HAL
open science

L'identité de l'entreprise de service public au prisme de l'entreprise à mission : le cas de La Poste et de la formulation de sa raison d'être

Samantha Ragot

To cite this version:

Samantha Ragot. L'identité de l'entreprise de service public au prisme de l'entreprise à mission : le cas de La Poste et de la formulation de sa raison d'être. Gestion et management. Université Paris sciences et lettres, 2021. Français. NNT : 2021UPSLM053 . tel-03609902v2

HAL Id: tel-03609902

https://pastel.hal.science/tel-03609902v2

Submitted on 16 Mar 2022

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.

PSL UNIVERSITÉ PARIS

THÈSE DE DOCTORAT
DE L'UNIVERSITÉ PSL

Préparée à MINES ParisTech

L'identité de l'entreprise de service public au prisme de l'entreprise à mission

Le cas de La Poste et de la formulation de sa raison d'être

Soutenue par
Samantha RAGOT
Le 30 septembre 2021

Ecole doctorale n° 543
SDOSE

Spécialité
Sciences de gestion

Composition du jury :

Alain, DESREUMAUX Professeur émérite, IAE de Lille	*Rapporteur*
Véronique, CHANUT Professeur, Université de Paris II Panthéon-Assas	*Rapporteur*
Nathalie, RAULET-CROSET Professeur, IAE Paris-Sorbonne	*Présidente du jury*
Franck, AGGERI Professeur, MinesParistech - PSL	*Examinateur*
Blanche, SEGRESTIN Professeur, MinesParistech - PSL	*Directrice de thèse*

MINES ParisTech | PSL

MINES ParisTech et PSL n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

À Francis Di Costanzo

Remerciements

L'écriture de cette thèse, ainsi que le travail de recherche qui l'a précédé, resteront sans doute parmi les expériences les plus marquantes de mon existence. Dès le master à l'Université Paris Dauphine (Stratégie et Organisation), j'ai eu l'opportunité de rencontrer des chercheurs en sciences de gestion. Parmi eux, Lionel Garreau, mon premier directeur de mémoire de recherche, m'a donné goût aux théories des organisations et fait découvrir la pertinence de leurs apports pour analyser les dynamiques de l'action collective.

La première personne à qui j'exprime toute ma reconnaissance est Blanche Segrestin, pour m'avoir permis de vivre cette aventure, pour avoir dirigé mes travaux de recherche avec beaucoup d'érudition, de créativité et une remarquable exigence intellectuelle. Nos échanges ont toujours été très inspirants et m'ont permis d'avancer dans mes recherches. Je la remercie aussi de m'avoir fait confiance dès le mémoire de master, puis de m'avoir guidée et faite grandir en tant que chercheuse tout au long de cette expérience.

J'adresse mes très sincères remerciements aux membres de l'entreprise La Poste, grâce auxquels cette thèse a pu voir le jour. Plus précisément, mes remerciements se tournent vers Muriel Barnéoud, pour le partage de ses précieuses analyses ainsi que vers Hélène Delahaye, pour sa disponibilité et sa relecture particulièrement attentive.

Je tiens à remercier vivement les membres du jury qui ont accepté d'examiner et d'évaluer ce travail. C'est un grand honneur pour moi que de présenter cette thèse devant eux.

Mes remerciements vont à l'ensemble des chercheurs qui participent ou qui ont participé à l'aventure de la Chaire Théorie de l'Entreprise. J'adresse des remerciements appuyés à Armand Hatchuel et Kevin Levillain pour leurs éclairages scientifiques toujours aussi stimulants. Je remercie aussi tout particulièrement Antoine Goutaland qui a accepté avec une grande gentillesse de relire une grande partie de ce manuscrit.

De manière générale, je remercie chaleureusement l'ensemble des membres du CGS pour l'encadrement précieux qu'ils accordent aux doctorants. J'ai une pensée particulière pour Sophie Hooge, qui a su me fournir conseils de recherche mais aussi conseils de vie, tout le long de ce parcours de doctorat. Je remercie également vivement Céline et Stéphanie pour leur assistance, leur bienveillance et leur humour qui anime les couloirs du laboratoire (et les réunions zoom !).

Merci à ma famille pour m'avoir soutenue, pendant ces quatre ans de thèse et tout particulièrement pendant la rédaction du manuscrit. Chacun pour leurs appuis très singuliers : merci à ma mère pour son soutien émotionnel et sa relecture ; à mon père pour son approvisionnement industriellement millimétré en vivres fondamentaux ; à mes frères Adrien et Benjamin pour leurs encouragements et leur assistance technique – dont l'accès indispensable à la recherche scientifique bien entendu, via leur portail VPN. Un grand merci à ma sœur Mathilde pour m'avoir supportée et divertie quotidiennement pendant plus de trois ans de vie commune. Je tiens aussi à remercier ma

grand-mère Jacqueline, qui a fourni à plusieurs égards les conditions nécessaires à la réalisation de cette thèse. Un grand merci à ma grand-mère Marie-Claude pour toute son attention et sa compréhension des sentiments auxquels cet engagement a donné lieu. Enfin, je remercie mon grand-père Michel pour m'avoir, sûrement le premier, mise sur la piste de la responsabilité de l'entreprise, question qui l'a animé pendant tout son parcours de vie.

Merci à mes amis du 101 pour leur écoute attentive, leur soutien et leurs distractions qui m'ont permis d'avancer pendant ces quatre années. Merci à Nour pour sa capacité à *tout* comprendre et pour m'avoir offert son épaule de façon inconditionnelle le long de ce chemin. Merci à Lucile pour ses conseils avisés et son humour inégalable qui a accompagné toutes les péripéties de la thèse. Merci à Alex et Lolo pour avoir endossé si gentiment le rôle d'agence de voyages sur mesure : ces escapades m'ont procuré des sentiments de découverte et de divertissement essentiels à divers égards. Un énorme merci à Romain pour la curiosité qu'il manifeste envers cette recherche, pour sa relecture attentive de mon travail et pour ses réserves d'encouragements inépuisables.

Un grand merci à Léa, Marion et Santi pour avoir suivi de si près cette histoire de doctorat : leurs commentaires et leur regard toujours aussi affectueux sur les récits de la thèse ont été des sources de réconfort indispensable pour parvenir au bout de cette aventure.

Je suis aussi reconnaissante envers mes amies de Laval, les Bibis – Alice, Bertille, Camille, Claire, Jeanne, Marine et Rozenn – pour leur soutien et pour avoir fait preuve de patience durant ces quatre ans d'investissement. Merci à Marine, Jeanne et Rozenn pour m'avoir encouragée et si justement éclairée lors de nos rencontres à Paris. Merci à Alice et Renan (et Helena !) pour m'avoir fait voyager à de nombreuses reprises, que ce soit à San Paulo, Rijswijk ou même rue Rémy Dumoncel, et pour m'avoir toujours accueillie avec la même convivialité. Enfin, merci beaucoup à Claire pour m'avoir offert la hauteur dont j'avais besoin dans le pays de Pau, lors d'un moment de grand doute dans la conduite de cette recherche – bien connu de tout doctorant !

Je tiens enfin à adresser un remerciement spécial à l'ensemble des doctorants et post-doctorants du CGS pour nos échanges stimulants et pour leur amitié. Je pars avec des souvenirs merveilleux de moments partagés au sein de la J108. Je remercie Raphaëlle pour ses discussions autour des choses importantes de la vie (aux heures les plus impromptues de la journée), mais encore plus pour m'avoir montré la voie du Bonneterre Panama 80%. Je retiens les fous rires et les histoires partagées avec Iris les après-midis ensoleillés dans le jardin des Mines. Je garde aussi avec moi tous les échanges réjouissants avec Alix et Chloé et leurs nombreuses marques de solidarité. Enfin et surtout, je suis heureuse d'avoir pu partager tout ce qui n'a pas encore été exprimé ici avec Mariam : pour sa compréhension tacite de toutes les difficultés rencontrées et pour avoir su me prêter de sa détermination lorsque la mienne venait à manquer, je lui suis infiniment reconnaissante.

En résumé, c'est grâce à vous tous que ce travail a vu le jour, a grandi et a pu aboutir.

Sommaire

Introduction générale – L'entreprise à mission, un cadre qui interroge l'entreprise de service public 13

I. Motivations empiriques et théoriques : le rapprochement entre entreprise à mission et entreprise de service public 14

II. Problématique et questions de recherche 19

III. Méthodologie de recherche 21

IV. Synopsis de la thèse 26

Chapitre préalable : une relecture des différentes approches du concept de *purpose*. 31

I. Le *purpose* de Barnard et Selznick : un objet de gestion idéal et responsable 33

II. Les critiques adressées au *purpose* : une transformation des enjeux de coordination et de cohésion 41

III. Années 1990 – la réapparition du *purpose* dans le champ de la rationalité managériale..... 48

IV. Quels enseignements pour le concept de raison d'être ? 51

V. Conclusion : quelles perspectives pour la mission de l'entreprise de service public ? 57

Partie I – Les cadres théoriques du service public : l'entreprise masquée par l'État et le marché ? 59

Chapitre 1 – Les théories juridiques du service public : l'énonciation de principes de responsabilité de l'État 63

I. Le service public comme fondement de la responsabilité de l'État..... 65

II. Un régime spécial de la responsabilité publique ? 70

III. Le modèle de la bureaucratie Wébériennne : une gestion par les normes du service public 77

Chapitre 2 – Les théories économiques du service public : la consécration du modèle du cahier des charges..... 83

I. L'entreprise de service public comme réponse à une défaillance de marché 84

II. Les instruments de la régulation européen : une consécration du cahier des charges 91

III. Les réformes du New Public Management : l'entreprise de service public, un acteur de marché comme un autre 96

Chapitre 3 – La gouvernance du service public : l'absence de cadre unificateur de l'entreprise de service public 103

I. La gouvernance par le recours au droit public 106

II. La gouvernance par le contrat de service public 111

III. La gouvernance par le capital public : l'entreprise publique 114

Chapitre 4 – La recherche en management public : la mise en lumière des défis de gestion du service public 121

I. Le dépassement du critère de productivité : des enjeux plus abstraits de service public. 122

II. La Nouvelle Gouvernance Publique : un service public démocratique ? 127

Conclusion de la Partie I 133

Partie II – La qualification des dynamiques de création collective de l'entreprise de service public 135

Chapitre 5 – La construction du cadre de gouvernance de La Poste : une hybridité masquée qui oppose la réalisation d'un service connu et des dynamiques d'exploration 141

I. L'entreprise de service public, construite sur des logiques d'État et de marché 142

II. La recherche d'une autonomie de gestion nécessaires au développement des compétences de l'entreprise 146

III. Le passage au droit privé : l'entérinement de la mission comme un service public donné 151

IV. D'une hybridité à l'autre : un schisme entre les activités connues et à concevoir 160

Chapitre 6 – L'analyse de l'évolution des missions de service public de La Poste : une dynamique d'expansion des objets et des parties 169

I. Un développement en lignée des compétences de l'administration des Postes 170

II. Le déploiement d'une gouvernance de l'innovation 182

III. Analyse de la formulations des missions contractuelles de 1991 à aujourd'hui : une générativité croissante des missions 188

Chapitre 7 – L'analyse des initiatives sociales et environnementales de La Poste : une réinterprétation, en local, des responsabilités de l'entreprise 203

I. Approche méthodologique : une rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales 204

II. Analyse de la rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales : cinq raisonnements de conception 207

III. Discussion : une réinterprétation en local de la responsabilité de l'entreprise, au-delà de la recherche de rentabilité 223

Conclusion de la Partie II 227

I. Une exigence d' « accessibilité pour tous » au cœur des explorations de l'entreprise 227

II. La constitution de nouveaux potentiels pour un service public futur 228

III. Une illisibilité de la direction d'exploration de l'entreprise de service public 229

Partie III – La raison d'être : la construction d'une identité « reliée » de l'entreprise de service public 233

Chapitre 8 – A travers la raison d'être, un questionnement sur l'identité de l'entreprise 237

I. Des entreprises de service public aux configurations variées 238

II. Les enjeux de la raison d'être : réintégrer une logique d'entreprise 243

III. L'exercice de définition de la raison d'être : un questionnement identitaire 250

Chapitre 9 – La raison d'être comme instrument d'une nouvelle « identité reliée » : un ancrage des explorations dans les mutations de la société 259

I. Première méthode de définition de la raison d'être : la quête de traits identitaires fondamentaux ? 260

II. Seconde méthode de définition de la raison d'être : qualifier en quoi les mutations actuelles de La Poste font sens 265

III. La raison d'être ou l'expression d'une identité reliée 273

Chapitre 10 – Les apports théoriques potentiels de l' « identité reliée » 291

I. L'identité reliée et l'identité organisationnelle 292

II. L'identité reliée et le néo-institutionnalisme 297

III. L'identité reliée, un recouplage particulier des dimensions idéale et responsable du *purpose* 302

Conclusion de la Partie III 308

Conclusion générale – La mission, un cadre possible pour l'entreprise de service public ? 311

I. Principaux résultats de la thèse 312

II. Limites de la recherche 317

III. Perspectives de recherche 319

Bibliographie 321

Introduction générale – L'entreprise à mission, un cadre qui interroge l'entreprise de service public

Sommaire

I. Motivations empiriques et théoriques : le rapprochement entre entreprise à mission et entreprise de service public 14

a. L'entreprise à mission : un nouveau cadre théorique pour appréhender l'entreprise de service public 14

b. Une nouvelle option juridique qui interroge la réalité de l'entreprise de service public 15

c. Quel rôle joue l'entreprise dans la réalisation d'un service public ? 18

II. Problématique et questions de recherche 19

III. Méthodologie de recherche 21

a. Prisme et objet d'analyse : une focale sur l'entreprise de service public comme dispositif de création collective 21

b. Un projet de recherche-intervention avec La Poste pour qualifier les dynamiques de création collective (I) 22

c. Un projet de suivi des démarches de formulation de la raison d'être d'entreprises de service public (II) 23

IV. Synopsis de la thèse 26

En 2019, la loi Pacte a introduit la possibilité pour toutes les sociétés d'inscrire dans leurs statuts une raison d'être. L'article 1835 du Code Civil prévoit ainsi que « les statuts [de l'entreprise] peuvent préciser une raison d'être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité ». La loi Pacte prévoit également la possibilité d'adopter des statuts de société à mission : ceux-là requièrent notamment, au-delà de l'inscription statutaire d'une mission, la mise en place d'un comité de mission dédié à sa gouvernance.

Ces innovations juridiques avaient notamment fait l'objet de recommandations figurant dans le rapport de la mission ministérielle intitulée « l'Entreprise, objet d'intérêt collectif », qui a été supervisée par Nicole Notat et Jean-Dominique Sénard, en 2018. Ce rapport a eu pour effet de remettre au cœur du débat sur l'entreprise son *objet social*, en proposant d'envisager celui-ci comme un dispositif de « création collective » (Notat et Sénard, 2018, p.4).

Suite à l'adoption de la loi Pacte, le gouvernement a appelé les sociétés dont le capital est – au moins en partie – détenu par l'État à se définir une raison d'être. La requête a été

adressée au directeur de l'Agence des Participations de l'État (APE). En septembre 2019, le ministre de l'économie a ainsi déclaré : « Je demande […] que toutes les entreprises dont l'État est actionnaire se dotent d'une raison d'être en 2020 »[1].

L'introduction de la raison d'être statutaire s'inscrit dans une évolution du droit des sociétés observables au sein d'autres pays : aux États-Unis, sont nés les statuts de *Social Purpose Corporations* et de *Benefit Corporations* ; en Italie, les statuts de *Società Benefit*. Or, ce mouvement juridique s'accompagne de la construction d'un cadre théorique à part entière au sein des sciences de gestion, celui des « entreprises à mission ». Notre thèse propose ainsi de nous munir de ce nouveau cadre théorique pour porter un regard nouveau et original sur l'entreprise de service public.

I. Motivations empiriques et théoriques : le rapprochement entre entreprise à mission et entreprise de service public

a. L'entreprise à mission : un nouveau cadre théorique pour appréhender l'entreprise de service public

La création des sociétés à mission a fait l'objet de premiers travaux en matière de gouvernance. Ainsi, Les *Profit with Purpose Companies* (PPCs) se distinguent par la formulation d'une mission et d'un engagement au-delà d'un objectif de maximisation de profit, traditionnellement véhiculé par les statuts de Société Anonyme (SA). Les sociétés à mission, notamment, se définissent une mission qui leur est propre, sur laquelle les associés formulent un engagement, et envers laquelle le dirigeant est alors redevable. Toutefois, les enjeux et problématiques liés à la formalisation et à la gestion d'une mission, ou d'une raison d'être, au sein de ces entreprises, restent encore à être investigués (Levillain, 2017 ; Segrestin et Levillain, 2019).

Le cadre de l'entreprise à mission s'est construit sur une première analyse de la création de nouveaux statuts juridiques aux États-Unis, notamment le statut appelé *Flexible Purpose*

[1] Voir l'article « Le Maire pousse les entreprises publiques à se doter d'une 'raison d'être' » de G. De Calignon dans le journal Les Echos: https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/le-maire-pousse-les-entreprises-publiques-a-se-doter-dune-raison-detre-1131216 (dernière consultation: 27 juillet 2021)

Corporation. Cette analyse a permis de caractériser le modèle sous-jacent de l'« entreprise à mission » : il s'agit d'une entreprise dont les associés stipulent, dans leur contrat de société, une mission sociale, scientifique ou environnementale qu'ils assignent à l'entreprise (Levillain, 2015, 2017; Segrestin, Levillain, Vernac & Hatchuel, 2015). Dans un statut de société à mission, cette finalité s'ajoute (et ne s'oppose pas) à l'objectif de création de profit. L'étude de cas empiriques (Levillain, 2015) permet de montrer que la mission peut désigner un but qui n'est pas atteignable dans l'état des connaissances actuelles, mais au contraire un « inconnu désirable » qui engage l'entreprise dans une dynamique d'innovation. Le dispositif de gouvernance permet alors de percevoir la mission comme un couplage entre un objet inconnu et l'exercice d'une responsabilité par l'entreprise.

La reconnaissance, dans le droit, du concept de raison d'être a suscité des interrogations au sein des communautés académiques françaises (Capron, 2020 ; Valiorgue, 2000 ; Autissier et al., 2020). Valiorgue (2020) propose d'examiner les justifications de cette nouvelle législation et d'anticiper ses conséquences : s'il envisage une potentielle instrumentalisation de la raison d'être à des fins de communication, il entrevoit également une utilisation de celle-ci comme nouveau cadre de fabrication de la stratégie d'entreprise. Capron (2020), de son côté, relève le manque de définition juridique du concept de raison d'être ; il pose la question de son efficacité vis-à-vis de la responsabilisation des entreprises, notamment en matière de prise en charge de leurs externalités négatives. Par ailleurs, et comme nous le verrons dans notre Chapitre préalable (Chapitre 0), le concept de « mission » ne fait pas l'objet d'une définition univoque au sein des sciences des organisations.

Aussi, notre travail vise à poursuivre les efforts d'articulation de ce nouveau concept avec les champs d'étude classiques des sciences des organisations. La thèse a également pour ambition d'explorer les formes de complémentarité de l'outil de raison d'être avec les cadres de gouvernance existants des entreprises de service public.

b. Une nouvelle option juridique qui interroge la réalité de l'entreprise de service public

Le cadre de l'entreprise à mission soulève des interrogations particulières pour l'entreprise de service public elle-même. La première question porte bien sûr sur les similitudes entre les concepts de raison d'être et de mission de service public. De prime abord, il aurait pu être défendu que l'exercice de formulation soit particulièrement facile, voire redondant, pour des entreprises qui servent déjà des missions de service public. Pourtant, il est possible que cette raison d'être ne se limite pas seulement à la définition de leurs missions déjà définies de service public. L'exemple de la publication de la raison d'être de l'entreprise Électricité de France (EDF), en juin 2020, ainsi que certaines des réactions qu'elle a suscitées, sont illustratifs de ces questionnements. L'intitulé de la raison d'être était le suivant : « Construire un avenir énergétique neutre en CO_2 conciliant préservation de la planète, bien-être et développement grâce à l'électricité et à des solutions et services innovants ». La première observation qui a été faite porte

précisément sur l'absence de mention du terme « service public ». Alors que certaines parties prenantes, notamment les syndicats, s'indignent de cette omission, défendant que la seule raison d'être de l'entreprise « c'est le service public » [2], les dirigeants d'EDF rappellent, eux, que la mission de service public est déjà inscrite dans les statuts de la société[3]. La raison d'être renverrait alors à d'autres enjeux, qui dépassent cette mission légale de l'entreprise. Pour reprendre notre exemple, la mission de service public d'EDF est définie légalement de la façon suivante : « le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national »[4]. La formulation de la raison d'être, quant à elle, pose la question de la mise à contribution des capacités d'innovation de l'entreprise pour un mouvement vers une neutralité carbone et plus généralement vers une transition énergétique[5]. Il existerait ainsi une différence d'objet de ces deux concepts, mission de service public et raison d'être. Toutefois, nous pouvons nous demander dans quelle mesure le cadre existant de la mission de service public pouvait rendre compte de ces questions de transitions environnementales et dans quelle mesure il invitait à mobiliser les capacités de l'entreprise à cet escient.

Par ailleurs, le cadre de l'entreprise à mission pose la question de la définition de *l'entreprise* de service public elle-même. En l'état actuel des connaissances, donner une seule et même définition de l'entreprise de service public constitue un exercice difficile. Premièrement, les entreprises de service public évoluent sur des secteurs d'activité variés : dans les domaines dits industriels de l'énergie, des transports, de la communication, mais aussi dans des domaines dits administratifs et culturels, tels que la santé, la culture, ou la sécurité. Deuxièmement, elles ne possèdent pas toutes le même statut juridique : certaines constituent elles-mêmes des administrations, des collectivités publiques ou bien des régies ; d'autres ont des statuts propres, mais relèvent du droit public, placées sous des tutelles ministérielles : les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), tels que la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP)

---

[2] Extrait du Communiqué de FO Energie et Mines, disponible en ligne: https://www.fnem-fo.org/communique/la-seule-raison-detre-dedf-cest-le-service-public/ (dernière consultation: 27 juillet 2021)

[3] Voir l'article d'Aurélie Barbaux dans le journal L'Usine Nouvelle : https://www.usinenouvelle.com/article/pourquoi-la-raison-d-etre-d-edf-oublie-la-notion-de-service-public.N962061 (dernière consultation: 27/7/2021) (dernière consultation: 27 juillet 2021)

[4] Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité

[5] Voir l'article de Ludovic Dupin dans Novethic : https://www.novethic.fr/actualite/entreprise-responsable/isr-rse/lors-de-son-assemblee-generale-edf-adopte-sa-raison-d-etre-orientee-vers-la-neutralite-carbone-148529.html (dernière consultation: 27 juillet 2021)

ou les établissements publics administratifs (EPA), tels que Pôle Emploi ou le musée du Louvre. D'autres structures possèdent des statuts de société anonyme et relèvent du droit commercial et du droit des sociétés (La Poste, GRTgaz…). Elles sont alors dites « publiques » si leur actionnariat est détenu à plus de 50% par des entités elles-mêmes publiques (qu'il s'agisse de l'État lui-même via l'Agence Participation État (APE) ou Bpifrance, de la Caisse des Dépôts et Consignation, institution de gestion de l'épargne française, ou CNP Assurances). Ces entreprises sont également dites « de service public » si elles ont des obligations de missions de service public définies légalement, qui sont mentionnées dans leur objet social. En outre, ces missions sont définies dans différents codes (code de l'énergie, des transports, des postes et télécommunications…). Les entreprises peuvent également être considérées « de service public » si elles ont un contrat de délégation de service public, que celui-ci prenne la forme d'un affermage (exploitation d'un service public par une entité privée sans transfert d'actifs), une concession (exploitation avec transfert d'actifs) ou un contrat de partenariat (réalisation d'une mission définie contractuellement contre un paiement étalé dans le temps). Enfin, elles peuvent opérer sur des marchés monopolistiques ou libéralisés. Certaines entreprises conservent ainsi un monopole sans mission de service public, maintenu par l'État dans le but garder un contrôle sur une activité considérée comme « sensible ». C'est par exemple le cas de la Française Des Jeux (FDJ), entreprise de jeux de loterie et de paris sportifs. En somme, il n'existe pas une seule configuration de l'entreprise de service public, mais au contraire plusieurs modalités possibles qui la définissent « de service public ».

Par ailleurs, les entreprises de service public se trouvent souvent dans des situations où les relations avec l'État prennent plusieurs formes, qui viennent façonner leur cadre de gouvernance : une entreprise avec un statut de société anonyme peut ainsi posséder un actionnariat majoritairement public, posséder une mission statutaire de service public et être liée contractuellement avec l'État ou une collectivité territoriale. L'entreprise peut alors se trouver dans une configuration de gouvernance qui multiplie ses obligations et la nature des contrôles qui s'appliquent à elle. En plus d'un encadrement légal ou contractuel de ses missions, l'entreprise peut avoir à rendre des comptes auprès d'autorités de la concurrence. Depuis les années 1980, des entités de régulation des marchés se sont multipliées, notamment sous le joug des Institutions Européennes, dans le but d'assurer une bonne efficacité des marchés et d'éviter les situations de concurrence déloyale issues de l'attribution de subventions étatiques à des entreprises évoluant sur des marchés dits concurrentiels. Cet effort de coordination au niveau européen a ainsi donné lieu à la création d'autorités de régulation, sous la forme d'établissements indépendants dont l'objet est 1) de définir les règles de concurrence au sein d'un marché donné 2) d'assurer que les missions de service public, définies comme l'exécution d'un service non rentable par un opérateur, ne soient pas compensées au-delà de leur coût net. Ainsi, les entreprises délégataires de service public ont affaire à des autorités qui dépendent de leur secteur d'activités (telles que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ou la Commission de Régulation de l'Énergie) auxquelles elles doivent rendre des comptes sur l'utilisation du budget attribué au titre de ces missions, sur l'utilisation des actifs hérités des missions de service public, ainsi que sur leurs décisions

d'investissement, si celles-ci peuvent entraîner un envahissement d'un champ a priori concurrentiel avec des ressources issues de leurs missions de service public. Les autorités de régulation fixent également les tarifs du service public lorsque celui-ci est financé, au moins en partie, par l'utilisateur.

L'entreprise de service public doit par ailleurs faire face à un ensemble de transformations de son environnement qui font naître en son sein des enjeux inédits. La Poste, par exemple, doit faire face à un effondrement de sa demande de distribution du courrier entamé il y a une dizaine d'années, lors de l'avènement de la révolution numérique. La RATP est soumise à une mise en concurrence de ses activités de transport en bus (le métro devra également suivre) ; si elle conserve un monopole sur son activité de gestion des infrastructures de transport, elle doit s'organiser face à la libéralisation de l'activité d'exploitation de ces infrastructures. Par ailleurs, certaines entreprises doivent réagir face à la production de connaissances nouvelles qui portent sur les aspects environnementaux de leur activité. Ainsi, la RATP décide aujourd'hui de surveiller la qualité de l'air au sein de son réseau. Les concessionnaires autoroutiers, tels que Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc (ATMB), sont interpellés face à la mise en danger de la biodiversité et de la dégradation des territoires traversés par leurs routes. L'entreprise GRTgaz, encore plus fondamentalement, voit son activité de transporteur de gaz naturel remise en cause en raison de la mise en évidence d'une empreinte carbone élevée de cette énergie. Or, ce constat pourrait mener son actionnaire principal, Engie, à adopter des stratégies de désinvestissement dans cette entreprise et dans ses actifs, au profit d'autres structures, dont les activités sont estimées plus favorables à la conduite de la transition énergétique.

Face à ces défis, les entreprises de service public ont d'ailleurs déjà entamé des démarches d'exploration qui visent à produire des solutions à ces problématiques variées. La Poste a ainsi produit un effort de diversification de ses activités : celles-ci vont de la création d'une offre de gestion du courrier et des tâches administratives numériques (à travers sa filiale DocaPost) à la création d'un service de logistique inverse, dit RecyGo, qui mobilise les actifs humains et mobiliers de La Poste pour collecter des déchets de bureaux à destination de filières de recyclage.

c. Quel rôle joue l'entreprise dans la réalisation d'un service public ?

La raison d'être statutaire offre un prisme particulier par lequel regarder l'entreprise de service public. Le rapport Notat-Sénard qui a précédé l'introduction dans le droit de la raison d'être, assimile ce concept à la reconnaissance d'une responsabilité de la part de l'entreprise qui appelle des capacités d'innovation : « Une entreprise se crée seulement si elle répond à un besoin spécifique et elle perdure seulement si elle maintient une dynamique d'invention, d'innovation et de création collective. » (Notat et Sénard, 2018, p. 4).

Jusqu'à présent, l'entreprise de service public semble être majoritairement appréhendée sous l'angle d'une dualité marché-État, sans que la notion de création collective ne soit abordée. Généralement décrite dans la littérature comme étant un acteur de marché ayant pour mission

d'assurer un service pour lequel il existe une défaillance de l'initiative privée (Stiglitz et al. 2018, Rapport Denoix de Saint Marc, 1996), elle doit répondre à des attentes d'ordre économique et à des demandes de conformité selon des principes propres à l'administration, tels que celui de solidarité et d'égalité. Ceci a produit une représentation des entreprises de service public sous la forme d'organisations « hybrides » où se mêleraient aujourd'hui des logiques dites d'État ou publiques, d'une part, et des logiques de marché ou managériales (e.g. Meyer et Hammerschmid, 2006 ; Vickers et al., 2017), d'autre part. Ces logiques n'étant pas toujours compatibles, elles donneraient lieu à une potentielle complexité institutionnelle au sein des entreprises de service public. Il est ainsi souvent question d'un enjeu pour les managers et les acteurs des organisations de service public de gérer cette pluralité des demandes qui sont formulées par leur environnement institutionnel (e.g. Château-Terrisse, 2012 ; Colon et Guérin-Schneider, 2015 ; Camous, 2020). Ainsi, la littérature se concentre sur l'explicitation fine des contradictions en place mais semble avoir peu envisagé l'entreprise comme un dispositif de création collective.

Par ailleurs, les régimes d'apprentissage à l'œuvre au sein des organisations de service public n'ont été que peu étudiés aujourd'hui. Dans le courant du management public, Osborne et Brown (2011) relèvent un manque de conceptualisation de la notion d'innovation elle-même au sein de ce champ académique. La question du pilotage de l'innovation dans le secteur public a en réalité largement été examinée sous le prisme d'une amélioration des processus portant sur la réalisation de services connus (De Vries et al., 2016 ; Osborne et Brown, 2011) ou bien sous le prisme des configurations organisationnelles à même de diffuser une innovation donnée (Hartley,2005 ; Osborne et Brown, 2011). Un autre pan de la littérature s'intéresse aux différentes formes de collaboration à même de susciter notamment une plus grande participation des citoyens et usagers, dans une perspective, par exemple, de co-production du service public (Osborne et Brown, 2013 ; Pestoff et Brandsen, 2013). Toutefois, les dynamiques d'innovation des *entreprises* de service public restent encore peu décrites par cette littérature. Ainsi, même si notre recherche va s'appuyer sur les travaux de recherche produits par le cadre management public, notre thèse ne s'inscrit pas directement dans ce champ.

Pour investiguer les enjeux de la mobilisation du concept de raison d'être par des entreprises de service public, nous proposerons alors de mobiliser le cadre de Hatchuel et Segrestin (2007), qui définit précisément l'entreprise comme un dispositif de création collective.

II. Problématique et questions de recherche

L'introduction de la raison d'être invite à porter un nouveau regard sur l'entreprise de service public et questionne la définition du concept de « mission » ou de « raison d'être » lui-même. Celui-ci fait déjà l'objet de nombreuses interrogations et interprétations diverses par la communauté scientifique ; à travers cette nouvelle option juridique, se pose aujourd'hui la question de la similitude de la *raison d'être* (au sens de l'Entreprise à Mission) avec les modèles de la *mission de service public*.

