalité au XVI^e siècle. En effet, pour se confronter aux problèmes de pouvoir, contrairement à Machiavel, il met en avant, non pas une problématique de l'ordre mais une problématique du conditionnement. *« Par ce mot de « gouvernementalité », je veux dire trois choses. Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Par « gouvernementalité », j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le « gouvernement » sur tous les autres : souveraineté, discipline ; ce qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs. Enfin, par gouvernementalité, je crois qu'il faudrait entendre le processus ou, plutôt, le résultat du processus par lequel l'Etat de justice du Moyen Age, devenu au XV^e et XVI^e siècles Etat administratif, s'est trouvé petit à petit « gouvernementalisé » »¹¹. L'Etat de justice est celui du développement de*

¹⁰ M. Foucault, « Leçon du 24 janvier 1979 », *Naissance de la biopolitique*, Gallimard – Seuil, collection « Hautes Etudes », Paris, 2004, p. 62

¹¹ M. Foucault, *Dits et Ecrits*, Gallimard, collection « NRF », Paris, 1988, Tome III, p. 655

la loi, l'Etat administratif celui du développement des règles et des disciplines et M. Foucault ajoute, pour le monde moderne, le développement d'un Etat de gouvernement qui est défini par les rapports qui s'établissent entre une masse et un territoire. La gouvernementalité apparaît quand il s'agit de constater l'existence de pratiques politiques calculées et réfléchies. A la suite des travaux de M. Foucault¹², M. de Certeau¹³, reprend la différence entre « appareil » et « dispositif ». La dénomination d'« appareil » désigne des « institutions localisables, expansionnistes, répressives et légales » et celle de « dispositif » tout ce qui vit des institutions et qui permet que se « réorganise en sous-main le fonctionnement du pouvoir : des procédures techniques minuscules jouant sur et avec des détails ». Les appareils rendent compte d'un « système général de domination » et les « dispositifs » des formes de relations de pouvoir qui agissent, non pas directement sur les destinataires mais sur les actions qu'ils entreprendraient de toutes façons. A ce titre, la gouvernance serait l'appareil et l'organisation le dispositif.

La notion de gouvernance

Il est nécessaire de distinguer entre deux conceptions possibles de la gouvernance :

- La restreinte qui confine la question de la gouvernance à la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). On parlera alors de *Corporate Governance*, conception qui confine au départ la notion à un territoire institutionnel limité : la société anonyme cotée. Ce régime de gouvernance se focalise sur la relation « actionnaires – dirigeants » dans la perspective de « gouverner les dirigeants ». Par contre, dans la *Corporate Governance*, il n'est pas discuté, par exemple, de ce qui conduit à choisir entre centralisation et décentralisation des structures organisationnelles puisqu'il s'agit là de réguler les relations entre agents et groupes d'agents organisationnels, ou encore, autrement dit, d'organiser la vie organisationnelle. Ce sont les réflexions de ce type qui vont conduire à la référence à une gouvernance organisationnelle dont l'objet est le « gouvernement de l'organisation » et qui marque l'extensivité de la notion. La gouvernance organisationnelle est considérée comme un ensemble de règles, formelles ou non, venant fonder les comportements des agents organisationnels et les logiques relationnelles intra- et inter- organisationnelles en termes de modalités d'exercice du pouvoir, de modalités de fonctionnement et de contrôle des dirigeants

¹² M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, collection « NRF », Paris, 1975

¹³ M. de Certeau, *L'invention du quotidien, Arts de faire* (tome I), Gallimard, Paris, 1990

tout comme des agents. La gouvernance organisationnelle comprend des aspects tels que la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations, les modes de coordination qui sous-tendent ses diverses activités qui en assurent la cohérence, les modalités de la réduction des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une faible performance, etc.

- L'étendue (on retrouve ici encore l'extensivité de la notion) qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux autres « organisations » et aux institutions, cette conception large de la gouvernance dépassant la conception géographique des territoires pour une dé-territorialisation y compris institutionnelle (*Global Governance*). La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime) sorties de leur cantonnement organisationnel. La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et politique et des règles managériales.

La notion de gouvernance contient l'idée que cette sorte de système juridique (construit sur de la *soft law*) serait susceptible de modeler la « réalité » sociale et politique, le marché compris. Elle justifie donc d'autant l'argument qui consiste à défendre qu'il ne faut donc pas le réglementer. La notion contient en effet l'idée de prescriptions au regard de valeurs (et de croyances).

Il est aussi question de gouvernance dans l'économie de la gouvernance d'O. E. Williamson qui la vise directement dans ses écrits, à partir d'une conception économique de l'agent organisationnel. Sa position est archétypique de la conception dominante en matière de fondement de la gouvernance, c'est pour cela qu'elle sera abordée ici.

Il mobilise l'économie, le droit et la sociologie des organisations pour analyser ce qui détermine la notion qui sera au centre de sa démonstration, celle de coûts de transaction comme génératrice des structures de gouvernance. La structure de gouvernance recoupe à la fois la notion d'organisation de l'autorité tout au long de la chaîne hiérarchique, mais aussi la mise en place de « mécanismes » particuliers de régulation des échanges (dispositifs d'arbitrage, de sanctions et de récompenses par exemple). Le choix entre différents types d'organisations est déterminé sur un critère simple : l'organisation

réduisant les coûts de transaction est préférable à la transaction. Pour lui¹⁴, « *les coûts de transaction constituent l'équivalent économique des frictions dans les systèmes physiques* ». Ils se décomposent en coûts de transaction *ex ante* : coûts d'établissement du contrat (rédaction, négociation et garantie d'un accord) et *ex post*, coûts d'administration des contrats (coûts générés par l'application de clauses inadaptées qui éloignent le contrat de son but initial, coûts de marchandages occasionnés lors de corrections des divergences, coûts de fonctionnement des structures de gouvernance prévues pour résoudre les conflits et coûts d'établissement d'engagements sûrs).

La nature et le montant des coûts de transaction dépendent de trois grands types de caractéristiques : les caractéristiques comportementales, celles de l'environnement et celles des transactions.

La rationalité limitée reprise d'H. A. Simon est une caractéristique comportementale de l'agent. Dans ce contexte, un agent ne choisira pas la solution « optimale », mais la solution « préférable ». Il ne vise pas non plus à maximiser forcément ses gains monétaires, mais pourra intégrer des éléments qualitatifs tels que la reconnaissance de ses pairs ou la recherche d'indépendance.

L'opportunisme (qui s'ajoute à la rationalité limitée) se définit comme la recherche de l'intérêt personnel par la ruse. Il recouvre les comportements « stratégiques » qui « visent une divulgation incomplète ou biaisée des informations afin de « fourvoyer, dénaturer, déguiser, déconcerter ou semer la confusion ». « *Par opportunisme, j'entends une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie* »¹⁵. Ce concept est à rapprocher de deux autres notions classiques des théories des contrats : la sélection adverse, qui recouvre toutes les situations dans lesquelles un individu informé traite avec un autre qui ne l'est pas, et le risque moral, qui apparaît dès qu'un agent n'est pas incité à tenir ses promesses parce que son comportement n'est pas observable par son partenaire. Pour un agent, l'opportunisme, c'est cacher, dénaturer ou déguiser des informations ou transgresser les règles qui ne lui sont pas favorables. O. E. Williamson distingue l'opportunisme *ex ante*, qui traduit une volonté délibérée de tromper son partenaire et l'opportunisme *ex post*, qui se limite à profiter des espaces de flou laissés par le contrat pour adopter une attitude honnête, mais non équitable (appropriation d'une plus grande partie du profit, au détriment du cocontractant). Une des principales préoccupations des contractants sera de se prémunir contre ces différentes formes d'opportunisme par l'organisation d'une gouvernance.

¹⁴ O. E. Williamson, *Les institutions de l'économie*, InterEditions, Paris, 1994, p. 38

¹⁵ O. E. Williamson, *op. cit.*, p. 70

L'incertitude est une caractéristique d'environnement. Il est impossible de prévoir tous les cas possibles car la mise en œuvre des moyens de protection aurait un coût prohibitif et qu'il est impossible de connaître l'évolution de l'ensemble des variables.

A défaut de contrats complets ou de présentations complètes de la transaction, les individus recourent au contrat néoclassique car il admet l'existence de vides dans la planification et la présence d'un ensemble de procédures et de techniques utilisées par les contractants pour créer de la flexibilité en lieu et place de ces vides laissés ou d'une volonté de planification rigide. Ce contrat contient une « zone de tolérance » à l'intérieur de laquelle les agents s'ajustent autour de variables clés tels que les prix et la qualité. L'incertitude conduit donc à rédiger des contrats ne prévoyant pas tous les cas de figures, ce qui ouvre des espaces pour l'opportunisme.

La fréquence et la spécificité sont des caractéristiques de la transaction. La spécificité des actifs est un paramètre essentiel dans le coût de transaction. Un actif est spécifique s'il ne peut pas participer à plus d'une transaction. Il est impossible d'allouer cette ressource à une autre transaction sans augmenter considérablement les coûts. Plus la spécificité des actifs d'une transaction est forte, plus les partenaires seront dépendants les uns des autres. Le risque d'opportunisme devient d'autant plus préjudiciable.

La fréquence des transactions est un autre déterminant des coûts de transaction. Elle peut justifier la mise en place de processus particuliers (des arrangements privés sortant du cadre légal général) qui seront rentabilisés sur le nombre des transactions. De plus, (théorie des jeux répétés) des transactions fréquentes limitent l'opportunisme, puisque l'abus d'un des partenaires a de plus grandes chances d'être démasqué, entraînant ainsi la rupture des transactions.

La combinaison des quatre facteurs (rationalité limitée, incertitude, fréquence et spécificité) détermine des situations types qui, selon O. E. Williamson, induisent des modes d'organisation appropriés à une limitation des coûts de transaction. Il parle de « structures de gouvernance » qui sont « le cadre contractuel explicite ou implicite dans lequel se situe une transaction ».

