



HAL
open science

Action publique et Développement durable. Une perspective post-nouvelle gestion publique

Philippe Bance

► **To cite this version:**

Philippe Bance. Action publique et Développement durable. Une perspective post-nouvelle gestion publique. Séminaire UGTT – CIRIEC L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET LE SECTEUR PUBLIC – APPROCHES COMPARATIVES, Oct 2019, Tunis, Tunisie. hal-02613912

HAL Id: hal-02613912

<https://hal.science/hal-02613912>

Submitted on 20 May 2020

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.

Action publique et Développement durable.
Une perspective post nouvelle gestion publique

Philippe Bance

Professeur à l'université des Antilles

Président du Conseil Scientifique International du CIRIEC

Séminaire UGTT – CIRIEC de Tunis

29 novembre 2019

L'action publique a connu depuis les années 1980 de changements profonds. Les modes de gouvernance ont été bouleversés avec la nouvelle gestion publique et la réorientation des politiques publiques.

L'objet de cette contribution est de s'interroger sur la refondation de cette action publique, dans ses modes d'administration mais aussi de mobilisation des organisations publiques et de l'ESS. La réflexion porte sur la recherche d'une meilleure efficacité, d'une réponse plus adéquate aux attentes sociétales et d'un ancrage plus étroit de l'intérêt général à la logique du développement durable.

Pour mener cette analyse, il est utile de préciser tout d'abord les principaux fondements actuels de l'action publique dans le cadre de ce qu'on appelle la nouvelle gestion publique, ou encore la doctrine du New Public Management. Xavier Greffe en a précisé les traits principaux (1997). Cette doctrine, qui s'est largement propagée à travers le monde, conduit les pouvoirs publics à rechercher l'efficacité en arbitrant entre diverses actions possibles. Figurent ainsi dans le spectre des possibles la réglementation, la subvention, les partenariats public-privé ou la production directe. Pour autant, l'intervention indirecte (en d'autres termes « faire faire ») est privilégiée vis-à-vis de l'intervention directe (« faire »). Cela s'exerce par délégation de service, par des partenariats public-privé et la cession au secteur privé d'actifs publics (par le biais de politiques de privatisation) ainsi que par la mobilisation de plus en plus active des organisations de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans l'accompagnement de l'action publique. On vise aussi à insuffler de la concurrence dans les services publics, et susciter l'émulation entre acteurs, en ouvrant les anciens monopoles à la concurrence potentielle et surtout effective. On préconise encore le déploiement d'une culture administrative de la recherche de sources propres de financement, et la rupture avec l'incitation à la dépense, afin d'endiguer la croissance des dépenses publiques. Il s'agit de développer dans cette optique une culture des résultats plutôt que des moyens, en promouvant une gestion centrée sur l'objectif d'efficacité, sur l'innovation et sur la flexibilité. Anticiper plutôt que subir fait également partie de la panoplie des préconisations de la nouvelle

gestion publique, s'agissant de prévoir les besoins à venir pour mener en temps voulu les adaptations nécessaires de l'action publique.

La nouvelle gestion publique est pertinente dans la préconisation de conduire des politiques publiques fondées sur des stratégies de long terme en mobilisant pour ce faire les différents acteurs et parties prenantes de la société civile, dont ceux de l'ESS. Cependant, l'action publique y a pour maître mot efficience ; le terme masque la volonté première d'effectuer des coupes dans les dépenses publiques. Le référentiel central du New Public Management est de plus est l'adoption par les organisations publiques de comportements proches de ceux du secteur privé. Cela nuit à une action publique proactive, et conduit à prioriser l'élimination de toutes distorsions de concurrence entre opérateurs, au détriment de missions de politique publique. Il ressort ainsi de l'étude approfondie réalisée sous l'égide du réseau CIRIEC et consacrée aux entreprises publiques à travers le monde dans le handbook que va être publié en 2020 chez Routledge, que les résultats sur les plans de la performance, de l'efficacité et financier se sont fortement améliorés et répondent souvent largement aux attentes des autorités publiques. Pour autant, les missions d'intérêt général ou de service public des entreprises publiques, bien que conservant une certaine consistance, se sont édulcorées au fil du temps. De plus, la mobilisation par les autorités publiques de l'ESS, s'y avère souvent instrumentale par la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique. Elle vise prioritairement à réduire le coût de l'intervention publique, plutôt que de l'inscrire dans une démarche de co-construction de l'action publique, en lien avec les acteurs de terrain.

