

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



8 Gouvernance

Laure Athias et Martial Pasquier

8.1 Importance de la gouvernance pour l'administration publique

Lausanne est l'un des principaux centres de recherche contre le cancer dans le monde. L'immunothérapie, qui vise à s'appuyer sur les défenses naturelles du corps afin de détruire les cellules cancéreuses, fait l'objet de recherches de pointe ainsi que de traitements expérimentaux. La fondation américaine Ludwig a décidé en 2015 d'investir plus de 100 millions de francs sur une période de dix ans. Le canton de Vaud finance d'importants investissements immobiliers pour abriter les recherches et soutient l'Université de Lausanne et le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) dans leur contribution à ces travaux, auxquels sont associées l'École polytechnique fédérale de Lausanne et l'Université de Genève. La fondation ISREC (soutien à la recherche contre le cancer en Suisse) quant à elle, a construit un bâtiment (AGORA) sur un terrain mis à disposition par l'État de Vaud pour réunir les équipes pluridisciplinaires de recherche. Des start-ups découlant de tous ces efforts sont créées.

Cette conjonction d'efforts visant le bien public pose typiquement des questions centrales de gouvernance : comment concevoir la coordination entre ces différentes entités ? Quels sont les aléas auxquels les entités devront faire face ? Quelles formes organisationnelles choisir ? Quelle autonomie leur conférer ?

La gouvernance¹⁴ correspond aux règles, conventions, principes, mais aussi aux valeurs permettant à une collectivité, généralement une organisation ou un ensemble d'organisations, de réaliser des activités, de gérer les conflits, de développer des mécanismes de coordination pour évoluer de manière cohérente, ordonnée et pérenne. L'importance de cette thématique a pris une grande ampleur depuis les années 1970 pour plusieurs raisons.

14 La gouvernance entre niveaux de gouvernement (Confédération-cantons-communes), communément appelée gouvernance multiniveaux, est traitée dans ► 4 Institutions.

Le premier de ces motifs tient à l'évolution des principes et des règles en termes de management public. Les organisations publiques ont très longtemps été gérées selon les principes bureaucratiques dont Max Weber est l'une des principales références (► 3 Parties prenantes). Dans les années 1980 et dans une perspective essentiellement néo-libérale, le fonctionnement des unités administratives a été interrogé sous l'angle de son efficacité. Les principes de la nouvelle gestion publique consacrent une vision plus entrepreneuriale de l'administration publique avec une plus grande autonomie des entités chargées de l'exécution des tâches publiques ainsi qu'une attente de résultats plus que de processus. D'une conception de l'État en tant qu'acteur et producteur de prestations, on observe un passage vers un État régulateur d'activités et de prestations produites par des tiers. Cette conception de l'administration publique, plus présente dans les pays anglo-saxons, a aussi favorisé le développement d'exigences additionnelles imposées aux systèmes administratifs, telles que la transparence et l'*accountability*¹⁵. Ainsi, les unités administratives sont de plus en plus tenues de respecter des principes dont l'application peut être parfois antinomique: équité, respect des procédures, efficacité et efficience, transparence, imputabilité, etc. Dès lors, il importe souvent de clarifier les règles en matière de compétence, d'autonomie et de communication pour permettre à l'administration d'exercer sereinement son activité.

Une deuxième raison tient au fait que de nombreuses prestations publiques sont produites dans une logique de réseau (► 3 Parties prenantes). Ce n'est pas un seul acteur qui est chargé de l'ensemble de la prestation, mais un ensemble d'acteurs publics et parfois aussi privés, qui doivent se coordonner. Parfois, leurs intérêts ne sont pas convergents et des divergences importantes peuvent apparaître. La mise en œuvre des politiques de développement régional est à ce titre un bon exemple. Les organisations créées autour d'un territoire¹⁶, qui ne correspond pas nécessairement à une unité administrative, peuvent réunir des communes, des associations de communes, des associations privées et des acteurs privés à but lucratif ou non. Il importe alors que les règles en matière de fixation d'objectifs, de processus de décision, de financement et de contrôle soient clairement établies.