Pour O. E. Williamson, le marché est un système de prix adressé à des entrepreneurs rationnels, le contrat est une forme hybride entre marché et hiérarchie, venant en quelque sorte donner vie à la hiérarchie et qui, en cas d'échec de son fonctionnement, se termine devant les tribunaux (l'Etat). C'est là que se situent donc, pour cet auteur, les modalités instituant de l'institution, la firme étant une forme institutionnelle supérieure à toute autre forme en termes d'efficience, mis à part le marché.

Les économies de marché s'appuient en conséquence sur trois familles de références qui établissent un tressage entre fonctionnement et dysfonctionnement, le dysfonctionnement étant imputable, quel que soit le référent (marché, firme, Etat) à l'opportunisme des individus et à la nécessité d'une démocratie technique dont l'objet de l'exercice du pouvoir est la réduction des divergences et des oppositions d'intérêts :

- Les marchés marqués par la décentralisation des décisions et une coordination par les transactions. C'est le dysfonctionnement économique du marché qui suscite la firme.
- Les firmes qui sont des organisations aux frontières identifiables dont les formes et les actions conditionnent en quelque sorte le marché par la construction d'un « marché interne » caractérisé par la centralisation des décisions et une coordination par la hiérarchie (coordination « interne » donc).
- L'Etat qui est en quelque sorte « impensé » sauf dans les termes du marché et dans ceux de la firme et où c'est le dysfonctionnement de la firme et du marché qui suscitent l'appareil d'Etat.

C'est le tressage entre ces trois référents qui conduit (ou non) les sociétés à l'équilibre. Les tensions qui opèrent dans ce tressage se réfèrent à deux modalités : la transaction et le contrôle.

O. E. Williamson offre ainsi sans doute la perspective la plus « économique » de la gouvernance, gouvernance inscrite dans le cadre d'une « économie des organisations ». La gouvernance y est alors considérée comme le moyen de construire un ordre au regard du hasard moral qui fonde le comportement des agents organisationnels. Cet ordre est considéré comme pouvant apporter des gains mutuels à partir de la référence majeure faite à la transaction. L'économie de la gouvernance est donc contractualiste et focalise son attention sur la micro-analyse des transactions à l'œuvre au sein des organisations au regard de modes alternatifs de gouvernance tels que le marché, les formes « hybrides » du marché et de l'organisation, l'organisation, les agences, etc. Ce contractualisme offre les conditions de possibilité d'une sophistication infinie dans la mesure où les contrats qui existent sont considérés comme étant des contrats incomplets au regard du postulat de la rationalité limitée des agents et la réduction du désordre inhérent à cette incomplétude. L'incomplétude des contrats est alors considérée comme un problème central en matière d'organisation. Mais l'accumulation des contrats individuels ne vaut pourtant pas comme cela contrat social ! Ce contractualisme relève plutôt d'une idéologie voulant faire du contrat un « fait social total » et recouvrant, en

même temps, un propriétaire dont l'objectif est, pour sa part, de faire aussi du droit de propriété un « fait social total ».

L'intégration verticale, c'est-à-dire le choix de faire plutôt que d'acheter tient alors lieu de question centrale et toutes les autres formes de contractualisation sont considérées comme des variations sur ce thème. L'économie de la gouvernance considère l'organisation comme une structure de gouvernance focalisée sur la gestion des coûts de transaction dans un objectif de maximisation de l'efficacité et dans une forme de nostalgie perpétuelle du marché. En parlant d'agent organisationnel, il est possible de mettre l'accent, non sur sa dimension économique comme cela est postulé par la théorie de l'agence, mais sur sa dimension sociologique considérée dans les catégories d'une sociologie des organisations. L'économie institutionnelle de la gouvernance est donc aussi, en quelque sorte, une sociologie du pouvoir.

Les contours de la gouvernance ne sont sans doute pas possibles à étudier sans se référer à un « esprit » de la gouvernance, forme de ré-actualité de « l'esprit des lois » de Montesquieu. Il s'agirait de tresser trois logiques, une logique politique, une logique juridique et une logique managériale, la gouvernance venant puiser au cœur de ces trois sources.

	Logique politique	Logique juridique	Logique managériale
Légitimité	Raison d'Etat	Légalité des procédures	Efficience des actions
Primauté	des motifs	des buts	des objectifs
Priorité à	l'action politique	structures juridiques	adaptation aux changements, à l'innovation
Mode de raisonnement	pouvoir et autorité	analytique, déductif	synthétique, téléologique, conséquentialiste
Conception de fonctionnelle	conformité aux	ouverte sur son	

l'organisation		lois	environnement, adaptation continue
Pouvoir	hiérarchique	obéissance	délégation, initiatives, incitations, négociations
Contrôle	<i>a posteriori</i>	conformité	sur les résultats, « boucle » de contrôle
Contrainte	égalité, territorialité, traitement de masse	réglementaire	pilotage, développement organisationnel

Pour effectuer une forme de synthèse permettant d'entrer dans les figures organisationnelles de la gouvernance à partir d'un « esprit de la gouvernance », on pourrait, à l'instar de F. Palpacuer¹⁶, mentionner l'existence de trois grands types de modèles organisationnels de la gouvernance, correspondant eux-mêmes à trois développements actuels de la théorie des organisations :

- Le modèle financier qui, au regard d'une micro-analyse des transactions, poursuit l'objectif de l'action efficiente en se focalisant sur des traits tels que faire soi-même ou acheter, assurer la liquidité du capital par arbitrage continu entre les capitaux propres et les emprunts de différentes natures, le contrôle des dirigeants par les actionnaires, etc.
- Le modèle du consensus venant légitimer la perspective du volontarisme managérial sur la base de la référence à des « parties prenantes ».
- Le modèle de la gestion des contradictions qui acte l'irréductibilité des contradictions à l'œuvre dans les organisations, faisant de ces contradictions et de leur gestion un véritable « moteur » de l'agir organisationnel. Il en va, par exemple, de tensions telles que l'innovation (ou le changement) et la stabilité, la créativité et les routines organisationnelles, etc. sur la base de la référence à des conventions.

¹⁶ F. Palpacuer, Globalization and Corporate Governance: Issues for management researchers, *Society and Business Review*, vol. 1, n°1, 2006

La gouvernance comme signe de l'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes »

Le problème de l'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes » consiste, face à la position des uns pour qui l'entreprise serait le lieu privilégié de « l'horreur économique » d'où la négation de la notion même d'entreprise citoyenne de défendre que, face à la morale et à la politique en crise à travers des institutions traditionnelles, on aurait la chance de constater la présence d'entreprises capables de créer de nouvelles valeurs ou d'en retrouver d'anciennes injustement oubliées. L'entreprise pourrait ainsi montrer à la communauté ce qu'elle fait « réellement » en participant à la définition du « Bien Commun ». Poser les problèmes en ces termes conduit à réintroduire les catégories de la philosophie politique dans un domaine, l'organisation, dont elles étaient absentes. Il s'agit donc de savoir si, en termes de gouvernance, l'éthique des affaires comme éthique appliquée s'impose comme une moralisation du fonctionnement des organisations en tant que mise en oeuvre de règles impératives qui dictent les modalités de la gestion des hommes et des biens. C'est sa concrétisation dans le « moment libéral » qui vient poser des problèmes inédits exprimés au travers de la référence à la gouvernance. C'est aussi en dualité de la notion de souveraineté que se pose la question de la citoyenneté. Elle tire en effet sa substance de la vocation d'une entité à exprimer sa position et son affiliation dans le cadre de l'exercice de la souveraineté. Donc, à partir du moment où l'on reconnaît l'entreprise comme étant un territoire institutionnel, c'est à ce moment-là seulement que l'on peut parler d'entreprise citoyenne au-delà de la simple métaphore.

La représentation de l'entreprise comme collectif risqué mais sur la base de risques observables et gérables « déborde » du cadre comptable et juridique qui constituait jusqu'ici la représentation sociale qui était la sienne. L'entreprise comme archétype de toute organisation sociale est alors considérée comme un collectif ayant des obligations énonçables dont le respect est observable dans les relations qu'elle tresse avec de multiples agents sociaux. C'est ce qui en constitue la souveraineté et donc qui donne corps à sa citoyenneté.

Régulation, coordination et adaptation dans le marché opèrent sur la base d'une référence à la division du travail (spécialisation de chaque individu en fonction de ses intérêts et de ses compétences) qui génère la socialité de façon « objective », la division du travail induisant l'échange. Elles légitiment également la référence à une « économie

de la gouvernance ». L'Etat comme mode de gouvernement des citoyens est, pour les tenants du libéralisme politique, un Etat « efficace » aux dimensions les plus réduites possibles. C'est le cas pour l'Etat-Gendarme dans le cadre d'une conception « négative » d'un Etat libéral qui limite, pour le « Bien Commun » l'expression des intérêts individuels par l'exercice de fonctions régaliennes et, éventuellement, l'adjonction d'une activité d'enseignement comme mode de construction et de diffusion des savoirs s'il s'agit d'une conception « positive » d'un Etat libéral qui participe alors activement à la construction du « Bien Commun ». Or le marché, tout comme les tenants de la démocratie libérale, se réfèrent, en termes de justice, à un idéal, celui de la concurrence en termes économiques pour le marché et celui de transparence dans la démocratie libérale. C'est au nom de la mise en œuvre des conditions propres à assurer l'équité par la transparence que le libéralisme vient contester la règle comme mode de gouvernement en intervenant ainsi sur la question de la Raison d'Etat et en permettant la « con-fusion » entre un libéralisme économique et un libéralisme politique.