Aussi, nous formulons notre problématique de la façon suivante :

- Dans quelle mesure l'entreprise de service public s'apparente-t-elle à une entreprise à mission ?
- Quelles sont les implications de l'adoption d'une raison d'être par les entreprises de service public ?

La littérature sur l'entreprise de service public s'est jusque-là davantage efforcée de définir le service public rendu par l'État ou un opérateur, c'est-à-dire davantage concentrée sur la mission qui est confiée à l'entreprise. Nous proposons de mobiliser le cadre de l'entreprise à mission (Levillain, 2015, 2017 ; Levillain et Segrestin, 2019) pour étudier les corpus théoriques de l'entreprise de service public, analyser la façon dont la mission de service public a été appréhendée par la littérature et enfin pour appréhender les cadres de gouvernance du service public.

QR 1 : Dans quelle mesure la mission de service public a-t-elle été appréhendée sous l'angle d'une mission [au sens de l'entreprise à mission] ?

Aujourd'hui, le service public, consacré par le droit et les autorités de la concurrence française, est largement envisagé comme un objet donc on connaîtrait l'ensemble de ses propriétés. En conséquence, la représentation du service public comme un service *à concevoir*, pouvant faire l'objet d'une mission pour l'entreprise, ne semble pas avoir trouvé sa place dans cette littérature. La façon dont la mission de service public a pu engager des capacités de création collective de l'entreprise en charge de cette mission demeure à être qualifiée. Nous posons donc également la question suivante :

QR 2 : Comment caractériser la dynamique de création collective à l'œuvre au sein de l'entreprise de service public ? Comment cette dynamique est-elle aujourd'hui gouvernée ?

Aussi, nous faisons l'hypothèse que les entreprises de service public, de par leur mission originelle, ont pu accueillir en leur sein des dynamiques d'innovation et des trajectoires de diversification de leurs activités, qui leur sont propres et qui tendent à répondre à des enjeux singuliers. Par ailleurs, et comme nous l'avons déjà mentionné, elles ont aujourd'hui des cadres de gouvernance spécifiques, qui leur procurent des droits et obligations qui contraignent et façonnent ces mêmes dynamiques. Notamment, elles doivent faire face à des attentes de la part de leur environnement institutionnel qui portent à la fois sur le respect de valeurs et de principes publics et sur l'adoption de normes de gestion « de marché ». Il peut donc être attendu que les entreprises de service public formuleront des attentes vis-à-vis de cette démarche de formulation de la raison d'être qui seront inédites.

Ainsi, nous pouvons également nous demander :

QR 3 : Quels enseignements tirer des enjeux spécifiques des entreprises de service public vis-à-vis de la raison d'être ? Dans quelle mesure celle-ci permet-elle de répondre aux problématiques issues de son caractère hybride ?

III. Méthodologie de recherche

a. *Prisme et objet d'analyse : une focale sur l'entreprise de service public comme dispositif de création collective*

L'objet de la recherche : des entreprises de service public aujourd'hui décrites comme *industrielles*

Bien qu'il n'existe pas de définition juridique de l'entreprise de service public, nous avons choisi d'étudier des entreprises considérées comme *industrielles* au sens commun. Les entreprises avec lesquelles nous avons travaillé disposent de statuts de société anonyme ou d'établissement public industriel et commercial (EPIC), dont il est entendu qu'elles produisent et commercialisent des biens et services ; nous n'avons pas retenu, dans le cadre de notre recherche, l'étude des organismes en charge de missions traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale, qui possèdent souvent aujourd'hui le statut d'établissement public administration (EPA).

Prisme d'analyse : l'entreprise de service public comme dispositif de création collective

Toutefois, le regard que nous choisissons de porter sur ces entreprises nous invite à dépasser leur définition de sociétés de production et de commercialisation de biens et services. Nous inscrivant dans la continuité des travaux en France menés sur la refondation d'une théorie de l'entreprise, nous proposons de mobiliser le cadre théorique de l'entreprise, développé par A. Hatchuel et B. Segrestin. Celui-ci consiste à considérer l'entreprise comme un dispositif de création de nouvelles compétences et de leur régénération. Cette représentation de l'entreprise invite à examiner les régimes d'innovation que celle-ci abrite, ainsi que la façon dont elle organise ses activités pour renouveler ses potentiels (compétences, actifs, expertise, brevets…) pour poursuivre la mission qu'elle s'est donnée ou, dans le cas des entreprises de service public, qu'elle s'est vue confiée par l'État. En effet, ce cadre théorique vise précisément à étudier la façon dont l'entreprise peut fournir des efforts d'innovation pour un futur souhaitable, qu'elle cherche à protéger à travers la construction d'un cadre de gouvernance adapté.

Par ailleurs, nous mobilisons le cadre de l'entreprise à mission (Levillain, 2017), avec deux ambitions. La première est d'analyser précisément la façon dont l'entreprise de service public a pu poursuivre une mission entendue comme un objet potentiellement inconnu qui engage l'entreprise envers ses parties prenantes. A travers la caractérisation de la raison d'être de

l'entreprise de service, la seconde ambition est d'articuler le champ théorique encore naissant de l'entreprise à mission avec des cadres académiques, déjà établis, qui ont produit des concepts *a priori* similaires à celui de mission.

Pour répondre à chacune de nos trois questions de recherche, nous avons mené des projets de recherche en adoptant une approche méthodologique distincte : pour répondre à nos QR1 et QR2, nous avons premièrement construit une recherche-intervention avec l'entreprise La Poste ; pour répondre à notre QR3, nous avons élargi notre recherche à l'analyse des démarches de définition de la raison d'être d'un ensemble d'entreprises de service public. Nous faisons apparaître la chronologie de la recherche sur la Figure 1.

b. Un projet de recherche-intervention avec La Poste pour qualifier les dynamiques de création collective (I)

Dans un premier temps, notre travail de thèse a pris la forme d'un partenariat de recherche avec la Direction de l'Engagement Sociétal (DES) de La Poste. Le choix de nouer un partenariat avec cette entreprise nous a semblé particulièrement adéquat pour deux raisons.

Premièrement, dans la mesure où celle-ci fait aujourd'hui face à de nombreux défis susceptibles de bouleverser ses métiers et, potentiellement, sa mission de service public. En effet, l'entreprise a subi dans son passé récent des changements de gouvernance radicaux : en 1991, elle passe du statut d'administration à celui d'EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial) ; en 2010, elle adopte des statuts de société anonyme. Par ailleurs, son cœur de métier historique, la distribution du courrier, est remis en question par l'utilisation croissante des technologiques numériques, sans que les obligations qui pèsent sur l'entreprise ne décroissent : à titre d'exemple, l'entreprise s'engage, depuis 2010, à maintenir le nombre de ses points de contact sur le territoire à 17000.

Deuxièmement, dès 2018, les acteurs de la Direction de l'Engagement Sociétal du groupe procèdent à une formulation d'engagements de l'entreprise, au-delà de la mission de service public. Ces promesses sont rattachées à trois axes de l'engagement sociétal : la cohésion sociale et territoriale, le numérique éthique et inclusif et la transition énergétique. Or, nous pouvons nous demander : quelles dynamiques de création collective les engagements sociétaux viennent-ils qualifier ? Comment ces dynamiques s'articulent-elles avec la mission de service public ? Ces questions ont constitué le point de départ de notre recherche.

Une approche abductive (Dumez, 2016) a été choisie : lors du lancement du partenariat avec la DES, nous avons construit une problématique empirique avec les acteurs de la DES, pour ensuite effectuer des recherches permettant d'aboutir à des résultats théoriques susceptibles d'apporter des éclairages sur les dynamiques de création collective. Nous avons cherché à observer et à qualifier empiriquement les dynamiques d'une entreprise de service public et les enjeux de gouvernance auxquels celles-ci donnent lieu. Il s'agissait alors de se demander, d'un point de vue théorique, comment la littérature avait pu décrire la poursuite de la mission de service

public par l'entreprise : c'est l'objet de notre Partie I. En parallèle, nous avons tenté de comprendre et de qualifier les dynamiques propres à la poursuite de la mission qui étaient observables au sein de l'entreprise. Nous avons tout d'abord modélisé les raisonnements de conception qui sous-tendent des initiatives à vocation sociale et environnementale ; nous avons également caractérisé, de façon précise, les différents objets de responsabilité que se donne la DES. Une fois ces analyses conduites, nous avons réalisé des restitutions auprès des acteurs interviewés à l'occasion de la recherche, dans l'optique d'enrichir les discussions menées par les dirigeants sur la gouvernance de leur entreprise.

Le partenariat avec la DES se situe à la frontière entre une recherche-intervention (Moisdon, 1984 ; Hatchuel, 1994 ; David, 2000) et une recherche-action (David, 2000). En effet, il peut être qualifié de recherche-intervention dans la mesure où notre travail s'inscrit dans une réflexion que La Poste souhaite engager sur ses missions et la gouvernance de ses engagements. Ainsi, nous avons eu l'occasion à travers de nombreuses restitutions, de faire évoluer le discours portant sur la responsabilité de l'entreprise de service public ainsi que sur les besoins de gouvernance de cette entreprise. Nous avons ainsi, à titre d'exemple, pu présenter nos analyses auprès du Président de La Poste : lors de cet entretien, nous avons entamé une discussion sur la construction d'un cadre de gouvernance à même de piloter les dynamiques de l'entreprise de service public que nous avions présentées. A ce titre, il nous semble que la recherche menée a permis d'introduire un « changement » au sens de David (2000) : « toute transformation intentionnelle du système par un groupe d'acteurs […] du point de vue de sa gestion, c'est-à-dire toute mise en place de "façons de faire" nouvelles ». Toutefois, le degré de formalisation de ces changements – le degré de leur définition formelle – peut être considéré modéré, dans la mesure où cette recherche n'a pas donné lieu à la mise en place de nouveaux outils ou dispositifs que nous aurions conçus avec nos interlocuteurs. Aussi, il peut être défendu que notre recherche relève davantage de la recherche-action. Dans le cadre proposé par David, la recherche-action s'apparente à la recherche-intervention du fait qu'elle produit une construction concrète de la réalité ; elle s'en distingue dans la mesure où elle ne s'apparente pas à « un d'un projet concret de transformation » et consiste plus simplement à « partir de l'observation des faits » pour produire des résultats théoriques (David, 2000, p. 15).

c. *Un projet de suivi des démarches de formulation de la raison d'être d'entreprises de service public (II)*

Dans un second temps, nous avons poursuivi notre partenariat de recherche avec La Poste pour examiner sa démarche de formulation de la raison d'être. En complément de ce partenariat, nous avons interagi avec un ensemble d'entreprises de service public ayant engagé le même projet de définition de la raison d'être, afin d'enrichir et de valider notre analyse.

Ici, la posture n'est plus celle d'une recherche-intervention, où nous aurions eu la possibilité d'accompagner La Poste dans la formulation de sa raison d'être, à travers l'introduction de savoirs issus de notre recherche. Nous avons plutôt cherché à analyser et

comparer les démarches d'adoption d'une raison d'être en modélisant les raisonnements réalisés par les acteurs des entreprises de service public, selon des données majoritairement déclaratives, issues de la posture réflexive des acteurs.

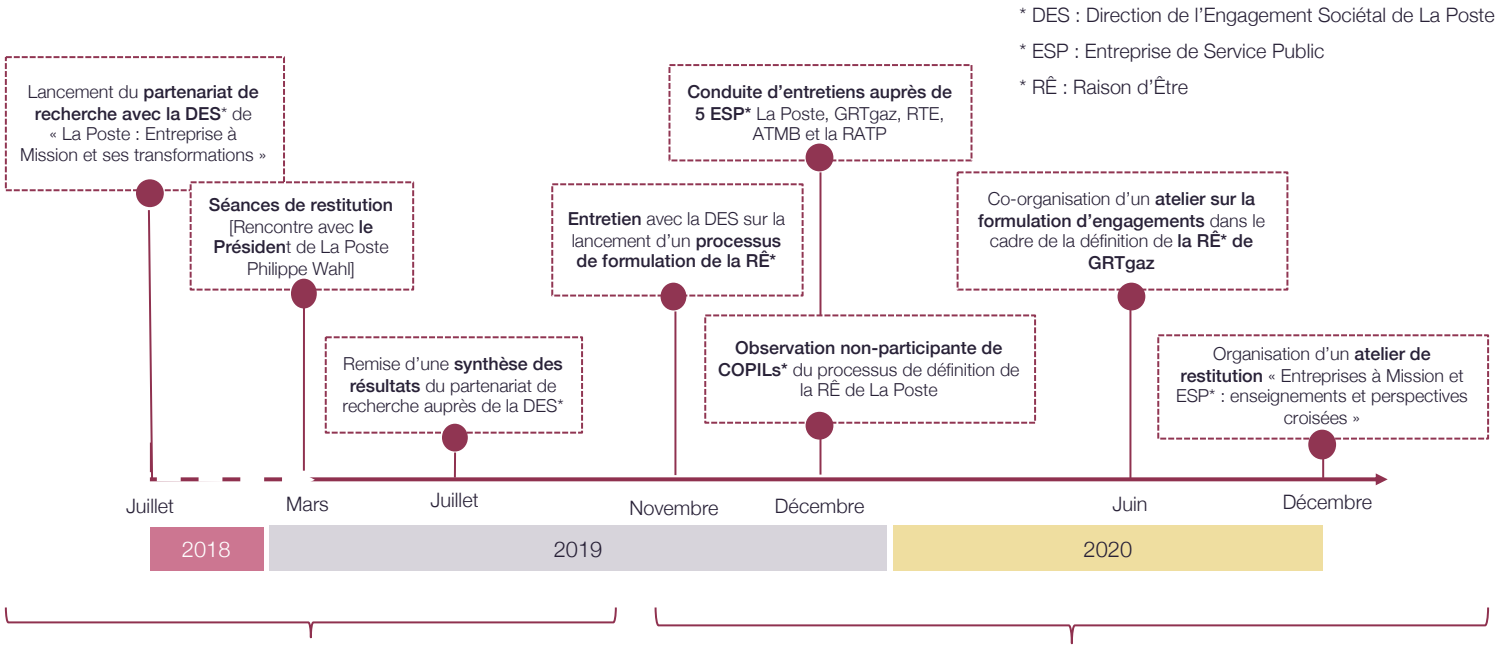
En revanche, notre approche demeure ici abductive : après avoir qualifié, sur la base d'entretiens, la problématique sous-jacente à la formulation de la raison d'être pour les acteurs, nous avons effectué des boucles d'analyse du matériau empirique et d'investigation de la littérature portant notamment sur le concept d' « identité ». Nous avons, de cette façon, tenté d'éclairer les démarches adoptées par les entreprises de service public pour se définir une raison d'être, sans toutefois participer directement aux discussions portant sur leur adoption. Cette recherche aboutit à une proposition de modélisation de la raison d'être de l'entreprise de service public que nous nommons « identité reliée » ; cette modélisation fait l'objet de la Partie III de notre thèse.

D'une part, nous avons donc mené une série entretiens semi-directifs centrés avec des acteurs de cinq entreprises de service public impliqués dans la définition de la raison d'être, à l'automne 2019: La Poste, RTE (Réseau de Transport d'Electricité), la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens), ATMB (Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc) et GRTgaz (Gestion du réseau de transport de gaz). L'objectif était de connaître les motivations qui sous-tendent la démarche de formulation de la raison d'être, ainsi que les enjeux que les acteurs associent à cette démarche.

D'autre part, nous avons poursuivi des interactions avec la Direction de l'Engagement Sociétal de La Poste pour rester informés de la démarche conduite sur la raison d'être, de novembre 2019 à décembre 2020. Nous avons également pu prendre part – sous la forme d'une observation non-participante – à des Comités de pilotage du processus interne de définition de la raison d'être, qui se sont tenus en décembre 2019. Nous avons eu accès à un ensemble de données issues de ce processus : comptes-rendus, livrables des conseils mandatés dans cette démarche et propositions de formulation transmises au Comité d'Exécution. Enfin, nous avons organisé des séances de restitution de nos analyses auprès de la DES mais aussi auprès de la Direction de la Stratégie.

Nous avons ensuite eu l'occasion de mettre en place, avec des collègues de la Chaire Théorie de l'Entreprise, un atelier avec GRTgaz sur la formulation de leur raison d'être. Grâce aux résultats ce cet atelier, nous avons pu affiner les enjeux de responsabilité, spécifiques à l'entreprise de service public, qui se révèlent à travers la formulation de la raison d'être.

Enfin, nous avons conduit une séance de restitution de nos travaux auprès de l'ensemble des acteurs interrogés à l'occasion de ce projet de recherche. Cet atelier, qui s'est tenu en décembre 2020, a permis de confronter notre proposition de modélisation de la raison d'être de l'entreprise de service public à ces acteurs et de réajuster notre analyse.



I. Analyse des dynamiques de création collective de l'ESP*

- Recherche-Intervention auprès de La Poste : « La Poste : Entreprise à Mission et ses transformations » avec la Direction de l'Engagement Sociétal (DES)
  - ✓ Etude des théories du service public **(Partie I)**
  - ✓ Etude des dynamiques de suivi de la mission de service public **(Partie II)**

II. Examen des démarches de formulation de la raison d'être des ESP* (Partie III)

- Interactions avec cinq ESP* autour du suivi du processus de formulation de la raison d'être
  - ✓ Analyse des enjeux & qualification des démarches adoptées
  - ✓ Modélisation des engagements de la RÊ* sous forme d'identité reliée

Figure 1 : Chronologie de la recherche

IV. Synopsis de la thèse

Nous proposons de présenter notre investigation en trois grands temps : l'investigation de la définition du concept de mission de service public au travers du cadre de la raison d'être, la caractérisation de la dynamique de l'entreprise de service public, envisagée comme un dispositif de création collective, et enfin l'examen des enjeux relatifs à la définition de sa raison d'être.

En préalable de notre premier volet de recherche, nous proposons un Chapitre 0, que nous nommons « Chapitre préalable », qui portera précisément sur la façon dont la raison d'être (également nommée mission ou *purpose* en anglais) a été appréhendée, de façon hétérogène, par les sciences des organisations. Notre revue de littérature met en évidence un couple de dimensions qui lui a été attribuées dans le passé et que plusieurs auteurs tentent actuellement de rétablir. La première de ces dimensions est idéale et renvoie à une coordination des acteurs de l'organisation autour d'un inconnu. La seconde est une dimension responsable et renvoie à la cohésion des parties de l'entreprise à travers la formulation d'engagements. Dans la Partie I, nous pourrons alors examiner dans quelle mesure la mission de service public a été envisagée comme un couple de ces deux dimensions.

Partie I – Les cadres théoriques du service public : l'entreprise masquée par l'État et le marché ?

La première partie de la thèse consistera alors à caractériser les modes existants de gouvernance du service public, ainsi que leurs sous-bassement théoriques. D'un point de vue méthodologique, nous proposons de relire les grands corpus théoriques sur le service à travers la notion de mission que nous définissons au Chapitre préalable. Notamment, nous nous demandons dans quelle mesure ces corpus ont envisagé (et encadré) la conduite d'apprentissages nécessaires au renouvellement de ce qui fait « service public » dans le temps, à travers la poursuite d'une mission qui construit un rapport au futur (selon une dimension idéale du *purpose*) et engage l'entreprise envers des parties de son environnement (selon une dimension responsable du *purpose*).

Le Chapitre 1 vise à mettre en évidence les conceptualisations juridiques du service public français. Nous montrons que le service public a d'abord constitué un critère permettant de circonscrire le champ d'intervention de l'État. Il a été encadré par des principes de gestion attribuées aux Lois Rolland – égalité de traitement, continuité et adaptabilité – que l'État se donnait alors à lui-même, et qui constituaient les fondations de sa responsabilité. Nous montrons que la bureaucratie Wébérienne a énoncé des principes de gestion répondant à un enjeu de légitimité de l'administration, sans envisager la coordination de l'activité administrative autour d'un possible inconnu.

Dans le Chapitre 2, nous exposons la façon dont les théories de la régulation – basées sur une représentation économique du service public – ont encouragé l'adoption d'un mode de gouvernance particulier, celui de la contractualisation à laquelle s'adosse un cahier des charges. Or, ces théories consacrent par là-même la représentation du service public comme un objet fixe, aux propriétés connues et dont les coûts sont précisément mesurables. Elles entérinent également une dichotomie entre ce qui relève de la sphère publique (un besoin non-rentable, qui est sujet à compensations étatiques), et ce qui relève de la sphère privée (marchés concurrentiels rentables). Enfin, nous verrons que le courant du *New Public Management* a encouragé la représentation contractuelle du service public, en omettant de rendre compte des interdépendances entre les acteurs qui permettent sa réalisation.

Dans le Chapitre 3, nous revenons sur la multiplicité des modes de gouvernance qui s'offrent à l'entreprise de service public. Nous montrons que ces modes de gouvernance s'articulent toujours autour de deux grands archétypes : la gestion en propre par l'Etat et la gestion déléguée à un opérateur de marché. Ainsi, les cadres de gouvernance existants n'encadrent que peu la poursuite potentielle d'une mission par l'entreprise de service public.

Au sein du Chapitre 4, nous montrons que de nouveaux courants nés de l'ère Post-NPM (*Post-New Public Management*) soulèvent des problématiques qui traduisent l'irréductibilité du service public à un cahier des charges défini unilatéralement par l'État. A travers la formalisation de concepts tels que ceux de la *public value* et de la co-production du service public, les théoriciens du management public reposent la question du caractère idéal et responsable de la mission de service public. Toutefois, nous mettons également en lumière un vide théorique, qui porte sur le concept d'entreprise de service public lui-même ainsi que sur la façon dont cette entreprise contribue à la réalisation du service public envisagé, cette fois-ci, comme un *purpose*.

Partie II – La qualification des dynamiques de création collective de l'entreprise de service public

La première partie de la thèse nous aura permis de mettre en lumière la conception croissante du service public comme un objet potentiellement inconnu et construit collectivement, mais également l'absence d'une théorie de l'entreprise de service public. Dans cette représentation du service public, l'entreprise ne peut être réduite à un rôle d'opérateur contractuel responsable de la réalisation d'un cahier des charges donné. Nous proposons à travers cette seconde partie de rendre compte des dynamiques propres de l'entreprise du service public, et d'expliciter la façon dont ces dynamiques participent à la poursuite d'une mission (*purpose*/raison d'être) de service public. Nous choisissons de mener une étude de cas de l'entreprise La Poste, opérateur historique de la distribution du courrier en France, et aujourd'hui acteur œuvrant à la cohésion sociale et territoriale.

Premièrement, dans le Chapitre 5, nous proposons de tracer les grandes étapes de l'émergence du cadre juridico-institutionnel de l'entreprise La Poste. Nous montrons qu'il existe, au-delà de l'entérinement d'une hybridité publique-privée, des enjeux de pilotage des capacités d'innovation de l'entreprise en construction. Nous faisons alors l'hypothèse que le manque de gouvernance de cette dimension de l'organisation a abouti à une hybridité d'un nouveau type, qui oppose d'un côté la réalisation d'un service public *donné* et de l'autre les dynamiques d'exploration à l'œuvre dans l'entreprise.

A travers le Chapitre 6, nous cherchons à qualifier la dynamique de l'entreprise en examinant la part d'inconnu des formulations des missions de la Poste. Nous nous munissons de l'outil C-K issu de la théorie de la conception (Hatchuel et al., 2018) pour tracer les évolutions de ses missions. Premièrement, nous présentons une généalogie des services qui ont été pris en charge par l'administration des Postes et montrons qu'ils ont suivi un développement « en lignée » qui correspond à l'introduction successive de nouveaux usages sociétaux. Dans un second temps, nous étudions l'expansion des services et enjeux qui font l'objet des contrats de plan qui lient l'État à l'entité La Poste, depuis 1991 jusqu'à aujourd'hui. Nous montrons que ces expansions sont le fruit de l'intégration, dans le temps, de nouveaux enjeux nés de la transformation de l'environnement dans lequel s'effectue la réalisation du service public.

Enfin, dans le Chapitre 7, toujours à l'aide de la théorie de la conception, nous mettons en évidence les raisonnements de conception qui sous-tendent la création d'initiatives sociales et environnementales par La Poste et ses partenaires. Nous montrons que ces raisonnements 1) correspondent à un phénomène de réinterprétation, en local, des objets de responsabilité de l'entreprise, 2) ne se fondent pas sur un critère de rentabilité et 3) peuvent donner lieu, sans cadre de gouvernance adapté, à une illisibilité des directions d'exploration empruntées par l'entreprise.

Partie III – La raison d'être : la construction d'une identité « reliée » de l'entreprise de service public ?

La Partie II nous aura permis de mieux comprendre les dynamiques de l'entreprise de service public, comprise comme un dispositif de création collective. Dans cette dernière partie, nous étudions la façon dont les entreprises de service public s'emparent d'un nouveau concept introduit par le cadre de droit français, la raison d'être.

A travers le Chapitre 8, nous montrons que les enjeux de la raison d'être sont d'ordre identitaire. L'analyse d'une série d'entretiens auprès de dirigeants de cinq entreprises de service public nous indique qu'à travers la raison d'être, les entreprises cherchent à exister au-delà de leur mission légale de service public : elles revendiquent une autonomie de gestion, une capacité à tracer leur propre trajectoire, qui ne peut leur être dictée par le cadre de gouvernance dont elles disposent. Il est ainsi attendu de cette nouvelle « identité » qu'elle permette de transcender les attentes institutionnelles qui pèsent sur elles, et d'acquérir une existence propre. Enfin, elles

posent, à travers cet exercice, la question de l'objet de leur responsabilité envers les parties qui composent leur environnement, face aux transitions qui les affectent.

Dans le Chapitre 9, nous étudions les raisonnements qui naissent de l'exercice de la formulation d'une raison d'être. Nous étudions premièrement la méthode employée par le cabinet de conseil sollicité par La Poste pour animer le processus de définition de la raison d'être ; nous expliquons que cette méthode pose la question d'une articulation entre des éléments identitaires *a priori* invariants de l'entreprise et les transitions sociétales qu'elle doit affronter. Nous qualifions deuxièmement une réflexion portée en amont de ce processus par la DES elle-même, et qui consiste à redéfinir un cadre de sens précisément *en fonction* des transitions sociétales identifiées. Troisièmement, nous examinons les raisonnements qui sous-tendent les formulations adoptées par GRTgaz et La Poste : ils traduisent la volonté de se définir ce que nous nommons une « identité reliée ». Dans cette représentation, en se reliant à des transformations sociales spécifiées, l'entreprise s'engage à investiguer, de façon permanente, les brèches de solidarité potentielles qui sont générées par l'apparition de nouveaux usages sociétaux. L'identité reliée de l'entreprise de service public invite ainsi à régénérer ce qui peut relever d'un enjeu « de service public » au cours du temps.

Enfin, au sein du Chapitre 10, nous discutons cette nouvelle compréhension du concept d'identité au regard de la littérature existante sur cette notion. Nous montrons que l'identité reliée se distingue d'une identité organisationnelle (Albert et Whetten, 1985) qui est envisagée sous un angle plus stratégique. Elle se distingue aussi de l'identité partagée au sens néo-institutionnel, en ce qu'elle suppose une intention de l'entreprise de renouveler ce qui peut constituer une logique ou une norme au sein d'un champ institutionnel. Nous avançons l'idée que l'identité reliée s'inscrit davantage dans l'approche de l'identité proposée par Selznick (1957) et tentons des articulations avec le processus d'institutionnalisation défini par l'auteur. Enfin, nous concluons que cette définition de l'identité offre un recouplage spécifique des dimensions idéale et responsable du *purpose*, tel que nous l'avions envisagé au Chapitre préalable.

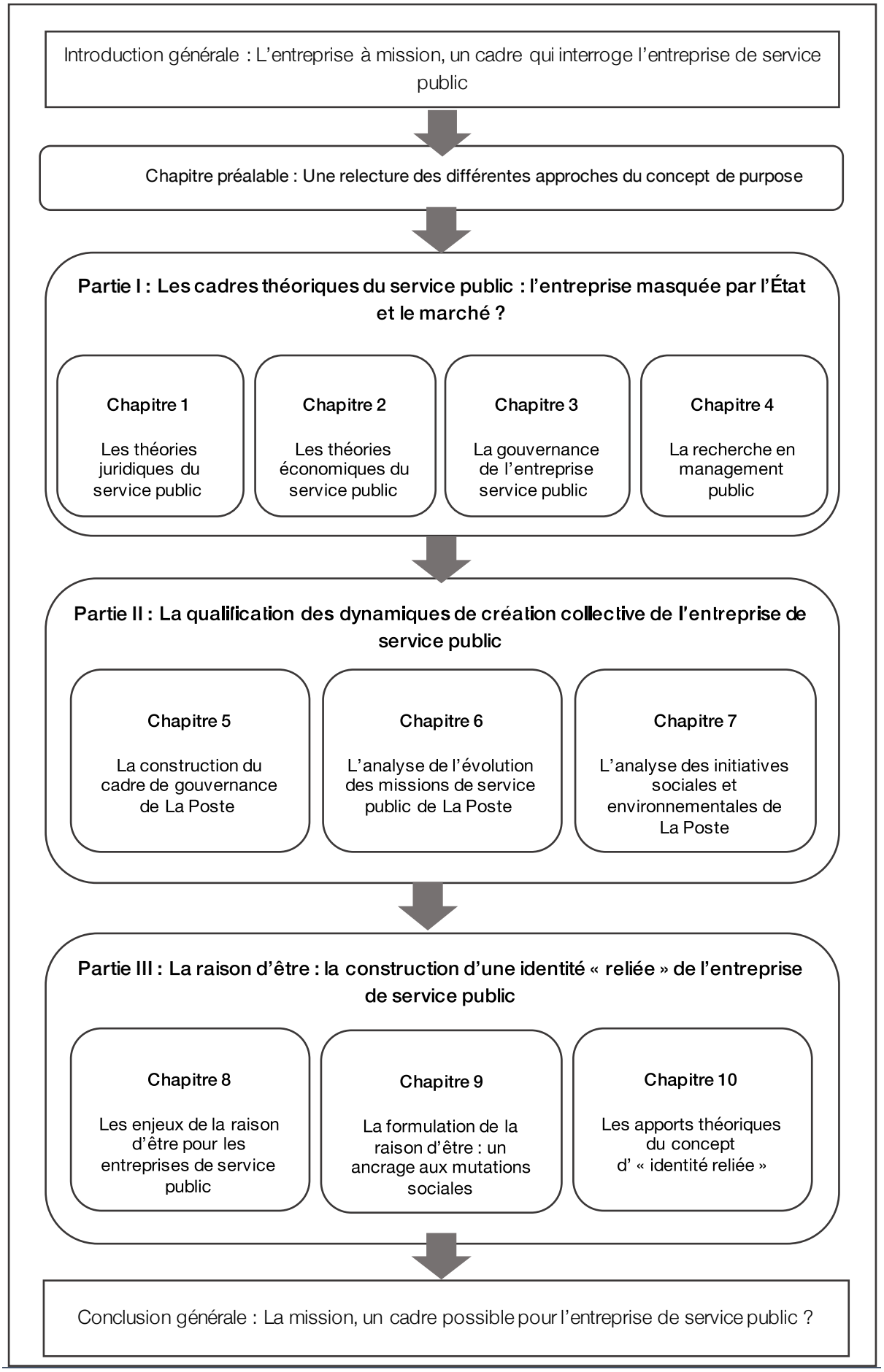


Figure 2 : Plan de thèse

Chapitre préalable : une relecture des différentes approches du concept de *purpose*

Sommaire

I. Le *purpose* de Barnard et Selznick : un objet de gestion idéal et responsable 33

a. Les purposes de Barnard et Selznick : le fondement de l'action collective..... 34

b. Un enjeu d'intelligibilité du purpose : la définition et la communication des buts poursuivis 38

II. Les critiques adressées au *purpose* : une transformation des enjeux de coordination et de cohésion 41

a. Chez Simon, la construction d'un paradigme décisionnel sur la base du critère d'efficience 41

b. Du purpose à la prise en compte des attentes plurielles des parties prenantes..... 44

c. Au sein des théories néo-institutionnelles, un découplage des activités et de l'ancrage institutionnel 46

III. Années 1990 – la réapparition du *purpose* dans le champ de la rationalité managériale..... 48

a. Une tentative de retour à la dimension idéale du purpose 49

b. La formulation de valeurs partagées au sein de l'organisation : une nouvelle dimension responsable ? 49

c. Un difficile « recouplage » des dimensions idéale et responsable du purpose 51

IV. Quels enseignements pour le concept de raison d'être ? 51

a. Reconsidérer les fonctions de cohésion et de coordination de l'action collective..... 52

b. La théorie de l'Entreprise comme Projet : les fondements d'une nouvelle finalité de l'entreprise aux dimensions idéale et responsable 53

c. La raison d'être statutaire : un cadre de droit pour penser la poursuite d'un idéal partagé par les parties 54

V. Conclusion : quelles perspectives pour la mission de l'entreprise de service public ? 57

La comparaison entre l'entreprise de service public et l'entreprise à mission nous invite à une nécessaire exploration des concepts de missions (ou de raison d'être), d'une part, et de service public, de l'autre. Nous pouvons en effet nous demander comment ceux-là ont pu être appréhendés par la littérature en organisation, mais aussi en droit et en économie, qui se sont plus largement penchés sur le service public. Est-ce que la raison d'être et le service public peuvent désigner des enjeux communs pour l'entreprise ? Est-ce qu'on leur attribue des fonctions et des dimensions similaires ? A quelles dynamiques de l'action collective renvoient-ils ?