Un troisième motif expliquant le développement de la gouvernance dans l'action publique tient à la multiplicité des formes organisationnelles et juridiques possibles. Pendant pratiquement tout le XX^e siècle, la plupart des prestations publiques étaient fournies par les unités administratives ou des entités spécifiquement créées par le législateur, généralement des établissements autonomes de droit public. Depuis les années 1980, les autorités exécutives ou législatives ont choisi de déléguer

15 Ou imputabilité, à savoir le principe de devoir rendre compte envers l'ensemble des parties prenantes à l'action publique.

16 La Communauté régionale de la Broye (Coreb) est un organisme de développement régional qui regroupe les associations de l'AVRBV (Association vaudoise région Broye Vully) et de l'Ascobroye (Association fribourgeoise des communes de la Broye), ainsi que des membres privés (www.coreb.ch).

la fourniture de ces prestations à des formes juridiques parfois distinctes. Ainsi, le CHUV à Lausanne est un service du Département de la santé, les HUG à Genève sont un établissement autonome de droit public, alors que l'Hôpital cantonal de Lucerne est une société anonyme. L'autonomie conférée à ces organisations est une question de gouvernance organisationnelle, non liée à la fourniture de services qui, au niveau clinique, sont similaires.

Cette contribution décrit dans un premier temps les différents modes de gouvernance possibles pour la fourniture de prestations publiques, avec la présentation de l'articulation entre le mode de gouvernance et les aspects organisationnels et juridiques. Une approche plus normative suit pour souligner les arbitrages à l'œuvre dans les différents choix de gouvernance et organisationnels. Elle conclut sur les perspectives et défis futurs.

8.2 Points clés de la gouvernance

8.2.1 Modes de gouvernance possibles

Les modes de gouvernance pour la fourniture de prestations publiques sont décrits dans le tableau 8.1.

Modes de gouvernance	Faire			Faire faire	
Modèles de gouvernance	Administration classique	Contractualisation interne	Transfert à des entités autonomes (agences)	Contractualisation externe	Partenariat public-privé
Formes juridiques et organisationnelles	Administration	Conventions d'objectifs, mandats de prestations de service public	Établissements autonomes, fondations, sociétés anonymes à capitaux (majoritairement) publics	Formes prévues par le Code des obligations	Contrat ou société conjointe entre les secteurs public et privé

Tableau 8.1 Modes de gouvernance.

Parmi les modes de gouvernance, on peut globalement distinguer ceux qui permettent la fourniture de la prestation publique en interne (« faire ») des modes de gouvernance par lesquels la prestation est externalisée au secteur privé (« faire faire »). Un exemple simple est le déneigement des routes du domaine public. Cette tâche publique peut être exécutée par les services de la voirie (« faire »), mais peut aussi être confiée, par exemple dans des communes de taille petite à moyenne, à

des acteurs privés (agriculteur, entreprise de transport, etc.) dans une logique de « faire faire ».

Le modèle de l'administration classique reste le plus répandu et correspond aux tâches réalisées par une unité administrative. Les prestations sont assumées par des entités directement subordonnées à une autorité exécutive. Ces unités ne bénéficient pas de la personnalité juridique et leur budget émerge à celui de l'État. Les règles qui s'appliquent sont celles de l'administration bureaucratique avec une application hiérarchique de celles-ci.

La contractualisation interne peut se faire entre une autorité exécutive et une autorité administrative et prendre la forme de contrats/mandats de prestations de service public ou de conventions d'objectifs. Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), instauré en 2017, favorise la responsabilité des unités administratives dans la fourniture de prestations tout en augmentant les marges de manœuvre dans l'utilisation des ressources (conventions de prestations, enveloppes budgétaires, etc.). Dans le même sens, le budget de l'État du Valais comprend pour chaque service un mandat de prestations politiques avec les objectifs politiques à atteindre, les mesures prioritaires, les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation des objectifs ainsi que les ressources correspondantes mises à disposition.

La création d'une entité chargée d'exécuter des tâches publiques et disposant de la personnalité juridique dans un cadre législatif spécifique constitue la forme classique de l'agence. Par exemple, le canton de Fribourg a rendu son service des automobiles autonome par la création d'un établissement autonome de droit public (Office de la circulation et de la navigation, OCN). Ses tâches diffèrent peu des services des automobiles des autres cantons, au contraire de son fonctionnement. Financièrement indépendant, il doit assumer l'ensemble de ses charges, il peut emprunter auprès d'établissements bancaires, investir sans passer par le budget de l'État, déroger pour partie à la loi sur le personnel de l'État, tout en étant administrativement rattaché au Département de la sécurité et de la justice.