La « nouveauté » de la fin du XX^e siècle se caractérise par une « économisation » croissante de la pensée politique. En outre, les technologies de l'information et de la communication sont venues offrir un support matériel de la gouvernance des marchés et des organisations au nom de la transparence de l'information. L'usage des TIC conduirait alors non seulement à un changement de forme dans l'exercice du politique au concret (fondant alors la référence à la gouvernance) mais aussi à un changement de nature de l'Etat administratif au regard du critère d'efficacité. Pour la première fois, le marché théorique se trouve confronté à la possibilité d'une réalisation pratique de ses conditions. Les marchés qui servent de référence sont les marchés financiers avant qu'Internet conduise à proposer le même idéal sur les autres marchés, ceux des biens et des services, services publics compris. C'est en effet par référence à la valeur financière que naît l'actualité du thème de la gouvernance, l'activisme actionnarial servant alors de matrice à la démocratie. Cette valeur financière (avec le cours des actions comme exemple privilégié) constitue le signal d'information de référence en termes de gouvernance du marché des titres représentatifs de l'entreprise au sein d'un marché considéré comme juste et dont les conditions matérielles sont celles de la concurrence, conditions étant considérées comme étant garantes de l'équité de la situation.

Par rapport aux trois modes de la gouvernance (régulation, coordination, adaptation), la régulation « juste » du marché est la première à être mise en exergue, la coordination sans recours aux règles donc « transparente » en est la seconde. La troisième, l'efficacité en termes d'adaptation apparaît maintenant. Sur les marchés financiers, la valeur

financière est à la fois information ponctuelle et potentielle. Elle tiendrait compte des anticipations ce qu'aucun mode de gouvernance ne permettait jusqu'ici. Les fonds de pension sont considérés, par exemple, comme jouant un rôle d'arbitrage entre les intérêts des générations « mieux » (du moins en termes de marché) qu'aucune solidarité familiale ou d'Etat n'avait pu le faire jusqu'ici puisqu'il s'agit d'une justice « indépendante » et d'un principe général de justice pouvant donc être considéré comme universel. Ils justifient ainsi leur bien fondé en référence à une « vie bonne » qu'aucun autre mode gouvernance ne serait en théorie susceptible d'apporter.

Les contours du « moment libéral »

Le « moment libéral » pose le problème du passage du « vivre dans » le cadre d'un Etat souverain (perspective classique à la philosophie des Lumières qui cherche à articuler démocratie et liberté au travers de la référence à la loi universelle et à la souveraineté du peuple) au « vivre avec » les autres (perspective du « moment libéral » qui reprend les idées libérales de soustraire l'individu à toute soumission, d'articuler l'universalité de la loi avec le « particulier » des intérêts et de conférer un tiers pouvoir au Juge ce qui crée une tension entre les droits et la loi). L'opinion issue du « social » y trouve alors sa place à côté de principes « naturels » (car ils ne se discutent pas) et de la loi issue du pouvoir politique. C'est la référence à l'opinion qui fait entrer en scène à la fois la société civile et le jugement social, éléments que l'on retrouve au cœur de la notion de gouvernance. La gouvernance repose en effet sur la référence à l'expression d'un jugement social qui embrasse à la fois la forme de l'exercice du gouvernement et le fond, c'est-à-dire le résultat des actes de gouvernement. De plus, la gouvernance privilégie le jugement sur la forme (objet des preuves empiriques « périmétrées ») par rapport au jugement sur le fond car le résultat des actes de gouvernement se matérialise plus difficilement.

Tentons de comparer les éléments du « vivre dans » et du « vivre avec » :

« Vivre dans »	« Vivre avec »
Philosophie des Lumières	Philosophie libérale
J.J. Rousseau & E. Kant	Hobbes, Locke
La démocratie représentative et la liberté	La démocratie participative et l'expression des intérêts des communautés
La loi, sa genèse, sa validation, son application	La norme et l'expression des intérêts

La loi est universelle, territoriale,
et sanctionnée

Auto-édiction, auto-
régulation (exemple : quel
montant de taxes verser à
l'Etat ?)

La justice comme institution

La justice comme
production (jurisprudence)

Le sage (figure du Sénat romain)

L'expert

Le juge

Politique, Morale

Ethique, Politique

Le « moment libéral » est en effet corrélatif d'une modification de la question du politique. Au thème du « vivre dans » posé par la philosophie des Lumières dans la lignée de la pensée Grecque, en particulier avec Aristote, se substitue le thème du « vivre avec » (les autres) qui se trouve au coeur de la pensée libérale. On peut illustrer cette distinction en se référant aux utopies qui lui sont associées comme avec la figure de Robinson Crusoë quand il s'agit pour lui de « vivre avec » Vendredi (au service de « ses » intérêts) et non pas de le comprendre. La dimension éthique est ici fondamentalement liée à une dimension politique.

Le « vivre dans » s'articule autour du concept de loi vu tout autant dans le contexte de sa genèse (qui émet les lois ?), celui de sa légitimation (le vote démocratique) que celui de son application (l'Etat et son appareil). Le « vivre avec » prend l'individu et l'expression de sa liberté comme point de départ. Au concept de loi correspond celui de norme, c'est-à-dire une auto-édiction de règles par un groupe social indépendamment de sa représentativité politique mais sur la base du critère d'efficacité, les normes allant dans le sens de l'expression de la liberté des individus au regard de leurs intérêts dans le cadre général d'un Etat-gendarme qui vient fixer les règles du jeu de l'expression de ces intérêts. La question du politique laisse place à la question éthique. Dans sa version contemporaine, à la figure du sage matérialisée par le Sénat romain vient se substituer la figure de l'expert. A la question du « juste » vient également se substituer celle du « vivre bien » lu sous son aspect matériel à partir de la primauté accordée à l'activité économique. La gouvernance marque alors la tension qui opère entre la « main invisible » du marché et la communauté reconnue au nom du critère d'efficacité comme l'échelon légitime.

Le « moment libéral » se caractérise aussi par des recouvrements entre :

- Un libéralisme politique « traditionnel » qui met en avant le principe de liberté, c'est-à-dire l'articulation entre l'universalité de la loi et l'expression des intérêts particuliers,
- Un libéralisme économique, celui formalisé par A. Smith à partir d'une philosophie politique et morale construite sur la base des sentiments moraux, qui met en avant la liberté d'expression des intérêts et qui trouve sa concrétisation actuelle dans la notion de « mondialisation »,
- Un utilitarisme formulé au XIX^e par J. Mill sous sa version actuelle, qui ne confère de valeur qu'à ce qui est utile et légitime la distinction « théorie » (accessoirement utile) et « pratique » (fondamentalement utile),
- Un positivisme qui accorde un contenu de valeur au déterminisme technique, et qui, du fait du soupçon de la science et de la technique (cf. la bombe atomique), a conduit à substituer sémantiquement le terme de technologie à celui de technique à partir de la référence à l'entreprise,
- Un pragmatisme qui est une doctrine qui prend pour critère de vérité le fait de réussir pratiquement mais envisagé ici sous l'angle de la réussite matérielle,
- La légitimité accordée au capitalisme qui est une pratique économique ancienne, née au XIV^e et XV^e siècle dans sa version moderne comme ordre politique et s'appliquant aujourd'hui au monde entier, donc dans la perspective d'une idéologie mondialiste.

Le « moment libéral » se caractérise à la fois comme une idéologie mais aussi comme une forme de gouvernance qui fait avec une « réalité » sociale qui possède ses propres caractéristiques. C'est ainsi que le considère M. Foucault¹⁷ qui met en avant la tension propre à l'intervention de l'Etat (« négative » pour « empêcher de... », « positive » pour « faire) comme point focal des analyses libérales. Ce « moment libéral » s'inscrit à la fois en continuité et en décalage avec la tradition libérale anglaise et américaine.

Cette tradition libérale peut en effet être considérée comme ayant été « mise à mal » par les contestations suivantes :

- Celles qui sont issues du libéralisme libertaire et du libéralisme communautarien, deux perspectives du libéralisme contemporain qui reconnaît la légitimité des droits des individus et des communautés et donc l'existence de « biens communs différenciés » distincts d'un « Bien Commun » général,
- Celles qui sont issues du néo-conservatisme qui visent les excès de démocratie liée à la « surcharge » relevant de la multiplicité des droits nouveaux associés à l'expression libérale des communautés,

¹⁷ M. Foucault, *op. cit.*, Tome IV
Yvon PESQUEUX

- Celles qui sont issues du néo-libéralisme et qui prônent la substitution des catégories du marché à celle d'un Etat de redistribution,

Mais, dans les trois cas, le point focal de la critique est le même : c'est le problème de la démocratie représentative au regard du jeu de rapports sociaux dominants considérés comme « trop » contestables.

- Celles du républicanisme civique sur la base de trois aspects : l'existence d'un « Bien Commun », la vertu civique qui est fondée par référence à la société civile et la réduction de la corruption. Le républicanisme civique conduit à mettre en avant des catégories déontologiques pour critiquer les perspectives individualistes et utilitaristes mais sans le « contrat social ». La contestation vise ainsi l'organisation vue comme l'agglomération d'individus se réunissant pour leur bénéfice commun dans le cadre d'une société. Les catégories néo-libérales se trouvent finalement être contestées plus radicalement au nom du républicanisme civique qui propose de reconnaître la priorité à un « Bien Commun » au regard du caractère atomiste de la conception libérale de l'individu. Il y a ainsi place aux mérites (cf. A. MacIntyre¹⁸) et à l'idée « d'engagement constitutif »¹⁹.

C'est le *mix* de tous ces éléments qui se trouvent être constitutifs du « moment libéral ».