Dans ce Chapitre préalable, nous proposons d'explorer les différentes compréhensions, anciennes et modernes, du concept de raison d'être. Celui-ci, qui peut être traduit par *purpose* en anglais, a notamment fait l'objet de recherche dans la littérature récente anglo-saxonne (Rey, Bastons et Sotok, 2019 ; Adler et Hecksher, 2018). Cependant, son utilisation dans les théories en management a fluctué au cours du 20ème siècle (Singleton, 2011 ; Adler et Hecksher, 2018). Les premiers penseurs des organisations, tels que Barnard (1938) ou Selznick (1957) avaient fait du *purpose* un concept central de leurs théories. La mobilisation du terme *purpose* a ensuite décliné, avant que celui-ci ne resurgisse dans les années 1990, notamment au sein des travaux en management stratégique. Des auteurs comme Collins et Porras (1996), Bartlett et Goshal (1994), Campbell et Tawadey (1990) ont défendu l'idée d'un renouvellement du management stratégique, fondé sur la mise en évidence de la poursuite d'un *purpose* – celui-ci renvoyait alors aux enjeux de construction d'une vision de long-terme et de pérennité de l'entreprise. Le concept a également été utilisé dans le domaine du comportement organisationnel, à travers la théorie du « *cognitive goal-framing* » par Birkinshaw et al. (2014), qui modélise la recherche d'un équilibre entre les objectifs de profit et le *purpose* par les membres d'une organisation. Une approche purement économique du *purpose* a aussi été menée par Henderson et Van den Steen (2015), qui se penchent sur les motivations financières de la définition d'une mission qui ne se résumerait pas à un objectif de maximisation du profit. Plus récemment, l'approche sociologique de Adler et Heckscher (2018) présente la poursuite d'un *shared purpose*, au sens de Selznick, comme un déterminant de la performance d'une entreprise : ils se demandent alors quel design organisationnel serait le plus à même d'assurer cette poursuite.

Comme nous le verrons, le concept de mission n'a en réalité que peu fait l'objet de modèles à proprement parler. Toutefois, il a été mobilisé pour mettre en lumière des tensions et des enjeux de l'action collective, que nous tenterons d'expliciter ici. Pour cela, il nous faut retracer la généalogie du concept de *purpose*, et analyser l'évolution de son utilisation, de la parution de l'œuvre de *Functions of the Executive* de Barnard, en 1938, jusqu'à aujourd'hui.

D'un point de vue méthodologique, nous avons fait face au caractère inconstant du concept de *purpose,* qui a engendré les difficultés suivantes : d'une part, le terme n'est pas (encore) rattaché à un champ de recherche spécifique ; d'autre part, il fait souvent l'objet d'une utilisation dans le langage commun, sans qu'il ne soit toujours considéré comme un construit à part entière.

Nous avons donc procédé de la façon suivante : dans un premier temps, nous avons sélectionné l'œuvre de Barnard (1938) et celle de Selznick (1957), où l'on retrouve un travail séminal de la théorisation du *purpose*, et avons procédé à une première caractérisation des concepts de *common* et *shared purpose*. Ainsi, nous avons trouvé que les deux théories considèrent le *purpose* comme un cadre pour l'action collective, et attribuent une double fonction à concept, que nous caractérisons à travers la grille proposée par Segrestin (2003) (Figure 3). D'une part, il permet de définir l'objet de l'activité et d'organiser le travail selon des modes

d'évaluation : il remplit ainsi une fonction de coordination. D'autre part, il permet de nouer des relations engageantes avec les parties, et à fonder un collectif : il remplit en ce sens une fonction de cohésion. Par ailleurs, le *purpose* permet d'introduire un rapport au futur, à travers son caractère idéal : ainsi, il ne désigne pas seulement des activités déjà connues, mais aussi à concevoir ; de la même façon, il désigne des valeurs à préserver au sein du collectif, mais aussi à inventer. Nous détaillerons les dimensions attribuées à ce concept par Barnard et Selznick, en fonction de cette grille, dans la section I.

	Fonction de coordination		Fonction de cohésion
Proposition d'une grille d'analyse du *purpose*	Formulation de l'objet de l'activité et des modes d'évaluation	↔	Relations engageantes aux parties, fondement du collectif

Figure 3 : Introduction d'une lecture du purpose selon les fonctions de coordination et de cohésion

Sur la base de cette première compréhension du concept, nous avons ensuite conduit une première revue de littérature : nous avons ainsi sélectionné plusieurs travaux, au sein des théories en management qui, selon nous, permettent de discuter des fonctions fondatrices du *purpose* – sans que ceux-ci n'aient fait de ce *purpose* un concept central de leurs théories. Nous étudierons ensuite la façon dont ces deux fonctions ont été appréhendées et discutées au sein des sciences des organisations au cours du 20ème siècle.

Enfin, nous avons conduit une seconde revue de littérature, cette fois-ci dirigée par l'utilisation des termes de mission et de *purpose*, à partir des années 1990, Nous nous pencherons sur les efforts menés par les auteurs en management stratégique et en gouvernance pour réhabiliter la dimension idéale du concept, et le couplage de ses grandes fonctions de cohésion et de coordination.

I. Le *purpose* de Barnard et Selznick : un objet de gestion idéal et responsable

Le terme de *purpose* a d'abord été mobilisé par les théories sociologiques des organisations, dès la fin du 19ème siècle (Ward 1883 et Tead,1933 cités par Singleton, 2011), avant de se cristalliser au sein des premières théories naissantes du management, celles de Chester Barnard (1938) et de Philip Selznick (1957). Nous tentons ici de déceler les éléments de définition de ce *purpose* qui se trouvent au cœur de ces deux œuvres.

En 1938, Barnard publie *Functions of the Executive*, dont l'objectif est de rendre compte d'une fonction relativement nouvelle, celle du dirigeant d'entreprise. Les écrits de Barnard se fondent largement sur son expérience personnelle en tant que dirigeant de à la *Bell Telephone Company,* de 1927 à 1948. Ce travail est motivé par son insatisfaction des théories purement économiques ou sociologiques des organisations, qui ne rendent pas compte, selon lui, du « système coopératif » dont il a lui-même fait l'expérience. Dans son ouvrage, il esquisse ainsi les conditions de cette coopération, notamment à travers le rôle du dirigeant dans la construction d'un cadre d'action commun pour tous les membres, à travers le *common purpose*. Ce travail correspond à l'une de ses premières et rares conceptualisations à part entière du terme *purpose*, comme le relève Singleton (2011).

Selznick, lui, théoricien des organisations, publie son ouvrage de référence *Leadership in Administration* en 1957. Il a précédemment étudié le cas de l*a Tennessee Valley Authority*, dont il a réuni les analyses dans un ouvrage éponyme en 1949. Son approche sociologique lui permet de mettre en évidence les liens entre l'organisation et son environnement, notamment à travers la caractérisation du processus d'institutionnalisation de l'entreprise, qu'il présente en détail dans *Leadership in Administration*. Dans ce texte, il tente, comme Barnard, de définir les fonctions et les tâches qui incombent au dirigeant, ou au leader, pour assurer la pérennité de l'entreprise.

a. Les purposes de Barnard et Selznick : le fondement de l'action collective

Dans leurs œuvres respectives, les deux auteurs développent des conceptions propres de la notion de *purpose*, et ils lui attribuent des fonctions de cohésion et de coordination de l'action collective. Toutefois, Barnard va examiner ces fonctions dans le cadre du management « interne » à l'organisation, alors que Selznick va expliciter leur implication sur l'encastrement et l'emprise de l'entreprise sur son environnement social.

Le *common purpose* de Barnard : le fondement de l'action collective

Dans son ouvrage, Barnard établit l'existence d'un *common purpose* comme fondement même du « système coopératif » qu'est l'organisation. Socle de la coopération entre les membres de l'organisation, il engage ce système coopératif dans une direction souhaitable. Or, Barnard confère à ce cadre pour l'action fournit par le *purpose*, une dimension fondamentalement idéale, et introduit, ce faisant, un rapport au futur pour l'organisation.

Dans son chapitre *Theory of Opportunism,* Barnard analyse la façon dont les individus mènent leurs actions au sein de leur organisation. Il défend l'idée que celles-ci ne sont pas aléatoires, mais correspondent à un effort intentionnel des participants de poursuivre des fins précises. Or, ces fins – qui constituent le *common purpose* – possèdent un aspect idéal. En effet, le *common purpose* se réfère à ce que les individus vont considérer comme « bon » pour l'organisation. Barnard se garde toutefois de préciser lui-même ce qui peut être indiqué comme

« bon » pour l'organisation ; plutôt, il explique que les membres anticipent le futur de l'organisation en fonction de ce qu'ils lui attribuent comme propriétés désirables ou souhaitables. Pour parvenir à ce futur désigné, les membres doivent alors procéder à une prise de décision qui a pour seul objectif de créer les conditions d'un nouveau système, à même de faire advenir ce *purpose* : « *This aspect of the purpose or end of organization is the ideal. We shall call it the moral element. It is impossible by definition that formal organizations can act without the moral element. It is indispensable to them* » (Ibid., p. 201).

Cette dimension idéale, qui invite à l'imagination d'un futur souhaitable, requiert un pilotage de l'action spécifique dans le temps. Comme le précise O'Connor (2011), qui a travaillé sur l'œuvre de Barnard, dans le cadre théorique introduit par l'auteur, c'est la formulation de cette fin qui sert à exposer de façon intelligible la situation dans laquelle se trouvent les acteurs organisationnels : on ne peut faire sens de la situation organisationnelle présente qu'à travers la spécification d'une situation future et souhaitable pour l'organisation, vers laquelle l'action collective doit tendre. Ceci correspond, selon Barnard, au caractère « opportuniste » de l'action menée par les membres de l'organisation : elle doit ainsi agir sur le système dans lequel elle évolue à un temps donné pour parvenir à un système futur offrant les paramètres indispensables à la réalisation du *purpose*. Dans ce chapitre, il reprend ainsi le concept de « facteur limitant » ou « stratégique » développé par Commons (1934), qui désigne les variables déterminant la concrétisation du *purpose*. Pour agir dans le présent, l'organisation doit analyser son environnement et identifier ce type de facteurs ; elle doit ensuite les contrôler de façon à modifier le système en question. Or, ce sont les propriétés du *purpose* qui permettent de procéder à l'identification de ces facteurs stratégiques. De cette façon, le *purpose* invite à envisager un état futur de l'organisation, et à coordonner les efforts des acteurs dans le sens de la réalisation de celui-ci.

Par ailleurs, Barnard affirme que ce processus d'identification et de contrôle des facteurs est constamment réitéré : sans le renouvellement permanent du *purpose* de l'entreprise, sa survie serait menacée. Le pilotage de l'action collective basé sur la poursuite d'un idéal indique une régénération constante et nécessaire des fins poursuivies par l'organisation. Parce que le *common purpose* revêt une dimension idéale, il remplit une fonction de coordination pour l'action future de l'organisation. Enfin, Barnard explique que ce pilotage n'est possible que si ce cadre est partagé par l'ensemble des membres de l'organisation, au-delà de leurs intérêts personnels. Ainsi, le *purpose* est précisément ce qui doit garantir l'adhésion des membres au projet de l'action collective. Le *purpose*, fédérateur, assure ainsi une fonction de cohésion des membres de l'organisation. Or, il nous semble que le travail de Selznick sur le leadership institutionnel reprend ces deux fonctions des buts poursuivis par l'entreprise, en leur attribuant toutefois des enjeux nouveaux, qui ont cette fois-ci attrait à l'interaction entre l'entreprise et son système social.

L'institutionnalisation de Selznick : l'inscription de l'entreprise dans son environnement

A travers sa théorie sur le leadership institutionnel, Selznick développe un argument similaire à celui présenté par Barnard : l'action de l'entreprise (ici nommée administration) s'inscrit toujours dans un environnement institutionnel avec lequel elle interagit. D'une part, elle dépend de son système social pour mener à bien ses activités. De l'autre, elle peut donner lieu à la création de nouvelles valeurs, qui se propageront dans cet environnement. Selon Greenwood et ses collègues (2008), la notion d'institutionnalisation développée par Selznick renvoie en effet à ce qui produit de la valeur – ou des valeurs – au-delà du caractère technique d'une action. Le processus d'institutionnalisation décrit ainsi le phénomène de diffusion de ces nouvelles valeurs dans le système dans lequel l'organisation opère et ce mouvement par lequel elle devient une institution à part entière, comme le rappelle Desreumaux (2017).

Ce travail d'institutionnalisation est au centre de la théorie de Selznick car c'est celui-ci, selon lui, qui permet à l'entreprise de se maintenir dans le temps dans son environnement. C'est au travers de cet effort que l'organisation se construit une identité et une existence propre, qui lui permet d'être reconnue comme utile par les parties qui se trouvent dans son système social. Or, ce travail d'institutionnalisation requiert la démonstration de certaines qualités de la fonction dirigeante. Premièrement, il nécessite que le dirigeant fasse sens des activités de l'entreprise, au-delà de leur nature connue, à travers une approche spécifique de la technologie. Deuxièmement, il appelle à nouer des relations engageantes avec les acteurs avec lesquels l'organisation interagit – *constituencies* – afin de s'assurer de son ancrage dans son environnement. Nous allons ainsi détailler ces deux dimensions du travail d'institutionnalisation.

- *La définition des missions de l'organisation, au-delà de l'activité connue de l'organisation*

Selznick invite à distinguer deux situations de gestion qui nécessitent d'avoir recours à des activités de nature différente, à travers une approche différenciée de la technologie : l'expression même des finalités de l'organisation, et l'organisation des tâches organisationnelles déjà bien définies.

En effet, lorsqu'elles sont déjà connues, les tâches à effectuer par l'organisation peuvent s'appuyer sur la réalisation d'une activité existante. Le pilotage de cette utilisation prend alors la forme d'une recherche d'efficience, qui ne peut renvoyer qu'à des enjeux d'ordre technique. Selznick affirme ainsi : « *efficiency as an operating ideal presumes that goals are settled and that the main resources and for methods for achieving them are available* » (Ibid, p.135).

En revanche, la définition des buts de l'organisation, qui correspond à l'initiation du processus d'institutionnalisation, pourrait, elle, être menacée par un retrait « prématuré » vers des

questions purement techniques : l'entreprise se rabat alors sur la poursuite d'une efficience de ses activités existantes. Selznick rappelle ainsi que les missions de l'entreprise ne lui sont pas données par son environnement extérieur, mais qu'elle doit se les définir, en faisant preuve « d'initiative et de créativité » (Ibid., p. 74-75) : « *It is the function of the leader […] to define the ends of a group existence, to design an enterprise adapted to these ends, and to see that that design becomes a living reality* » (Ibid., p.37).

Dans cette configuration, il semble que ces fins organisationnelles n'appartiennent pas encore au domaine du connu, puisqu'elles ne peuvent être réalisées par la simple application d'une activité existante, au moment où celles-ci sont énoncées. L'auteur indique ainsi que la technique de production ou d'administration, qui permettra la réalisation de ces objectifs, sera à inventer par l'entreprise : elle relève ainsi, comme chez Barnard, d'un idéal.

L'auteur insiste sur le rapport au temps qui distingue ces deux situations de gestion. Ainsi, l'invention des buts mêmes de l'organisation, au-delà de l'activité existante, permet un pilotage de long-terme de l'entreprise. Selon Selznick, on reconnaît une organisation « institutionnalisée » – poursuivant la production de valeurs nouvelles – au fait que son dirigeant soit plus enclin à sacrifier des rendements de court terme dans le but de poursuivre ces missions. C'est cet effort de pilotage qui permet une durabilité de l'organisation dans son environnement, ce que Selznick nomme plus précisément une capacité de « *self-maintenance* » (Ibid., p. 20).

- *Le développement d'un « caractère » propre, à travers des engagements non-formels envers les parties*

Deuxièmement, ce processus d'institutionnalisation nécessite, selon l'auteur, des engagements, non-formels, mais toutefois irréversibles par l'entreprise, auprès de ses parties. Le rôle institutionnel de l'organisation ne peut en effet être maintenu que par le respect de ces « pré-engagements », selon l'expression de Desreumaux (2017), qui visent à s'assurer que les parties de l'organisation reconnaissent la présence de certaines de ces valeurs dans la conduite de l'action collective, et la considère alors comme un véhicule pour maintenir leur présence dans l'environnement qu'ils partagent avec l'organisation (Kraatz et Block, 2008). Or, en retour, ces engagements permettent de susciter les efforts des membres de l'organisation : comme le rappelle Desreumaux, Selznick défend l'idée que l'organisation devient un lieu de poursuite d'un idéal, propre à chaque individu qui la compose. C'est précisément parce que les individus adhèrent à ce but partagé que l'organisation acquiert ici une « identité distincte » (Ibid., p. 21). Les engagements auprès de ses parties traduisent ainsi l'idée de la poursuite d'un objectif commun à l'ensemble des acteurs qui participent à cette action collective.

Comme pour Barnard, la responsabilité du dirigeant (du leader institutionnel) est de s'assurer que les buts ne sont pas définis dans leur superficialité, sans réflexion sur les valeurs de l'entreprise. Une des fonctions premières du leadership est donc la construction de valeurs, qui doivent faire l'objet d'une promotion et d'une protection par la fonction dirigeante. Dans la

théorie de Selznick le leader se positionne ainsi comme un expert et un garant du maintien de la dimension institutionnelle de l'organisation (Ibid., p.28). Il endosse ainsi la responsabilité de l'intégrité de l'organisation au regard des engagements pris à l'égard des parties tierces.

Selznick confirmera plus tard (1996) que c'est pour atteindre une stabilité que l'organisation noue des engagements avec ses parties. Selon lui, ils permettent son ancrage particulier dans son environnement institutionnel. De façon paradoxale, et selon la théorie de Selznick, l'autonomie de l'organisation – sa capacité à exister par elle-même, en tant qu'institution – ne peut advenir qu'à travers la formulation d'engagements de l'organisation envers ses parties. L'entreprise ne se réduit pas à un lieu de conformité à des normes institutionnelles données, mais à une entité capable de définir ses propres fins, lesquelles nécessitent toutefois des engagements envers les parties internes et externes de l'organisation : « *Institutional aims cannot be taken as given, for they are conditioned by changing self-definitions, by alterations in the internal and external commitments of the enterprise.* » (Ibid., p. 82).

Selznick met ainsi en évidence une conception du *purpose* organisationnel qui diffère de celle de Barnard, en ce qu'elle rend compte de la relation entre l'organisation et son environnement extérieur. Le *purpose* constitue un objet qui permet à l'organisation de s'institutionnaliser, et correspond à la construction d'une identité tournée vers ses parties. C'est aussi à travers ces promesses, qui ont pour objectif d'entretenir l'organisation dans son environnement, que le *purpose* introduit un rapport au futur. Enfin, Selznick mentionne de façon explicite que la responsabilité du dirigeant recouvre cette « intégrité institutionnelle » (p.146) qui est propre à sa théorie. Néanmoins, pour Selznick comme pour Barnard, il s'agit d'attribuer au *purpose*, une fonction de coordination de l'activité elle-même, et de cohésion, à travers la définition de relations légitimes avec les parties internes ou externes.

b. *Un enjeu d'intelligibilité du purpose : la définition et la communication des buts poursuivis*

Pour les deux auteurs, il s'avère que ce nécessaire couplage entre la fonction de coordination – la définition des buts au caractère idéal – et la fonction de cohésion – la préservation de relations souhaitables avec les différentes parties – est difficile à maintenir : il requiert des tâches spécifiques qui incombent aux dirigeants de l'entreprise.

Ces tâches sont notamment celles de la formulation du *purpose*, ainsi que le contrôle de sa compréhension par les membres de l'organisation. Les deux auteurs réfutent ainsi le postulat selon lequel le but organisationnel serait donné, et affirment que sa définition est bien souvent problématique. S'ils donnent peu d'indices sur la façon dont les dirigeants doivent procéder pour aboutir une formulation du *purpose*, ils expliquent les problématiques du contrôle de la communication du *purpose*.

Ainsi, selon Selznick, le dirigeant doit faire en sorte que la nature même de l'entreprise soit bien comprise par l'ensemble des individus y participant, afin qu'il y en ait une « vraie conception » (Ibid., p. 81), qu'il définit comme ses objectifs de long-terme, eux-mêmes taillés par des engagements de long-terme. Le dirigeant doit ainsi veiller à ce qu'il n'y en ait pas différentes interprétations, au risque de faire naître des dérives opportunistes, c'est-à-dire la poursuite des intérêts propres des acteurs – ou bien un retrait vers des analyses de court-terme – c'est-à-dire la perte de la dimension idéale du *purpose*. Or, ces deux risques renvoient ainsi aux deux fonctions du *purpose* décrites précédemment : 1) le maintien de valeurs communes, exprimé par des engagements, qui indiquent un intérêt partagé 2) une volonté de construire un rapport au futur, et de dépasser les possibilités données par les activités que l'on conduit aujourd'hui.

De la même façon, selon Barnard, le dirigeant a pour tâche de formuler le *purpose*, mais également de s'assurer de sa bonne compréhension par les membres de l'organisation. Dans son chapitre *Executive Responsability*, il explique qu'il incombe bien au dirigeant de générer une « foi » dans la compréhension commune du *purpose*, ce qui en fait ainsi un enjeu majeur de leadership. Pour que la poursuite du *common purpose* soit possible et qu'il puisse constituer une base à la coopération, sa compréhension doit être uniforme parmi les participants.

Or, cette tâche est loin d'être évidente : Barnard reconnaît au *purpose* un caractère diffus, appropriable, pouvant conduire à différentes interprétations par les membres de l'organisation. De son côté, dès 1943, Selznick rend compte du risque, auquel doit remédier le dirigeant, de poursuivre des fins qui s'écartent des buts « professés » par l'organisation. Dans les organisations qui relèvent du modèle de la bureaucratie – dont il critique les théories existantes dans son article – il existe un risque d'abandon des buts affichés, en raison de processus instaurés par des systèmes sociaux informels. Le besoin même de construire une structure organisationnelle pour atteindre des buts spécifiques (considérés comme idéaux) conduit à la poursuite d'autres fins, plus personnelles, par les acteurs de cette même structure : c'est ce qu'il appelle le « *organization-paradox* » (Ibid., p. 50). Également, en 1957, il reconnaît une part d'irrationalité inhérente à chaque décision prise par les collaborateurs, qui doit être pour le moins « maîtrisée » par le dirigeant.

Barnard indique qu'un point de vigilance crucial de l'action dirigeante est le bon fonctionnement des moyens de communication au sein de l'entreprise. Un des rôles fondamentaux du dirigeant est de garantir ce fonctionnement : « all communication relates to the formulation of purpose and the transmission of coordinating prescriptions for action » (Ibid., p. 184). C'est à travers les canaux de communication que le *purpose* va être interprété par les membres qui vont, à leur niveau, le traduire en actions, et ceci de l'échelon le plus élevé de l'organisation à l'échelon le plus opérationnel. Il s'agit donc de faire en sorte que les actions concrètes exécutées par certains membres contribuent effectivement à la réalisation du *purpose* formulé par le dirigeant. Ainsi, un système de communication efficace et efficient permet, à travers la diffusion d'une compréhension commune du *purpose* de l'organisation, une cohérence de

l'ensemble des efforts fournis par les contributeurs, et d'assurer la coordination entre les membres.

Notre recherche révèle que ce concept, présent dans les premiers travaux en management permettait de considérer les fonctions de coordination et de cohésion de façon conjointe. La fonction de coordination des acteurs suppose pour les deux auteurs de construire un cadre pour l'action future, qui ne se réduit pas à des objectifs connus et mesurables, atteignables par des activités existantes. Chez Barnard, il s'agit de suivre les représentations souhaitables que les membres détiennent de l'état futur de leur organisation. Chez Selznick, il s'agit de s'assurer d'un maintien, dans le temps, de valeurs qui permettent un ancrage de l'entreprise dans son environnement. La seconde fonction du *purpose* est celle de la cohésion des parties. Barnard considère ainsi que la compréhension de ce but commun est un antécédent indispensable à la coopération entre les membres du système organisationnel. Selznick envisage lui un *purpose* qui prend la forme d'une responsabilité, à travers des engagements non-formels auprès des parties externes et internes, garantissant le maintien d'une reconnaissance institutionnelle de l'organisation. Enfin, il semble que chez Barnard comme chez Selznick, ces deux fonctions ne peuvent pas être considérées indépendamment l'une de l'autre. A travers le *purpose*, ils pensent la conduite des activités, d'une part, et les attentes/intérêts légitimes des différentes parties, de l'autre. Ils formulent ainsi un couplage entre coordination (qui porte sur les objets) et cohésion (qui porte sur les relations, formelles ou informelles, entre parties). C'est le caractère idéal du *common purpose* qui fonde le système coopératif ; et ce sont ses relations engageantes aux parties – et par là l'exercice d'une responsabilité – qui garantissent en retour la pérennité de l'organisation : les deux dimensions sont donc indissociables (Figure 4). Le rôle du dirigeant est alors d'assurer la poursuite de ce *purpose*, et de maintenir son intégrité dans le temps, malgré les évolutions de l'environnement de l'entreprise.

	Fonction de coordination		Fonction de cohésion
Purpose selon Barnard (1938)	Désignation d'un futur souhaitable de l'organisation	↔	Coopération du collectif autour d'un objet commun
Purpose selon Selznick (1957)	Pilotage à long-terme des objectifs de l'entreprise, au-delà des enjeux d'efficience	↔	Pré-Engagements envers les parties du système social (Desreumaux, 2017)
	Dimension idéale		**Dimension responsable**

Figure 4 : L'attribution par Simon (1938) et Selznick (1957) de dimensions idéale et responsable au purpose, indissociables

Cependant, nous verrons que ces deux fonctions vont faire l'objet de critiques et de remises en question significatives, dès les années 1940, au sein des sciences des organisations. Les nouveaux regards portés sur ces deux fonctions vont notamment mener la discipline à les considérer, cette fois-ci, de façon indépendante.

II. Les critiques adressées au *purpose* : une transformation des enjeux de coordination et de cohésion

Si le concept de *purpose* est présent dans les théories de ces grands auteurs en management, les sciences des organisations vont formuler des théories qui feront abstraction de celui-ci. Des critiques seront en effet formulées envers des deux fonctions de cohésion et de coordination attribuables au *purpose* qui sont décrites par Barnard et Selznick. En effet, plusieurs courants – nous nous attardons ici sur la théorie de la décision de Simon, la théorie des parties prenantes, ainsi que l'approche néo-institutionnaliste – vont contribuer à la transformation de la compréhension de ces deux dimensions, à leur découplage, et à l'abandon temporaire du concept de *purpose*.

a. Chez Simon, la construction d'un paradigme décisionnel sur la base du critère d'efficience

La capacité du *purpose* à créer un cadre pour la poursuite d'un futur idéalisé, notamment avancée par Barnard, va être explicitement remise en question par Simon. Cet auteur de référence des sciences des organisations introduit dès les années 1940 un cadre d'analyse, celui de la décision, qui deviendra un paradigme à part entière de l'action collective. Si Simon reconnaît une dimension éthique de la décision, et attribue ainsi aux dirigeants la capacité à effectuer des jugements de valeur lors de leur réflexion, qu'il assimile à des idéaux, il explique que ces phénomènes ne peuvent être l'objet des sciences des organisations, en raison de leur caractère non-rationnel.

<u>Un critère d'efficience qui véhicule la représentation d'un environnement fixe et connu</u>

L'importance de la vision instrumentale-rationnelle défendue par Simon est notamment révélée par sa conception du critère d'efficience (Simon, 1947), qui constitue selon lui l'indicateur ultime du bon fonctionnement de l'organisation. Pour améliorer l'efficience des processus organisationnels, une démarche scientifique doit être adoptée. Elle consiste premièrement en la définition de buts qui soient observables et mesurables. Le *purpose* pris pour exemple par Simon est celui d'une unité de pompiers : « réduire les dommages liés aux incendies sur les propriétés de la ville ». Ensuite, les variables de l'environnement qui déterminent le degré d'atteinte de ces objectifs doivent être énumérées. Enfin, l'impact de ces variables sur les résultats doit faire l'objet d'études empiriques. Simon raisonne ici en environnement connu : les variables et objectifs à

atteindre sont donnés, l'objectif possède suffisamment de propriétés descriptibles pour qu'il soit possible de le maximiser dans l'immédiat. Dans la vision instrumentale de Simon, les décisions vont alors porter sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficiente possible.

L'auteur propose ainsi une réflexion qui prend place dans un univers qui est implicitement considéré comme fixe et connu. Cette vision s'oppose en ce sens à celle de Barnard, où l'on tente davantage de modifier l'environnement pour créer les conditions qui sont favorables à la réalisation du purpose. Dans la théorie de Barnard, en effet, le contrôle des facteurs stratégiques, ou limitants, ne vise pas à « maximiser » un *purpose* qui serait aujourd'hui mesurable, mais à rendre possible sa réalisation dans un futur encore inconnu. Cette dimension idéale de l'action collective est considérée comme inhérente à la pratique organisationnelle chez Barnard. A travers sa définition du critère d'efficience, Simon ne retient ainsi que le caractère rationnel et instrumental du *purpose* et abandonne sa dimension idéale, pourtant centrale chez Barnard (Singleton, 2011).

L'exclusion de la dimension idéale du *purpose* de l'étude des organisations

Cette réflexion sur le caractère scientifique de l'étude des organisations est notamment menée dans l'annexe de *Administrative Behavior*, où Simon explicite la différence entre les propositions scientifiques et les propositions éthiques. Pour lui, les premières sont des affirmations sur le monde observable et la façon dont celui-ci opère. Les secondes sont des expressions de préférences individuelles. Il se pose alors la question de savoir si la science administrative comprend des éléments éthiques, et en conclut deux choses : premièrement, la science ne se préoccupe que des aspects factuels et non éthiques du sens de la décision ; deuxièmement, il y a bien des sciences « pratiques » qui se différencient des sciences théoriques précisément par la prise en compte de l'éthique dans son champ d'études. Simon reconnaît ainsi l'existence du caractère éthique, ou préférentiel, de la prise de décision, mais il l'exclut intentionnellement du champ de la science théorique, et donc de l'étude scientifique de l'action collective. Il reconnaît que chaque but poursuivi contient des « *value premises* », c'est-à-dire des éléments qui relèvent des préférences propres au décideur, et qui constituent de simples jugements de valeur, et non d'un raisonnement rationnel. Ici encore, l'auteur s'éloigne du positionnement de Barnard, qui avait inclus ce caractère dans la dimension normative de sa théorie.