La contractualisation peut aussi s'opérer à l'extérieur du périmètre étatique. C'est le principe du « faire faire ». Il s'agit d'une forme où les autorités législative et exécutive définissent les prestations et les modalités d'accès alors que la réalisation concrète est confiée à des entités privées. En Suisse, les caisses de chômage sont un très bon exemple. Les indemnités de chômage sont régies par le droit fédéral (loi sur l'assurance chômage, LACI), législation qui prévoit aussi que les cantons sont tenus de disposer d'une caisse publique accessible à tous (principe du fédéralisme d'exécution). La loi prévoit également que les organisations d'employeurs ou de travailleurs peuvent instituer des caisses de chômage privées (la principale caisse de chômage en Suisse est la caisse du syndicat UNIA). Ainsi, l'exécution d'une tâche publique peut être confiée à plusieurs organisations publiques et privées qui se concurrencent dans la mesure où ces organisations sont rémunérées principalement en fonction des prestations délivrées.

Un dernier modèle de gouvernance est connu sous le vocable de partenariat public-privé (PPP). L'État demande à une entreprise privée de concevoir, financer, construire et gérer une infrastructure destinée à l'offre de prestations publiques. En contrepartie, l'État garantit un paiement défini à l'avance¹⁷. Le PPP Neumatt, à Berthoud, dans le canton de Berne, constitue un bon exemple. Le contrat, signé en 2009, entre le canton de Berne et la société de projet privée Zeughaus PPP AG (formée de Marti Holding AG, BAM Deutschland AG et Hälgi Facility Management AG), d'une durée de vingt-cinq ans, couvre la conception, la construction, le financement et l'entretien d'un nouveau complexe constitué d'une prison régionale de 110 lits, de quatre centres administratifs, d'un dépôt, et d'un parking souterrain. Le montant total de l'investissement lié à ce projet s'élève à 150 millions CHF. La société de projet privée, responsable de toutes les tâches, à l'exception des prestations directement liées aux prisonnières, reçoit dès la mise en service de la prison une contribution annuelle du canton.

En dehors des modes de gouvernance tels que décrits dans le tableau 8.1, l'État peut intervenir unilatéralement à travers des règles qui s'imposent indifféremment à tous les prestataires du secteur (autrement dit, quels que soient les choix de gouvernance opérés). En effet, lorsque l'État finance des activités dans la santé, l'éducation, la culture ou le sport, il prévoit des règles imposées aux prestataires fixées dans des dispositions légales. Par exemple, la qualité de vie dans les établissements médico-sociaux en Suisse fait l'objet de normes de qualité présentes dans les règlements cantonaux.

8.2.2 Choix du mode de gouvernance

Après cette revue descriptive des différents modes de gouvernance possibles, la question de savoir lequel retenir émerge naturellement. Cette question est reliée à la question plus générale de « faire » ou « faire faire » qui a été traitée dans les travaux de Ronald Coase (1937) et Oliver Williamson (1975)¹⁸.

Deux principaux mécanismes de coordination : prix versus hiérarchie

Qu'est-ce qui distingue le « faire » du « faire faire » ? La réponse tient au mécanisme de coordination : au sein d'une organisation, le mécanisme de coordination est la hiérarchie¹⁹ (à travers le contrat de travail et les règles de subordination), alors qu'entre une organisation et ses partenaires externes, la coordination repose principalement sur les prix. C'est ainsi que l'on peut distinguer par exemple la relation qu'une organisation entretient avec un-e salarié-e de celle avec un-e free-lance.

17 Il existe également des PPP pour lesquels la rémunération de l'opérateur privé ne provient pas de l'État, mais des usagers et usagers du service (voir Athias *et al.* [2019] pour une description plus complète des différents types de PPP).