C'est ce qui conduit la référence à la gouvernance comme nécessaire et problématique. La primauté accordée aux éthiques appliquées et plus spécifiquement à l'éthique des affaires émerge avec la « crise des lois » dans le contexte actuel de la mondialisation et de la déréglementation qui l'accompagne. Il ne s'agit pas véritablement de la réponse à une demande sociale mais d'introduire des normes dans la logique du marché. La gouvernance apparaît ainsi comme une instance de régulation entre les demandes sociales qui s'expriment sur le marché et comme une réponse à une demande de valeur qui ne peut s'y exprimer. La norme tend à se substituer à la loi et devenir un mode de régulation pour des cas particuliers et le juge un régulateur des équilibres sociaux, enjeu du *lobbying*, instance devant se positionner par rapport à d'autres organes de régulation (de type CSA, ART, etc.) venus constituer, sur la base de la légitimité accordée à l'expertise et à l'efficacité, un lieu de déconcentration de la législation. Le jeu du juge et de ces organes conduit à légiférer dans l'éthique, à édicter des normes sans normes et induit d'autant plus les dirigeants d'entreprise à édicter les leurs propres. Et c'est tout cela qui conduit à la gouvernance comme « production » du « moment libéral », sorte de

¹⁸ A. MacIntyre, *Après la vertu*, PUF, collection Léviathan, 1997

¹⁹ M. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1982

rempart contre l'anomie à laquelle le « sujet » serait autrement confronté du fait de l'injonction paradoxale à « vivre ses valeurs » en tenant compte de celles des autres.

Privatisation et « moment libéral »²⁰

Les tensions qui opèrent aujourd'hui entre logique marchande et non marchande, pour prendre un terme générique plus vaste que ce qui concernerait une réduction du propos aux services publics, sont aujourd'hui majeures. Elles interfèrent avec une autre logique, qui est celle de la frontière « public – privé » même s'il existe une zone commune importante aux deux problématiques. Il est donc à la fois nécessaire de se poser la question d'un cadre d'analyse de la privatisation mais aussi de souligner le flou terminologique du domaine avant de noter l'importance de la créativité du « moment libéral » en matière de formes juridiques institutionnalisées propres à lui servir de support.

La dualité « organisations marchandes – organisations non marchandes »²¹

Les lieux communs bâtis sur la dissociation « organisations non marchandes – organisations marchandes » indiquent deux poncifs :

- L'inefficacité supposée des organisations non marchandes, terme générique comprenant les services publics et les entreprises publiques (par comparaison implicite avec les organisations marchandes). Ce poncif, plus ancien et argumenté, souvent en termes polémiques, vise donc les organisations non marchandes (ONM), et plus particulièrement les services publics décriés comme inefficaces, mal gérés et mal contrôlés. Ce constat de carence appellerait, selon les contempteurs de ces structures souvent étatiques, leur privatisation ou, pour le moins, leur mise aux normes à l'aune des critères de management et de gouvernance des entreprises, critères synonymes de modernité. Tour à tour, les grands monopoles publics dans le domaine des infrastructures d'énergie et de transport, puis les organismes de recherche et de formation, le logement, la santé, la culture, voire la sécurité... sont incités à adopter des modes d'organisation, de fonctionnement et de régulation s'inspirant de ceux des entreprises soumises aux contraintes des marchés des biens et services d'une part et des marchés de capitaux d'autre part.

²⁰ Nous remercions S. Daumer, auditeur de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation » du CNAM pour des éléments de ce texte

²¹ Les éléments de ce texte ont été repris de « L'articulation marchand – non marchand au cœur du débat sociétal – Jalons pour un nouveau paradigme en management », 3^o Congrès de l'ADERSE (Association pour le Développement de l'Enseignement et de la Recherche en Responsabilité Sociale de l'Entreprise), Lyon, France, 18-19 octobre 2005, en collaboration avec Jacques Igalens et Roland Perez

- L'inhumanité des organisations marchandes au regard de leur logique de l'efficacité lue sous une représentation financière aujourd'hui (cf. V. Forrester²²). Ce poncif, plus récent et provenant d'autres cercles de l'opinion, vise au contraire les organisations marchandes (OM), c'est-à-dire les entreprises – définies comme les agents économiques en position d'offres sur les marchés primaires de biens & services – et les institutions qui leur sont dédiées (y compris les marchés eux-mêmes). La critique qui leur est adressée est fondamentalement différente, voire opposée à la précédente. Ce n'est pas leur efficacité qui est en cause, mais, pourrait-on dire, leur trop grande efficacité : à force de vouloir augmenter la rentabilité des capitaux engagés et, dans cette perspective, de comprimer leurs coûts afin de dégager des marges, les entreprises, notamment les multinationales, n'en finissent pas de se restructurer, de redéployer leurs portefeuilles d'activités, leurs sites de production, leurs réseaux d'achats et de sous-traitance... sans considération particulière tant vis-à-vis des salariés concernés que, dans bien des cas, des autres agents économiques et des écosystèmes dans lesquels elles opèrent. Aussi, des appels à la « responsabilité sociale de l'entreprise » (RSE) se sont faits de plus en plus pressants, notamment pour prendre en compte la possibilité pour les générations futures de pouvoir vivre dans un environnement naturel et humain non dégradé, objectifs diffus rassemblés sous le vocable de « développement durable ». D'où la tension qui opère entre la rationalisation attendue des organisations non marchandes et l'humanisation attendue des organisations marchandes.

Mettre face à face des organisations non marchandes et des organisations marchandes, c'est « pointer » un critère qui permette de les distinguer en termes d'activité : il s'agirait de la (ou des) mission(s) pour ce qui concerne les premières et d'un *business model* pour ce qui concerne les secondes. A cette diversité de missions correspond une diversité encore plus grande des ONM concernées : selon les pays et les époques, certaines de ces missions sont assurées par des organismes publics (dépendant de l'Etat ou de collectivités locales), d'autres par des organismes privés, eux-mêmes de toutes tailles et de diverses formes : depuis le club de boules local regroupant un groupe d'amis bénévoles aux grandes ONG de type WWF ou Greenpeace intervenant dans le monde entier avec les moyens et le professionnalisme d'une entreprise multinationale. L'entreprise et les autres ONM se trouvent alors incarner la performance dans leur capacité à gérer de façon efficace les processus conduisant à la production de biens et de services alors que l'Etat se doit d'exposer les biens publics qu'il gère aux logiques de l'efficacité (cf. l'eau et l'énergie).

²² V. Forrester, *La dictature du profit (une étrange dictature)*, Livre de Poche, Paris, 2001
Yvon PESQUEUX

Mais malgré la dénomination commune d'organisation, s'agit-il de quelque chose de comparable ou bien de quelque chose de différent dans leur nature ? Quelles sont alors les conditions de possibilité du passage du statut d'ONM (critique) à celui d'OM (considéré comme enviable dans les catégories du « moment libéral » ?

La séparation OM-ONM est en effet beaucoup moins tranchée qu'il n'y paraît :

- Tout d'abord parce que certaines activités sont, selon les options de systèmes retenues par chaque pays, confiées à des OM, ou à des ONM, voire à un système mixte. C'est le cas de d'activités comme la formation, la santé, l'art, le sport, etc. La tendance constatée depuis de nombreuses années dans plusieurs pays se caractérise par une extension du champ d'activité des OM par rapport à celui des ONM. C'est ce qui fait débat.
- Ensuite, parce que les ONM, même si leur produit principal est non marchand, interviennent dans le monde marchand *via* les achats de biens et services nécessaires à leur activité. Si ces achats sont insignifiants pour beaucoup d'ONM, il en va pas de même pour d'autres, non seulement les grandes ONG comme le WWF, mais surtout les ONM publiques, comme les hôpitaux, les universités, les maisons de retraites, etc. qui ont souvent un poids économique significatif dans leurs environnements locaux respectifs.
- Enfin et peut-être surtout parce que OM comme ONM génèrent des effets induits, tant internes qu'externes, positifs ou négatifs, marchandisables ou non, qui peuvent se révéler, à plus ou moins long terme, des aspects majeurs.

L'organisation s'inscrit dans deux « postures » *a priori* distinctes :

- La première est celle de « l'ingénieur » qui tend à appliquer aux organisations humaines, la même démarche que celle qu'il appliquerait à des systèmes techniques (construction d'un pont, lancement d'un satellite, etc.), c'est-à-dire une démarche d'*engineering*, rationnelle, cartésienne, distanciée par rapport à son objet, mettant en œuvre une séquence de type « prévision – programmation – budgétisation – réalisation – contrôle – évaluation - correction éventuelle ». Ceci a conduit à la constitution d'un des deux modèles « canonique » de l'organisation : la représentation de l'organisation comme un processus (ou un ensemble de processus)²³.
- La seconde est celle de « l'agent organisationnel », inséré lui-même dans l'organisation qu'il est chargé de gérer / manager, en relation à la fois avec les autres

²³ Y. Pesqueux, *Organisations – Modèles et représentations*, PUF, Paris, 2002
Yvon PESQUEUX

membres de l'organisation, avec les autres organisations et institutions socio-politiques, notamment avec celles dont il dépend *via* le régime de gouvernance qui le concerne. Les démarches sont cette fois plus subjectives, impliquées, émergentes parfois heuristiques, selon des processus dits de « co-construction » ou de « stratégie chemin faisant »²⁴.

On retrouve là la question des critères :

- S'il s'agit d'« organisation », les organisations, marchandes ou non, se caractériseraient par la primauté d'un modèle économique (d'allocation des ressources à des activités pour construire des prestations) et d'un régime de gouvernance (considérée ici comme un ensemble de règles, formelles ou non, venant fonder les comportements des agents organisationnels et les logiques relationnelles intra- et inter- organisationnelles en termes d'exercice du pouvoir, de modalités de fonctionnement et de contrôle des dirigeants tout comme des agents). Il se pose donc la question de la plus ou moins grande adéquation entre le modèle économique et le régime de gouvernance, objet des « sciences des organisations ».
- Si ce n'est pas le cas, les organisations non marchandes relèvent clairement du domaine de l'institution dont la compréhension du fonctionnement relève des « sciences administratives ».