Pour Simon, les décisions ont un contenu factuel et éthique : elles décrivent une situation future, qui peut être vraie ou fausse d'un point de vue empirique, et qui est choisie, par l'acteur organisationnel, parmi plusieurs options. Cependant, on ne peut comparer une proposition éthique avec une proposition factuelle, dans la mesure où il est impossible de tester empiriquement la première : celle-ci ne peut être ni vrai ni fausse, ni correcte ou incorrecte. Ainsi, Simon reconnaît qu'un dirigeant a un devoir de se doter d'un code moral ou éthique pour exercer son rôle : celui-ci porte sur les objectifs qu'il se fixe et la façon dont il traite ses salariés.

Cependant, ce code ne pourra lui être fourni par la science des organisations. Comme l'explique Desreumaux (2017), sur cette dimension de l'organisation, Simon et Selznick sont en profond désaccord : pour l'auteur, Selznick, à travers sa théorie institutionnelle, met en évidence la dimension « valorielle » de la logique décisionnelle. Ce faisant, il critique le concept de rationalité limitée introduit par Simon et introduit l'idée d'une rationalité des acteurs qui ne porte pas seulement sur des variables connues et exogènes, mais aussi sur « des normes et valeurs fondamentales » (selon Knudsen, cité par Desreumaux, 1995).

Ainsi, la conceptualisation de rationalité de la prise de décision s'est traduite par la nécessaire spécification, par Simon, de ce qui appartient au domaine de la science, et de ce qui en est exclu. Selon O'Connor, qui a relevé les différents épistémologiques opposant Simon et Barnard, une des plus grandes questions qui opposaient les deux auteurs concernait l'origine des objectifs et sous-objectifs poursuivis par l'organisation. Simon considérait les sous-objectifs comme de simples données fournies au dirigeant et qui constituent l'input de son processus de décision. A l'inverse, Barnard considérait que c'était au dirigeant de définir un objectif pour l'entreprise, qui ne saurait d'ailleurs être trop spécifique, renvoyant plutôt à un ensemble d'idées. Sans cette définition abstraite des fins, il n'y a pas, selon O'Connor, de chemin pour guider les inventions et les découvertes. Mais le positionnement de Simon, qui exclut du domaine de la science les dimensions éthique et responsable du travail du dirigeant, contribue au délaissement de cet aspect du *purpose* par les chercheurs des organisations.

En effet, l'ensemble des travaux de Simon, ainsi que le positionnement épistémologique sur lequel ils s'appuient, vont largement influencer la recherche en gestion à partir des années 1950. Ils vont constituer les fondements scientifiques des recherches menées au Carnegie Institute : ce laboratoire de Pittsburg réunira d'autres grands auteurs en management, tels que Cyert et March. Or, les travaux issus de ce laboratoire, qui s'inscrivent majoritairement dans le paradigme de la décision, produiront une influence considérable sur les directions futures des recherches en gestion selon Singleton, (2011), qui s'appuie sur Simon (1991) et Khurana (2007). Par ailleurs, dans ce paradigme décisionnel, les termes de « but » et d' « objectif » (*goal* et *objective* en anglais), considérés comme plus « scientifiques » seront préférés à celui de *purpose*, toujours selon Singleton.

Ainsi, il y a eu, suite à l'introduction de ce paradigme, décorrélation entre ce qui relève de l'objectif, et de ce qui relève de la responsabilité éthique ou morale, constituée sur un ensemble de valeurs, au sein de l'entreprise (Ansoff, dans Freeman et al., 2004). Cependant, l'intérêt scientifique de la notion de responsabilité, un temps reléguée en raison de la popularité du cadre décisionnel de Simon, resurgira, notamment grâce la théorie des parties prenantes formulée par Freeman en 1984. En revanche, et comme nous allons le voir, elle sera abordée d'une façon nouvelle au regard des théories de Barnard et Selznick.

b. *Du purpose à la prise en compte des attentes plurielles des parties prenantes*

L'origine de l'analyse organisationnelle à travers la grille des « parties prenantes » est souvent attribuée aux recherches du SRI (*Stanford Research Institute*) au début des années 1960. L'objet de ces recherches est la nécessaire prise en compte et l'équilibre des intérêts des différentes parties contribuant ou étant impactées par l'activité de l'organisation. Cette mise en évidence des revendications et intérêts divergents des acteurs de l'organisation avait déjà été effectuée par plusieurs théories d'inspiration sociologique, comme celle de Cyert et March (1963), sur les comportements au sein de la firme (*Behavioral Theory of the Firm*).

La théorie comportementale de la firme : l'impossible accord sur un *purpose* unique

Pour Cyert et March (1963), le but organisationnel, s'il est reconnu, ne peut provenir que de la coalition organisationnelle, et c'est alors un ensemble de contraintes que celle-ci impose aux autres acteurs. Ils critiquent ainsi l'utilisation du concept de *purpose*, rejetant l'existence d'un but organisationnel unique à l'entreprise. Pour March (1962), plus précisément, l'entreprise est un système conflictuel dans lequel les préférences des différentes unités sont forcément contradictoires : une hausse des salaires des employés n'est pas compatible avec la redistribution de la valeur aux actionnaires. Le rôle du dirigeant est alors de procéder à des classements de ces préférences, et de jongler avec les intérêts des différentes coalitions. Il ne peut y avoir, dans cette perspective, de but commun à l'ensemble des acteurs. Celui qui sera retenu par le dirigeant traduira la domination de ce groupe sur un autre. En 1997, March réaffirmera cette idée, en écrivant avec Sutton : « *It is not clear that organizational purpose can be portrayed as unitary or that the multiple purposes of an organization are reliably consistent. It is not clear that a single conception of purposes is shared among participants in an organization* » (Ibid., p. 698).

Ainsi, Cyert et March présentent cette divergence ou ce clivage sur les buts ou objectifs d'une organisation comme fondamentalement irrésoluble. Or, il semble que ce présupposé théorique ne sera pas remis en question par la théorie des parties prenantes.

La réintroduction d'une dimension responsable de l'action collective grâce à la TPP, sans objectif commun

Dans les années 1970, une recherche sur la responsabilité sociale des entreprises est menée à Harvard ; l'objet de celle-ci est en effet de se demander comment l'entreprise peut répondre à des attentes formulées par la société. Or, c'est, selon Freeman et Reed (1983), en ce lieu que ce développe les premiers travaux sur la théorie des parties prenantes (TPP), qui participent à la réintroduction de l'idée d'une responsabilité envers des parties externes à l'entreprise.

Freeman, à travers la TPP, réintroduit le principe selon lequel les valeurs font nécessairement et explicitement partie du monde de l'entreprise (1994). Selon Freeman et ses collègues (2004) « quel que soit le but final de l'entreprise, les managers et entrepreneurs doivent prendre en compte les intérêts légitimes des groupes et individus qui peuvent affecter ou être affectés par ses activités » (Ibid., p.365). Selon l'auteur, la TPP aurait donc réussi à réformer le rôle même des entreprises. En revanche, cette considération ne peut être assimilée à un processus d'institutionnalisation tel qu'il a été conceptualisé par Selznick, où l'entreprise constitue un véhicule de valeurs collectivement reconnues comme importantes par les parties de l'organisation. Par exemple, Clarkson (1995), affirme explicitement que selon la TPP, il n'appartient pas à l'entreprise de répondre à des besoins sociaux, et réitère le besoin de distinguer les enjeux de la société dans son ensemble, de ceux des parties prenantes, qui leur sont propres.

Par ailleurs la théorie des parties prenantes donnera lieu à deux approches distinctes : un courant instrumental, et un courant normatif. Or, il nous semble que l'existence même de cette divergence traduit une difficulté à faire de la responsabilité un objet scientifique et atteste de la solidité du clivage entre les dimensions (a priori) rationnelle et éthique de l'action organisationnelle. Dans le courant instrumental, la prise en compte des intérêts des parties revêt un intérêt stratégique et permet à l'entreprise d'accroître ses chances de durabilité : elle constitue un enjeu nécessitant un raisonnement stratégique rationnel. Le courant normatif de la théorie des parties prenantes, exprime, lui, la nécessité éthique ou morale de prendre en compte les intérêts de chaque partie prenante de l'organisation.

Toutefois, même dans son courant normatif, le façonnement de la responsabilité organisationnelle repose sur l'hypothèse implicite, introduite par Cyert et March, que les intérêts des parties prenantes ne peuvent être que divergents. La TPP considère que l'entreprise constitue un véhicule pour coordonner les intérêts des différentes parties (Evan et Freeman, 1988). Ainsi, selon Donaldson et Preston (1995), chaque partie prenante possède son propre but ou *purpose* : ceux-là sont donc forcément pluriels dans l'organisation. La notion de responsabilité, ou le rôle à endosser par le dirigeant d'entreprise, fait donc l'objet d'une interprétation différente des représentations introduites par Barnard et Selznick. Ainsi, la TPP ne semble pas suggérer qu'un *purpose* qui soit commun à un ensemble de parties aux intérêts divergents puisse exister, ou puisse être formulé par le management ; elle n'envisage pas que des engagements portant sur le respect de valeurs communes à l'ensemble des parties de l'entreprise puissent être formulées envers elles.

Les deux fonctions de coordination et de cohésion du *purpose* ont donc connu une transformation significative au sein des sciences des organisations. La fonction de coordination, qui pouvait renvoyer à activité à concevoir a été réduite à la recherche d'efficience, selon une pure rationalité décisionnelle. Il y a eu également un déplacement de la fonction de cohésion, qui pouvait recouvrir la création et la diffusion de valeurs partagées par l'ensemble des membres de

l'organisation, et qui a par la suite été assimilée à la prise en compte des intérêts propres et irréconciliables de chaque partie de l'entreprise. Or, il nous semble que cette modification des compréhensions des deux fonctions a entraîné un « découplage » des questions d'efficience d'une part, et des valeurs et questions de légitimité de l'autre.

c. *Au sein des théories néo-institutionnelles, un découplage des activités et de l'ancrage institutionnel*

Les premiers auteurs à théoriser un découplage entre les enjeux d'efficience et de valeurs, sont Meyer et Rowan (1977). Dans leur papier qui propose une étude des structures organisationnelles, les auteurs établissent que les acteurs poursuivent un but (*purpose*) collectivement (au sens de groupe social). Or, ceci ne peut se faire qu'à travers l'incorporation d'éléments institutionnels dans la structure formelle de l'entreprise, qui lui permettent d'être reconnue comme légitime au sein d'un groupe donné. Cette structure « isomorphée » peut alors rentrer en conflit avec les activités opérationnelles, qui répondent à des objectifs d'efficience selon des enjeux techniques. Cependant, la notion de légitimité n'est pas prise ici sous l'angle des valeurs qui seraient révélées par les actions de l'organisation, ni sous l'angle de la conformité à des engagements, comme le présentait Selznick. Plutôt, il y aurait l'idée de devoir s'engager auprès de plusieurs systèmes sociaux qui ont chacun leurs propres règles, normes, valeurs. Ainsi, la fonction de cohésion du *purpose* est envisagée comme une conformité à des valeurs connues, existantes, formulées à l'extérieur de l'organisation – et non par l'organisation elle-même. Par ailleurs, la coordination est envisagée sous un aspect purement opérationnel – et renvoie donc aux activités déjà conçues par l'organisation.

Ainsi, selon Meyer et Rowan, le critère d'efficience, poursuivi dans les activités de tous les jours, rentre généralement en conflit avec les règles institutionnalisées. Ils définissent alors ce phénomène de *decoupling*, comme le processus par lequel les organisations séparent leur structures « normatives ou prescriptives » de leurs opérations (c'est ce que rappellent également Pache et Santos en 2013). Ils décrivent ainsi un phénomène de dissonance entre la conformité affichée de l'organisation à des attentes – qui sont issues des valeurs existantes, propres à un champ institutionnel – et la réalité opérationnelle de l'organisation (Scott, 2005). Cette notion a été largement reprise par la littérature sur les logiques institutionnelles, afin d'expliquer les stratégies de réponse à des situations d'injonctions institutionnelles multiples.

La théorie du processus d'institutionnalisation de Selznick a été mobilisée par le courant néo-institutionnel des sciences des organisations. Dans ces théories cependant, la notion d'engagement auprès de parties prenantes, pourtant au cœur des travaux de Selznick, a été délaissée. Au contraire, cette approche se fonde sur l'observation des phénomènes de conformisme à des attentes institutionnelles (Kraatz et Block, 2008). Les problématiques étudiées sont donc celles de l'acquisition de légitimité et de l'enracinement au sein d'un champ institutionnel donné (Greenwood et Hinings, 1996). En 1992, Selznick a ainsi rappelé que la notion

de création d'attaches, d'engagements sociaux est essentielle pour l'étude de l'intégration de l'organisation dans des institutions. Comme il l'écrit lui-même en 1996, le néo-institutionnalisme va, lui, plutôt introduire une focale sur la construction de normes, de standards, de processus, de règles ainsi que sur la structuration de la cognition des acteurs par les valeurs.

En effet, selon Kraatz et Block (2008), les théories institutionnalistes s'inscrivent dans deux traditions distinctes. Alors que celle de Selznick (1957) tend à étudier l'organisation en tant que « objet d'étude à part entière » (Op. cit., p. 247), l'approche néo-institutionnelle s'attache plutôt à comprendre et théoriser les dynamiques de champs et des systèmes institutionnels. Le néo-institutionnalisme aurait donc opéré un déplacement d'un « organisationnalisme institutionnel » vers un « institutionnalisme organisationnel ». La conséquence fondamentale de ce changement de focale est, comme cela est d'ailleurs indiqué par Selznick (1996), l'abandon de l'idée qu'une organisation puisse exister par elle-même – et poursuivre des fins qui lui sont propres.

Ainsi, dans cette théorie, il est possible pour une entreprise de présenter une apparente conformité avec ces attentes institutionnelles, sans toutefois qu'elles ne soient incarnées dans les activités opérationnelles de l'entreprise. Ce phénomène de « *decoupling* » au sein des organisations correspond ainsi à la décorrélation de sa dimension institutionnelle (conformisme à des mythes qui s'appliquent à l'organisation) et de sa dimension technique, dimensions qui renvoient respectivement à la fonction de cohésion et de coordination que nous avons décrite chez Selznick et Barnard. La perte d'autonomie attribuée à l'organisation a ainsi résulté, selon Meyer et Rowan, en une perte de responsabilité morale.

Or, l'avènement du courant néo-institutionnaliste, dans la seconde partie du 20ème siècle, a contribué à la popularisation d'une approche distincte des théories institutionnelles et à l'entérinement de ce déplacement des objets de recherche. Selon Greenwood et Hinings (1996) celle-ci marque une rupture avec l'œuvre de Selznick : plus précisément, alors que le sociologue considérait les « mythes » (valeurs et croyances) observables dans la société comme générés par l'organisation, les théories néo-institutionnelles les envisagent comme exogènes (Besharov et Khurana, 2015). Par ailleurs, selon Greenwood et ses collègues (2008) l'étude de la relation entre les organisations et leurs communautés, notamment abordée dans sa recherche avec la TVA *Tennessee Valley Authority* (Selznick, 1949), a justement été occultée au sein des études en management. Ce faisant, la capacité de l'entreprise à nouer des liens propres avec ses parties, et à faire naître de nouvelles valeurs dans son écosystème, a été écartée du champ d'étude des organisations.

Nous avons montré ici que le paradigme décisionnel de Simon a réduit la fonction de coordination du *purpose* à la poursuite d'un critère d'efficience des activités connues de l'entreprise, en renonçant à son caractère idéal. On assiste ainsi à une éviction de la dimension idéale du *purpose*, qui fondait la coordination entre acteurs selon une représentation aspirationnelle de l'organisation. Nous avons également mis en évidence l'assimilation de la

fonction de cohésion à un enjeu de conformité à des valeurs définies de façon exogène, et sans possibilité de poursuivre un intérêt commun aux parties de l'entreprise. Une focale a ainsi été portée sur des intérêts divergents, et conflictuels, des parties, ainsi que sur des attentes que ceux-ci font naître envers l'organisation, et auxquels elle se doit de répondre. Enfin, nous avons tenté de montrer que ces évolutions conceptuelles ont conduit à une considération scindée des enjeux de coordination et de cohésion du collectif (Figure 5).

	Fonction de coordination	Fonction de cohésion
Purpose selon Barnard (1938)	Désignation d'un futur souhaitable de l'organisation	Coopération du collectif autour d'un objet commun
Purpose selon Selznick (1957)	Pilotage à long-terme des objectifs de l'entreprise, au-delà des enjeux d'efficience	Pré-Engagements envers les parties du système social (Desreumaux, 2017)
Buts / objectifs	Critère d'efficience	Intérêts divergents des parties

Figure 5 : La considération découplée des fonctions de coordination et de cohésion par les sciences des organisations

Cependant, depuis les années 1990, nous assistons à un retour timide du *purpose*, dans les théories en management, retour qui signe une redéfinition des besoins de coordination et de cohésion de l'action collective.

III. Années 1990 – la réapparition du *purpose* dans le champ de la rationalité managériale

Depuis les années 1990, certains papiers remobilisent les concepts de mission ou de *purpose*, notamment dans la discipline de management stratégique, pour exprimer le besoin qu'ont les organisations de se projeter dans un avenir idéalisé. Également, la possibilité de transcender les intérêts individuels au profit d'un objectif commun est aujourd'hui décrites par la littérature néo-institutionnelle. Enfin, s'ils sont peu nombreux, certains auteurs tentent de penser de façon conjointe la dimension idéale et partagée du *purpose*, et de recoupler de cette façon ses fonctions de coordination et de cohésion.

a. *Une tentative de retour à la dimension idéale du purpose*

Dans les années 1990, la discipline du management stratégique opère des recherches visant à renouveler, semble-t-il les prémices conceptuelles des pratiques utilisées par les dirigeants ou managers haut placés. Notamment, en 1994, Bartlett et Ghoshal recommandent le passage d'un management basé sur le concept de pure stratégie à un management qui vise l'atteinte d'une mission particulière – un *purpose*. Selon eux, les dirigeants seraient davantage confrontés à des environnements plus turbulents, où la planification stratégique – ensemble de pratiques populaires des années 60 à 80, inscrites dans un cadre nommé « stratégie – structures – systèmes » – ne suffirait plus. Bartlett et Ghoshal tentent d'expliquer le succès de certaines firmes précisément par leur capacité à ne pas se contenter de l'atteinte de buts de court terme.

Dans cette configuration, le rôle des dirigeants aurait changé : alors qu'auparavant ils étaient en charge de la stratégie, celle-ci serait dorénavant fabriquée, au fur et à mesure, par les managers intermédiaires – les dirigeants n'étant d'ailleurs pas ceux qui disposent de toute l'expertise et de la connaissance nécessaire à la prise de décision stratégique. Les dirigeants, eux, se verraient alors en charge d'une autre tâche – présentée comme nouvelle par Bartlett et Ghoshal (1994) – qui est celle de la définition du *purpose*, et qui intervient avant même la conception de la stratégie d'entreprise. Selon les auteurs, cette nouvelle approche consiste à engager l'organisation dans une logique de renouvellement constant de son ambition. Finalement, ce papier contribue à remettre en question le cadre fourni par Simon, qui invite à un contrôle de l'efficience de l'action collective. En présentant la formulation de buts « philosophiques » (que l'on comprend comme non opérationnellement définis, et qui ne font pas référence au connu), comme facteurs de performance et de longévité de l'organisation, ils introduisent la nécessité de porter un nouveau regard sur ce que l'on considère comme relevant d'une « rationalité » de l'action collective.

b. *La formulation de valeurs partagées au sein de l'organisation : une nouvelle dimension responsable ?*

Les théories néo-institutionnelles ont par la suite produit des travaux qui visent une meilleure caractérisation des attentes qui pèsent sur les organisations, qui font naître le besoin de conformité au sein de leur environnement, ainsi que des situations organisationnelles que ces attentes génèrent. Ainsi, ces théories ont mis en évidence des situations de pluralité et de complexité institutionnelles, qui se réfèrent à l'exposition de l'entreprise à plusieurs logiques institutionnelles, potentiellement conflictuelles, lorsque l'organisation évolue au sein de plusieurs sphères (Greenwood et al., 2011; Kraatz et Block, 2008). Le terme de « logiques » désigne en effet les attentes formulées par les acteurs d'un champ en termes de valeurs à adopter et de pratiques à respecter afin d'assurer une légitimité au sein de celui-ci (Thornton et al., 2012). Ces organisations, soumises à des injonctions souvent conflictuelles, sont dites « hybrides » (Battilana et Lee, 2014 ; Besharov et Smith, 2014).

Au sein de ces organisations, différentes stratégies seraient formulées pour maintenir leur légitimité au sein des différents champs dans lesquelles elles évoluent. Ces stratégies ont fait l'objet de nombreuses descriptions et catégorisations (Kraatz et Block, 2008; Battilana et Lee, 2014). Or, il est intéressant de remarquer qu'un type de stratégie observée par ce courant semble s'apparenter à un dépassement des différentes attentes institutionnelles par la formulation d'un nouvel objet. Kraatz et Block, notamment, mobilisent la théorie de l'institutionnalisation de Selznick pour décrire cette capacité des entreprises de redéfinir leurs priorités et de réinterpréter leurs identités. Pour les auteurs, cette capacité repose sur la formulation d'idéaux et de missions (*purposes*), qui ne se résument pas aux valeurs véhiculées par les logiques institutionnelles, mais qui sont propres à l'entreprise elle-même. L'organisation retrouverait alors une autonomie et une existence à part entière, comme cela est avancé par Selznick dans son ouvrage de 1957. Ce processus s'apparente à la construction de l'« identité organisationnelle » (que nous discuterons également dans la partie III de la thèse). Ainsi, il a été observé, dans les deux entreprises de microfinance étudiées par Battilana et Dorado (2010), la création de nouvelles pratiques de microfinance commerciale, sur la base de deux logiques préexistantes : une logique « bancaire » et une logique « de développement ». Selon les auteurs, c'est le manque de « script institutionnel » à même de gérer les tensions entre ces deux logiques – les deux se caractérisant par des buts propres et a priori contradictoires – qui a conduit les acteurs à effectuer ce travail de création de nouvelles façons de faire. Dans ce cas particulier, les acteurs, à partir de leurs cadres sociocognitifs propres, se sont attachés à reconstruire un cadre d'action commun, fondé sur la poursuite d'un objectif partagé : celui-ci s'exprime ici par la volonté d'augmenter l'accès des exclus bancaires aux services financiers, tout en remplissant des obligations fiduciaires envers les épargnants et les investisseurs.

Ainsi, au sein de ce cadre conceptuel renouvelé des logiques institutionnelles, on assisterait à un retour à une représentation Selznickienne de l'organisation, où celle-ci possède une capacité de générer des valeurs nouvelles, dont peuvent s'emparer les systèmes avec lesquels elle interagit. Besharov et Khurana (2015), très justement, reprennent les travaux de Selznick pour mettre en évidence un conflit « fondamental » entre les aspects techniques d'une part (ce qui est couvert par notre fonction de coordination) et institutionnels de l'autre (ce qui relève de notre fonction de cohésion). Ils mobilisent plus précisément la notion d'intégrité institutionnelle pour ouvrir une voie de résolution de ce conflit : le besoin de respecter les engagements envers les parties requiert de la part de l'entreprise la mise en place d'une certaine structure technique.

Cependant, même dans ces travaux, les notions de responsabilité et d'engagements envers les parties, rattachées par Selznick à l'institutionnalisation de cette identité organisationnelle, demeurent relativement absentes. Cette conception des valeurs renvoie davantage à la constitution d'une identité à même de lutter contre les forces contraignantes, pour l'organisation, que représentent les logiques institutionnelles.

c. *Un difficile « recouplage » des dimensions idéale et responsable du purpose*

Il peut être avancé que dans leur travail, Bartlett et Ghoshal (1994) tentent d'effectuer un « recouplage » des dimensions idéale et partagée du concept de *purpose*. Notamment, ils s'attellent à penser le but organisationnel que constitue le *common purpose* en même temps que les valeurs de certaines des parties, notamment les salariés. En effet, il faut selon eux que le *purpose* désigne des valeurs partagées par les employés, qu'il capture leur attention et leur intérêt. En précisant que les managers doivent faire en sorte que ceux-là développent un lien émotionnel avec l'organisation, ils mettent en évidence l'indissociable caractère idéal du *purpose* des valeurs partagées par les individus qui la composent. Les auteurs considèrent les valeurs comme exogènes, et données : on comprend que le couplage prendrait alors la forme d'un alignement entre les valeurs véhiculées par le *purpose*, et les valeurs individuelles des membres de l'organisation.

Collins et Porras (1996), envisagent un couplage quelque peu différent de ces deux dimensions, à travers leur modélisation de la vision d'une entreprise. Dans celle-ci, la vision est constituée à la fois d'une idéologie cœur et d'un futur envisagé. Premièrement, les auteurs définissent l'idéologie comme le caractère durable, voir immuable, d'une organisation. Or, l'idéologie est constituée des valeurs de l'entreprise qui auraient toujours existé et qui seraient partagées, a priori inconsciemment, par les membres de l'organisation. Selon les auteurs cependant, il incombe aux managers de les découvrir, afin de formaliser leur idéologie. Ce serait à eux de s'assurer de la reconnaissance et de la préservation de ces valeurs cœur qui fondent l'idéologie de l'entreprise. En ce sens, il semble que les auteurs rejoignent la vision du leadership de Selznick. Deuxièmement, les auteurs considèrent la vision non pas simplement comme un but à atteindre, mais comme une aspiration pour l'entreprise, c'est-à-dire une version idéalisée de ce qu'elle peut devenir. Les auteurs précisent ainsi que la réalisation de cette vision nécessite la mise en place de changements dans l'organisation, et la réalisation de « progrès ». Elle se caractérise par une projection à long-terme de l'entreprise dans un environnement encore inconnu : ce raisonnement « *requires thinking beyond the current capabilities of the organization and the current environmen*t. » (Ibid., p.73).

Les efforts de réintroduction et de recouplage de ces deux dimensions nous informent sur les bases du modèle du *purpose* qui permettent de dépasser les prémices de la théorie des parties prenantes et de l'approche du management stratégique. Dans celui-ci, le *purpose* pourrait correspondre à la formulation d'un but reconnu comme valable par l'ensemble des parties constituant le champ institutionnel de l'entreprise. Le *purpose* serait aussi un instrument d'appréhension du futur pour l'organisation, en lui indiquant des directions d'exploration, au-delà de ses activités et capacités actuelles.

IV. Quels enseignements pour le concept de raison d'être ?

Aujourd'hui, il nous semble que l'évolution des représentations des deux fonctions de coordination et de cohésion du *purpose* organisationnel les ont menées à être considérées de façon indépendante, en leur attribuant des dimensions qui diffèrent des représentations originelles de Barnard et Selznick. Aussi, l'enjeu actuel semble de refaire du *purpose* un objet d'intégration et de couplage de ces deux fonctions, qui ne peut se faire sans la reconsidération de ces deux dimensions. Il faudrait ainsi penser une fonction de coordination qui appelle à un pilotage de l'action au-delà du critère d'efficience, et une fonction de cohésion qui appelle la prise en compte des liens entre l'entreprise et son environnement, au-delà des intérêts des parties qui le composent.

a. Reconsidérer les fonctions de cohésion et de coordination de l'action collective

Comme nous l'avons montré, les deux auteurs fondateurs du *purpose* lui attribuaient une double fonction de coordination et de cohésion. En effet, selon Desreumaux, Barnard et Selznick conceptualisent l'organisation à la fois comme un « système technique de production » et comme « un système social adaptatif tentant de survivre dans son environnement » (2017., p. 218). En ce sens, Barnard et Selznick suggèrent que le *purpose* ne peut être uniquement un organe instrumental, qui vise à la réalisation d'une activité selon un critère d'efficience, ou un organe normatif, qui vise la conformité à des normes institutionnelles.

Or, la fonction de coordination semble être aujourd'hui assimilée à l'aspect « matériel » ou « opérationnel » de ses activités, c'est-à-dire à l'appareillage organisationnel, qui soutient l'activité connue, ayant déjà conçue par l'organisation - comme chez Kraatz et Block (2008). Ce faisant, il n'est pas étonnant que soit attribués au pilotage du *purpose* des enjeux de mesure de la performance de court-terme. A l'inverse, si l'on voit la fonction de coordination du *purpose* comme l'énonciation d'un objet « idéal » et « à construire », on peut alors envisager que celui-ci vise précisément à développer de nouvelles capacités et compétences, et de créer de nouvelles valeurs pour les systèmes environnants, lesquelles ne sont pas comptabilisables aujourd'hui.

La fonction de cohésion, quant à elle, renvoie souvent à la notion de symboles : on a alors l'idée que la mission se réduit à un simple respect vis-à-vis des valeurs qui existeraient en dehors de l'entreprise et sur lesquelles elle n'a que peu d'influence : dans une représentation du monde où la pérennité d'une entreprise dépend de sa simple capacité à faire voir une conformité, la substance de l'action ne rentre plus en jeu et, la notion d'engagement (portant non pas sur un respect des normes, mais sur un effort d'invention d'activités souhaitables) disparaît. Par ailleurs, l'intégration de cette dimension génère pour l'organisation le besoin de constituer un vecteur « par lequel ses constituants poursuivent leurs aspirations et leurs idéaux », comme le suggère l'analyse de l'institutionnalisation de Selznick effectuée par Desreumaux. Toutefois, si les deux phénomènes ne sont pas incompatibles, il ne s'agit pas seulement, comme l'affirment Besharov et Khurana (2015), d'un besoin pour les entreprises d'être « responsive » aux demandes et claims

des parties constituantes. Selznick rejette ainsi l'idée que le caractère de l'organisation se réduise aux réponses qu'elle formule face aux pressions exercées par les acteurs de son environnement. La formation de ce caractère désigne en réalité l' « absorption » de pré-engagements irréversibles envers ces acteurs (Desreumaux, 2017). En ce sens, la dimension de cohésion du *purpose* pourrait s'exprimer par un engagement auprès de ses parties à poursuivre une autre fin, propre à l'entreprise, qui ne recouvre pas spécifiquement leurs intérêts personnels.

Ce travail de reconstitution de ces fonctions permettra ainsi de les considérer conjointement l'une et l'autre et de parvenir à dépasser les limites rencontrées dans les littératures les mobilisant. D'un côté, les tentatives d'utilisation du terme de *purpose* par le management stratégique attestent d'un renoncement théorique passé de la poursuite d'un idéal partagé par l'ensemble des parties. De l'autre, on peut faire l'hypothèse que le pilotage d'un objectif relevant d'un idéal ne peut être opéré sans penser ses liens de l'organisation avec l'environnement ; car c'est précisément le respect de normes produites par le champ dans lequel elle évolue qui permet à l'organisation de rester pérenne au sein de celui-ci, comme cela est suggéré par la littérature néo-institutionnelle.

b. La théorie de l'Entreprise comme Projet : les fondements d'une nouvelle finalité de l'entreprise aux dimensions idéale et responsable

Dans leur ouvrage *Repenser l'entreprise*, Bréchet et Desreumaux (2018), proposent une théorie de l'entreprise qui permet, à notre sens, d'effectuer un recouplage de ce que nous avons décrit comme les fonctions de coordination et de cohésion. Ce texte, paru en 2018, synthétise en réalité les travaux des deux auteurs menés depuis la fin des années 1990, qui font état d'une insuffisance des théories existantes de la firme ou des organisations à décrire une réalité observable par les chercheurs (Bréchet et Desreumaux, 1998). La *Project-Based View* a alors vocation à appréhender l'entreprise dans sa « singularité phénoménologique » (Bréchet et Desreumaux, 2011, p.59), et à étudier ses différentes facettes. A travers cette modélisation de l'entreprise, les acteurs avancent, entre autres, l'idée d'une indissociabilité des dimensions instrumentales et politique du projet qui fonde l'action collective.