18 Ronald Coase et Oliver Williamson ont reçu le prix Nobel d'économie, respectivement en 1991 et en 2009, pour leurs travaux qui ont permis l'élaboration d'une nouvelle théorie, la théorie des coûts de transaction. Il s'agit de la seule théorie qui permette de répondre à cette question du mode de gouvernance optimal pour les prestations publiques dans la mesure où c'est la seule qui fait une distinction entre faire et faire faire.

19 Comme Coase (1937 : 387) le souligne : « *If a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so.* »

À noter toutefois que d'autres mécanismes de coordination peuvent compléter la coordination par les prix, tels que des clauses contractuelles qui prévoient la façon dont les partenaires doivent s'adapter à des événements imprévus ou qui assurent la continuité de la relation (par exemple, des clauses d'exclusivité). On parlera alors de modes hybrides de gouvernance, hybrides dans la mesure où les deux mécanismes de coordination (prix et autorité) sont présents.

Ainsi, chaque mode de gouvernance a son propre mécanisme de coordination, et celui-ci détermine ses aptitudes à piloter une prestation donnée et à minimiser les coûts nécessaires à sa réalisation.

Coûts de production *versus* coûts de transaction

Lorsque l'on ne considère que les coûts de production, le mécanisme de coordination par les prix est souvent supposé faire mieux que la fourniture en interne avec son mécanisme de coordination associé, de type hiérarchique. Autrement dit, la solution « faire faire » serait caractérisée par un avantage en termes de minimisation des coûts de production dû aux fortes incitations à l'efficacité et à la potentielle pression concurrentielle permettant de discipliner et de sanctionner la mauvaise performance des acteurs. Un autre avantage potentiel tient à la faculté du marché d'agréger les demandes, conduisant à des économies d'échelle, alors qu'une entité publique peut être contrainte par sa taille.

Cet avantage du marché en termes d'efficacité productive peut toutefois être remis en cause lorsque l'on prend en compte la spécificité des organisations publiques. En effet, les organisations publiques, *a contrario* des organisations à but lucratif, ont principalement comme objectif de servir une mission (Wilson 1989; Tirole 1994; Besley & Ghatak 2005), c'est-à-dire de produire des biens et services qui bénéficient à toutes et tous sans possibilité d'exclusion (on parle alors de biens et services publics ► 2 Fonctions essentielles). Certains individus qui travaillent dans la production de tels biens et services intègrent cet impact collectif lorsqu'ils choisissent leur niveau d'effort. Ces travailleurs et travailleuses « motivé-es²⁰ » sont alors enclin-es à augmenter leurs efforts sans contrepartie financière, conduisant à des gains de productivité au niveau organisationnel (Perry & Wise 1990; Besley & Ghatak 2005; Athias 2023).

Par ailleurs, dans les considérations d'efficacité, il ne faut pas uniquement prendre en compte les coûts de production, mais également les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts induits par le recours au prix comme mécanisme de coordination. Or ceux-ci sont souvent omis. Les coûts de transaction sont la conséquence directe de l'incomplétude des contrats. En effet, les acteurs étant dotés d'une rationalité limitée (c'est-à-dire les acteurs sont rationnels, mais leurs capacités cognitives sont limitées), ils ne sont pas en mesure d'évaluer de manière parfaite toutes les évolutions

20 On peut penser aux médecins dans le but de sauver des vies, aux chercheurs et chercheuses dans le but de faire avancer les connaissances, aux juges afin de promouvoir la justice, aux soldats pour défendre leur pays.

futures de la prestation dans un monde incertain. Des renégociations seront donc nécessaires pour adapter la prestation aux événements imprévus, renégociations au cours desquelles les acteurs peuvent se comporter de façon opportuniste. En effet, lors de ces renégociations, ils peuvent chercher à exploiter les faiblesses contractuelles afin de s'approprier une plus grosse partie des gains. Ce comportement est d'autant plus difficile à sanctionner qu'il existe une relation de dépendance entre les acteurs. Dès lors, les coûts de transaction peuvent être très importants; ce sont les coûts – monétaires et surtout non monétaires (directs et indirects) – qui peuvent se manifester *ex ante*, avant la signature du contrat (coûts de rédaction et de négociation du contrat, garanties, etc.), mais surtout *ex post*, après la signature du contrat (coûts liés à la mauvaise adaptation du contrat, aux renégociations, aux coûts d'implémentation et de contrôle, et à l'éventuelle rupture contractuelle).