C'est bien la représentation qui faite de l'adéquation du modèle économique et du régime de gouvernance qui « tirera » plus ou moins fort vers la substance institutionnelle ou vers la substance organisationnelle.

La difficulté est celle de la référence à un cadre conceptuel qui permette de fonder l'existence d'effets internes et externes et de les évaluer. Mais qualifier des effets (directs ou induits) d'internes ou d'externes consiste à se référer à une frontière implicite (ou explicite) de l'organisation au regard de son environnement.

Les effets induits par le fonctionnement des organisations

Une organisation génère deux types d'effets :

- Les premiers, que nous appellerons « effets directs » (ou « primaires ») sont représentatifs de l'activité de l'organisation et sont liés aux finalités qui sont les siennes. Ainsi certaines organisations, les OM ou entreprises, produisent des biens et services marchands divers (produits agricoles, biens manufacturiers, services, etc.). D'autres, les ONM, produisent des « biens publics » offerts en principe à tous

²⁴ M.-J. Avenier (Ed.), *La stratégie « chemin faisant »*, Paris, Economica, 1997
Yvon PESQUEUX

(sécurité, infrastructures de transports, etc.) ou des « biens clubs » réservés aux membres qui font partie dudit « club » (ex : associations sportives, artistiques, culturelles, etc.).

- Les seconds, que nous appellerons « effets induits » (ou « secondaires »²⁵) sont ceux qui ne sont pas directement représentatifs de l'activité et des finalités de l'organisation, mais qui, cependant, apparaissent pour plusieurs raisons :
 - soit en fonction de l'activité : ils constituent en quelque sorte une « production jointe » à la production principale, pas forcément dans le même sens (et même pas forcément évaluable).
 - soit en fonction d'autres facteurs, généraux ou contingents, non directement liés à l'activité de l'organisation. Ainsi des événements positifs ou négatifs (crises) peuvent se produire au sein de l'organisation, comme dans tout ensemble humain, sans relation immédiate avec l'activité. En particulier, le temps est, en lui-même, un facteur d'évolution des organisations et, plus généralement, des systèmes socio-techniques en fonction des processus de vieillissement, d'obsolescence ou d'entropie que ces systèmes peuvent connaître.

Si les effets directs peuvent être marchands ou non marchands, il en va de même des effets induits. Mais, alors que les premiers caractérisent, par définition, la nature - OM, ONM ou mixte - des organisations concernées, les seconds ne sont pas spécifiques à une catégorie d'organisation. Une OM, qui produit des biens & services marchands, peut générer des effets induits dont certains seront de type « marchand » – et donc intégrables à son modèle économique – et d'autres de type « non marchand ». De même, une ONM qui « produit » des services non marchands, peut elle aussi, générer des effets induits dont certains seront marchands et d'autres non²⁶.

Comme on le voit, la distinction OM-ONM tend à se complexifier dès que l'on va au-delà de la constatation des effets directs, pour prendre en compte les effets induits. Ces derniers représentent, pour utiliser une image classique, la « face immergée » du fonctionnement des organisations dont les effets directs représenteraient la « face émergée ».

²⁵ les termes « directs-induits » ont été préférés à « primaires-secondaires » pour ne pas donner à penser que ces derniers sont secondaires au sens de « négligeables », alors qu'ils sont parfois d'une importance majeure

²⁶ Cette analyse s'inscrit dans le champ des sciences de gestion, mais rejoint d'autres analyses menées dans d'autres champs disciplinaires notamment la sociologie, cf les travaux récents sous la direction de J.-L. Laville (Ed.), *Dictionnaire de l'autre économie*, Editions De Boeck, Bruxelles, 2005 et ceux du MAUSS : cf A. Caillé, *Don, intérêt et désintéressement*, Paris, Bibliothèque du MAUSS, 1994, (2^e édition 2005) et V. A., « Une théorie sociologique générale est-elle possible ? » *Revue du MAUSS*, Editions La Découverte, n° 24, Paris, 2^e semestre 2004

Les effets induits externes n'expriment pas directement la finalité de l'organisation, mais sont induits, soit par l'activité exercée, soit par toute autre cause et peuvent être de type marchand ou non marchand, que l'organisation concernée soit elle-même une OM ou une ONM

Les effets induits externes marchands n'ont pas le même statut selon le type d'organisation :

- Pour une OM, ils apparaissent « naturels » et s'intègrent dans son modèle économique. La théorie micro-économique de la firme exprime bien cette intégration : la firme offre sur le marché des biens et des services correspondant à ses activités. Pour cela, elle est amenée à acheter d'autres biens et services (matières premières, énergie, biens d'équipement, services divers, etc.) et à intervenir sur le marché du travail, l'ensemble constituant sa fonction de production, elle-même au cœur de son modèle économique. Depuis longtemps, les responsables d'entreprises, comme les économistes industriels et les personnes en charge du développement économique, savent que le poids d'une entreprise ne se mesure pas seulement sur les marchés sur lesquels elle offre ses produits, mais aussi sur tous ceux sur lesquels elle intervient d'une façon significative.
- Pour une ONM, il en va de même, bien que les finalités de l'organisation soient distinctes. Toute ONM a besoin, pour accomplir ses missions, de diverses ressources dont la plupart doivent s'inscrire dans l'univers marchand. Pour les établissements d'une certaine taille, ces achats (équipements, énergie, fournitures, etc.) ainsi que les possibilités d'emploi qu'elle offre, peuvent représenter des débouchés importants pour les acteurs économiques susceptibles d'y répondre.

Les effets induits externes non-marchands (les « externalités ») nous ramènent sur un terrain familier, celui dits des « externalités », concept bien connu en analyse économique (cf. les travaux fondateurs de T. Scitovsky, 1954²⁷ ; J. Meade, 1953²⁸ ; R. H. Coase, 1960²⁹). Ce concept classique peut être mis à profit pour exprimer la distinction entre OM et ONM. Les OM, en principe, ne devraient pas se soucier des externalités, par définition même de ces dernières, les situant dans l'univers des

²⁷ T. Scitovsky, « Two Concepts of External Economics », *The Journal of Political Economy*, April 1954, p. 153-155

²⁸ J. E. Meade, « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation » *Economic Journal*, March 1953, pp 54-67

²⁹ R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988 (traduction française, Editions Diderot, Paris, 1997). Ce recueil contient les articles sur « la nature de la firme » (1937), « la controverse autour du coût marginal » (1946) et « le problème du coût social » (1960).

relations hors marché. De ce fait, la littérature managériale s'est, jusqu'à une époque récente, peu soucieuse de ces effets externes³⁰. En pratique, il n'en est souvent rien, les OM mettant en œuvre, en fonction des situations qui se présentent, des comportements contrastés vis-à-vis des différents types d'externalités rencontrées³¹ sauf à partir du moment où elles prennent une dimension politique telle qu'elles sont susceptibles de nuire à la réputation. Les ONM, au contraire, sont très concernées par les externalités qui sont souvent consubstantielles à leur mission, laquelle correspond le plus souvent à « produire » des biens publics (ou des biens clubs) générateurs d'externalités positives actuelles ou potentielles ou, en sens contraire, à corriger des externalités négatives actuelles ou potentielles.

Les effets induits internes touchent toute organisation – qu'elles soient OM ou ONM – du fait même de son activité et parfois sans corrélation directe avec celle-ci. Ils peuvent être considérés comme « positifs » ou « négatifs » selon l'impact qu'ils ont, à plus ou moins long terme, sur l'organisation concernée. Sous réserve d'une discussion plus approfondie, l'impact positif ou négatif de effets induits internes peut, le plus souvent, être identifié

Les effets internes positifs sont liés au fonctionnement organisationnel lui-même. La littérature académique, notamment la théorie de la firme, s'est progressivement saisie de cette évidence et lui a donné un cadre interprétatif de plus en plus rigoureux : approches en termes d'auto-organisation (Ecole de Palo-Alto, J.-L. Le Moigne, E. Morin), de l'apprentissage organisationnel (H. A. Simon, R. M. Cyert & J. G. March), de la « cinquième dimension » (P. Senge), d'« organisation apprenante » (C. Argyris & D. A. Schon, Zarifian), d'*organizational capabilities* (A. D. Chandler, E. T. Penrose³²), de *Knowledge-based Management* (D. Grant, I. Nonaka & T. Takeuchi).

Des effets internes négatifs existent dans la mesure où les effets internes induits par le fonctionnement organisationnel ne sauraient être seulement positifs, même si les analystes et les chercheurs ont eu plutôt tendance à les étudier pour mettre en valeur les « boucles vertueuses » que les agents concernés, au premier plan desquels les managers,

³⁰ Une exception est constituée par A-C Martinet, « Externalités et comportements stratégiques », *Economie appliquée*, vol. 34, n° 1, 1981, pp 61-88 et par les travaux de l'ISEOR

³¹ R. Pérez, « Management des externalités et structuration internationale des espaces: Application aux firmes et IAA dans l'espace méditerranéen », Colloque EMMA *Relations économiques internationales et recomposition des espaces* Madrid, 04/06/04 (actes sur site)

R. Pérez, « Développement durable et globalisation : fondements conceptuels et application à la stratégie des multinationales agro-alimentaires », Colloque AIE2A/SCAE, *Développement durable et globalisation dans l'agro-alimentaire*, Québec, 23/08/04

³² E. T. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, J. Wiley, New York, 1959

s'essaient à mettre en œuvre. Les effets internes sont négatifs s'ils se traduisent par des dysfonctionnements, des tensions, des crises pouvant aboutir à un éclatement de l'organisation, voire à sa disparition. Si cette dernière n'est pas plus fréquente, c'est que nombre d'ONM ne sont pas soumises aux mêmes procédures de contrôle que les OM (droit commercial) et que, pour ces dernières, les opérations de « fusions – acquisitions » masquent souvent et / ou remplacent une procédure de quasi-faillite. Par ailleurs, ces effets internes étant induits par l'activité et donc souvent reliés à un fait externe (perte d'un marché, par exemple), l'analyse est trop souvent polarisée sur la liaison entre ce fait et la performance de l'organisation (baisse du chiffre d'affaires, puis du résultat par exemple) et moins sur le processus de propagation de ce choc initial au sein même de l'organisation (démotivation des équipes, stress, conflit entre responsables, etc.). Les effets induits naissent et se propagent, non seulement à l'extérieur des organisations, mais aussi – et parfois surtout – à l'intérieur de ces organisations. Nous appellerons « internalités » - par symétrie avec le concept d'externalité - ces effets induits internes.