Ils formulent un ensemble de propositions fondamentales dont la première porte sur l'essence de ce que l'on appelle entreprise : « la conception et la conduite d'un projet productif (ou projet de création de valeur) » (2018., p.100). Il nous semble alors que la finalité de ce projet peut désigner, dans une certaine mesure, ce que nous nommons ici *purpose*. En effet, la deuxième proposition fondamentale de la théorie porte sur l' « action d'organiser ». Or pour les auteurs, celle-ci suppose la résolution de deux types de problèmes : le premier, d'ordre politique, renvoie à la fonction de cohésion que nous avons mobilisée dans ce Chapitre. Le problème est en effet celui de la coopération qui consiste à obtenir l'adhésion des membres à cette *finalité* du projet. Le second problème, d'ordre technique, qui est celui de la coordination, correspond à la

mobilisation de ressources et de connaissances complémentaires qui sont nécessaires au projet et à la poursuite de cette finalité.

Dans cette proposition, les auteurs explicitent les liens entre ces deux problèmes : pour susciter l'adhésion des acteurs, il est nécessaire que soient rendus compréhensibles les choix stratégiques qui sont pris dans l'intérêt du projet et que la finalité de celui-ci soit acceptée par les acteurs qui participent au projet. Penser les règles qui régissent l'organisation de l'activité ne peut se faire sans penser les relations aux acteurs qui se reconnaissent dans ce projet – qu'ils s'agissent de membres juridiquement liés à la firme ou bien des membres qui se jugent concernés, d'une façon ou d'une autre, par le projet.

Par la suite, les auteurs formulent une proposition qui porte sur la forme organisationnelle qui concrétise le projet productif ; or, à cette occasion, ils affirment, d'un point de vue épistémologique, l'impossibilité de détacher la rationalité économique des acteurs de l'expression de leurs préférences. En ce sens, ils expriment les limites que représentent une modélisation de la mission – ou du projet – sous une seule dimension purement instrumentale, à la manière d'une focalisation sur le critère d'efficience (Simon, 1947). Bréchet et Desreumaux déclarent ainsi : « il est nécessaire de ne pas se limiter à la vision d'une rationalité purement instrumentale, mais d'inclure la rationalité politique ou en finalité, les fins qui donnent sens au projet et par rapport auxquelles se jouent les logiques de coopération » (p. 104). A travers la notion d' « agir projectif », ils affirment une indissociabilité de la construction de l'action elle-même – de son intelligibilité par les acteurs qui la mènent – de la construction du sens de l'action – qui désigne alors l'adhésion des acteurs au Projet.

Les auteurs font aussi état d'un manquement des théories économiques, plus précisément, à modéliser ce qui relève de la responsabilité ou de l'éthique dans les organisations. A travers la théorisation du projet comme « effort de construction de savoirs et de relations », ils avancent l'idée que « qu'il ne peut y avoir indépendance entre déploiement des stratégies et exercice d'une responsabilité sociale » (Ibid., p.151-152). Le sens de l'action collective donnée par le projet repose sur la compréhension par les membres des voies d'exploration de l'entreprise, mais aussi sur le respect de certaines valeurs qui fondent le projet, et qui renvoie alors à l'exercice d'une responsabilité par les dirigeants de l'entreprise. En ce sens, ces travaux anticipent les réformes qui portent sur la modification en droit de la définition d'entreprise, à travers notamment l'introduction du concept de raison d'être statutaire.

c. *La raison d'être statutaire : un cadre de droit pour penser la poursuite d'un idéal partagé par les parties*

La raison d'être statutaire, nouvellement introduite par le droit peut potentiellement permettre d'effectuer un recouplage, au sein des entreprises, de ces deux dimensions – idéales et responsables - du *purpose*. Cette innovation juridique s'inscrit dans une dynamique de réforme

des statuts juridiques des entreprises, initiée aux États-Unis, à travers la création de statuts nommés *Flexible Purpose Corporation*. Le phénomène que représente l'apparition de ces nouveaux statuts a été étudié et donné lieu à un nouveau cadre théorique, celui de l'entreprise à mission. Les efforts menés dans ce cadre ont ainsi cherché à caractériser le modèle sous-jacent de l'« entreprise à mission » : il s'agit ainsi d'une entreprise dont les associés stipulent, dans leur contrat de société, une mission sociale, scientifique ou environnementale qu'ils assignent à l'entreprise (Levillain, 2015 ; 2017 ; Segrestin et al., 2015).

Dans un statut de société à mission, cette finalité s'ajoute, et ne s'oppose pas, à l'objectif de création de profit. L'étude de cas empiriques (Levillain, 2015) permet de montrer que la mission peut désigner un but qui n'est pas atteignable dans l'état des connaissances actuelles, mais au contraire un « inconnu désirable » qui engage l'entreprise dans une dynamique d'innovation. En ce sens, cette approche s'inscrit dans une démarche telle que celles proposées par Barnard et Selznick : la mission sert alors à définir un cadre commun pour l'action collective, qui revêt une dimension idéale.

Comme nous l'avons vu, l'attribution de cette connotation idéale n'était pas compatible avec l'épistémologie positiviste des théories des organisations qui ont émergé dans les années 1940 (O'Connor, 2011). Alors que Simon considère que l'organisation est un objet existant de façon objective, Barnard invite à considérer le phénomène organisationnel comme en partie à concevoir : à travers la mise en évidence de la dimension idéale du *common purpose*, il reconnaît la capacité de l'entreprise de poursuivre un état du monde qui n'existe pas encore. Or, si cette poursuite de « l'inconnu » est difficilement appréhendable dans le paradigme purement décisionnel introduit par Simon (Hatchuel, 2002), elle est au cœur de la théorie naissante de l'Entreprise à Mission. En introduisant un cadre de gouvernance qui encourage et guide l'exploration dans l'inconnu, ce courant contribue à continuer la réhabilitation de la dimension idéale du concept, qui avait été écartée par Simon.

Par ailleurs, dans ce cadre, la mission désigne une finalité considérée d'intérêt collectif. Ainsi, ce cadre théorique que la poursuite d'une mission peut se faire au service de l'ensemble des parties qui composent l'entreprise ou son environnement. Ce cette façon, il présente la réintroduction d'une dimension responsable de l'action collective : à travers la formulation d'un engagement statutaire. L'entreprise à mission se présente elle-même comme garante de la réalisation de ces promesses. En ce sens, ce cadre juridique invite à relier l'intérêt de l'entreprise avec un intérêt collectif, et d'instancier le processus d'institutionnalisation de l'organisation décrit par Selznick.

Les recherches sur l'entreprise à mission tentent aujourd'hui de spécifier ce cadre, notamment en explorant les formes de pilotage et d'évaluation de ces efforts d'innovation au regard de la mission. Il invite notamment à concevoir les formes de responsabilités de l'entreprise en même temps que son exploration des liens caractérisant son environnement et les

technologies à inventer pour être conforme à ses engagements. En ce sens, le statut d'entreprise à mission peut constituer un lieu favorable au recouplage des fonctions de cohésion et de coordination du *purpose*, et à lui réattribuer, potentiellement, une dimension idéale et responsable (Figure 6).

	Fonction de coordination		Fonction de cohésion
Purpose selon Barnard (1938)	Désignation d'un futur souhaitable de l'organisation	↔	Coopération du collectif autour d'un objet commun
Purpose selon Selznick (1957)	Pilotage à long-terme des objectifs de l'entreprise, au-delà des enjeux d'efficience	↔	Pré-Engagements envers les parties du système social (Desreumaux, 2017)
Buts / objectifs	Critère d'efficience	‖	Intérêts divergents des parties
Raison d'être statutaire (Loi Pacte)	**Construction d'un rapport au futur**	↔	**Exercice d'une responsabilité envers son écosystème**

Figure 6 : La raison d'être statutaire : le (re)couplage d'un rapport au futur et de l'exercice d'une responsabilité

V. Conclusion : quelles perspectives pour la mission de l'entreprise de service public ?

Cette première revue de littérature nous permet de poser les jalons d'un cadre d'interprétation des questions qui seront soulevées à travers la mobilisation du concept de raison d'être par les entreprises de service public. Le concept de raison d'être statutaire étant lui-même une émanation du cadre de l'Entreprise à Mission, il peut être attendu que celui-ci permette de 1) de repenser le caractère idéal et responsable de la mission de l'entreprise et 2) de penser de façon conjointe ces deux fonctions de l'action collective (coordination et cohésion). Mais nous pouvons toutefois nous demander quelle forme prendra le recouplage potentiel de ces deux dimensions dans le cas de l'entreprise de service public (Figure 7).

	Fonction de coordination		Fonction de cohésion
Raison d'être statutaire (Loi Pacte)	Construction d'un rapport au futur	↔	Exercice d'une responsabilité envers son écosystème
Raison d'être de l'entreprise de service public	**?**	↔	**?**

Figure 7 : Quel couplage des dimensions idéale et responsable pour la raison d'être de l'entreprise de service public ?

De cette façon, les investigations que nous avons ici menées nous permettent de poser l'angle de vue par lequel nous allons tenter de répondre à notre question de recherche. Nous proposons d'adopter le cadre théorique de l'entreprise à mission pour mener nos investigations. En effet, la comparaison entre l'entreprise à mission et l'entreprise de service public nous encourage aujourd'hui à investiguer la façon dont le service public a été envisagé comme un cadre pour l'action collective, idéal et commun à tous les membres. Plus précisément, nous pourrions nous demander :

- Dans quelle mesure le service public pouvait-il désigner un inconnu qui projette les acteurs de l'entreprise dans un futur souhaitable ?

- Quelles promesses sont désignées par le concept de service public ? Quelles sont les parties impliquées ?

- Dans quelle mesure les modes de gouvernance prévoient-ils le développement de nouvelles compétences par l'entreprise de service public ?

Partie I – Les cadres théoriques du service public : l'entreprise masquée par l'État et le marché ?

Dans notre Chapitre préalable, nous avons montré que le concept de raison d'être revêt a priori deux dimensions, indissociables l'une de l'autre : une dimension idéale et une dimension responsable. L'objet de cette première partie est de nous munir de ce cadre de conceptualisation de la raison d'être pour rendre compte des représentations de l'entreprise de service public qui sous-tendent ses cadres de gouvernance et ses modes de gestion.

Or, aujourd'hui, dans le droit français ou européen, on ne trouve précisément aucune définition de *l'entreprise de service public*. Le parlement européen a toutefois défini dans le droit européen deux concepts distincts : celui d'*entreprise publique* et celui de *service public* (Parlement européen, 1996). Le service public désigne lui « une activité économique d'intérêt général définie, créée et contrôlée par l'autorité publique et soumise à des degrés variables à un régime juridique spécial, quel que soit l'organisme, public ou privé, qui a la charge de l'assurer effectivement ». Il semble que cette définition tente d'engober l'ensemble des configurations juridiques existantes dans les pays de l'Union Européenne, sans que le droit européen ne s'essaie à décrire ce qui peut être entendu d'intérêt général. L'entreprise publique, quant à elle, est une « entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante, du fait de la propriété, de la participation financière, ou des règles qui la régissent » (directive de la Commission du 25 juin 1980 (Boussard et al., 2015). Ici, la commission européenne relaie une conception « organique » de ce qui relève de la sphère publique : on considère comme publique toute entité dont les décisions de gestion peuvent être influencées, par l'État lui-même, que cette influence provienne d'un actionnariat public ou d'un dispositif réglementaire. Toutefois, nous faisons le constat qu'il n'existe pas, ni en France, ni en Europe, de définition juridique de l'objet *entreprise de service public*.

Dans cette Partie, nous tentons donc de réponde à la question : qu'est-ce qu'une entreprise de service public ? D'un point de vue méthodologique, nous proposons d'investiguer et de caractériser les différents regards portés sur ce concept par les corpus théoriques du « service public ». Pour mener cette investigation, nous mobilisons la grille développée au Chapitre préalable sur le concept de mission : nous cherchons ainsi à déceler la mesure avec laquelle l'entreprise de service public a été envisagée comme une entreprise dotée d'une mission. Or, nous avons vu que la poursuite d'une mission au sens de *purpose* supposait de la part de l'entreprise 1) la construction d'un rapport au futur, qui appelle la conduite d'apprentissages, et qui sous-tend la coordination des membres de l'organisation [selon une dimension idéale du

purpose] 2) la construction d'un cadre cohésif, à travers des promesses formulées envers les parties, qui engage l'organisation dans la conduite de ses apprentissages [selon une dimension responsable du *purpose*]. Enfin, nous avons montré que la poursuite d'un *purpose* supposait des capacités de création collective de l'entreprise, au sens de Hatchuel et Segrestin (2007). Nous pouvons donc nous demander si les modes de gouvernance de l'entreprise de service public – et notamment le rapport à l'État envisagé – tiennent compte de ses capacités d'innovation et d'une dynamique de régénération de ses compétences.

Nous posons les questions de recherche suivantes :

1) Quel rapport au futur est introduit à travers la définition théorique de ce qui constitue le service public ?
2) Quelles promesses entre l'entreprise de service public et son environnement sont envisagées par ces théories ?
3) Dans quelle mesure les modes de gouvernance de l'entreprise de service public prévoient le développement de nouvelles compétences ?

A travers cette recherche, montrons que la notion d'entreprise disparait des théories et modes de gouvernance du service public. L'entreprise n'est appréhendée qu'au travers des obligations qui relèvent de la responsabilité de l'État lui-même, ou bien fera l'objet d'une relégation à un acteur de marché comme un autre. L'entreprise de service public comme organisation disposant de capacités propres de régénération de ses compétences, et dotée d'une mission au caractère idéal et engageant, ne sera pas envisagée par les corpus que nous avons étudiés.

Dans un premier temps, nous abordons les théories de Droit Administratif, qui ont été les premières à consacrer le concept de « service public », dès la fin du 19ème siècle, dans le but de circonscrire les sphères d'intervention de l'État français. Nous montrons que les modes de gouvernance et de gestion – la bureaucratie wébérienne – de l'entreprise de service se sont articulés autour de la définition de grands principes de responsabilité de l'État lui-même, et non de l'entreprise (Chapitre 1).

Nous nous penchons également sur les théories économiques du service public qui ont cherché à expliquer et justifier les interventions de l'État, tout au long du 20ème siècle. Nous examinons également la façon dont celles-ci ont modelé le cadre de réglementation européen actuel du service public, à travers la production d'une représentation de l'entreprise de service public assimilable à un acteur privé évoluant sur un marché donné. Ce cadre promeut un mode de gouvernance contractuel où le modèle du service public est celui d'un cahier des charges, qui suppose une connaissance précise du service et qui ne repose que peu sur la mobilisation des capacités d'innovation l'entreprise. Ce cadre sera au cœur de la formulation d'un nouveau mode de gestion du service public, le *New Public Management* (Chapitre 2)

Ensuite, nous résumons l'ensemble des modalités de gouvernance qui sont mises à disposition des entreprises de service public aujourd'hui : gestion en propre du service, délégation de service public, et actionnariat public. Nous nous demandons dans quelle mesure celles-ci prévoient le pilotage des dynamiques d'apprentissages de l'*entreprise* de service public, pour une poursuite d'un intérêt général (Chapitre 3).

Enfin, nous examinons les débats qui animent aujourd'hui le champ de la gouvernance et du management public. Nous rendons compte de la volonté de la construction de modes de l'action public qui invitent à reconsidérer la finalité du service public, au-delà de son cahier des charges ; nous relatons également la façon dont les penseurs contemporains du service public visent à lui conférer un caractère plus démocratique, qui nécessite un renouvellement du rapport à l'usager. Toutefois, nous constatons que ces littératures omettent encore une fois la place de l'entreprise dans la redéfinition de ces deux dimensions du service public (Chapitre 4).

Chapitre 1 – Les théories juridiques du service public : l'énonciation de principes de responsabilité de l'État

Sommaire

I. Le service public comme fondement de la responsabilité de l'État..... 65

a. La naissance d'un État prestataire endossant une nouvelle responsabilité..... 65

b. Chez Duguit, la mission sous-jacente à l'activité de l'administration : une solidarité face à une interdépendance sociale 67

c. « L'idée d'œuvre » d'Hauriou : une mise en mouvement du service public 68

II. Un régime spécial de la responsabilité publique ?..... 70

a. La situation de gestion : une nature d'acte juridique à part entière ?..... 71

b. La concession : le cahier des charges assorti de la théorie de l'imprévision..... 72

c. Un cadre de responsabilité de l'État envers les usagers des services publics, fondé sur des principes de gestion (Lois Rolland)..... 75

III. Le modèle de la bureaucratie Wébériennne : une gestion par les normes du service public 77

a. La naissance de la bureaucratie : une rationalisation de l'action administrative ?..... 78

b. L'ancrage de l'action administrative dans un champ de compétences établi 79

c. Les critiques de l'organisation bureaucratique : un contrôle des comportements politiques jugé inefficace 80

Le service public ne devient un concept à part entière qu'à la fin du 19ème siècle, lorsque celui-ci est utilisé, au sein des théories juridiques administratives, pour ancrer et circonscrire la responsabilité de l'État. Cependant, on retrouve en France des traces de cette même notion – un service exercé dans un intérêt commun, par l'État ou un particulier – dès l'époque médiévale. Ces services connaissent différents modes de gouvernance, qui demeurent encore aujourd'hui : réglementation, et même contrats de concessions.

Ainsi, Guglielmi (1993) situe les prémices de la notion de service public au Moyen-Âge : la propriété du sol est alors celle du seigneur, et elle constitue le fondement d'un pouvoir fiscal. La taxation, par exemple exercé au titre de la fourniture et l'entretien de « banalités » (telles que les fours, moulins), qui sont alors considérées comme des services communs. Il s'agit ainsi de prestations qui sont réalisées dans un intérêt général ou collectif, qui s'oppose alors à un intérêt particulier, c'est-à-dire celui d'une seule personne ou organisation (Margairaz, 2005). Le seigneur a également recours à la formation d'un monopole d'une activité.

A partir du 15ème siècle, c'est la notion de police qui apparaît. Or, celle-ci sera également rattachée par les théoriciens de l'État à celle de service public. Elle renvoie davantage à la gestion de la chose publique, à travers laquelle s'exerce un pouvoir de nature cette fois-ci réglementaire. En effet, ce pouvoir va être encadré par des textes de nature juridique, des dictionnaires dits « de police ». Ceux-ci constituent, selon Guglielmi, des prototypes des codes de droit administratifs, qui naîtront seulement au 19ème siècle. On voit donc ici les prémices des efforts d'encadrement des services qui relèvent de la *puissance* publique, c'est-à-dire l'incarnation du pouvoir coercitif d'une entité souveraine.

Par la suite, en Europe, des corpus théoriques viendront tenter de définir ces activités publiques ou de service public. Dans le cas des théories juridiques, nous nous focalisons sur le cas français : d'une part, selon Hauriou (1921), la France est le pays dont le droit administratif a fait l'objet d'une grande sophistication ; par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, les pays anglo-saxons n'ont pas développé de droit administratif à part entière : la notion de service public a donc été absorbée par le droit commun. Dans ces pays en effet, ce sont davantage les théories économiques qui ont primé dans la construction du cadre de gouvernance de ce qui correspond à un service public (nous les aborderons au Chapitre 2).

Dans ce premier chapitre, nous nous penchons sur les préoccupations que les juristes formulent au regard de la notion de service public à la fin du 19ème siècle. Ceux-ci tentent en effet de produire un droit à même d'encadrer les activités qui relèveraient de la responsabilité de l'État et mobilisent le concept de service public – alors non-défini juridiquement – pour circonscrire cette responsabilité. Nous tenterons de mettre en lumière les problématiques rencontrées par les auteurs dans leur quête d'un cadre juridique adapté à la *gestion* de ce qui relève du service public. Plus précisément, nous nous demandons dans quelle mesure les théories juridiques ont considéré le service public comme une mission (1) engendrant un rapport au futur, à travers l'attribution d'une dimension idéale de ce service public et (2) générant des engagements envers un collectif, à travers l'explicitation d'une responsabilité envers des parties spécifiques.

Dans un premier temps, nous allons montrer que pour les juristes qui s'emparent de la construction d'un droit administratif, c'est la mission de service public qui fonde le pouvoir des gouvernants : c'est l'impératif d'assurer une solidarité envers les citoyens face à une interdépendance sociale croissante qui justifie le recours à l'intervention des gouvernants sous forme de service public.

Dans un second temps, nous allons rendre compte d'un débat qui s'est tenu au sein du droit administratif lors de la création des règles propres au service public. La question alors posée était celle de la nécessité de créer un régime spécial de l'activité de service public. Nous verrons que ces débats n'aboutiront pas sur la création d'actes spéciaux pour le service public, mais que la caractérisation de service public prendra la forme de grands principes de gestion de celui-ci, dits « principes de Rolland », qui fondent la responsabilité de l'État.

Enfin, nous verrons que les principes de responsabilité attribuée à l'État se traduisent, d'un point de vue organisationnel, par un phénomène bureaucratique. La bureaucratie Wébérienne assure le respect de la règle de droit et ainsi des normes légales qui portent sur les modalités d'une gestion souhaitable du service public, sans jamais définir le contenu des objectifs poursuivis dans ce cadre.

I. Le service public comme fondement de la responsabilité de l'État

Selon Bauby (1997), on assiste, à la fin du 19ème siècle, à la conception d'un État prestataire, à mesure qu'il prend en charge certaines activités pour s'assurer de leur fonctionnement, de leur accès et de leur continuité. Cette intervention « plus active » s'explique, selon l'auteur, par le phénomène d'industrialisation de la société française à cette époque, qui peut faire naître de nouveaux déséquilibres sociaux. L'État commence à se substituer à l'initiative privée, précisément pour assurer un progrès économique qui profite à chaque habitant de son territoire. Se posent alors les questions suivantes : comment fonder, juridiquement, l'intervention de l'État ? Quelle responsabilité doit-on attribuer à l'État dans le cadre de ces activités ?

Deux grands juristes, Léon Duguit et Maurice Hauriou, proposeront deux approches de ce qui constitue alors un nouvel objet proprement juridique, le service public. Duguit, notamment, reconnaît à l'État, ou plus précisément à ses gouvernants, un devoir d'assurer une solidarité au sein de la Nation : à travers la notion d'interdépendances sociales, il met en évidence le devoir de répondre à des besoins des administrés considérés comme essentiels. La mobilisation, par Hauriou, de sa théorie de l'institution, l'invitera à percevoir le caractère dynamique du service public, et à proposer (comme nous le verrons dans le II) une forme de gouvernance spéciale de la mission de service public.

a. La naissance d'un État prestataire endossant une responsabilité nouvelle

Le concept de service public fait son apparition au sein des premières théories tentant de constituer un droit administratif propre à l'action de l'État républicain. Après la Révolution française, le terme va prendre une importance capitale. La fin de la monarchie appelle en effet la construction d'un nouveau régime d'État, un régime d'autolimitation du souverain. La problématique des théories juridiques sera donc celle-ci : assurer une limitation de la puissance public (Hauriou, 1921).

Or, à partir de la fin du 19ème siècle, c'est le concept de service public qui sera précisément mobilisé pour réaliser cette ambition. Comme le rappelle Duguit, cette notion intervient pour justifier, et délimiter, dans le droit, l'intervention de l'État républicain. Les théoriciens du droit public, et notamment ceux de l'Ecole de Bordeaux, vont s'atteler à la construction juridique du terme de « service public ». Par ailleurs, selon Bauby (1997), tout au long du 19ème siècle vont

apparaître de nouveaux services, qui seront rattachés à l'espace public : chemins de fer, transports publics, canaux, télégraphes, téléphones, eau, gaz et électricité. Il s'agira donc également pour les juristes d'expliquer les modalités de prise en charge, par l'État, de ces nouveaux services.

Nous proposons de revenir ici sur les questions posées par les premières occurrences du service public dans la jurisprudence française, car elles formalisent les questions qui portent sur la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses propres activités. Avant d'apparaître dans les codes de droit, les activités de « service public » ont en effet été caractérisées par la jurisprudence, en commençant par l'arrêt Blanco de 1873. Dans cette affaire, la fille du plaintif a été renversée par un wagon de la Manufacture des tabacs de Bordeaux, alors exploitée en régie par l'État français. L'arrêt énonce ici un principe d'imputabilité d'une faute – et ainsi la définition d'une responsabilité – à l'État : le Tribunal des conflits le reconnaît responsable des « dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public » (Pouillaude, 2011). Le Tribunal introduit ensuite, pour la première fois, un droit dérogatoire, en reconnaissant que cette personnalité ne pouvait être considérée comme n'importe quel acteur privé. Il est ainsi mentionné que la responsabilité de l'État « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ». C'est ce premier arrêt qui ouvre la voie à la conception d'un droit spécifique régissant l'activité menée par l'État, le droit administratif.

Les réflexions qui accompagnent la création juridique du service public visaient précisément à délimiter le périmètre de la responsabilité de l'État. Aussi, en parallèle, un travail de reconnaissance d'une personnalité morale de l'État est mené par les juristes, qui lui permet d'endosser une responsabilité juridique (Carré de Malberg, 1921). L'enjeu est bien de spécifier les situations relevant du régime de droit commun et celles faisant l'objet d'un régime dérogatoire, propre à l'exercice de l'État, disposant d'une personnalité juridique. En 1903, l'arrêt Terrier fait de la notion de service public le critère de compétence administrative, consacrant alors, juridiquement, le concept de service public (Rivero, 1956). Dans cet arrêt, le Conseil d'État est en effet déclaré compétent de juger le litige en question, car l'acte en question est considéré « de service public ». Il en résulte que le contrat passé ici entre le demandeur et l'entité publique – le département – est qualifié de contrat administratif : il s'agit d'une situation de gestion publique qui appelle la compétence du juge administratif. Duguit expliquera plus tard (1928) que la notion de service public constitue alors le fondement, la légitimité et la limite de l'intervention gouvernementale.

C'est donc, au sein même de la jurisprudence, la définition juridique de la notion de service public qui constituait alors un instrument de délimitation de la responsabilité de l'État. La reconnaissance de cette finalité propre à l'action de l'État justifie ainsi l'application d'un droit dérogatoire, selon Chevallier (2007).

Nous proposons de revenir sur les conceptions du service public des juristes proposés par Maurice Hauriou et Léon Duguit, considérés comme les deux grands penseurs fondateurs de ce concept en France (Rivero, 1956). Nous tenterons de mettre en lumière les problématiques rencontrées par les auteurs dans leur quête d'un cadre juridique adapté à la gestion de ce qui relève du service public.

b. *Chez Duguit, la mission sous-jacente à l'activité de l'administration : une solidarité face à une interdépendance sociale*

Duguit développe tout au long de sa carrière une théorie de l'État, dont il rend notamment compte dans son Manuel de Droit constitutionnel, édité en 1928. De façon générale, il incombe à l'État de veiller à la défense des grands intérêts nationaux, mais aussi de pourvoir à la réalisation des besoins individuels communs à tous : sécurité, salubrité, alimentation, transports « et multiples besoins toujours plus nombreux dans les pays civilisés » (Ibid., p. 159). Il déclare ainsi qu'il faut rattacher « la responsabilité de l'État à l'idée du service public fonctionnant dans l'intérêt de la collectivité » (Ibid., p.80).

Surtout, selon Duguit, l'État est simplement représenté par des gouvernants : il ne s'incarne que par une coopération d'un ensemble de services publics. Il définit le service public comme « toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante » (Ibid., p.73). Même si elle désigne une *activité* où les gouvernants se trouvent obligés et légitimes à intervenir, Duguit reconnaît lui-même que « cette notion de service public est bien vague » (Ibid., p. 73). Afin de mieux la cerner cependant, il nous semble indispensable de préciser cette notion d'« interdépendance sociale » qui se trouve au cœur du raisonnement de Duguit.

Le juriste développe en effet l'idée qu'il y aurait un besoin de solidarité qui unit les hommes entre eux au sein d'un même groupe social – qu'il s'agisse de la cité, de la famille, ou de la nation. A travers ce concept d'interdépendance sociale, Duguit vient formuler une critique envers ce qu'il nomme la « doctrine individualiste », et selon laquelle on pourrait penser l'homme naturel comme un individu libre, qui serait isolé des autres hommes. Selon le juriste, l'homme naturel nait toujours membre d'une collectivité. S'il a plus ou moins conscience de son individualité et de sa « sociabilité » – c'est-à-dire du fait qu'il ait besoin des autres pour satisfaire ses propres besoins et poursuivre ses aspirations – maintenir cette vie collective demeure pour lui un devoir. L'homme est donc, qu'il le souhaite ou non, lié aux autres hommes par des liens d'interdépendance sociale ; et cette interdépendance fait naître des phénomènes de solidarité entre les hommes.

Duguit indique lui-même que cette notion de solidarité sociale, qu'il place au cœur de sa théorie de l'État, est elle-même issue du travail séminal de Durkheim. Dans son manuel de droit

constitutionnel, il rend ainsi hommage au sociologue et se réfère aux concepts de solidarité organique et mécanique introduits par celui-ci. En 1893, dans sa thèse De la *division du travail social,* Durkheim avait exploré le lien entre l'autonomie des individus, leurs dépendances et les solidarités qui les unissent. Duguit reprend ainsi la théorie de Durkheim selon laquelle, au sein d'une collectivité, il existe deux types de solidarité : celle qui repose sur la conscience de besoins communs et celle qui émane de la conscience de besoins et d'aptitudes différents, qui nécessitent la réalisation d'échange parmi les individus. Or, c'est précisément ce besoin solidarité, qu'il reste à organiser, qui vient justifier l'intervention des gouvernants.

Ainsi pour Duguit, c'est cette solidarité sociale qui fonde les services publics, qui eux-mêmes justifient l'action des gouvernants. L'ensemble de son droit administratif est ainsi sous-tendu par cette notion d'interdépendance et de cohésion sociale. L'objectif serait de s'assurer du maintien du tissu social français, qui est caractérisé par ces relations d'interdépendances. Cependant, si son fondement est partagé par les juristes français, les dimensions attribuées à la notion même de service public sera l'objet de débats, notamment entre les écoles respectives de Duguit et de Hauriou.

c. « L'idée d'œuvre » d'Hauriou : une mise en mouvement du service public

Les théories de l'État de Duguit et Hauriou ouvrent un débat opposant les juristes objectivistes (réunis au sein de l'École de Bordeaux, puis par Gaston Jèze, Roger Bonnard et Louis Rolland) et les subjectivistes (rattachés à l'Ecole de Toulouse). Bien que ce débat dépasse l'enjeu de notre travail de thèse, nous proposons d'en présenter brièvement les arguments principaux, car ceux-ci nous permettront de mieux comprendre la spécificité de certaines propositions formulées par le juriste Hauriou au regard du *régime juridique* du service public.

<u>Les moyens pour l'administration : la puissance publique au service de l'intérêt général</u>

Dès le début du 20ème siècle, Hauriou dénonce par exemple la mise en place d'un système qu'il nomme ultra-objectiviste, approche qu'il estime peu solide d'un point de vue théorique, et qu'il tentera de mettre à l'épreuve. Si les questionnements sur un régime d'autolimitation de la puissance souveraine fondé sur le service public sont partagés par les deux écoles, le problème de la légitimité et des moyens à donner à la puissance publique provoquera notamment des désaccords quant à la nature des différents actes de gestion du service public à inventer.

Ainsi, pour Duguit et l'école de Bordeaux, c'est l'idée du service public qui entraîne l'autolimitation *objective* de la puissance publique. En substituant notamment la notion de puissance par service public, l'école de Bordeaux pose les jalons d'un cadre où « l'État est placé dans un statut de subordination, assujetti au droit et mis au service des citoyens » (Bauby, 1997, p.16). Plus précisément, chez Duguit, on part de l'action en justice de l'usager pour obtenir l'exécution du service public. Selon Didry (2005), les théories de Léon Duguit invitent à concevoir

le service public comme un droit accordé aux particuliers d'avoir recours à la justice pour obtenir de l'État l'exécution d'un service qu'il définit et garantit, et qui constitue l'objet même du droit administratif.