Déterminants des coûts de transaction

L'une des contributions majeures de la théorie des coûts de transaction est de démontrer que si ces coûts ne sont pas observables, leur ampleur peut être estimée en fonction des caractéristiques – observables – de la prestation considérée. Ces caractéristiques, qui constituent les déterminants des coûts de transaction, sont au nombre de trois :

- La spécificité des actifs : les actifs nécessaires sont-ils redéployables sans coût pour une autre utilisation ?
- L'incertitude : est-il facile d'anticiper la demande future ou les conditions futures d'exploitation de la prestation en question ?
- La complexité : la qualité du service est-elle facilement observable, mesurable et vérifiable par une tierce partie ?

Or, plus la spécificité des actifs est importante, plus les parties contractantes sont enfermées dans une situation de dépendance qui augmente le risque de comportement opportuniste, et par conséquent les coûts de transaction. De la même manière, l'incertitude nécessite souvent de renégocier afin d'adapter la prestation publique au contexte changeant. Enfin, plus la prestation est complexe, plus il est possible pour l'organisme fournisseur en place de réduire ses coûts de production au détriment de la qualité de la prestation, sans pour autant en être sanctionné. Les coûts de transaction, liés à l'inadéquation entre la prestation fournie et celle escomptée, seront donc d'autant plus élevés.

Le mode de gouvernance optimal est celui qui permet de minimiser les coûts totaux, à savoir non seulement les coûts de production, mais aussi les coûts de transaction. Or, plus les coûts de transaction sont élevés, plus le mécanisme de coordination hiérarchique, avec ses moyens de contrôle puissants, ses mécanismes internes de résolution des conflits et de prise de décision en situation imprévue, doit être préféré.

8.2.3 Choix de la forme juridique et organisationnelle

Une fois le mode de gouvernance choisi, la question de la forme juridique et organisationnelle à retenir dépend en premier lieu des incitations que l'on souhaite donner aux prestataires. Comme souligné plus haut, un avantage du marché en termes d'efficacité productive tient aux schémas incitatifs puissants mis en place.

De telles incitations pourraient être instaurées au sein des administrations publiques afin d'inciter les collaborateurs et collaboratrices à augmenter leurs efforts²¹. Cependant, ces schémas sont souvent très difficiles à bien concevoir compte tenu de la multiplicité des décideur-ses et des objectifs assignés aux administrations publiques (Tirole 1994). Une solution consiste alors à créer des agences publiques auxquelles est confiée l'exécution d'une tâche avec des objectifs de résultats. Ceci correspond au phénomène de l'agentification. La puissance des schémas incitatifs dépend alors de la manière dont l'État exerce de manière directe par ses organes, et de manière indirecte par des représentant-es, sa responsabilité comme propriétaire.

Contrairement à des pays comme la France qui disposent de catégories d'établissements publics²², les collectivités publiques suisses utilisent, en plus du statut d'établissement autonome de droit public créé par une loi, les formes juridiques prévues par le Code des obligations pour créer des agences :

- Société simple: de nombreuses structures sont créées au travers d'une convention entre plusieurs entités publiques; elles ne disposent pas de la personnalité juridique et sont généralement gérées par l'une des entités publiques partenaires. Par exemple, dans le domaine des hautes écoles, de nombreuses coopérations entre institutions prennent la forme d'une société simple.
- Établissement autonome de droit public: le récent Hôpital Riviera-Chablais a été créé sur la base d'une convention intercantonale et dispose de la personnalité juridique.
- Association: les cantons de Fribourg et du Jura ont créé l'association iGovPortal.ch pour faciliter une stratégie de cyberadministration unifiée et coordonnée entre un canton et ses communes. D'autres cantons comme les Grisons, Saint-Gall et Soleure les ont rejoints.
- Fondation: elles peuvent être de droit public comme Pro Helvetia ou de droit privé comme la Manufacture-Haute École des arts de la scène.