Ces internalités n'ont pas jusqu'à présent retenu l'attention des économistes, qui – dans leur quasi totalité³³ - sont restés dans une conception micro-économique classique d'une « firme-point », lieu de calcul d'optimisation à partir d'informations considérées comme des données, ou dans une approche macro-sociale de type marxienne pour laquelle l'organisation n'existe que comme lieu d'expression de rapports de production. Que la firme représente une « boîte noire » ou l'expression d'un conflit de classes, ce qui s'y déroule à l'intérieur ne présente qu'un intérêt mineur, l'important n'étant pas le processus mais le résultat de ce processus en termes de décisions et d'actions. Par là même, les effets induits par ce processus ou par toute autre cause, n'ont pas été mis au programme de travail de la communauté des économistes.

Il en va autrement en « sciences des organisations », sous l'influence croisée des disciplines auxquelles elles ont eu recours pour combler l'insuffisance des analyses de type économique avec, par exemple, l'analyse des systèmes complexes et la cybernétique, la théorie de l'information et les sciences cognitives, la psycho-sociologie et la théorie des organisations, l'anthropologie et l'histoire économique, etc.

Pour aller à l'essentiel, nous pouvons classer ces divers effets induits dans trois grands sous-ensembles (non disjoints) : les internalités liées aux pouvoirs, aux savoirs et aux

³³ Nous ferons évidemment une exception pour les auteurs représentant le courant « schumpétérien » : notamment E. T. Penrose et F. Perroux qui ont été parmi, les principaux à mettre l'accent sur les processus internes aux entreprises, ouvrant par là la voie à une théorie dynamique de la firme
Yvon PESQUEUX

valeurs. Cette typologie permettra d'aborder le thème de la relation des internalités à la marchandisation.

Le thème des internalités et des pouvoirs dans l'organisation est celui qui a le plus retenu l'attention des analystes. Psychosociologues, politologues, conseils en organisation et DRH, etc. ont été nombreux à se pencher sur la structuration de l'organisation et son évolution consécutive aux choix stratégiques arrêtés et / ou aux crises subies. Ainsi, que l'organisation concernée soit une OM ou une ONM, l'activité liée à la réalisation des missions met en jeu les équilibres de pouvoirs dans l'organisation et peut déclencher une crise interne et / ou un nouvel équilibre de pouvoirs. Cette remise en cause peut être le fait d'événements non directement liés à l'activité ; c'est par exemple le cas de la relève d'un dirigeant de l'organisation qui souvent se traduit par une période d'instabilité.

Le thème des internalités et des savoirs dans l'organisation est un peu plus récent en management mais suscite, depuis quelques années, un véritable engouement justifié par l'argument de la « société de la connaissance » dans laquelle cette dernière constitue à la fois un trait de civilisation et le principal facteur de compétitivité (cf. le « processus de Lisbonne »). Les spécialistes des sciences de l'information et des sciences cognitives ont permis de mieux comprendre comment se constituaient ces « savoirs organisationnels », comment ils évoluaient, se capitalisant ici, se transmettant là, se dégageant ailleurs... Là également, de tels effets induits s'observent, en liaison avec l'activité ou indépendamment de celle-ci, tant dans les OM que dans les ONM.

Dans le thème des internalités et des valeurs dans l'organisation nous regroupons – d'une manière peut-être trop cursive – différents items relevant de considérations éthiques, idéologiques, cognitives et affectives. Ces dernières sont, par définition, formées de personnes physiques dont chacune s'inscrit dans un référentiel concernant ces différents items (éthiques, idéologiques, cognitifs, affectifs, etc.). Comment et par quels processus arrive-t-on à définir un « climat organisationnel », une « culture d'entreprise » (ou de telle catégorie d'ONM), un système de valeurs communes, etc. ? A ces questions parfois délicates, les sociologues des organisations ont tenté de répondre. Leurs travaux mettent en relief le rôle des effets induits, soit par l'activité de l'entreprise, soit par d'autres causes, telle que le rôle du temps.

Internalités et marchandisation

La distinction entre marchand et non marchand n'a pas été introduite pour les internalités car, par définition, ces effets, étant internes, ils ne sont pas insérés dans une transaction marchande. Ceci ne veut pas dire qu'ils ne soient pas identifiables, valorisables et par là susceptibles de faire l'objet d'une transaction à une autre étape de la vie de l'organisation, soit vers l'extérieur (marchés normaux), soit vers l'intérieur (quasi marchés ou marchés internes). Ainsi, une OM sera encline à tirer profit des internalités qui seraient marchandisables (c'est-à-dire identifiables et valorisables) en les intégrant dans son modèle économique. De nombreux exemples peuvent en être donnés, portant ici sur les marques développées en interne (E. Walliser, 2001³⁴), là sur le potentiel d'innovations (D. Foray & J. Mairesse, 1999³⁵). Même des ONM, bien qu'a priori non orientées vers la marchandisation, sont parfois amenées à de telles opérations, si leur modèle économique, en difficulté, les y contraint.

Le système de management de l'organisation doit-il se préoccuper des effets induits ? Notre réponse sera clairement affirmative et cela peut être démontré à partir de chacune des composantes d'un système de management : son modèle économique et son régime de gouvernance

Les exemples donnés ci-dessus quant aux effets induits montrent clairement que ces effets, même s'ils ne s'inscrivent pas a priori dans une démarche marchande, peuvent avoir des conséquences sur le modèle économique de l'organisation, voire y être occasionnellement ou systématiquement intégrés³⁶. Et si les effets induits affectent la structure de pouvoirs dans l'organisation, son mode de capitalisation et d'utilisation des savoirs, son système de valeurs (pour s'en tenir aux internalités), ils affectent par là même le régime de gouvernance qui devra s'adapter ou subir une crise éventuellement majeure. Enfin, si les effets induits – marchands ou non marchands – sont susceptibles d'affecter, d'une part le modèle économique de l'organisation, d'autre part son régime de gouvernance, il est clair que le management, qui a été défini comme la fonction assurant l'articulation entre ces deux catégories d'éléments, doit lui-même en tenir compte ; ce qu'il néglige le plus souvent de faire, étant concentré sur les seuls effets directs.

³⁴ E. Walliser, *La mesure comptable des marques*, Paris, Vuibert, 2001

³⁵ D. Foray & J. Mairesse (Ed.), *Innovations et performances*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999

³⁶ Cette posture est, par exemple, celle de l'ISEOR dans sa démarche de mise en évidence des « coût - performances cachés » d'une entreprise et, plus généralement, d'une organisation (H. Savall, *Reconstruire l'entreprise – Analyse socio-économique des conditions de travail, (préface de F. Perroux)*, Dunod, Paris, 1979 ; H. Savall & V. Zardet, *Maîtriser les coûts cachés*, Economica, Paris, 1987). Le programme de « recherches – interventions » développé depuis trente ans maintenant par l'ISEOR nous paraît en effet bien illustrer ce rôle des effets induits (ici les coûts et performances cachés) et la possibilité de les « identifier – valoriser » en vue de les intégrer au modèle économique de l'organisation.

Nous disposons ainsi, progressivement, d'un cadre d'analyse pour étudier les différents types d'organisations – OM, ONM ou mixtes – et leurs managements respectifs.

Le cadre d'analyse exposé ci-dessus peut être résumé en plusieurs propositions :

- Proposition 1 : Les organisations peuvent être définies comme marchandes (OM), non marchandes (ONM) ou mixtes en fonction de leurs finalités et par là de leurs activités et de l'expression de celles-ci (effets directs).
- Proposition 2 : toute organisation dispose d'un modèle économique reflétant son mode d'acquisition et d'utilisation des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses activités.
- Proposition 3 : toute organisation s'inscrit dans un régime de gouvernance reflétant sa structure de pouvoir et les modalités de fonctionnement et de contrôle de ses dirigeants.
- Proposition 4 : le management d'une organisation assure la mise en œuvre - éventuellement la conception - du modèle économique auquel se réfère cette organisation, dans le cadre du régime de gouvernance qui la concerne.
- Proposition 5 : toute organisation produit, en plus des effets directs exprimant son activité, des effets induits par cette activité ou par toute autre cause
- Proposition 6 : les effets induits par une organisation peuvent se manifester à l'extérieur ou à l'intérieur de cette organisation.
- Proposition 7 : les effets induits externes peuvent être marchands ou non marchands, que l'organisation concernée soit une OM ou une ONM.
- Proposition 8 : les effets induits externes non marchands correspondent aux externalités au sens de la théorie économique.
- Proposition 9 : les effets induits internes ou « internalités » affectent l'organisation concernée - qu'elle soit OM ou ONM - en termes de pouvoirs, de savoirs et/ou de valeurs.
- Proposition 10 : les effets induits non marchands – externalités et internalités – peuvent, sous certaines conditions, entrer dans un processus de marchandisation.
- Proposition 11 : les effets induits peuvent affecter tant le modèle économique que le régime de gouvernance de l'organisation concernée ; ils doivent, de ce fait, être pris en compte par le management de cette organisation.