Si Hauriou admet également que le droit de l'individu se traduira, en général, par un droit à une indemnité s'il éprouve un dommage par suite de l'inexécution d'un service public, il ne renonce pas à l'associer au concept préexistant de « puissance » publique, qui désigne l'action de l'État qui s'exerce sans la volonté des administrés, contrairement au service public. Les théoriciens de l'école de Bordeaux ne souscrivent pas au critère du puissance, car celui-ci laisse supposer que l'État aurait une autorité naturelle, qui lui donnerait une « substance ». Or, ils réfutent toute idée selon laquelle l'État aurait une origine métaphysique, disposant d'un pouvoir originel, quand il ne constitue qu'une coopération de services publics, qui ne se maintient que grâce à la volonté des sujets administrés. [Notons que Duguit reconnaît tout de même la nécessaire autorité des gouvernants, et l'obéissance des administrés à ceux-ci ; il maintient ainsi, bien qu'il s'en défende, une idée de *puissance* de l'État (Chevallier, 2007)].

Pour Hauriou, c'est bien la reconnaissance de cette puissance, et de ses moyens uniques, qui permet d'expliquer le fonctionnement de l'administration étatique. Il qualifie d'utopie la pensée selon laquelle la machine de l'État continuerait de marcher par la seule vertu du but social. Hauriou critique ainsi la vision de Duguit qui vise à asseoir cette légitimité dans la seule finalité poursuivie par l'État (but). Il faut selon lui également penser le moyen de sa réalisation, c'est ce qu'Hauriou désigne par « puissance publique ». Il considère alors l'administration comme une institution à part entière : nécessairement fondée sur le pouvoir, elle laisserait néanmoins une place au consentement des administrés. Surtout, sa théorie invite ainsi à poser l'énoncé du but du service public *en même temps* que les moyens de la puissance publique. L'exercice de cette puissance n'est ainsi légitime que si elle est associée à la poursuite d'un but de service public. Or, la définition de ces buts et moyens peut s'effectuer à travers le développement d'un concept propre à la théorie de l'institution d'Hauriou, celui « d'idée directrice » ou « idée d'œuvre ».

<u>La théorie de l'institution et l'idée d'œuvre : cadre et condition du pouvoir de gestion administrative</u>

Hauriou travaille sur une théorie de l'Institution, qui lui permettra de raffiner ses travaux, et notamment de remettre en question le concept de service public comme fondement du droit administratif (proposition du courant objectiviste). Ainsi, dans son précis de droit administratif, Hauriou fait référence à sa propre théorie de l'Institution, dans laquelle une « idée d'œuvre » fonde toute institution (Millard, 1995). Selon lui, la société administrative, au sein de l'État, constitue une institution à part entière, en ce qu'elle est régie par des principes de droit, mais également par une « idée mère que l'organisation s'efforce de réaliser » (Ibid., p.14), idée que Hauriou désigne par « service public ». Par ailleurs, c'est par la réalisation de cette idée qu'un pouvoir de

domination et de contrainte – ce qu'Hauriou entend par « puissance publique » – s'organise : celui-ci procure des organes à l'administration.

« Si le régime administratif repose essentiellement sur le pouvoir, il faut reconnaître que ce pouvoir est institué, c'est-à-dire encadré dans une organisation soumise à une idée. Cette idée est celle du service à rendre au public ou du service public » (Hauriou, 1933. p.13).

Cette théorie repose sur le postulat que la puissance comme institution s'exerce exclusivement au service du public, donc de l'intérêt général (et non dans le but de l'oppresser). En ce sens, la notion de service public rejoint celle de Duguit : elle se fonde sur l'idée de « cohésion » sociale ou collective de la nation. En revanche, l'approche de l'institution permet à Hauriou de poser la question des moyens d'action de l'administration fondée par le service public :

« Chez Duguit, le service public est censé poursuivre la cohésion sociale mais sans réel moyen juridique d'action : l'État est une collection de services publics ; alors que chez Hauriou, cette cohésion est recherchée en mettant des moyens juridiques de police au service de la cohésion : la puissance publique au service de la cohésion collective » (Millard, 1995, p. 399)

*

Nous avons vu que pour les juristes français, l'enjeu de la construction d'un droit administratif est de façonner un cadre d'autolimitation d'un État français souverain. L'Ecole de Bordeaux, à travers la pensée de Duguit, a mobilisé le concept de service public pour fonder la responsabilité de cet État : l'action des gouvernants se justifie par le besoin de répondre aux enjeux d'interdépendances sociales qui traversent la population française. Par ailleurs, à travers sa théorie de l'institution, Hauriou fournit une dimension dynamique à la conception du service public, que l'on ne peut retrouver chez Duguit. Or, ces différences de représentations du service public lui-même entre les deux auteurs vont les mener à prendre des positions distinctes quant à la question du *régime juridique* de cette nouvelle mission de solidarité assurée par l'administration d'État.

II. Un régime spécial de la responsabilité publique ?

La distinction maintenue par Hauriou entre la puissance – les moyens – et le service public – le but – de l'administration va le conduire à formuler le besoin d'un régime spécial de l'exercice de ce qu'il nomme précisément *l'entreprise* de gestion administrative. En revanche, l'école de Bordeaux, elle, ne souscrira pas à cet appel de création d'actes spéciaux pour encadrer les spécificités de cette activité. En conséquence, le droit maintiendra des modes de gouvernance déjà existants du service public, qu'il viendra simplement spécifier : 1) le contrat (à travers la

concession) ou 2) la gestion en propre. Le produira par ailleurs des principes de responsabilité spécifiques, qui s'appliqueront directement à l'État, et non à une *entreprise* de service public. Le principe de l'imprévision, notamment, viendra encadrer la concession en introduisant une solidarité de l'État envers le délégataire, lorsque les conditions de l'environnement menacent la mission de service public. Les lois de Rolland, à portée générale, viendront définir des principes de gestion de service public qui visent à assurer l'intégrité de l'intérêt général dans l'exercice des services publics.

a. La situation de gestion : une nature d'acte juridique à part entière ?

Pour commencer, les deux écoles admettent que toutes les fonctions assurées par l'État ne sont pas de même nature. Duguit (1927) mentionne ainsi une différence entre les services publics « d'autorité » et les services publics « de gestion » (Ibid., p. 80). Il reprend les travaux de Cahen-Salvador, juriste également, qui distingue les services publics liés à l'idée de puissance publique (justice, défense nationale) et ceux « monopolisés par l'État », selon terme de l'auteur : ces services, tels que les postes et télégraphes pourraient être, selon lui, exercés par des entreprises privées.

Cependant, la théorie de l'institution permet à Hauriou d'investiguer plus précisément cette question. Ainsi, selon lui, le terme de « service public » ne traduit l'idée de cohésion seulement qu'*à un instant donné* (Hauriou, 1933, p.389) ; c'est l'institution, la puissance publique de l'État, qui permet de l'inscrire dans le temps. Par comparaison à celle de Duguit, l'approche défendue par Hauriou permet d'introduire l'idée que ce qui fait « cohésion » et « service public », ainsi que les moyens d'action pour y parvenir (donnés par la puissance publique), sont nécessairement renouvelés au cours du temps. L'idée d'œuvre invite à penser l'idée en même temps que l'action, et les buts en même temps que les moyens (Hauriou, 1933, Millard).

Dans ce régime administratif, il faut ainsi déployer ce qu'Hauriou nomme une *entreprise de gestion* administrative pour poursuivre les objectifs de service public (1933), à laquelle il va consacrer un ouvrage à part entière. Dans celui-ci, il introduit notamment une différenciation des situations rencontrées par l'administration, sur la base d'une articulation fondamentale entre puissance et service public, qui doit donner lieu, selon lui à des actes juridiques de nature différente.

Ainsi, la distinction des situations de service public opérée par Hauriou est quelque peu différente de celle de Duguit. Il y a en effet deux objectifs différents poursuivis par l'administration : servir la puissance publique d'une part, et exécuter le service public, à proprement parler, de l'autre. Or, l'exécution constitue selon lui une situation de gestion. Cependant, ce qui relève de la gestion ne désigne pas l'ensemble des activités commerciales, qui s'opposerait à l'ensemble des activités « d'autorités » dispensées par l'État. Hauriou rejette en effet l'idée que les services publics « commerciaux » seraient analogues à des échanges privés : pour lui, le commerce du

service public s'impose aussi au public et reste pénétré de puissance publique. La gestion renvoie davantage à une situation de collaboration entre l'administration et les administrés, qui vise la réalisation du service public.

C'est peut-être cette notion de gestion qui conduit les deux juristes à ne pas tomber d'accord sur les implications de cette distinction : selon Duguit, cette différence des rôles ne serait pas d'ordre juridique, et la responsabilité de l'État doit selon lui être la même quel que soit le service délivré. Pour Hauriou (1899), en revanche, cette distinction implique la création d'actes d'administration de deux espèces différentes : des actes d'autorité et des actes de gestion. Les premiers doivent rendre compte des mesures de police (ce qui relève de l'état-civil, liste électorale, lois), alors que les seconds doivent expliciter les situations de d'exécution du service public rencontrées par l'administration.

Si le conseil d'État entérine finalement une uniformité des actes juridiques de l'administration, comme cela fut recommandé par Duguit, il nous semble que la question posée par Hauriou est d'une importance capitale : « Dans quels cas les actes de l'administration doivent-ils être vus plutôt du côté du travail qui s'exécute que de la puissance qui s'affirme ? » (1899, p.6). Pour répondre à celle-ci, Hauriou assimile ce qui relève de la puissance et du travail à deux états d'une même force, qu'il nomme « force sociale » : le repos et le mouvement. La puissance, qui guide l'acte de commandement, s'exprime de façon indépendante, sans besoin de travail collaboratif. En revanche, la gestion des services publics, elle, implique une coopération pour la réalisation d'un travail commun. Le « mouvement » de cette gestion se traduit ainsi par la nécessaire collaboration, dans le temps, entre l'administration et le milieu dans lequel s'effectue le travail. Ainsi, il y a gestion administrative quand les administrés eux-mêmes collaborent à l'action de l'administration. Alors que la puissance s'impose quelle que soit le consentement des administrés, l'exécution des services publics, requière, elle, leur volonté et leur collaboration.

Cependant, il semble que l'approche par la situation de gestion proposée par Hauriou, où se joue l'articulation entre puissance et service public, soit par la suite tombée dans l'oubli : les mêmes actes de gestion encadrent l'ensemble des situations de l'administration, et le débat a changé de terrain. Il portera davantage sur la nature privée ou publique du service public, comme nous le verrons au (§III.d). Toutefois, la question de la collaboration de l'action publique avec des administrés sera posée notamment dans le cadre de la délégation de service public, où la collaboration entre les concessionnaires et les gouvernants tentera de s'articuler autour d'une imprévisibilité de l'évolution de l'environnement dans lequel le service est rendu.

b. La concession : le cahier des charges assorti de la théorie de l'imprévision

Le droit administratif tente donc de prévoir les conditions des opérations conduites par l'État lui-même, mais il vient aussi encadrer la responsabilité de l'État dans sa contractualisation avec un délégataire de service public.

Le modèle historique de la concession fondé sur un contrat sur un cahier des charges

Selon Margairaz (2005), sous l'ancien régime, l'État est poussé par la presse et l'opinion publique à prendre en charge un certain nombre de besoins sociaux qui sont « objectivés comme tels » (p. 15), notamment dans le domaine des postes et des transports. A cette époque, le roi accepte de développer ces services, mais non dans un simple souci de recette financière ; il envisage l'amélioration de ces services comme un moyen de poursuivre des objectifs de mobilité et de commerce pour les gouvernés. Cette prise en charge se traduit notamment par la création de concessions de l'exploitation de différents services. Celles-ci, qui prennent la forme de contrats, connaîtront une sophistication croissante. Elles incluront notamment un cahier des charges de plus en plus précis, ainsi que des clauses visant à garantir certaines propriétés du services, telles que sa continuité, sa qualité, ou l'uniformité des tarifs appliqués (Ibid., p.15). On assiste ici à la formation d'un mode de gestion du service public à part entière, qui sera plus tard remobilisé dans le cadre de la constitution d'un droit administratif. Selon Bezançon (2005), la concession est considérée comme un moyen de respecter la liberté d'entreprendre et d'encourager la création de richesse, sous l'Ancien Régime, et moins comme un moyen de commande publique. Il s'agit de projets « utiles », qui servent à plusieurs particuliers, exercés sur son domaine, sans que le roi ne les finance. Ce sera cependant Napoléon qui développera ce mode de gestion, « dans tous les domaines de la vie publique » (Bezançon, 2005, p.122). Selon Bauby (1997), sous l'Ancien Régime, la concession constitue le cadre général des services publics.

Le principe de l'exploitation est l'attente de bénéfices suffisants pour permettre de rembourser les emprunts, et fournir un bénéfice au concédant (Berthereau, 2005). Selon cet auteur, « une concession typique a pour objectif la réalisation d'un équipement structurant lourd, sans bloquer des crédits pour le concédant et en donnant toute liberté de gestion au concessionnaire pendant une longue durée, qui va d'autant plus investir qu'il est assuré d'en tirer profit à terme ». Dans le modèle de la concession, le concessionnaire exploite un service public à ses risques et périls (Chevallier, 2007) contre rémunération versée par l'État. Les droits financiers sont relatifs au concours financier qui lui a été promis par l'administration (Hauriou, 1893, 1933). Elle est un recours à l'impossible maîtrise d'ouvrage directe des travaux par l'administration. A la fin du 19ème siècle, en France, la concession des travaux publics est, selon Dreyfus (1896), préférée à une exécution par l'administration. Selon Caron, elle permet de répondre à la fois aux intérêts de l'État (qui se donne pour mission, par exemple, de construire les lignes de chemins de fer rapidement), et à ceux, financiers, des détenteurs de capitaux privés, qui y voient un investissement aux risques limités. Il existe d'ailleurs des cas de concession avec cession d'actifs (alors détenues par l'opérateur désigné). L'avantage est alors pour la collectivité de ne pas engager des crédits de façon excessive, selon Berthereau (2005). Pour l'auteur, l'intérêt (par rapport à l'affermage et autres formes de régie) réside dans la délégation de la tâche de la collectivité concédant. L'hypothèse est que l'entreprise sera en mesure de rendre un service plus « économique » grâce à sa liberté de gestion.

A la fin du 19ème siècle, selon Bauby (1997), on assiste alors non seulement à une harmonisation du modèle de concession : la délégation prend généralement la forme d'un cahier des charges, où se trouvent des informations relatives à la gestion et l'exploitation d'un service donné (Berthereau, 2005). Déjà, en 1906, selon Bauby, une loi définit le régime de la concession de service public : elle encadre la distribution par un acteur privée d'un service public, et requiert l'explicitation dans le contrat des règles à respecter par le concessionnaire en termes de niveau de qualité du service rendu, ainsi que le tarif à fixer, et parfois des obligations de desserte : dans le cas de la concession, le cahier des charges permet de fixer les droits et obligations.

La théorie de l'imprévision : une solidarité envers le délégataire pour assurer une continuité du service

Cependant, le droit ne se contente pas de fixer les modalités de contrôle par l'État du service public rendu par le délégataire. Par exemple, la concession implique une solidarité financière de l'État envers l'opérateur, au titre du besoin de continuité du service. Ainsi, si pour Hauriou (1921), toute concession est révocable, les concessions ont pris, à la fin du 19ème siècle la forme de contrats de très longue durée, notamment dans le domaine ferroviaire, selon Bezançon (2005). C'est grâce à ce système de concession que l'État français a pu déployer le réseau ferroviaire (1824-1937). Toutefois, cette longue durée d'engagement, et le refus des parlementaires d'opérer une renégociation des tarifs ont mené à la faillite les sociétés en 1918. De manière plus générale, au début du 20ème siècle, les contrats de concession sont troublés par l'inflation, en raison notamment de la hausse du prix du pétrole, énergie utilisée dans nombre de services publics, et mentionnée dans ces contrats. En réponse à ces disfonctionnements, les juristes ont introduit la théorie de l'imprévision (Hauriou, 1926). C'est ainsi « grâce » au danger encouru par les concessionnaires de service public que le droit a évolué, passant d'une logique de contrat pur (caractérisée par une *rigidité* du cahier des charges) à une logique de l'imprévisibilité (*souplesse* du cahier des charges). Cette évolution est marquée par l'arrêt « gaz de Bordeaux » de 1916, à travers lequel la jurisprudence du Conseil d'État a admis cette nouvelle théorie : il reconnaît ainsi la nécessité de maintenir ce service « à tout prix » (Bezançon, 2005). Pour Guglielmi (1994), le conseil d'État considère que « si des événements imprévus bouleversent l'équilibre du contrat au point que le cocontractant ne puisse continuer à assurer le service sans ruine, la personne publique est tenue de lui allouer des fonds compensatoires » (Ibid., p.17). Le droit prévoit alors le versement d'une indemnisation au concessionnaire afin de rétablir l'équilibre financier de ce contractant et prévenir ainsi l'interruption du service public.

C'est donc l'État qui assume le risque financier lié au besoin de continuité du service. Pour Guglielmi, la théorie de l'imprévision, au cœur de la gestion contractuelle du service public, trouve ainsi son fondement dans le principe de continuité du service public. Le principe de continuité est aussi un des trois grands principes de gestion du service public énoncés par le juriste Louis Rolland : ceux-là, en revanche, s'appliquent a priori à toutes les activités de service public, qu'elles soient réalisées en propre ou bien déléguées à un opérateur privé.

c. *Un cadre de responsabilité de l'État envers les usagers des services publics, fondé sur des principes de gestion (Lois Rolland)*

A défaut de produire un cadre spécifique de l'entreprise de service public, le droit administratif va produire un régime de responsabilité qui s'applique à l'État lui-même dans l'exercice des activités qui seront considérées comme relevant du service public. Louis Rolland énonce dans son Précis de Droit Administratif, publié pour la première fois en 1926, trois principes communs à l'ensemble des service publics : une équité de traitement des utilisateurs, la continuité du service en toutes circonstances, et l'adaptabilité aux perturbations de l'environnement (mutabilité).

Le besoin d'égalité des usagers du service public

Selon Guglielmi (1994), le principe d'égalité est une conséquence du principe d'égalité devant la loi, inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. Il désigne une égalité de statut entre les usagers : ainsi, pour Donier (2006), l'objet de ce principe est d'interdire à l'administration d'opérer des distinctions fondées sur l'origine, la race ou la religion des usagers d'un service public, notamment au regard de l'accessibilité du service. Ce principe énonce ainsi que deux usagers du service public placés dans une situation identique peuvent revendiquer un traitement identique.

Un besoin de continuité d'une activité, qui nécessite l'intervention de l'État

C'est précisément le besoin d'en assurer sa continuité en toutes circonstances, qui caractérise, selon Duguit (1928), le service public. Pour Guglielmi, en vertu de ce principe, « une personne publique est tenue de faire fonctionner régulièrement les services publics dont elle a la charge sans autres interruptions que celles prévues par la législation en vigueur » (Ibid., p.17). Or, selon Duguit, pour garantir cette continuité, l'État est prêt à fournir les moyens humains et matériels nécessaires. En découlera la formation d'un modèle de subvention des activités relevant de la fonction gouvernementale. Par là-même, une apparente incompatibilité avec une attente de rentabilité sera associée au principe de continuité. Ainsi, selon Margairaz et Dard (2005), l'un des soucis majeurs de l'administration était d'assurer un accès universel géographique et financier aux réseaux, mais il était alors constaté que ces principes se heurtaient avec une exigence de rentabilité financière de court terme. L'État et les compagnies étaient alors « financièrement solidaires, tant il est vrai que les dépenses totales excédaient les possibilités de l'un comme des autres » (Ibid., p. 135). Pour Rolland également, c'est le principe de continuité – dans le temps et dans l'espace – surtout, qui fonde les activités de service public prenant la forme de monopole : il est en effet entendu que ces services ne peuvent être assurés par l'initiative privée car ils nécessitent une organisation d'ensemble, qu'un désordre local peut potentiellement troubler tout entier. Par ailleurs, et selon Hauriou, le principe de continuité est également ce qui justifie le recours à un personnel composé majoritairement de fonctionnaires et un encadrement du droit de grève, afin de limiter les risques d'une d'interruption du service public dans le temps.

Le principe de mutabilité : une injonction à faire évoluer le service au regard des avancées technologiques ?

Le principe mutabilité de Rolland exprime le besoin pour les services publics d'être adaptables à l'évolution des progrès techniques et des besoins sociaux (Margairaz et Dard, 2005). Pour Rolland, ce service désigne le fait que les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics peuvent toujours être modifiées à tout moment par l'autorité publique compétente de façon s'adapter aux besoins des usagers (Raimbault, 2005). Cependant ce principe ne fera plus tard pas l'objet d'une définition légale ou réglementaire probante ou d'une jurisprudence claire de sa nature ou sa valeur. Pour Donier (2006), ce principe a fait l'objet d'interprétations divergentes. Ainsi une première lecture de ce principe, formulée par l'administration elle-même, consiste à considérer que le principe invite à faire évoluer les services publics « comme elle l'entend », en donnant à voir aux administrés eux-mêmes l'évolution de leurs besoins. Une seconde lecture, plus subjective consiste à déduire de ce principe un devoir d'adaptation aux revendications des usagers, et ainsi à limiter les prérogatives de l'administration.

Nous manquons ainsi d'éléments qui permettraient d'attester de l'utilisation de ce principe, par l'État, pour *organiser* la mutabilité de ses services dans le temps ; il servirait avant tout à justifier, auprès des usagers les modifications d'organisation d'un service (en termes d'horaires par exemple). Cependant, et comme nous le verrons au Chapitre 3, il semble que ce principe vienne aussi entériner une liberté accordée à l'administration, dans le cas d'une délégation, de modifier unilatéralement les conditions d'exécution du service (déjà actée par CE, 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen). En effet, à la fin du 19ème siècle, l'administration (ici, la commune de Deville-lès-Rouen) décide de la rupture de contrats de délégation (avec la Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen) : dans le cas de l'existence d'autres opérateurs à même d'offrir un service répondant à un besoin similaire (ici, l'éclairage des habitants), mais à l'aide d'une technologie nouvelle (électricité vs. gaz), les collectivités locales pouvaient ainsi justifier le recours à un nouvel opérateur. Le Conseil d'État affirme ainsi « lorsque le contrat ne correspond plus aux besoins du service public, l'administration peut aller jusqu'à en prononcer la résiliation unilatérale dans l'intérêt du service pour un motif d'intérêt général ». En ce sens, le principe d'adaptabilité pourrait être interprété comme une injonction formulée par l'État envers lui-même de faire évoluer les services publics de façon à d'accompagner le progrès technologique.

A cet égard, pour Donier (2006), qui cite le rapport de Cannac (2004), le principe d'adaptabilité présente des aspects bénéfiques pour les usagers s'il s'associe à un objectif de qualité, en ce qu'il favorise l'amélioration du service et permet de satisfaire au mieux l'intérêt général. Pour Cannac, on entend par « qualité » l'adaptation des prestations aux besoins et aux attentes des usagers. L'amélioration de la « qualité », et la mutation du service qui la génère, doit selon lui s'effectuer grâce à une interaction avec l'usager lui-même. Cependant, selon Donier, cette interprétation du droit ne s'est pas traduite par des obligations légales pour l'administration.

Le principe génère donc une simple invitation de l'État à réviser les propriétés de ses services pour qu'ils servent au mieux les besoins de ses gouvernés.

*

Les théories juridiques n'ont pas construit de régime juridique propre à l'entreprise de service public : elles portent alors sur la construction d'un cadre de responsabilité de l'administration elle-même (principes de Rolland), qui réglemente les modalités de sa gestion en propre du service public, ou bien les modalités des contrats noués avec des délégataires de service public (théorie de l'imprévision).

Ainsi, ce qui relève d'une mission de service public ne sera pas défini par le droit administratif. (1) En conséquence, l'objet de cette mission sera considéré comme relativement connu ; le caractère changeant de l'environnement dans lequel cette mission est exercée a néanmoins été reconnu par le principe de continuité du service, qui fonde également la théorie de l'imprévision appliquée aux contrats de concession de service public. Par ailleurs, l'évolution des besoins, suscitée par des avancées technologies est prise en compte par une possible interprétation du principe de mutabilité du service. (2) Les principes de Rolland constituent un cadre juridique du service public qui engage l'État envers ses gouvernés : les principes de continuité et d'égalité constituent des promesses de l'État à intervenir et fournir des investissements nécessaires au déploiement d'un service qui sera considéré comme indispensable à l'ensemble de la population française.

D'un point de vue organisationnel, se pose alors la question des modalités de la gestion « en propre » des activités que l'on détermine relever du service public. On va chercher un couplage entre les principes de service public et les modes organisationnels de celui-ci (Margairaz et Dard, 2005). Ici, c'est la théorie Wébérienne de la bureaucratie, fondée sur une nouvelle rationalité, qui vient définir un modèle organisationnel à même de garantir la responsabilité légale de l'État.

III. Le modèle de la bureaucratie Wébériennne : une gestion par les normes du service public

Weber introduit sa théorie de la bureaucratie dans son ouvrage Economie et Société, publié en 1921. Weber assiste en effet à la naissance, au début du 20ème siècle, à une nouvelle forme d'action collective, dont les règles permettraient de dépasser les formes archaïques de gouvernement (de domination) précédemment à l'œuvre. L'entreprise de service public correspond ici à une nouvelle organisation bureaucratique qui se caractérise par le respect de la

règle de droit au sein toutes les activités menées par ses membres, lequel constitue une nouvelle forme de rationalité. L'ensemble des caractéristiques de ces organisations adoptant ces principes « rationnels- légaux » sont alors théorisées par Weber à travers la formalisation d'un idéal-type organisationnel de « bureaucratie ».

Bien que le modèle de la bureaucratie de Weber n'ait pas été pensé exclusivement pour encadrer et rationaliser les activités étatiques, il sera largement mobilisé pour décrire la gestion des services de l'administration publique. Cette théorie porte donc sur les propriétés souhaitables d'une gestion *en propre*, par l'administration elle-même, de services publics, bien que celle-ci ne représente qu'une modalité de gestion du service public. Ainsi, les critiques formulées à l'encontre du modèle bureaucratique seront notamment accompagnées de recommandations portant sur l'adoption d'autres modes de gestion du service public, tels que la contractualisation du service et le recours à l'initiative privée.

a. La naissance de la bureaucratie : une rationalisation de l'action administrative ?

Le positionnement méthodologique de Weber consiste à rendre compte des « règles sociologiques », (1921, p.39), et notamment les types de dominations, légitimes, exercées sur les économies, y compris l'économie dite « de l'État ». Par domination on entend « la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre [Befehl] de contenu déterminé » (Ibid., p.95) ; c'est donc le fait qu'un individu commande avec succès d'autres individus, et l'existence d'une relation commandement-obéissance. La théorie de la bureaucratie de Weber vise en effet premièrement à caractériser la spécificité de la domination qui fonde et distingue ces organisations modernes, domination qui repose sur une légitimité légale et qui suppose une rationalité fondée sur le respect de la règle. Cette domination rationnelle-légale est impersonnelle, car contrairement à la domination charismatique et traditionnelle, elle n'est pas le fruit de la volonté d'une personne.

Weber théorise ce qu'il nomme le phénomène de « groupement administratif » à partir de l'observation de l'utilisation de la règle par les acteurs qui le constituent. Ainsi, il indique que le règlement doit assurer la poursuite de certains buts (Ibid., p.93), grâce à une activité qui est instituée de la direction administrative. Mais Weber ne développe pas l'objet ou la nature des buts poursuivis par l'administration. Il reconnaît que la domination légale s'explique par la poursuite d'une rationalité qui est nécessairement exprimée en termes de « finalité » ou de « valeurs », sans que la formulation de celles-ci soit abordée par l'auteur. « Agit de façon rationnelle en finalité celui qui oriente son activité d'après les fins, moyens et conséquences subsidiaires [Nebenfolge] et qui confronte en même temps rationnellement les moyens et la fin, la fin et les conséquences subsidiaires et enfin les diverses fins possibles entre elles. » (Ibid., p.57). Nous pourrions ainsi admettre qu'il y a, dans la théorie Wébérienne, l'indication de la poursuite de finalités par l'administration, bien que celles-ci soient considérées comme données. Pour Dardot et Laval

(2020), Weber ne pose pas la question de la source de la légitimité de domination de l'administration, c'est-à-dire de la validité de la règle de droit ; c'est son simple formalisme qui lui confère la légitimité.

Cette théorie ne définit donc pas de contenu d'une mission de service public qui serait celle de l'action publique. De cette façon, la responsabilité de l'organisation publique se résume au respect de certains principes légaux, qui sont clairement établis, et qui s'appliquent à l'État lui-même. Ainsi, pour Merrien (1999), l'avantage de ce modèle est en effet d'assurer que ces normes relatives à l'exercice du service public qui assurent une forme de solidarité sociale soient respectées. Notamment, il affirme : « du point de vue des usagers, le modèle bureaucratique fournit la garantie d'un traitement égal des usagers conformément à des principes légaux établis, transparents et applicables à tous sans discrimination » (Ibid., p. 97).

Ainsi, Weber ne décrit pas les objectifs poursuivis par l'organisation, mais les normes de son fonctionnement ; lorsqu'il pose la question des frontières de cette domination rationnelle-légale, et donc de sa circonscription, il ne fait pas référence à la nature des buts de l'organisation mais plutôt au champ de compétence des agents de l'État pour lesquels ils sont nommés.

b. L'ancrage de l'action administrative dans un champ de compétences établi

Le modèle de la bureaucratie Wébérienne constitue un paradigme à part entière, selon Osborne (2006), qui constituera, de 1920 à la fin des années 1970, l'archétype des organisations publiques (Merrien, 1999), et plus particulièrement de l'administration (Barreau et Ménard 1993). Au sein de ces entités, l'obéissance des acteurs est encadrée par le droit lui-même : elle est requise seulement dans la limite de compétences qui sont reconnues objectivement et solidement établies (Ibid., p. 294), toujours selon le critère rationnel-légal. L'enjeu est de ne pas faire de la bureaucratie le lieu de l'expression d'affects ou de traditions (p.56), ou bien encore de la poursuite d'intérêts individuels. L'objectif du modèle Wébérien est en effet le respect de la primauté du politique au sein d'un système démocratique (Merrien, 1999, p.97).

Weber avance ainsi comme catégorie fondamentale de la domination rationnelle la compétence, qu'il définit premièrement comme « un domaine de devoirs d'exécution délimité objectivement en vertu du partage de cette exécution » (p.292). Notamment, les compétences ne doivent pas être définies « irrationnellement » sur la base des sphères d'intérêts des acteurs. Dans le cas le plus rationnel, les fonctionnaires sont donc nommés (non élus) selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, attestée par le diplôme. Il y a d'ailleurs, selon Osborne (2006), « une hégémonie des professionnels » au sein du modèle bureaucratique. Il est intéressant de noter que Weber ne réfute pas la possibilité d'apprentissage au sein des équipes administratives : il envisage ainsi une étendue de la qualification professionnelle, qui serait en constante progression (Ibid., p.295). Cependant, il ne décrit pas davantage les facteurs et mécanismes d'enrichissement des compétences professionnelles des agents administratifs.

Weber précise que cette compétence se définit également par « l'adjonction de pouvoirs de commandement requis à cette fin ». Il se traduit notamment par la mise en place d'un système hiérarchique, où les buts poursuivis par les acteurs suivent une chaîne de commandement, selon le respect des processus transparents. Dans ce modèle hiérarchique, la conception et l'implémentation des politiques sont intégrées verticalement à l'intérieur de l'administration publique bureaucratique selon Osborne (2006). Cependant, au sein des administrations, on fait l'hypothèse que les buts sont donnés par le politique, que la bureaucratie doit ensuite réaliser : on sépare donc les fonctions politiques des fonctions administratives. Grâce au formalisme des procédures, et à la centralisation du pouvoir de décision dans l'administration, l'État peut, selon Merrien, contrôler l'accomplissement des missions des organisations publiques pour lesquelles elles ont été créées, tout en interdisant en réalité le dévoilement des buts de l'administration.