En centrant l'action publique sur l'analyse des coûts, conformément certes à l'analyse économique standard, on s'écarte cependant de ce qui devrait être fondamental en matière d'action publique : servir l'intérêt général dans une perspective de développement durable et en réponse aux attentes sociétales. L'ancrage de l'action publique sur le développement durable conduit ainsi à repenser les politiques publiques déployées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, et à refonder l'action collective autour des défis d'avenir. Quatre orientations semblent cruciales à cet égard et feront l'objet des propos à suivre. On conclura sur le paradigme d'action collective qui pourrait résulter de nouvelles coopérations entre l'économie publique et l'ESS.

1. Lutter contre le réchauffement climatique

Pour être à la hauteur des défis du réchauffement climatique, qu'ont notamment précisé les travaux du GIEC (2018, 2019), une mobilisation rapide, générale et de très grande ampleur s'impose. Elle implique d'y associer tous les acteurs qu'ils soient publics et privés. La conduite de politiques publiques et d'actions fortes des organisations publiques et de l'ESS y est à cet égard cruciale. Les organisations publiques ont un rôle majeur à jouer en matière d'économies d'énergie, en particulier dans les secteurs du logement et des transports publics. C'est aussi le cas dans le développement de nouveaux savoirs et de nouvelles technologies. Les entreprises publiques pourraient ainsi être mobilisées, du fait de leur moindre exigence de rentabilité, en adoptant à cet égard des comportements proactifs (Bance, 2015). Cela compléterait d'autres formes d'action publique ou la mobilisation d'autres organisations et acteurs de la société civile, dont celle de l'ESS, permettant d'innover

et de stimuler l'action de la société civile. Une spécification et un redéploiement adéquats des missions publiques des organisations publiques et un soutien public à l'ESS permettrait de développer les synergies pour répondre à cet enjeu d'avenir majeur pour l'humanité.

2. Développer l'investissement public dans le cadre de politiques de long terme

Cela rejoint le point précédent sur l'utilité de comportements proactifs des organisations publiques et de la mobilisation de l'ESS pour atteindre les objectifs de développement durable, tels qu'ils ont notamment été explicités par les Nations unies. Cela renvoie à l'objectif 13 (Action climatique), pour lequel les investissements des organisations publiques sont cruciaux. Mais c'est aussi le cas pour la réalisation des objectifs onusiens : 3 (Santé et bien-être) et 4 (Qualité de l'éducation) du programme onusien. L'action des organisations publiques est aussi cruciale pour répondre aux objectifs 6 (Eau propre et assainissement), 7 (Accessibilité à l'énergie), 9 (Industrie, innovation and infrastructures), 11 (Cités durables et communautés) et 12 (Consommation responsable et production). Les organisations publiques et tout particulièrement celles qui opèrent dans les services publics jouent un rôle majeur pour les investissements dans les infrastructures et la production de biens publics. Ici encore, veiller au développement durable devrait conduire à renforcer les missions stratégiques d'intérêt général des organisations publiques, même si cela peut nuire à la rentabilité et à contrarier la réalisation d'objectifs budgétaires et financiers de court terme des autorités publiques. La production de communs par les organisations de l'ESS a également un rôle important à jouer en la matière.

3. Promouvoir la cohésion sociale et territoriale

Les organisations publiques, comme celles de l'ESS, ont également un rôle de premier plan à jouer en matière de cohésion sociale et territoriale. Leur capacité à atténuer les effets de la crise économique a clairement été mise en évidence par la crise des années 2007 et suivantes. Des nationalisations ont permis notamment dans de nombreux pays de pérenniser le tissu productif et d'atténuer les effets sociaux catastrophiques de la récession. La capacité des organisations publiques de s'adapter aux transformations des politiques publiques est patente tout comme leur capacité contributive aux politiques territoriales, qu'elles soient régionales ou locales. Pour revenir sur la problématique du développement durable des Nations unies, les organisations publiques, tout comme celles de l'ESS, sont essentielles à la réalisation du 8^{ème} objectif, intitulé : Inclusion and croissance économique soutenable. La contribution de l'économie publique ne doit cependant pas donner lieu, comme cela fut trop souvent le cas avant les années 1980, à une excessive instrumentalisation des organisations par les pouvoirs publics, qui nuise à leur efficacité. Pour répondre aux attentes sociétales, leur action devrait plutôt procéder plus largement de coopérations multi-partenariales.