L'élaboration d'un cadre d'analyse commun aux OM et ONM n'implique pas, pour autant, que ces deux grandes catégories d'organisations soient identiques et en

conséquence soumises à un même modèle de management. Ce cadre commun permet au contraire de souligner des différences qui peuvent être essentielles.

Ainsi, le fait que toute organisation, qu'elle soit OM ou ONM, mette en œuvre un modèle économique, ne signifie pas que ce modèle ait la même portée pour l'une ou l'autre de ces catégories :

- Pour une OM (entreprise), ce *business model* est consubstantiel à la finalité de l'organisation qui est de proposer des biens & services marchands en faisant appel à d'autres biens & services marchands.
- Pour une ONM – qu'elle soit publique ou privée – le modèle économique ne se confond pas avec la finalité de l'organisation, mais constitue plutôt une contrainte : l'entité doit trouver les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions ; ces ressources peuvent provenir d'autres origines que du marché, via des subventions publiques ou des dons privés. Il n'en reste pas moins que les dirigeants de l'ONM doivent être à même de donner une réponse satisfaisante à l'équilibre de leur modèle économique, à défaut de quoi, c'est l'exercice même de leurs missions qui serait compromis³⁷.

De même, le fait que des acteurs économiques, relevant de la catégorie marchande par leurs effets directs, participent aux activités non marchandes par leurs effets induits, peut constituer un dilemme, dès l'instant que leur modèle économique n'est plus viable eu égard aux « lois du marché » (cf. la dualité « agriculture – ruralité »). En sens contraire, le fait que des ONM, dont le modèle économique est remis en cause dans le soutien qu'il recevait, alors qu'elles participent aux activités marchandes par leurs effets induits, peut poser également dilemme (cf. les intermittents du spectacle)

L'articulation ON-ONM conduit alors à se poser la question des processus de régulation. L'imbrication des différents types d'organisations (OM / ONM) opérant dans la société, la prise en compte non seulement de leurs activités primaires, mais aussi de leurs divers effets induits (internes / externes ; positifs / négatifs voire « mixtes », etc.) aboutissent à construire une scène dont la complexité peut être de nature à en rendre la compréhension difficile.

Ainsi, du fait même de cette diversité de situations à étudier, le cadre d'analyse proposé conduit à considérer qu'il ne s'agit que d'un point de départ pour un programme de

³⁷ Pour faire image – à l'intention des spécialistes de la recherche opérationnelle - on peut dire que dans le premier cas (OM) le modèle économique intègre la fonction objectif et que, dans le second cas (ONM) il se situe au niveau des contraintes.

travail de grande ampleur, pour ne prendre que quelques pistes de réflexions relatives à des « chantiers » à mener, pistes constituant autant de questions ouvertes :

- Comment, dans un ensemble social donné, définir les équilibres entre activités marchandes et non-marchandes ?
- Comment, pour un secteur d'activité ouvert à la fois aux OM et ONM, définir les « règles du jeu », incluant modèles économiques et régime de gouvernance ?
- Comment, pour une organisation mixte – pour partie OM, pour partie ONM – définir un modèle économique et un régime de gouvernance appropriés ?

Là où l'organisation est qualifiée de non marchande sur la base de critères managériaux, les mêmes entités seraient, dans une acception politique, qualifiées d'organisations publiques et, dans une dimension plus institutionnelle, de services publics et aujourd'hui, de service d'intérêt général par les textes de l'Union Européenne et les organisations supra-nationales. Quand on en parle dans des termes juridiques, il s'agira alors d'association, d'organisation non gouvernementale, de mutuelle, etc. Quand on en parle dans des termes concurrentiels, on va mentionner la dualité « secteur protégé – secteur exposé ».

Les « dissociations - associations » du domaine

L'économie de la qualité part d'une typologie qui distingue les services sans exclusion des services à exclusion et la consommation sans rivalité de la consommation avec rivalité :

	Les services sans exclusion	Les services à exclusion
Non-rivalité	Services collectifs purs	Club
Avec rivalité	Services communs	Services privés

L'économie de la qualité met alors l'accent sur les arbitrages « quantité – qualité ». Dans l'organisation et l'accès aux services publics pour des services « gratuits », la qualité entre en ligne de compte, introduisant des inégalités géographiques de fait qui viennent plaider pour sa « procéduralisation » au regard, par exemple, de la dégradation de la qualité des services publics dans les zones « difficiles » pour éviter le passage involontaire de la catégorie des services sans exclusion aux services à exclusion. En l'absence de prix, la seule issue relève d'incitations en matière de qualité, incitations orientées vers l'amélioration « interne » du système public. C'est aussi ce qui conduit à plaider, dans ces catégories-là, pour une mise en concurrence du public et du privé afin de créer une double tension entre les deux systèmes, sans pour autant plaider de façon

intégriste pour la privatisation, le service privé posant, lui aussi, des interrogations en termes de qualité en termes de statut et de légitimité de l'audit « extérieur ».

L'économie publique de la qualité offre aussi une autre entrée dans les externalités (avec le cas des pollutions par exemple) où on la retrouve concernée par les leviers économiques de la tarification et les leviers politiques des interdictions et des règlements. Elle se consacre aussi à une réflexion sur la mesure de l'action des services publics au regard des perspectives gestionnaires redevables du management de la qualité (satisfaction de l'utilisateur dans le cadre de la relation de service, accueil et mode de traitement des demandes exprimées, permanence et effectivité du service, effectivité dans la mise en œuvre des modalités techniques et marchandes de l'accès au service, réponse au besoin d'information de l'utilisateur, identification du service, modalités d'accès et facturation).

L'économie publique de la qualité met en lumière la question des politiques publiques assurant la qualité au regard de son évidence comme « fait managérial ». Il se pose alors la question des instruments : des standards de qualité minimale, des politiques d'information minimales sur les droits, par exemple ceux liés à la qualité, les politiques d'indemnisation (de compensation ou punitives et qui rendent alors l'infraction plus coûteuse si des standards de qualité ne sont pas remplis). L'économie publique de la qualité plaide pour les analyses en termes de « coûts – bénéfiques » mais aussi pour les analyses en termes de « disposition à payer », pour les services à exclusion, par exemple. La question des politiques publiques assurant la qualité est également liée à la qualité des institutions qui lui sert de support, en termes de contrôle, par exemple. C'est ce double mouvement récursif qui sert de vecteur de légitimité comme dans le cas des « agences » venant émettre des « avis d'expert ». L'AFSSA (Agence Française de Sécurité des Aliments), par exemple, émet des avis dans la mesure où « plus de réglementation » ou « plus d'indemnités punitives » ou bien encore une détermination privée des standards ne constituent une panacée. Leur efficacité dépend aussi de la tension qui opère entre la détermination des standards, les informations à révéler et les contrôles pratiqués en fonction de qui les pratique et de qui les paie. Pour ce qui concerne la perspective de l'indemnité, il se pose la question des modalités de l'extension des responsabilités (en cas de marée noire par exemple).

L'efficacité de tels aspects dépend néanmoins des perspectives juridiques (celle du droit « napoléonien », de type réglementaire, en Europe Continentale par exemple ou celle de

la *common law*, pour les pays « anglo-américains ») de formulation d'une *licence to operate*.

De la privatisation

La privatisation est ce qui constitue la marque profonde du « moment libéral ». La privatisation est un processus qui intervient au regard du « Bien Commun ». La prolifération des droits inhérente au « moment libéral » et la représentation du fonctionnement de l'Etat-administratif dans les catégories de l'efficacité conduit à son fractionnement en « biens publics », ces biens se devant d'être gérés comme des « biens privés », sans nécessairement aboutir à leur appropriation.

Avant d'élaborer tout raisonnement, essayons de fixer des jalons au flou sémantique du domaine.

Rappelons que les « biens publics » sont des biens et des services qui bénéficient à tous et qu'ils se caractérisent par la non-rivalité en termes de consommation (la consommation d'un bien par l'un n'en prive pas l'autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu d'un droit à consommer le bien). Il en va ainsi de l'eau, de l'air, par exemple. Des « biens publics » ne sauraient exister sans référence à une « communauté », donc à un « Bien Commun » dont l'aire de légitimation est passée, dans le « moment libéral » de l'Etat-nation à des territoires géographiques (le monde, la nation, la région) et institutionnels différenciés (des communautés) Ceci fonde la demande de « biens communs » différenciés. « Bien Commun » et « intérêt général » se trouvent alors établis en « miroir », qu'il s'agisse d'un « intérêt général » inscrit dans les contours du globe, de l'Etat-nation ou bien d'une communauté comme dans les conceptions du libéralisme communautaire. Il se pose donc la question de la source de légitimité d'un « Bien Commun » au regard de sa traduction dans le droit ou au niveau du marché, ce dernier étant conçu comme libéré de toute délibération communautaire. Toute qualification du « Bien Commun » est donc aussi culturelle (et c'est là qu'intervient la référence – ou non - à la souveraineté) alors même que la notion se réfère à un universalisme.