Enfin, selon Weber, le caractère rationnel de l'action requiert également qu'aux compétences soient adossées « une délimitation précise des moyens de coercition et des hypothèses de leur application » (Ibid., p.292). La soumission à ce pouvoir de commandement justifie notamment le recours au fonctionnariat, un fonctionnariat « professionnel formé techniquement » (Ibid., p.354). La totalité de la direction administrative se compose, dans le type le plus pur de la bureaucratie, de fonctionnaires individuels (Ibid., p.294).

La bureaucratie Wébérienne introduit ainsi un mode de gestion basé sur la transparence des champs de compétences de ses agents, des procédures et des principes à appliquer, mais une opacité des buts poursuivis par l'action administrative, qui peut expliquer l'observation, selon les théoriciens des organisations et de théories économiques, de phénomènes de bifurcations des fins poursuivies par les acteurs – ce qui fera notamment l'objet de ses critiques.

c. *Les critiques de l'organisation bureaucratique : un contrôle des comportements politiques jugé inefficace*

Bien que ce modèle reste hégémonique jusqu'à la fin des années 1970 (Merrien (1999), la bureaucratie Wébérienne rencontrera rapidement de nombreuses critiques, portant notamment sur son incapacité à contrer des comportements individuels jugés opportunistes. Le difficile contrôle de ces comportements justifiera ainsi le renouvellement des cadres de gouvernance du service public, notamment l'adoption de modes de coordination contractuels via le *New Public Management*.

C'est cet argument qui est utilisé, dès les années 1960, par « l'économie des choix publics » (*public choice*) pour remettre en question, entre autres, ce modèle d'action administrative. Ce courant de la pensée économique est attribué notamment à Buchanan et Tullock (1962) ainsi qu'à Banerjee (1997). Ils formulent une théorie économique de la bureaucratie, qui consiste à mettre l'accent sur les stratégies de maximisation de budget poursuivies par les agents de l'État (Dunleavy, 1995). Selon eux, c'est la poursuite des intérêts

personnels par les bureaucrates eux-mêmes qui suppose un disfonctionnement de la bureaucratie : c'est parce que les intérêts des bureaucrates sont servis en priorité que des dépenses connaissent une augmentation dans le temps, et que la qualité du service public déclinerait (Stiglitz et al., 2018). Dans ce paradigme libéral, ce courant considère que la poursuite de l'intérêt personnel par les bureaucrates est d'ordre naturel. En effet, la rationalité de l'homme politique est celle d'un acteur privé, égoïste ; celui-ci place son intérêt particulier à un niveau de critère de décision supérieur à celui de l'intérêt de la collectivité. L'école du *public choice* considère alors que la gestion administrative aboutirait nécessairement à une inefficience des décisions publiques (Chevallier, 2007). Seront alors recommandés d'autres modes de gestion du service public, notamment contractuels, à travers le New Public Management (comme nous le verrons au Chapitre suivant).

*

En conclusion, **(1)** le modèle bureaucratique met en évidence la conduite d'une action publique sur la base d'une compétence, et la nécessaire spécialisation des fonctionnaires qui l'exercent. Néanmoins, ce cadre n'envisage pas de poursuite d'une mission à part entière, ni de pilotage de l'évolution des compétences dans le temps pour faire face aux environnements changeants, et potentiellement inventer de nouveaux services publics. Par ailleurs, ce cadre ne définit pas d'action dirigeante qui servirait à orchestrer l'action collective engagée dans cette mission**. (2)** le modèle prévoit le respect des règles qui fondent le service public et qui garantissent que l'action soit conduite dans l'intérêt général déterminé par la loi, et non dans l'intérêt personnel de celui qui œuvre à cette mission. En ce sens, les principes bureaucratiques tentent d'assurer la préservation de la poursuite de l'intérêt général, et correspond ainsi à une forme d'engagement, indirecte, envers les administrés.

Au final, l'organisation bureaucratique assimile l'entreprise de service public à un ensemble de règles qui assurent une légitimation de l'action publique, mais en l'absence d'une spécification de l'objet de l'action collective, elle ne peut régir la poursuite d'une mission de service public qui détiendrait un caractère idéal.

Conclusion du Chapitre 1

Dès le 19ème siècle, les juristes ont eu pour tâche de construire un nouveau régime d'autolimitation de l'État. L'intervention de l'État a été circonscrite à la conduite d'activités qui répondaient aux enjeux d'interdépendance social : les services publics. C'est à travers le critère de service public qu'a été caractérisée la responsabilité de l'État : dès 1873, la jurisprudence le reconnaît responsable de l'ensemble des activités qu'il mène dans le cadre des services publics. Par la suite, les théories administratives de la fin du 19ème siècle, et plus spécifiquement celles nées à l'école de Bordeaux, ont fait du « service public » le critère officiel de légitimation et de limitation de l'action de l'État.

Par ailleurs, les juristes français reconnaissent le besoin d'encadrer ces activités par un droit dérogatoire du droit commun : se développent alors une compétence administrative et un régime de droit administratif. Dans les faits, l'État se rend responsable de la conduite d'un service, défini par la loi, la réglementation ou un contrat. D'une certaine façon, on crée une nouvelle théorie de l'État pour encadrer ce qui existe déjà : l'État administratif, ainsi que les modes de service public auxquels on a déjà recours, tels que la régie, le monopole public ou la concession. A travers la définition d'un droit propre à l'administration, les théories juridiques ont cependant posé les questions de la variété des activités exercées par l'État, et des régimes de droit à concevoir pour les encadrer. Cependant, les débats se sont rapidement orientés sur la nature privée ou publique de celles-ci, sans aboutir à une théorie satisfaisante du service public permettant d'opérer cette distinction.

(1) Surtout, le droit ne fournira pas de cadre de gestion de l'objet « service public » à proprement parler, qui désigne une activité déjà connue. La mission de service public elle-même ne semble donc pas construire de rapport au futur pour l'organisation (privée ou publique) qui en a la charge. Cependant, les juristes, qui adoptent le point de vue de l'État lui-même, remarquent que ce qui relève du public ne correspond pas à un service que l'on pourrait définir de tout temps, et auquel on pourrait prêter des modes d'exécution stables et permanents. A l'inverse, il recouvre des besoins mouvants, qui se renouvellent au cours du temps, et qui appellent, selon Hauriou, à penser de manière continue les moyens de sa réalisation. Ainsi, faute de définir l'objet « service public », les juristes énoncent un principe d'adaptabilité, qui engage l'État à faire évoluer ce service au regard d'un environnement soumis à des perturbations extérieures, susceptibles d'impacter la désirabilité du service tel qu'il est rendu à temps donné. (2) On remarque aussi que la théorie juridique du service public se fonde sur un besoin de solidarité face à des interdépendances sociales : en ce sens, la mission de service public est précisément constituée d'un engagement envers des parties, c'est-à-dire ici envers les administrés. Par ailleurs, au travers de sa théorie de la situation de gestion, Hauriou rend compte du caractère « collectif » du service public : sans la collaboration des administrés, celui-ci ne saurait exister.

Notre dernier constat porte sur l'absence du concept d'entreprise au sein des théories juridiques de service public. Nous avons vu que la mission de service public était organisée selon le modèle bureaucratique, qui assure le respect des principes de responsabilité de l'État lui-même et que des critiques seront formulées à l'égard de ce modèle : notamment, il ne rend pas compte d'une capacité éventuelle de l'organisation à piloter un développement de compétences nouvelles ; ainsi, il ne prévoit pas la conduite d'apprentissages pour poursuivre la création de nouveaux services publics. Le droit permet aussi la délégation de la mission à une organisation privée, à travers la concession de service public : toutefois, l'entreprise est ici assimilée à un « opérateur » devant produire un service en respectant des obligations contractuelles. Dans ce contrat figure le cahier des charges, dont le modèle sera au centre d'une gouvernance contractuelle du service public, relayée notamment par les théories économiques du service public. C'est ce que nous allons expliquer dans le prochain chapitre.

Chapitre 2 – Les théories économiques du service public : la consécration du modèle du cahier des charges

Sommaire

I. L'entreprise de service public comme réponse à une défaillance de marché 84

a. Les défaillances du marché et la nécessité de l'intervention publique 84

b. Un cas typique de défaillance de marché : les monopoles naturels 87

c. Les critiques de la gestion administrative et le contrôle de tout monopole 88

II. Les instruments de la régulation européen : une consécration du cahier des charges 91

a. Une définition européenne du service public sur le modèle du cahier des charges 91

b. Une approche contractualiste qui offre une compréhension limitée de l'innovation 93

III. Les réformes du New Public Management : l'entreprise de service public, un acteur de marché comme un autre 96

a. Un cadre économique néo-libéral : le recours aux mécanismes de marché 97

b. Un cadre de gouvernance purement contractuel et incitatif 98

c. La diffusion et les limites du NPM : un manque de prise en compte des réels besoins 99

Nous avons vu précédemment que les théories juridiques ont tenté de fonder l'État d'un point de vue légal ; notamment, les auteurs lui reconnaissent deux grandes fonctions : une fonction de police – une souveraineté, le monopole de la violence légitime, caractéristique même de l'État moderne ; une autre fonction, plus floue, qui est celle de l'administration, et qui revêt, selon Hauriou, une forme de collaboration avec les administrés. L'école de Bordeaux a défini celle-ci par « service public », et à la fin du 19ème siècle, la France a circonscrit le champ de compétences de l'État en fonction de cette notion de service public, considérée comme donnée, connue.

En revanche, une autre voie a été suivie au Royaume-Uni et aux États-Unis, qui rattrapera la France quelque temps plus tard : la voie anglo-saxonne a consisté à définir la limitation juridique de la puissance publique en termes d'utilité gouvernementale. Elle nécessitait, selon Foucault (1978), la caractérisation d'une preuve d'utilité, qui justifie la prise en charge par l'État de certains services. Dans ces pays en effet, il n'existe pas de lois administratives à proprement parler, comme elles ont été développées en France : les rapports entre l'État et les administrés sont régis par le droit commun (Hauriou, 1921, p.54).

Cette approche plus pragmatique peut ainsi expliquer le recours accru aux théories économiques, et plus spécifiquement celles dites de l'économie du « bien-être » (Stiglitz et al.,

2018), qui cherchent à identifier les lois sous-jacentes aux phénomènes observables de l'intervention de l'État. Enfin, toujours selon Foucault, ce serait cette piste qui aurait finalement primé dans l'histoire de la puissance publique occidentale : ceci peut notamment expliquer le choix des politiques européennes du service public, croissantes depuis les années 1980, de s'appuyer sur un corpus théorique avant tout économique, comme nous le verrons par la suite.

Encore une fois, nous proposons d'investiguer la représentation de l'entreprise de service public qui sous-tend ces corpus théoriques : (1) dans quelle mesure la mission de service public permet-elle d'offrir un rapport au futur qui appelle des stratégies d'apprentissages ? (2) quelles sont les promesses et engagements qui lient l'entreprise de service public aux parties qui évoluent dans son environnement ? Et enfin, quel est le mode de gouvernance recommandé de cette entreprise de service public ?

Dans un premier temps, ces théories semblent ainsi s'attacher à expliquer et justifier l'intervention existante, observable de l'État, à travers la caractérisation de ce qui relève d'une défaillance de marché. Dans un second temps, les économistes vont travailler à la mise au point de certaines recommandations en termes de régulation, qui visent toujours la recherche de la maximisation d'un bien-être social (Stiglitz et al., 2018), et qui vont constituer le corpus juridique du droit communautaire européen. Enfin, une vague de réformes sera conduite en Europe sur la base de ce corpus théorique, nommée *New Public Management*.

I. L'entreprise de service public comme réponse à une défaillance de marché

Les théories économiques du service public, vont, tout comme les juristes tenter d'expliquer et de délimiter les formes d'intervention de l'État, à la travers le concept de défaillance de marché. Elles vont ensuite spécifier un cas de défaillance, qui assimile l'entreprise de service à un monopole naturel. Enfin, les théories de la régulation se sont attachées à critiquer la gestion administrative et monopolistique du service public, et à découvrir sous quelles conditions ce service serait délivré de la manière la plus efficace (Stiglitz et al., 2018).

a. Les défaillances du marché et la nécessité de l'intervention publique

Dès le début du 20ème siècle, les théories économiques du service public se penchent sur le rôle de l'État dans le fonctionnement des marchés. L'enjeu est ici de délimiter clairement les frontières d'intervention de l'État, afin d'éviter que celui-ci ne puisse parler à la place du peuple : il s'agit de « régler les rapports entre individus et État. » (Foucault, 1978, p. 82).

Un besoin de justification théorique de l'intervention de l'État

Dans le contexte États-Unien des années 1930, certains économistes, menés par Keynes, font état des échecs des marchés et réclament une intervention de l'État. Keynes défend l'idée que l'économie se trouve dans l'incapacité de fournir des emplois ; face à la pauvreté grandissante, l'État, puisqu'il en dispose des moyens, se doit de remédier à ce fléau. Le *New Deal* de Roosevelt traduit l'adoption de cette approche : à travers une plus grande intervention de l'État, il a pour objet une « réparation » de l'économie, et de soulagement des plus démunis. Cependant, cet axe de résolution de la crise autour de la création de « plans » sera combattu par un nouveau courant d'économistes, les néo-libéraux, qui font de la déconstruction des théories de Keynes leur cheval de bataille.

A travers la conception du *Rule of law*, Hayek tente de combattre l'économie dirigée, la planification, l'interventionnisme d'État. Il défend l'idée que l'État ne doit s'attacher qu'à « tracer le cadre le plus rationnel à l'intérieur duquel les individus se livreront à leurs activités conformément à leurs plans personnels » (Ibid., p. 179.), ici une représentation spécifique de l'État de droit, qui ne doit assumer un rôle qu'exclusivement régulateur. Dans cette conception de l'État, selon Weber, celui-ci ne se préoccupe alors pas de la gestion des entreprises, complètement autonomes – son rôle se limite à régler les litiges liés aux « engagements librement consentis » (Ibid., p. 177), c'est-à-dire aux contrats liant les individus et entreprises entre eux.

D'autre part, en 1934, l'Arrêt Nebbia vs. New York vient signer une étape importante dans l'assurance d'une liberté d'entreprendre, sur laquelle la régulation économique ne doit pas empiéter. Dans cet arrêt, la Cour Suprême abandonne la distinction historique entre industries sur la base de l'intérêt public : le législateur peut donc réguler n'importe quelle industrie, s'il est en mesure de prouver que celle-ci sert l'intérêt public, selon Kahn (1988). La répercussion de cet acte n'est pas négligeable : alors qu'auparavant l'État pouvait arbitrairement considérer une activité d'intérêt public pour y imposer une régulation, il doit maintenant prouver l'existence de cet intérêt, qui n'est plus considéré comme naturel. En France, l'alinéa 9 du préambule de la constitution interdit que l'on confie des monopoles « de fait » à des entreprises privées, comme l'interprète le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 janvier 1982 (Thirion, 2002) ; cependant la liberté d'entreprendre ayant elle aussi une valeur constitutionnelle, l'État se doit de prouver l'existence d'une « carence de marché » pour exercer une activité de service public (Rapport Renaud Denoix de Saint Marc, 1996). C'est ce concept économique de carence ou défaillance de marché que nous allons maintenir définir.

La définition de critères d'intervention de l'État : les défaillances de marché

La défaillance de marché trouve son origine dans les théories économique du bien-être dont l'auteur pionnier est Arthur Pigou, économiste anglais (Stiglitz et al., 2018). En 1920, dans son livre *Economics of Welfare*, celui-ci tente de justifier l'intervention gouvernementale, en introduisant la notion d'externalités (bien qu'il n'en donne aucun définition). Selon Simon (1977),

l'économie définira plus précisément par la suite les externalités comme « les coûts et les bénéfices monétaires ou non monétaires qui résultent des phénomènes d'interdépendance sociale. [...] Pour les théoriciens de l'économie du bien-être [...], les extemalités reflètent l'échec du marché dans le processus d'allocation des ressources et nécessitent l'intervention publique pour réduire la divergence entre les coûts sociaux et privés.

La défaillance de marché correspond ainsi à l'existence de coûts supérieurs aux bénéfices espérés, sur une industrie donnée, qui rend la production d'un bien en question non-rentable pour les acteurs économiques en présence. Ce concept de « défaillances » de marché explique ainsi qu'un optimum de Pareto ne permet pas d'atteindre un optimum de bien-être social, sur un secteur économique donné. « Selon le premier théorème fondamental de l'économie du bien-être, l'économie est efficace au sens de Pareto, dans certaines circonstances et sous certaines conditions. On appelle défaillance de marché une situation dans laquelle le marché ne respecte ni ces circonstances ni ces conditions. » (Stiglitz et al, 2018).

Ce concept de défaillance de marché deviendra central dans les cadres de pensée politiques et juridiques du service public. En France, le rapport de la Mission présidée par Renaud Denoix de Saint Marc en 1996, par exemple, mentionne le concept de carence de l'initiative privée : « à l'origine de tout service public se trouve un besoin reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire » (Seconde Partie du Rapport). De même, Elie Cohen et Claude Henry mentionnent dans leur rapport (1997) une citation de Karel Van Miert, Commissaire européen à la concurrence, issu d'un discours prononcé en 1993 : « Le marché ne peut pas tout et, sans mener pour autant à l'élimination de toute concurrence, une intervention publique peut, dans certains cas, être nécessaire pour répondre à des besoins jugés socialement essentiels ».

Ces deux critères — caractère essentiel du service et défaillance du marché – deviendront par la suite les principes déterminants de la conception d'un service public européen. Lors de la création de règles de régulation communes à l'échelle européenne, et comme nous le verrons ensuite, ce sont ceux-là qui seront repris dans la définition du service public fournie par le droit communautaire.

Cependant ce raisonnement purement économique repose sur l'existence d'une « nature » des biens que l'on saurait, selon la théorie, identifier : ceci est particulièrement démontrable dans le cas de la théorie du monopole naturel, qui démontre l'avantage économique pour un État d'attribuer l'entière demande d'un marché donné à un opérateur unique.

b. Un cas typique de défaillance de marché : les monopoles naturels

Au 20ème siècle, si le monopole n'est pas nouveau, il sera retranscrit en termes mathématiques, pour justifier l'intérêt public des activités en réseau. C'est le concept de monopole naturel : pour les économistes, les monopoles naturels désignent les activités industrielles pour lesquelles les investissements en infrastructures sont très élevés, et induisent ainsi des économies d'échelle (Stiglitz et al., 2018), dans des conditions de coûts « sous-additifs ». Selon Benzoni et Rogy (1993), dans ces industries, on observe des rendements croissants et d'importantes externalités.

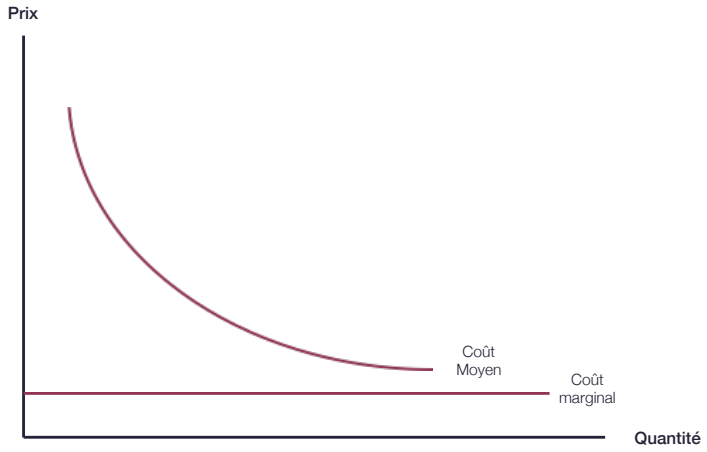


Figure 8 : Représentation d'une fonction de coût dans le cas d'un monopole naturel [tiré de Stiglitz et al., 2018]

Pour ces activités, la concurrence – le marché – est considérée comme « inefficace » sur un territoire donné. Les activités dites à technologies sous-additives sont « naturellement » non-rentables sur certaines zones. C'est notamment le cas du secteur postal, où la demande sur les territoires les moins denses démographiquement ne serait pas adressée par des opérateurs privés. Pour les activités relevant de ce secteur, la solution considérée comme la plus efficace pour la collectivité est ainsi l'exécution du service par un acteur unique, ce qui permet une rationalisation des coûts (Toledano, 2004) : on peut atteindre un niveau de production – quantité ou *output* – le plus élevé possible de façon à faire décroître le coût moyen (Figure 8). Or, c'est cette recherche du moindre coût qui contribue à l'atteinte d'un optimum de bien-être social. Des monopoles seront donc accordés à certaines entreprises, contre une promesse d'exécution d'un service sur un territoire donné. Les monopoles publics présentent la caractéristique de ne pas rechercher de rente (Delion, 2007).

Cette théorie du monopole naturel, par ailleurs, induit une dichotomie entre les activités relevant naturellement de l'initiative privée, du marché (rentabilité) et celles relevant de la sphère publique (les zones non-rentables non adressées par le marché). Pour cela, elle se fonde sur

l'hypothèse que le service en question est réalisé selon une technologie particulière, considérée comme stable (Posner, 1969). C'est un raisonnement que l'on peut nommer « à technologie donnée » qui est introduit ici. Mais que se passe-t-il quand la technologie évolue ? Comme le mettent en lumière Stiglitz et ses collègues (2018), l'avancée technologique sur ces biens vient redéfinir leur degré de « rentabilité » remettant en question, sur le long terme, l'existence de ces fameux monopoles. Ainsi, ce serait l'évolution technologique qui réduit la portée du concept de monopole naturel, notamment au sein de certaines industries, telles que celles de la communication et de l'électricité. (Ibid., p. 226).

D'ailleurs, si cette technologie peut évoluer, Posner mentionne qu'il n'existe que peu d'études sur le lien entre innovation et monopole naturel à l'époque. « *The evidence to date yields no clear relationship between technological progressiveness and any particular kind of market structure* » (Ibid., p. 583). Le progrès technique est entendu ici comme générateur d'opportunités de baisse des coûts d'un produit connu ou bien comme l'invention d'un nouveau produit à part entière. Posner considère la question comme fondamentale, car il relève que le changement technologique serait potentiellement plus à même d'augmenter un « bien-être économique » d'une société, que ce qu'il nomme une « efficience statique ». Toutefois, il semble que les théories économiques n'envisagent pas l'innovation comme un effort de renouvellement du service lui-même et comme un objet d'étude à part entière.

Finalement, ce cadre a surtout contribué à la construction d'une hybridité qui deviendra un axe majeur de la réflexion des régulateurs et théoriciens des organisations de service public. La question fondamentale deviendra celle de la nature – rentable ou sociale – des activités discutées. Ainsi, la théorie économique invite à concevoir le service public comme un bien nécessairement non-rentable, tout au moins au moment de sa caractérisation. Surtout, le bien est considéré comme déjà connu : de cette façon, les questions posées à l'occasion d'une reconnaissance d'un monopole nature ne renvoient pas à un *rapport au futur* qui fonderait une mission de service public poursuivie par une *entreprise*, au-delà de la production du bien considéré.

c. Les critiques de la gestion administrative et le contrôle de tout monopole

Premièrement, la théorie du monopole naturel sera contestée : il sera reconnu que ce sont bien les États qui ont construit des services à travers leurs interventions, remplaçant le caractère « naturel » de ces services par un caractère délibéré, afin de garantir une accessibilité d'un service (DiLorenzo , 1996 ; Thierer, 1994). Dans le cas de la téléphonie aux États-Unis, il y aurait ainsi, selon DiLorenzo « *a conspiracy between AT&T and politicians who wanted to offer a universal telephone service* » (p. 57). Pour ces auteurs, si l'infrastructure de certains services est en effet difficilement duplicable (monopole naturel), les services eux-mêmes peuvent être rendus par plusieurs entreprises en concurrence. C'est ainsi que les théories de la régulation vont se

pencher sur les alternatives souhaitables à la gestion administrative ou monopolistique d'un marché donné.

A cette époque en effet, se développe l'idée qu'en l'absence de concurrence, la motivation du monopoleur à rendre des services performants ne pourrait exister. Il y aurait une tendance de la part de l'entreprise monopolistique à se reposer sur ses lauriers (Posner,1969 ; Stiglitz et al., 2018). Par ailleurs, les marchés sont imparfaits et comprennent en effet des inégalités sociales, mais il existe plusieurs façons de les corriger, au-delà du monopole. Ce dernier a l'inconvénient d'une grande « opacité » portant sur les activités de l'opérateur désigné, pour Benzoni (1999). Selon Borsenberger[6] des alternatives au monopole naturel sont le financement des obligations de service universel par des subventions publiques ou un fonds de compensation : dans ce cas, on a donc toujours une subvention du marché, mais on maintient un système concurrentiel, considéré comme plus efficient.

Ainsi, si les auteurs ne défendent pas une absence d'intervention de l'État, l'ensemble de ces questions vont pousser les économistes à chercher les formes de régulations les plus souhaitables des marchés considérés comme défaillants. Avec la globalisation des échanges, selon Dardot et Laval (2020), on assiste à une nouvelle forme de gouvernance des États, car ceux-ci se soumettent eux-mêmes à de nouveaux régimes normatifs conçus au niveau international. Ces régimes prennent la forme d'une « gouvernance internationale capitalistique » qui se caractérise, selon eux, par la « montée en puissance d'institutions intergouvernementales et internationales ».

Or, ces institutions, telles que la Banque Mondiale ou l'OCDE, vont s'approprier des théories économiques portant sur les réformes souhaitables de l'État et véhiculer ainsi une nouvelle représentation souhaitable du mode de gouvernance du service public, qui ne sera plus celui du modèle de la gestion bureaucratique, en propre, par l'administration (selon Chanut et al., 2018 ; Guegoun et Matyjasik, 2019). Par ailleurs, selon Bauby (1998), dès les années 1930 en France, on remarque une « inefficacité » de certaines entreprises de service public, auxquelles l'on reproche de pratiquer des tarifs trop élevés au regard du déploiement de leur capacité à desservir les zones les moins denses du territoire. Un besoin nouveau de régulation semble donc provenir de ces critiques qui portent sur les modes de gestion des services publics.

---

[6] Entretien avec Claire Borsenberger, responsable du département doctrine et modélisation à la direction de la régulation du Groupe La Poste, 7 août 2018.

C'est sur la base des théories économiques de la régulation que se sont construits ces cadres de gouvernance internationaux. Le terme régulation, d'origine anglo-saxonne, est utilisé initialement pour justifier la limitation de la concurrence aux États-Unis lors de la création de commissions de régulation au niveau des États ainsi qu'au niveau fédéral (Kahn, 1988). Selon Nakhla et Breuil (2005), le terme peut référer soit à la régulation de la concurrence, soit à la régulation du service public, et désigne des activités qui sont alors d'ordre différent. Dans le premier cas, il s'agit de s'assurer qu'il y bien concurrence et que celle-ci soit non-faussée. Dans le second, lorsqu'il est admis que la concurrence n'aboutit pas à un optimum de bien-être, cela consiste à contrôler et garantir l'atteinte des objectifs dictés du service public. Plus précisément, pour Bauby (2008), cette régulation recouvre une série de fonctions, de la définition des objectifs publics sectoriels ou transversaux, à la garantie d'une équité d'accès à une infrastructure, en passant par la définition du monopole naturel. Cette régulation est aujourd'hui majoritairement générée par le droit communautaire, et prend aussi la forme de réformes des modes organisationnels du service public, notamment selon le courant du *New Public Management* (NPM). Nous allons revenir premièrement sur le cadre de régulation européen, avant de nous pencher sur le modèle du NPM, et nous allons tenter de comprendre comment ceux-ci ont défini l'entreprise de service public.

*

Ainsi, les théories économiques ont défini un concept de défaillances de marché : celle-ci désigne un bien ou un service, considéré comme essentiel pour la société, et que l'initiative privée ne peut produire d'elle-même, et qui explique l'intervention de l'État. On comprend que cette intervention nécessite de connaître déjà le service que l'on considère comme public ; en ce sens, la notion de défaillance de marché ne permet pas d'appréhender la mission de service public comme construisant un rapport au futur (1). De la même façon, à travers la théorie du monopole naturel, l'entreprise est entendue comme un ensemble de capacités industrielles données, au regard desquelles on calcule le coût de production d'un service en particulier : elle suppose ainsi que l'on ait déjà connaissance du service à déployer sur une zone géographique donnée. Si cette théorie du monopole est remise en question, le paradigme économique n'envisage pas *l'entreprise* comme un lieu de production d'une innovation technologique qui ferait naître de nouvelles solutions de service public, dans le cadre de la *poursuite d'un idéal*.

Enfin, cette notion de défaillance introduit une dichotomie entre les activités qui relèveraient naturellement de la sphère publique (en raison de leur caractère non-rentable) et de celles qui relèveraient de l'initiative privée, en raison de leur caractère rentable. Comme nous le verrons au sein de la Partie de II, cette dichotomie restera ancrée dans les imaginaires collectifs du service public, et viendra façonner le regard porté sur les phénomènes qui traversent les entreprises de service public.

II. Les instruments de la régulation européenne : une consécration du cahier des charges

Les cadres de pensée économiques deviendront une référence pour les acteurs impliqués dans leur gestion et leur régulation. Ainsi, pour Laffont et Tirole (2004), depuis les années 1970 et 1980, le débat sur les industries de réseau a changé de terrain : précédemment, les discussions, menées par les Ministères, portaient sur les aspects juridiques et administratifs du service public ; depuis les années 1980, le débat fait intervenir des autorités de réglementation spécifiques, les autorités de la concurrence. En 1977, la France instaure par exemple la « Commission » de la concurrence (Delion, 2007). A partir des années 1990, les théories des incitations et de la régulation des activités de monopole naturel trouvent une réelle application. La nature des arguments a aussi évolué, ceux-ci s'appuyant dorénavant sur des raisonnements économiques. La détermination du coût du service universel (ou public), par exemple, était considérée comme un problème auparavant comptable, alors qu'il est aujourd'hui basé sur des modèles d'économie industrielle.

a. Une définition européenne du service public sur le modèle du cahier des charges

A partir des années 1990, le droit communautaire incarne de plus en plus ces théories de la régulation, en se basant largement sur un corpus économique. Ainsi, l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes de 1993 proclame « clairement le droit pour toute entreprise à obtenir des dérogations concurrentielles nécessaires à la compensation des déficits inhérents à la gestion d'un service d'intérêt général » : elle entérine par là-même le principe selon lequel la réalisation d'un service d'intérêt général est nécessairement non-rentable, et que le manque à gagner occasionné par cette exécution doit faire l'objet d'une compensation.

Selon Sauvé (2016), le droit de la concurrence admet donc des aménagements, qui sont justifiés par des motifs d'intérêt économique général, cela peut prendre la forme de droits exclusifs (une limitation de la concurrence pour atteindre des conditions d'équilibre économique) ou de compensation financière par l'État. Toutefois, si ce droit va autoriser des formes de dérogations au droit de la concurrence pour la réalisation de certaines activités, la gouvernance européenne va également développer tout un cadre réglementaire visant à contrôler ces compensations.

Pour ce faire, les instances européennes ont dû procéder à une uniformisation de la notion de service public, ou d'intérêt général. Il existe à l'époque des conceptions bien distinctes du service public au sein des différents pays de l'Union. A titre d'exemple, dans les théories anglo-saxonnes, le service public est souvent désigné sous le terme « *public utilities* », lesquelles sont davantage pensées comme des marchandises, et dont la production peut être assurée par n'importe quel acteur privé, de façon interchangeable (Abélès, 1999). Ainsi, au niveau du droit

communautaire, un enjeu a été de définir un langage commun entre pays, avec une représentation et une réglementation unie de ces activités. Les institutions européennes ont été conduites à inventer un terme nouveau – les services d'intérêt économique général (SIEG) (Bauby, 2008).

La notion de SIEG s'est institutionnalisée et apparaît dans le traité même de fonctionnement de l'Union Européenne : il est fait mention de ces SIEG pour la première fois dans le traité de Rome de 1957, et plus résolument dans celui d'Amsterdam en 1997. Toutefois, c'est la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne qui viendra définir les contours de ce service public au niveau européen.