21 Le problème qui se pose est un problème d'asymétrie d'information sur le niveau d'effort des employé-es (Laffont & Martimort 2002). Comme le note Laffont (2000: 127): « Le gouvernement est incapable d'observer les niveaux d'effort de ses agents. Tout au plus, il observe des résultats qui dépendent non seulement de l'effort, mais aussi d'un ensemble de circonstances aléatoires, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. De mauvais résultats peuvent être dus à une absence d'effort, mais aussi à des circonstances défavorables. L'absence d'incitations (à l'effort) se caractérise ici par des rémunérations indépendantes des performances, ce qui est optimal lorsque les agents sont bienveillants. En effet, on est assuré de leur bon niveau d'effort et on ne leur fait subir aucun risque inutile. Au contraire, si l'agent a des objectifs privés, il faut lui donner des incitations à l'effort en faisant dépendre ses rémunérations de ses résultats. »

22 La France distingue les établissements publics à caractère administratif, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les autorités administratives indépendantes, les groupes d'intérêt public et les services à compétence nationale. À ces catégories s'ajoutent les entreprises publiques de droit privé et les sociétés d'économie mixte.

- La société anonyme: RUAG Holding AG est une entreprise active dans les domaines de l'aérospatial et de la défense dont l'actionnaire unique est la Confédération suisse.

Au sein de ces différentes formes d'agences, le choix d'une forme juridique et de ses implications organisationnelles dépend souvent de plusieurs critères, même si les postures idéologiques et politiques sont toujours très présentes dans les débats correspondants. Un critère a trait à la nature de l'activité. Plus l'activité est marchande et soumise aux lois de la concurrence et plus la forme classique de la société anonyme doit être privilégiée. En effet, une telle structure doit pouvoir agir avec les mêmes moyens que ses compétiteurs au risque sinon d'être soit avantagée (responsabilité de l'État) ou au contraire entravée (manque de flexibilité au niveau salarial par exemple). Le risque économique constitue un autre critère important. De nombreuses activités présentent des risques importants dont l'impact au niveau financier doit pouvoir être limité. Par exemple, la structure en société anonyme de l'aéroport d'Agno (Lugano Airport SA au capital de 4 millions CHF), propriété du canton du Tessin et de la ville de Lugano, a été mise en liquidation ordinaire en mai 2020 et les salarié-es ont pu être licencié-es. *A contrario*, la suppression d'un établissement autonome de droit public aurait nécessité un passage devant les autorités législatives correspondantes. Le contrôle politique et les règles d'imputabilité (accountability) figurent aussi parmi les principaux critères dans le choix d'une forme juridique. En effet, plus la nature de l'activité est proche des tâches régaliennes de l'État ou présente une forte sensibilité politique, plus les autorités voudront s'assurer de contrôler l'entité et de pouvoir recevoir toute l'information souhaitée. La solution conventionnelle ainsi que la création d'un établissement autonome de droit public permettent de prévoir des dispositifs correspondants, ce qui est plus complexe avec les formes prévues par le Code des obligations.

Notons, pour conclure, que la forme juridique choisie pour ces agences doit être comprise par rapport au contexte historique lors de leur création. Si les banques cantonales créées à la fin du XIX^e siècle restent aujourd'hui majoritairement des établissements autonomes de droit public, leur gouvernance s'apparente actuellement plus à des sociétés anonymes. À l'inverse, la Banque Nationale suisse est une société anonyme créée en 1906 avec des actionnaires publics et privés, mais dont les activités sont régies par la loi sur la BNS de 2004.

8.3 Perspectives et défis futurs

Nous avons traité ici des différents modes de gouvernance pour la fourniture de prestations publiques et avons souligné les arbitrages à l'œuvre, des arbitrages techniques et non idéologiques. Ainsi, alors qu'il est désormais commun de mener des

analyses de coût-bénéfice pour le choix des investissements, il faudrait qu'il en soit de même pour les choix en termes de gouvernance, chaque mode de gouvernance présentant ses propres avantages et inconvénients. Un défi majeur est de bien comprendre qu'il n'y a pas de solution parfaite au problème de gouvernance, pas de mode de gouvernance optimal *per se*, mais qu'au contraire celui-ci dépend de la prestation en question et de son environnement. Ce message va à l'encontre des velléités de standardisation que l'on voit dans la pratique.