Le « bien privé » est fondé au regard de la référence à la propriété. Ses caractères en sont l'exclusivité et la rivalité (tout le monde ne peut en profiter en même temps). Le « bien privé » peut donc aisément faire l'objet d'un échange de sa propriété et / ou de son usage. Avec le « bien privé », la propriété se trouve transférée à un acquéreur alors que

ce transfert n'existe pas pour les « biens publics ». Les références inhérentes au « bien privé » sont donc l'individualisme construit autour de l'affirmation d'une propriété (le propriétéarisme), la propriété étant conçue comme l'extension de la personne aux choses, cette extension étant un des aspects constitutifs de la société et, en même temps, fondatrice de la liberté individuelle. C'est pourquoi la propriété possède à la fois une dimension politique, économique, symbolique et juridique (un « fait social total » alors ?). L'externalité est fondatrice de la distinction entre « bien public » et « bien privé », le « bien privé » se constituant autour de sa propriété comme étant « externe » aux autres « biens » (« privés » et « publics »), d'où la question des externalités quant aux processus qui conduisent à la production des biens privés. Tout comme pour la distinction OM-ONM abordée ci-dessus, ce concept peut être mis à profit pour exprimer la distinction entre « biens privés » et « biens publics ». Les « biens privés » sont en principe produits sans se soucier des externalités qui, par définition même, se situent dans l'univers des relations hors marché et dont la gestion se situe donc dans le cadre du politique sauf à partir du moment où elles prennent une dimension politique telle qu'elles sont susceptibles de nuire à la réputation. Par contraste, les externalités sont souvent consubstantielles à la production des « biens publics ». Ils sont en effet conçus pour générer des externalités positives (réelles ou potentielles) ou, en sens contraire, pour corriger des externalités négatives (réelles ou potentielles).

Il est également important de dissocier les « biens publics » des « biens communs », terme issu de la gestion des ressources naturelles. La notion de bien commun (*common pool resources*) ne s'applique en principe qu'aux ressources utilisées par un groupe humain donné (une prairie communale, un étang) dans la tradition du régime de propriété « communaliste » donc à l'exclusion d'autres utilisateurs en provenance d'autres communautés. Cette acception donnée au « bien commun » est proche de la notion de « bien club », c'est-à-dire de biens réservés aux membres qui font partie du dit « club » (associations sportives, artistiques, culturelles, etc.). Mais il existe aussi des proximités entre « biens publics » et « biens communs » dans leur localité avec des perspectives locales (la lutte contre le bruit près d'un aéroport, par exemple), régionales (la qualité de l'eau d'un bassin versant, par exemple), nationale (contrôle de déchets toxiques, par exemple), pluri-nationale (lutte contre les pluies acides, par exemple) ou mondiale (maîtrise des changements climatiques, par exemple). La dimension de l'aire géographique modifie la référence aux acteurs sociaux concernés, les modalités de leurs interdépendances et le niveau politique de traitement du problème concerné. Par exemple, les gaz à effet de serre se trouvent concernés par les trois aspects (« Bien Commun », « biens communs », « biens publics »).

On distingue aussi les biens publics « purs » (les deux conditions d'accès sont vérifiées) des biens publics « impurs » (quand une seule des deux conditions – de non rivalité ou de non exclusion - est vérifiée). C'est le cas, par exemple, quand un service est saturé (une route, par exemple) ou quand un droit d'accès est demandé (un péage, par exemple). La privatisation peut ainsi être comprise comme un processus de transformation de biens publics « purs » en biens publics « impurs » ou encore comme l'organisation de leur « impureté ». Une autre distinction conduit à classer les biens publics entre biens publics « productifs » (qui créent directement des produits ou des services, comme l'électricité), biens publics « régulateurs » (qui déterminent les conditions dans lesquelles les biens et les services sont produits) et biens publics redistributifs (qui visent la redistribution de la richesse créée). L'Etat joue donc un rôle important dans la production des biens publics, mais les biens publics, mêmes « purs », peuvent être considérés comme co-construits avec le citoyen (cf. comme dans la relation de service). C'est par exemple le cas de la qualité de l'air où c'est bien l'Etat qui fixe les règles et les modalités des contrôles alors que ce sont les agents sociaux qui la « produisent ». Autrement dit, le caractère « public » d'un bien tient à la nature des bénéfices qu'il induit et à leur caractère de non-rivalité et de non-exclusivité plus qu'à la substance du bien lui-même. C'est donc son institutionnalisation qui lui confère son caractère « public », d'où toutes les interrogations quant à ce caractère dans la mesure où, dans le « moment libéral », on est conduit à institutionnaliser le marché et donc désinstitutionnaliser l'Etat (et les biens publics qui lui sont inhérents). La frontière « public – privé » n'est donc pas seulement un problème de nature économique mais aussi un problème de nature profondément politique dont la substance dépend de la représentation donnée au « Bien Commun » en termes concrets (énergie, armement, etc.). Et c'est cette représentation qui fonde l'institutionnalisation de tel bien public comme devant être public, et, par là même, « institutionnalisation – désinstitutionnalisation » est ce qui établit la frontière « public - privé ».

La complexité de la question des « biens publics » du « moment libéral » se trouve alors accrue par la globalisation qui pose une nouvelle question, celle des frontières entre des biens publics « globaux » et des biens publics « locaux ». La globalisation tend, comme son nom l'indique, à « globaliser » des biens publics (santé, environnement, etc.). Un « bien public global » est un bien public dont les bienfaits dépassent les frontières, qu'il s'agisse des frontières géographiques mais aussi des frontières entre les générations (cf. l'institutionnalisation des droits des générations futures), de catégories sociales ou de catégories « primordiales » (genre, race, religion, etc.). N'oublions pas, en effet, que

« global » signifie, en anglais, à la fois « mondial » et « général ». C'est d'ailleurs en cela que la globalisation participe à la prolifération des droits. Les « biens publics globaux » possèdent deux traits distinctifs : leur « externalité de stock » et l'interdépendance qui leur est inhérente. L'« externalité de stock » se caractérise par le fait que les impacts ou les dommages en jeu dépendent d'un stock de capital (physique, de connaissances, etc.), ce stock étant constitué par accumulation dans le temps. C'est, par exemple, le cas de la pollution qui apparaît comme « bien public global » quand le stock de capital physique accumulé produit une pollution telle qu'il devient nécessaire de construire une connaissance sur elle, etc. Leur interdépendance est de nature politique, économique et cognitive et touche des acteurs sociaux ayant des préoccupations différentes. Toujours dans le cas de la pollution, la représentation des populations n'est pas la même que celle du groupe des entreprises, les deux étant interdépendantes dans la mesure où l'activité des populations dans les entreprises est représentative des emplois et des revenus. Il en va de même entre des zones géographiques comme la Chine et le reste du monde, du fait de l'activité économique chinoise qui est en croissance rapide et dont les effets induits en termes de pollution touchent le reste du monde de façon croissante. Or, les institutions politiques supra-nationales (ONU, OMC, BIT, UE, etc.) ont été conçues dans les termes de l'« international », c'est-à-dire comme des instances de coordination des Etats-nations alors que l'institutionnalisation du marché construit des « biens publics globaux ». De plus, ces instances supra-nationales visent plutôt à négocier des questions telles que la stabilité politique internationale avec des aspects comme la sécurité internationale et la paix, les pandémies institutionnalisées (comme le SIDA), la sécurité alimentaire des pays à déficit de production agricole, la protection sociale des personnes et leurs droits fondamentaux (droit à la santé, au logement, etc.). Ces questions débouchent donc sur des interrogations quant à la production de « biens publics globaux ».

La privatisation contient en outre l'idée d'une forme de recouvrement entre « externalité » et « externalisation ». L'externalisation de la production des « biens publics » conduit en effet à reconsidérer à la fois l'appareil d'Etat, représenté alors comme un appareil de production « classique », c'est-à-dire assimilable à un appareil de production de « biens privés » et dont l'objet sera de produire des externalités positives sans pour autant les priver des bénéfices de l'externalisation au nom de l'efficacité. C'est alors ce qui autorise la privatisation. Cela rend, par exemple, la notion de « prison privée » concevable dans les termes d'une prestation hôtelière de type particulier, y compris avec la présence de fonctionnaires publics (les gardiens de prison) dans des territoires privés (la prison) à condition d'en concevoir l'articulation en termes de

gouvernance. C'est ainsi que se développent les logiques de partenariat « public – privé ». Le « privé » déborde alors dans le « public » dans le cadre d'une gouvernance dérivée de la gouvernance « privée » sous l'argument stratégique de l'efficacité.

C'est pourquoi l'idéologie du « moment libéral » conduit à instituer le marché et ses catégories comme le lieu d'institutionnalisation de la régulation des « biens publics globaux » qui tendent ainsi à être gérés comme des « biens privés » (droits à polluer, par exemple), donc un univers où la régulation doit prendre le pas sur la réglementation. Le marché comme institution est en effet considéré comme le lieu idéal de la coopération alors que l'épaisseur politique des instances étatiques est représentée comme un frein et comme étant à la source d'une irréductible inefficacité. C'est alors par extension de commodité (n'oublions pas que l'idéologie est d'abord simplification) que les mêmes logiques sont adressées à la gestion des « biens publics locaux » et que s'institue la privatisation. La privatisation expose les modalités de la production des biens publics aux catégories de l'efficacité et renforce ainsi le passage d'une représentation de la production orientée sur les processus vers une représentation financière, participant ainsi à l'idéologie de la financiarisation des sociétés du « moment libéral ».

La privatisation est avant tout un processus et peut être considérée comme la professionnalisation de l'exercice de la gestion de la propriété, qu'elle soit « communaliste » ou propriétaire. Cette professionnalisation est marquée par la référence à l'expert mais rappelons combien cette figure est plus fragile, politiquement, que celle du fonctionnaire. La privatisation comme processus est fondée par référence à l'efficacité économique. C'est ce qui légitime la référence aux logiques organisationnelles de l'entreprise. Par ailleurs, compte tenu de l'expérience acquise dans la consommation de services privés, expérience marquée par l'individualisation de la relation, le citoyen glisse de la position d'utilisateur à celle de consommateur et de client. C'est ainsi que s'établit le continuum « biens publics – biens communs – biens privés », le lieu de la production du « bien privé », l'entreprise, servant ainsi de référence à la production des « biens publics » et des « biens communs ». Et finalement, c'est alors bien dans les catégories juridiques de la propriété que les « biens publics » sont considérés comme pouvant être le mieux gérés. Et c'est alors que privatisation et propriété se trouvent entrer en symbiose. En tant que processus, la privatisation pose la question des conditions entropiques de son épuisement.