4. Déployer de nouvelles gouvernances multiniveaux et multi-partenariales

L'efficacité de l'action publique conduit aujourd'hui les autorités publiques de différents niveaux (local, régional, national, voire supranational) à coopérer activement, dans ce qu'on appelle la gouvernance multiniveau (Bance et Chassy, 2017). L'efficacité dépend dans cette optique de la répartition des attributions

respectives des différents niveaux de gouvernement. Le principe de subsidiarité prôné par l'Union européenne, est ainsi de faire conduire les actions nécessaires aux entités compétentes les plus proches de ceux qui sont directement concernés par cette action. Du fait des enjeux majeurs du développement durable, ces principes devraient cependant s'appliquer plus largement et en plus étroite coordination des acteurs publics. Cela devait également conduire en toute logique à mobiliser plus activement les opérateurs, notamment les organisations publiques qui sont les plus à même de répondre à des missions publiques d'intérêt général du fait de leurs spécificités propres. Il s'agirait aussi, en application du principe de proximité, d'impliquer plus largement et étroitement l'ensemble des parties prenantes afin d'associer, dans une démarche d'apprentissage et de mobilisation des acteurs, mais aussi d'élaboration commune de l'action collective, l'ensemble des parties prenantes et tout particulièrement les organisations de l'ESS. Comme le dit l'OCDE, dans ses « lignes directrices » relatives aux entreprises publiques, il convient cependant d'être en capacité de « structurer un réseau complexe de responsabilités afin de garantir l'efficacité des décisions et la bonne gouvernance » (p. 12). Si la tâche est ardue, elle n'en est pas moins indispensable s'agissant de coconstruire et de mettre en application efficacement une action collective selon des orientations largement partagées.

Pour conclure, l'action publique devrait gagner en efficacité pour répondre aux enjeux majeurs du développement durable et aux attentes sociétales. Un changement de paradigme de l'action collective pourrait y contribuer, en revenant sur certains des fondements de la doctrine du New Public Management qui inspirent largement l'action publique actuelle.

Cette perspective du changement de paradigme d'action collective a été mise en avant dans le récent ouvrage publié par le CIRIEC (Bance, 2018). L'analyse part du diagnostic du développement dans les dernières décennies de coopérations économie publique-ESS et de partenariats directs des autorités publiques avec les organisations de l'ESS. Ces partenariats permettent de mieux répondre aux besoins sociaux par la capacité d'innovation, la bonne connaissance qu'en ont les acteurs de l'ESS. Ces partenariats renforcent également l'ancrage territorial de l'action publique.

Un changement d'échelle dans les partenariats et surtout un changement de logique fondamentale caractériseraient le nouveau paradigme d'action collective est cependant nécessaire. Il s'agirait de mener activement des politiques de développement durable en s'appuyant sur la co-construction de l'action collective, en associant l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les organisations publiques, les entreprises publiques de service public, et les organisations de l'ESS. Il s'agirait aussi de produire à plus grande échelle des biens publics et des communs. L'implication forte et conjointe des organisations de l'économie publique et de l'ESS, associant largement la société civile aux stratégies de long terme, en serait un point d'appui majeur.

Dans le prolongement de l'ouvrage de 2018, cette perspective de refondation de l'action collective fait l'objet d'études complémentaires dans le cadre de nouveaux

programmes de recherche du CIRIEC sur la production jointe de biens publics et de communs.

Références

Bance P. et Chassy A., 2017, The rollout of the multilevel governance system: a source of reworking the Contingent Valuation Method?, Politics and Policy (P&P), Issue 45.6, December

Bance P., 2015, Public enterprises and production of global public goods: the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues, Annals of public and cooperative economics, n°4, vol. 86, pp. 703-718

Bernier L., Bance P. et Florio L. (dir.), à paraître en 2020, The Routledge Handbook on State Owned Enterprises, Routledge

CIRIEC, Bance P. (dir.), 2018, Providing public goods and commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action, Conclusion : Public - Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEPs) and collective action paradigm. <http://www.ciriec.uliege.be/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-commons/>

IPCC (GIEC), Reports, <https://www.ipcc.ch/reports/>

Greffe X., 1997, Economie des politiques publiques, Précis Dalloz, 2^{ème} édition

OECD, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015 <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

United Nation, Sustainable development Goals, [The 2030 Agenda for Sustainable Development](https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs), <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>