Par ailleurs, certaines caractéristiques des prestations publiques évoluent dans le temps, en fonction des innovations technologiques par exemple, appelant à une remise en cause des modes de gouvernance initialement choisis. Pareillement, dans un monde de plus en plus globalisé et interconnecté, la complexité et l'incertitude entourant la fourniture de certaines prestations publiques (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement) s'en trouvent particulièrement impactées. Or, comme souligné dans cette contribution, en présence de spécificité des actifs, de complexité et d'incertitude fortes, des modes de gouvernance plus hiérarchiques, avec des capacités de contrôle et d'adaptation accrues, sont à privilégier.

Au-delà de la considération des aspects techniques, l'organisation publique est confrontée à la prise en compte d'un autre challenge : celui de préserver sa mission comme objectif organisationnel, distinct de celui de maximisation des profits. Alors que dans l'inconscient collectif, les organisations privées à but lucratif dominent toujours les organisations publiques en matière d'efficacité organisationnelle, les organisations publiques peuvent au contraire s'appuyer sur la motivation comme substitut aux incitations monétaires (coûteuses) en vue de générer un niveau d'effort donné. Un défi pour chaque organisation publique est donc de faire en sorte que l'alignement (le « *matching* ») entre la motivation de ses employé·es et sa mission soit le plus fort possible, sans pour autant tomber dans un conservatisme bureaucratique ou dans une résistance aux innovations. La tendance depuis quelques décennies qui consiste à assigner des objectifs de rentabilité aux organisations publiques peut par conséquent se révéler contre-productive.

Concepts clés

- Accountability (ou imputabilité) (*Rechenschaftspflicht*, *responsabilità*, *accountability*) : obligation de rendre compte de l'exécution d'une tâche à une autorité et plus généralement, à l'ensemble des parties prenantes.
- Agence (*Agentur*, *agenzia*, *agency*) : entité publique exécutant des tâches publiques et disposant d'une grande autonomie de gestion en contrepartie d'objectifs de résultats.

- Coûts de transaction (*Transaktionskosten, costi di transazione, transaction cost*): coûts de recours au marché pour réaliser une transaction. Ils se décomposent en coûts *ex ante*, mais surtout en coûts *ex post* (c'est-à-dire avant et après la signature du contrat). Les coûts de transaction *ex ante* sont les coûts associés à la recherche d'un partenaire, à la rédaction, à la négociation et à la garantie d'un accord. Les coûts de transaction *ex post*, quant à eux, comprennent les coûts de contrôle, de renégociation, ainsi que les coûts induits par une inadéquation entre la prestation fournie et celle escomptée, et éventuellement les coûts de rupture des accords. Les coûts de transaction sont principalement non monétaires et inobservables.
- Motivation (*Motivation, motivazione, motivation*): prédisposition individuelle à prendre en compte la valeur du bien ou du service produit pour la société dans sa globalité dans l'effort consenti à le produire.
- Opportunisme (*Opportunismus, opportunismo, opportunism*): l'opportunisme des acteurs implique une divulgation incomplète ou déformée de l'information afin de s'appropriier une partie des bénéfices qui devaient revenir à l'autre partie de l'échange. Cette hypothèse n'est pas avancée avec l'idée que tous les acteurs sont nécessairement opportunistes, mais qu'ils peuvent agir de la sorte. Ainsi, le choix du mode de gouvernance ne peut se faire sans le prendre en compte.

Références

- Athias, L. (2023). *Endogenous humanist values: The identity effect of the public sector on workers' universalism*. Working Paper.
- Athias, L., Macina, M. & Wicht, P. (2019). Public Private Partnerships: A Swiss perspective. In: Ladner, A. et al. (éds.). *Swiss public administration: Making the State work successfully*. Springer International Publishing, 187-204.
- Besley, T. & Ghatak, M. (2005). Competition and incentives with motivated agents. *American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Économica*, 16(4), 386-405.
- Laffont, J.-J. (2000). Étapes vers un État moderne: une analyse économique. In: *État et gestion publique*. Paris: La Documentation française, 117-149.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002). *The theory of incentives: The principal-agent model*. Princeton: Princeton University Press.
- Perry, J. L. & Wise, L. (1990). The motivational basis of public service, *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- Tirole, J. (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, 46, 1-29.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Références pour aller plus loin

Saussier, S. & Yvrande, A. (2007). *Économie des coûts de transaction*. Paris : La Découverte.