Premièrement, selon Donier (2006), le droit communautaire, énonce, comme le droit français, un principe d'égalité [la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 29 avril 1994, *Commune d'Almelo*]. Le gestionnaire du service public se doit ainsi d'appliquer des « tarifs uniformes à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients ». Cependant, l'arrêt Altmark (2003) va par la suite fortement encadrer les compensations apportées par un État à une entreprise pour sa mission de service public (SEIG) et définir plusieurs conditions de la compatibilité de ces financements avec le droit européen, qui vont façonner une représentation nouvelle de ce service public. Parmi ces conditions, on trouve : l'entreprise bénéficiaire a été clairement chargée de l'exécution d'obligations de service public, qui sont elles-mêmes *clairement définies* ; cette compensation est calculée sur des *paramètres objectifs et transparents*. Surtout, elle doit respecter un principe de *proportionnalité* entre le contenu des missions d'intérêt général et les moyens mis en œuvre pour les réaliser, en vertu de l'article 86-2 du traité instituant la Communauté européenne (Article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). C'est ainsi une logique de Coût Net qui est adoptée ici : le coût net correspond à la différence entre les coûts évités et les revenus perdus en raison de la réalisation de la mission de service public (Fustier et al., 2014). L'ensemble des conditions nécessaires à la déclaration de l'existence d'un SIEG prend ainsi le nom du « Altmark test » (Klasse, 2013). Par ailleurs, l'identification d'une production sous-optimale d'un bien ne peut s'effectuer qu'au regard d'un secteur d'activité aujourd'hui existant et défini – et non pas émergent. Afin de déterminer si une demande est non-adressée par un marché, la commission européenne recommande en effet d'adopter une analyse au niveau d'un secteur industriel : « une approche sectorielle, permettant de trouver des solutions *sur mesure à* des problèmes concrets et spécifiques survenant dans des secteurs différents, est plus appropriée » (Communication de la Commission au Parlement européen n°52011DC0900).

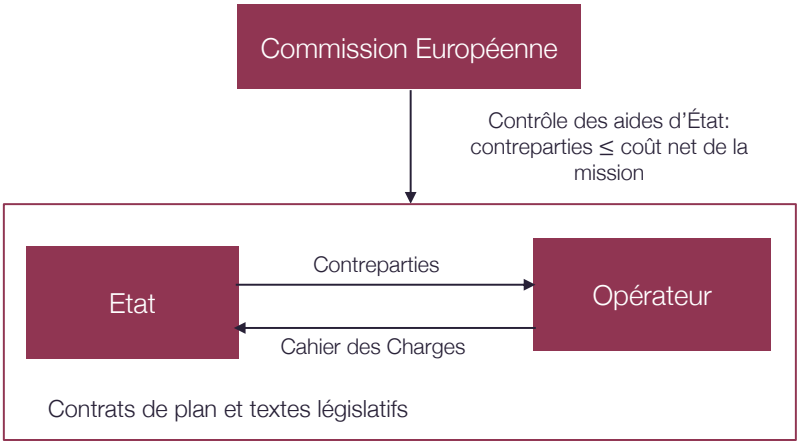


Figure 9 : Entérinement du modèle du cahier des charges par le droit européen

Le droit européen consacre ainsi le modèle du **Cahier des Charges**, déjà introduit par le cadre des théories juridiques à travers les divers contrats liant l'État à des opérateurs « privés », qui se distinguent de l'administration. Aussi, la conception adossée à ces théories est celle d'un **service forcément non-rentable à un temps t**, qui recouvre un besoin rattaché à un **secteur économique déjà existant** et qui est suffisamment conçu pour que l'on puisse en **évaluer précisément les coûts**. Notons enfin que cette logique semble difficilement applicable, par exemple, à des secteurs d'activités encore émergents qui seraient le fruit de l'invention de nouveaux produits – par une entreprise.

b. Une approche contractualiste qui offre une compréhension limitée de l'innovation

Si le droit communautaire se veut favorable à une évolution des services publics afin qu'ils demeurent pertinents au regard de transitions technologiques et sociétales, celui-ci n'a pas incorporé dans le mode de gouvernance contractualiste du service public qu'il promeut une compréhension du mécanisme d'innovation par les entreprises en charge d'accomplir les missions de service public.

Un cadre de droit communautaire qui invite au progrès technique ?

Dans les années 1990, les textes communautaires qui s'attachent à définir le service universel et le service d'intérêt général font prioritairement référence « à la recherche de la qualité, de la transparence, de l'efficacité » (Peraldi-Leneuf, 1998, p.382). Cependant, à partir des années 2000, pour Donier (2006), le droit communautaire « tend à favoriser l'adaptation du service au progrès technique afin de mieux répondre aux besoins des consommateurs ». Elle souligne ainsi que la conception de la commission européenne du service universel postal, notamment, prend en compte une « évolution politique et technologique » qui produit des changements de besoins

des citoyens, et de nouvelles exigences en termes de service public. Ainsi, dans le livre vert du 21 mai 2003 consacré aux services d'intérêt général, la Commission européenne souligne que « le service universel veille à ce que les exigences d'intérêt général puissent tenir compte de l'évolution politique et technologique et il permet, si nécessaire, d'adapter régulièrement ces exigences à l'évolution des besoins des citoyens ». Cependant, il semble que ce soit la législation européenne qui fixe et renouvelle elle-même des objectifs de qualité, qui sont eux-mêmes influencés par des changements et des innovations (Bauby et Castex, 2013) : ainsi, le droit européen, demande, une fois une innovation aboutie, à ce qu'un opérateur produise un service qui réponde à des nouvelles normes de qualité atteignables grâce à celle-ci ; mais la législation européenne ne porte pas sur la nature des efforts d'innovation à fournir par l'entreprise de service public pour redéfinir ce qui pourra faire l'objet du service public futur.

Une incitation à l'innovation du service public à travers une pression sur les coûts

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des mesures des cadres de régulation sera la libéralisation de certaines activités autrefois réservées à des opérateurs uniques, lorsque les fondements théoriques du monopole naturel seront remis en question. Des auteurs comme Posner (1974) tenteront de montrer que les défaillances du gouvernement peuvent constituer une alternative au coût plus élevé pour la collectivité que ceux liés aux carences du marché.

Ce serait alors la concurrence qui inciterait les entreprises de service public à l'innovation, en faisant pression sur les coûts (Cohen et Henry, 1997). Il y aurait aujourd'hui un consensus au sein de la communauté économiste sur le caractère appropriée des mesures de déréglementation et de privatisation (Stiglitz et al., 2018). Ainsi, dans ces schémas, la notion d'innovation ne serait pas inhérente à celle de service public, mais plutôt rendue possible par la mise en la concurrence des opérateurs historiquement en charge du service public.

C'est également ce qui est suggéré par la théorie des contrats incomplets, mobilisée pour chercher les conditions de délégation de service public les plus optimales. Pour Hart (2003), face à la difficulté de décrire précisément un service à rendre, l'enjeu est d'avoir recours à des contrats de court-terme qui définissent un service minimum à rendre : cette pratique permet une remise en concurrence régulière des opérateurs, afin qu'ils soient incités à atteindre des niveaux de qualité en fournissant un investissement minimal.

Cette mise en concurrence repose par ailleurs sur la libéralisation des marchés, qui vise à garantir la recherche d'un niveau de service « maximal » au moindre coût. La libéralisation des industries de réseaux en Europe, notamment, est basée sur trois piliers qui garantissent ce fonctionnement : 1) application des règles de concurrence, mais aussi 2) la suppression des droits exclusifs attribués aux activités précédemment monopolistiques ; 3) la mise en place d'un cadre de régulation par secteur industriel (Borsenberger et al., 2010).

Toutefois, ici encore, on fait état d'une absence de prise en compte, par ces modes d'incitations, des capacités créatives des entreprises (ici opérateurs) de service public, susceptibles de faire évoluer la nature du service qui leur est aujourd'hui confié : le service ici demeure a priori connu ; les incitations ne traitent pas de l'objet du service en lui-même, et des stratégies d'apprentissages nécessaires à son évolution.

Une approche contractualiste, qui oublie la notion de compétence des managers publics

Par ailleurs, les théories économiques présentent une approche purement contractualiste du service public, au sens de Girin (1995). Elles ne s'interrogent guère sur la compétence des praticiens du service public, leur capacité d'accomplir ce qu'on leur demande. Si les managers des entreprises de service public peuvent disposer d'une autonomie sur les moyens notamment – et c'est sur ce point que les opérateurs auraient en effet mobilisé leurs forces d'innovation (par exemple, atteindre la livraison du courrier en J+1 pour l'entreprise La Poste) – l'autonomie sur la poursuite de l'objectif « réel » ne leur est pas accordée (Ibid., p.4).

Dans ce paradigme, en effet, il n'est pas envisageable que les managers des entreprises de service public poursuivent un objectif « réel » qui serait dans l'intérêt du mandant. C'est ce qui est par exemple exprimé dans l'article de Ménard et Saussier en 2003, qui effectuent une modélisation économique de l'efficacité du mode organisationnel de la délégation de service public. Ils utilisent pour ce faire la théorie des coûts de transaction et la théorie des contrats incomplets et font du risque de comportement opportuniste des délégataires de la distribution d'eau potable un des facteurs essentiels de leur modèle. Or, pour ce courant théorique, les intérêts du mandant et du mandataire sont toujours, dans une certaine mesure, divergents. Et dans ce cadre contractualiste, les acteurs cherchent à tirer parti de l'asymétrie d'informations pour adopter des comportements opportunistes, qui servent leurs propres intérêts (Girin, 1995).

De la même façon, ce paradigme ne rend pas compte d'une compétence managériale du mandant, au-delà de sa capacité à répondre à des attentes précisément formulées par le mandataire. En effet, les fondements théoriques qui sous-tendent le cadre de régulation européen assimilent *l'entreprise* à un *opérateur* de service public dont la responsabilité porte sur le respect un cahier des charges ; la conduite de stratégies de conception de nouvelles solutions, par l'entreprise, qui répondent aux problématiques rencontrées par le mandant n'est donc pas envisagée.

Le droit communautaire tente ainsi de réorganiser certains services publics autour d'un contrat fondé sur l'établissement d'un cahier des charges engageant un opérateur de service public et l'État. Plus généralement, ce cadre économique va aboutir à une modification du mode organisationnel de service public : le *New Public Management* (NPM), un programme de réformes de l'action publique élaboré dans les années 1980, va introduire des mécanismes de marché, qui s'appuient sur ce cadre contractualiste, au sein des activités précédemment considérées comme relevant d'un fonctionnement wébérien.

*

Ainsi, le droit communautaire vient encadrer la réponse à une défaillance de marché, en se fondant sur un cadre contractualiste : celui-ci vient encadrer les relations entre État et marché en mobilisant le modèle du cahier des charges. L'entreprise de service public prend ici la forme d'un opérateur mandataire d'un service public défini.

Dans ce cadre, on a recours au cahier des charges pour aboutir à une définition très précise du service public : si son évolution est envisagée dans le temps, celle-ci n'est pas prévue par ce modèle, et par le contrat liant l'opérateur à l'État : si la commission européenne fait état d'une amélioration de la qualité, elle ne produit pas de législation visant à rendre compte d'un développement de compétences, nécessaire à cette amélioration, dans le temps : ici le rapport au futur offert par cette conception de la mission de service public est donc très limité.

D'autre part, ce cadre considère que les deux parties – État et opérateurs – ont des intérêts a priori divergents, qu'il s'agirait d'aligner à travers le contrat, afin d'éviter l'apparition de comportements opportunistes qui porteraient atteinte au niveau de service offert à l'usager. Si le recours au contrat vise, *in fine*, à une maximisation de la satisfaction de l'usager, ce cadre écarte la possibilité d'une mission qui fonderait une cohésion entre les différents acteurs impliqués, et qui prendrait la forme d'engagements explicites envers d'autres parties que l'État.

III. Les réformes du New Public Management : l'entreprise de service public, un acteur de marché comme un autre

Le cadre du *New Public Management*, ou Nouvelle Gestion Publique, introduit un changement de paradigme au regard d'un fonctionnement bureaucratique de l'État. En effet, le modèle de la bureaucratie wébérienne avait été utilisé pour penser l'action publique par l'État car elle présentait la possibilité d'un double contrôle hiérarchique et judiciaire. Pour Merrien (1999), la hiérarchie, et ses règles formelles, impliquait la garantie d'un traitement des usagers conformes à des principes légaux clairement établis, comme ceux de Rolland dans le contexte français. Il permettait ainsi d'assurer la responsabilité de l'État à l'égard d'un ensemble de valeurs et de principes que lui-même se donne dans le cadre de l'exercice des services publics. Le NPM, en supprimant le système hiérarchique, ne remet pas en question le caractère essentiel de certains services publics et leurs propriétés ; toutefois, il exprime une « responsabilité » de l'État vis-à-vis du public d'un autre ordre. Il s'agit d'une responsabilité qui porte sur l'optimisation de la dépense publique à travers la rationalisation des coûts et une logique d'efficience, qui est alors traditionnellement attribué au management privé par le courant du NPM (Guenoun et Matyjasik, 2019). En ce sens, les réformes du NPM visent à restaurer des conditions pures de marché, dans lesquelles l'entreprise de service public est assimilée à un acteur privé comme un autre.

a. Un cadre économique néo-libéral : le recours aux mécanismes de marché

Le courant de pensée du *public choice* connaitra une popularité académique déterminante et influencera significativement les politiques publiques des États anglo-saxons (Dunleavy 1985), de telle sorte que les postulats introduits par celui-ci deviendront progressivement partagés par les penseurs de la sphère publique, selon Merrien (1999). Aux États-Unis notamment, Lascoumes et Le Galès (2012) expliquent que ce courant introduira « une véritable culture d'évaluation de l'action publique, partagée par les acteurs politiques comme par les agences gouvernementales » (Ibid., p. 59). Un jugement négatif « normatif » sera alors porté sur ces structures wébériennes, et, plus généralement, sur la capacité d'action des États eux-mêmes (Merrien, 1999). Seront reprochées au management public, de manière générale, la lourdeur des procédures, une centralisation trop forte, des structures figées et cloisonnées. Aujourd'hui encore, dans les imaginaires collectifs, les tares associées au modèle Wébérien sont un manque de flexibilité, une « sur-régulation » et la tendance au déficit financier (Meyer et Hammershmid, 2006). En France, plus particulièrement, c'est l'émergence d'analyse en termes de coûts-efficacité qui font leur apparition dans les années 1960, et donnera lieu à une logique de rationalisation au sein de l'administration, laquelle aurait fortement entravé les débats politiques sur « les valeurs et les buts poursuivis » (Merrien, 1999, p.46).

Or, ce sont ces théories du *public choice*, concomitantes avec un cadre de pensée économique néo-libéral qui donne naissance à un nouveau courant permettant de concevoir les réformes du secteur public à mener, le *New Public Management* (Dunleavy, 1997). Cette logique consiste à la mise en place d'un État désagrégé, où la conception des politiques publiques est cette fois-ci séparée de leur mise en œuvre. Ainsi le NPM se fonde sur le néo-libéralisme, et consiste à réintroduire une autre représentation de l'État, celle de l'État de droit présenté par Hayek. Dans celle-ci, l'État n'a pas de finalité autre que celle de construire une armature visant un fonctionnement optimal du marché, afin qu'il puisse « formuler sa vérité » (Foucault). L'avènement du NPM participe à l'abandon des représentations de l'État comme concepteur de plans. Alors que « le plan montre comment les ressources de la société doivent être consciemment dirigées pour atteindre un but déterminé, le *Rule of law* au contraire consiste à tracer le cadre le plus rationnel à l'intérieur duquel les individus se livreront à leurs activités conformément à leurs plans personnels » (Hayek cité par Foucault, 1978, p.179). En France, selon Merrien (1999), le NPM se fonde sur la crise de légitimité de l'action publique propre à la conception de l'État providence pour défendre l'introduction de mécanismes de marché.

Si la conception de ces services reste *a priori* une prérogative de l'État, l'implémentation devra, elle, être prise en charge par des structures indépendantes, et de préférence, mises en concurrence (Osborne, 2006). L'application de cette théorie néo-libérale vise ainsi à restreindre la responsabilité de l'État aux fonctions purement régaliennes et a pour conséquence un recours aux contrats comme moyen de gérer les relations entre citoyens (§II). Dans les années 1980, avec la prééminence de ce cadre néo-libéral, on nie toute distinction entre sphère économique

privée et publique. Selon (Dunleavy, 2005) l'objectif est de mettre au point des dispositifs permettant la production d'un service au moindre coût, notamment en distinguant cette fois-ci fournisseur et donneur d'ordre. Ceux-ci visent ainsi la mise en place des systèmes de « marché » au sein d'organisations publiques, spécifiant de nouveaux modes de coordination : ainsi, des procédures contractuelles, moyens des échanges de marché, remplacent la hiérarchie, propre au modèle Wébérien. On a ainsi un remplacement d'un système basé sur la hiérarchie et les processus à un système plus individualiste, celui des incitations, qui imprègne les cultures des organisations concernées (Rhodes, 1997).

b. Un cadre de gouvernance purement contractuel et incitatif

Cette transition au sein des organisations participant aux services publics est donc portée par le courant New Public Management, ou Nouvelle Gestion Publique en français (Merrien, 1999). Pour Osborne (2006), le NPM s'inscrit dans un discours qui valorise les techniques issues du secteur privé et il repose sur l'hypothèse que celles-ci amélioreraient les critères d'efficience et d'efficacité de ces services. Il consiste en un recours au marché, c'est-à-dire à la concurrence, et aux contrats à la fois pour l'obtention de ressources et la prestation de service.

Premièrement donc, cette nouvelle doctrine de recours au marché prend la forme de privatisation ou quasi-privatisation, et de libéralisation de services précédemment monopolistiques (Hood, 1991; Dunleavy, 1989), ainsi qu'un moindre recours au statut du fonctionnaire (Merrien, 1999). On a donc selon Hood (1991) une « désagrégation » des conceptions et des implémentations des politiques publiques : les premières demeurant du ressort des représentants de l'État et les secondes étant déléguées au marché, celles-ci ne font plus l'objet d'une articulation (Osborne, 2006). Avec les privatisations, le NPM a recours à des contrats de prestation, avec une orientation, des objectifs et un budget (Dunleavy, 2005).

Selon Guenoun et Matyjasik, cette privatisation aboutit à une « fragmentation administrative » (2019, p.29) dont il est attendu une optimisation de microprocessus internes à ces organisations, qui permet l'obtention d'économies de court-terme. On a ainsi, selon Merrien, une importance nouvelle accordée aux résultats, notamment les résultats financiers, alors que le modèle de la bureaucratie mettait l'accent sur le respect du processus et de la règle. Selon Rhodes (1997), son ancrage « managérialiste » signifie qu'il est ainsi « obsédé » par l'atteinte de certains objectifs. L'objectif est ainsi de responsabiliser les acteurs en charge des services publics, à travers la création de systèmes d'incitation et de récompenses basés sur des objectifs précis. Le NPM repose sur l'amélioration de la performance individuelle des organisations de service public, sans traiter des relations entretenues par les organisations entre elles pour l'exécution du service public.

c. *La diffusion et les limites du NPM : un manque de prise en compte des réels besoins*

Selon Lascoumes et Le Galès (2012), de façon générale, les théories de l'école du Public Choice, qui sous-tendent les réformes du NPM, ont été diffusées par des instances de gouvernance internationale, notamment l'OCDE, ainsi que les banques mondiales. Plus précisément, selon Hadjiisky (2019), les outils du NPM ont été certifiés par ces instances, et les pratiques du NPM ont été de cette façon largement institutionnalisées, dans les pays dits « avancés » (EU, Canada, RU, Pays-Bas, (Dunelavy, 2005), et plus particulièrement au Royaume-Uni et en Allemagne. C'est en Grande-Bretagne et dans les pays anglo-saxons que le NPM reçoit un soutien politique poussé et est le plus implémenté (Trosa et Perret, 2005). Il existe néanmoins une variété des transformations des administrations européennes, qui sont plus ou moins attribuables au NPM, et ces différences font l'objet de projets européens, tels que le Cocopos (Bezes et Jeannot, 2019).

En France, si la notion de service public semble fortement menacée par ce type de raisonnement néo-libéral, elle n'a pas pour autant disparu. Il a plutôt été considéré que les services publics, bien qu'ils excluent le profit, pouvaient toutefois s'aligner sur les modes de gestion des personnes privées pour « exister économiquement » et être « efficaces socialement ». (Guglielmi, 1993., p.9). En conséquence, en France, la notion porte dorénavant en elle une tension, entre les préoccupations économiques – introduites par son mode de gouvernance contractuel – et la satisfaction des besoins du public – qui constitue toujours sa finalité.

De nombreuses critiques porteront sur les effets indésirables produits par cette nouvelle doctrine (manquements du NPM sur d'autres dimensions non-adressées). Ainsi, Merrien relève que dans le cadre du NPM, la focalisation sur la problématique d'efficience fait disparaître la notion de « besoin » de la société (et sûrement de sa requalification nécessaire au cours du temps). Selon lui, les autorités sont désarmées pour s'attaquer aux problèmes nouveaux, les unités autonomes restent fidèles à leur mandat. Cette critique sera également formulée par d'autres penseurs du service public, ayant travaillé sur des réformes « Post-NPM », et pour lesquels le critère d'efficience, trop réducteur, ne permet pas de pilotage à long terme de l'organisation.

Rhodes (1997) se penche sur le NPM dans le cas de son étude de la gouvernance des réseaux de politiques publiques – ce qu'il nomme les *policy networks* – qui désignent des liens formels et informels entre les acteurs gouvernementaux et autres organisations qui se structurent autour d'intérêts partagés dans la conception et l'implémentation des politiques publiques (p.2). Or, pour l'auteur, le NPM, qui correspond à un « managérialisme », ne s'intéresse qu'aux mécanismes internes à une organisation de service public : il ne permet pas de rendre compte des liens inter-organisationnels et de les manager. Par ailleurs, le NPM porte une attention exclusive à la poursuite d'objectifs et introduit une logique d'évaluation des résultats, sans

reconnaître que les liens entre les différentes organisations ne peuvent les rendre individuellement responsables d'une contribution particulière. Selon lui, le NPM invite à délaisser le management des relations entre acteurs dans le temps, qui sont nécessaires au maintien de la confiance, entre les autorités locales et l'opérateur privé, par exemple. Il introduit le concept de « réseau », en complément de ceux de marché et de hiérarchie, pour penser la gouvernance des organisations.

Ce concept de réseau sera central dans les théories du Post-NPM, notamment la Nouvelle Gouvernance Publique, proposé par Osborne (2006). Cet auteur mobilise en effet le constat effectué par Rhodes que le NPM, en tant que cadre théorique, ne permet de pas capter l'ensemble des enjeux de gouvernance qui se posent aux organisations qui œuvrent pour le service public. Comme nous le verrons au Chapitre 4, il s'appuie sur une conception de la gouvernance, qui correspond à des réseaux inter-organisationnels qui s'autogèrent, afin de fournir un service public.

*

Premièrement, le NPM s'inscrit dans un cadre économique néo-libéral, qui participe à l'effacement des concepts d'interdépendance sociale et d'intérêt général mobilisés par les juristes français. Le NPM introduit une focale sur les notions d'efficacité et d'efficience des activités de service public, sans leur reconnaître de spécificité, et recommande une gouvernance purement contractuelle de ces services, où n'apparaissent pas les capacités de création collective de l'opérateur.

De cette façon, le NPM ramène la question des résultats à atteindre par l'entreprise – ici assimilée à un opérateur – qui n'était pas adressée par le modèle de la bureaucratie wébérienne. Toutefois, ce modèle présuppose que les résultats à atteindre sont d'ores et déjà connus. Il se réfère à un besoin d'amélioration de la productivité d'un service déjà conçu. S'il n'est pas *a priori* incompatible avec la présence de dynamiques d'innovation chez les organisations de service public, il semble que celles-ci aient pour principal objet l'utilisation de nouvelles méthodes de management à même d'optimiser le processus de production du service public en question.

Les représentations du service public sous-jacentes au courant de réforme du NPM ne rendent ainsi pas compte du caractère changeant du besoin adressé par le service. On comprend que l'entreprise de service public est ici considérée comme un opérateur engagé dans une relation contractuelle avec l'État, qui vise l'exécution d'un service donné. De cette façon, la seule relation entre acteurs qui est ici théorisée et encadrée par ce paradigme est celle qui l'État à *un* opérateur de service public – comme le soulèvent ses lectures critiques, le NPM n'envisage pas les relations entre les différents acteurs qui participent à la sphère publique.

Conclusion du Chapitre 2

La théorie économique invite à concevoir le service public comme un service nécessairement non-rentable et une demande non adressée par le marché au moment de sa définition. Cette opposition entre rentable et non-rentable sera par la suite institutionnalisée, et l'on parlera d'un continuum service public – marché pour décrire les systèmes de gouvernance des services publics (Merrien, 1999, p.97). Avec l'application des théories de la régulation au niveau européen, le modèle du cahier des charges deviendra la norme de mode de gestion du service public. Les agences internationales et européennes œuvreront en effet pour une contractualisation croissante des services publics, notamment à travers la vague de réformes du New Public Management, où le contrôle porte essentiellement sur un rapport avantageux coûts / compensations du service public.

Nous avons ainsi tenté de caractériser cette première représentation du service public véhiculée par les théories économiques du service public : (1) la présence d'une défaillance de marché suppose une connaissance du service dont la production n'est pas assurée par l'initiative privée ; le modèle du CDC renvoie à un service public comme un objet relativement stable dans le temps, où les dynamiques d'apprentissages nécessaires à sa gestion ne sont que peu abordées. Dans cette perspective, si l'on considère la fonction de coordination de l'entreprise de service public, celle-ci est majoritairement réduite à la recherche d'efficacité de la production d'un service donné. Nous pouvons nuancer ce résultat par la mise en évidence d'une injonction à l'innovation, qui prend la forme d'une mise en concurrence des potentiels opérateurs. Il apparaît cependant que celle-ci est envisagée comme un moyen d'amélioration de l'efficience du service à rendre. Il y a ainsi un rapport au futur qui peut être introduit par le contrat, mais sans que le service public ne soit envisagé comme un objet à concevoir. (2) Cette représentation du service public encadre la relation entre État et l'entreprise, qui correspond ici à un opérateur économique. L'opérateur ne possède a priori pas d'engagements envers d'autres parties, au-delà du seul contrat liant un opérateur à l'État ; les liens potentiels entre cet opérateur et les usagers, ainsi qu'avec les autres organisations de service public ne sont pas décrits ni encadrés. L'absence de prise en compte de ces liens fera notamment l'objet de critiques et de propositions nouvelles par les théoriciens du management public dans une ère Post-New Public Management (Chapitre 4).

Nous avons par ailleurs remarqué que le droit européen n'offre pas de définition de l'entreprise de service public : il offre un cadre de gouvernance fondé sur une relation contractuelle entre une entreprise et l'État, à travers le statut de délégataire, ou bien une relation d'appartenance à l'État, à travers un actionnariat public. Dans le Chapitre suivant, nous proposons de revenir sur les différents modes de gouvernance du service public prévus par le droit français, et de discerner la représentation sous-jacente de l'entreprise sur lesquelles ils s'appuient.

Chapitre 3 – La gouvernance du service public : l'absence de cadre unificateur de l'entreprise de service public

Sommaire

I. La gouvernance par le recours au droit public 106

a. La définition du régime et des missions de service public 106

b. La gestion en propre du service public : la régie 107

c. L'EPIC : une gestion privée sous tutelle de l'État 109

II. La gouvernance par le contrat de service public 111

III. La gouvernance par le capital public : l'entreprise publique 114

a. L'établissement d'un État actionnaire, au service de l'intérêt général ? 114

b. Les statuts de sociétés d'économie mixte : un bricolage ? 116

Comme nous l'avons en partie souligné, le service public a été pensé par les juristes comme un concept propre à l'État, De cette façon, les théories juridiques du service public n'ont pas donné lieu à un cadre de gouvernance qui ait été pensé pour *l'entreprise* de service public. Ainsi, la question du mode adéquat de l'entreprise de service public continue de poser question. Nous pouvons nous demander, en pratique, quelles sont les modalités possibles de gouvernance de l'entreprise de service public, et la façon dont elles envisagent celle-ci comme un dispositif de développement de nouvelles compétences œuvrant à la poursuite de l'intérêt général.

Au 19ème siècle, un ensemble de modalités de gouvernance apparaissent à mesure que de nouveaux biens ou services sont prisés par l'État, qui cherche à les développer dans l'intérêt de ses citoyens : transports, routes, canaux, la distribution de l'eau, etc. (Margairaz et Dard, 2005). On assiste, selon les auteurs, à une multiplication des concessions accordées à des entreprises commerciales – la concession, qui est un contrat octroyant le droit à une entreprise d'assurer un service public, une forme de délégation, qui a été encadrée par les juristes, tel que nous l'avons décrite au Chapitre 1 ; nous revenons sur les enjeux de la délégation dans le paragraphe II de ce chapitre. Si nous prenons l'exemple du développement des Postes au 19ème siècle, ce développement est largement orchestré par l'État français : selon Richez (2004), il revêt un enjeu politique car il permettait la mobilisation potentielle des citoyens et soldats si une guerre venait à être déclarée ; de façon plus générale, il permettait aussi d'unir le territoire français et d'assurer la défense de son intégrité si celle-ci venait à être menacée. Toutefois, le recours à la concession n'est pas le seul mode auquel ont recours les décideurs publics. A cette époque, on assiste à un tâtonnement entre les différentes formes de gestion d'un service public. Nakhla et Breuil (2005) relatent par exemple les balbutiements de la gestion de l'eau potable en France : la

gestion déléguée s'est d'abord développée au milieu du 19ème siècle sous la forme d'un modèle concessif ; mais au début du 20ème siècle, les collectivités ont repris la main sur la gestion de ces services avec le développement des régies urbaines, c'est-à-dire la réalisation en propre, par l'administration locale, du service public ; à partir des années 1960, on retourne au modèle de la concession, avec la volonté d'avoir recours au financement privé de ce service public.

De manière générale, il semble que les modalités des services publics et leur « popularité » ont évolué au cours du temps : alors qu'au 19ème, les régies (sous ses différentes formes) et les concessions étaient privilégiées, au cours du 20ème siècle, ce sont la création d'entreprises nationales – sociétés dont le capital est détenu par l'État – et les formes d'économies mixtes – sociétés de droit privé dont le capital est en partie publique et en partie privé – qui ont primé (Margairaz et Dard, 2005) : les nationalisations de 1945 (Électricité de France, Gaz de France, Sociétés Nationales des Chemins de Fer, etc.), notamment, ont participé à ce changement. Nous pouvons ainsi nous demander : dans quelle mesure ces modes de gouvernance originaux, et leurs évolutions, tiennent compte de l'existence d'une entreprise à part entière, de service public ?

Comme nous allons le voir dans ce chapitre, on peut faire état en France d'une multitude de modalités de gouvernance des services public, que l'on peut situer le long d'un spectre où s'opposerait « Loi » (gestion du service public par l'État même à travers son administration), et « Contrat » (gestion du service public par une entreprise, dont les capitaux sont ou non détenus par l'État). Ces modes de gouvernance constitueront des hybrides entre ces deux grands ordres - État et Marché – sans définir de règles propres à la gestion de *l'entreprise* de service public.

Il semble que cette difficulté théorique à penser l'entreprise en dehors de ces deux grands termes – État et marché – ait aboutit à une explosion des configurations possibles en termes de gouvernance des entreprises de service public. Nous représentons sur la Figure 10, quelques-unes des configurations possibles. Nous proposons dans ce Chapitre de nous attarder plus spécifiquement sur la façon dont a été pensée l'entreprise à travers les questionnements sur les *statuts* des établissements, entre administration et Établissement Public Industriel et Commercial (EPIC) (I). Dans un second temps, nous nous attarderons sur la façon dont le droit sur la délégation de service public a envisagé la poursuite d'une mission par l'entreprise de service public (II). Enfin, nous poserons la question de la place de la mission de service public dans les problématiques portant sur l'actionnariat de l'entreprise (III).

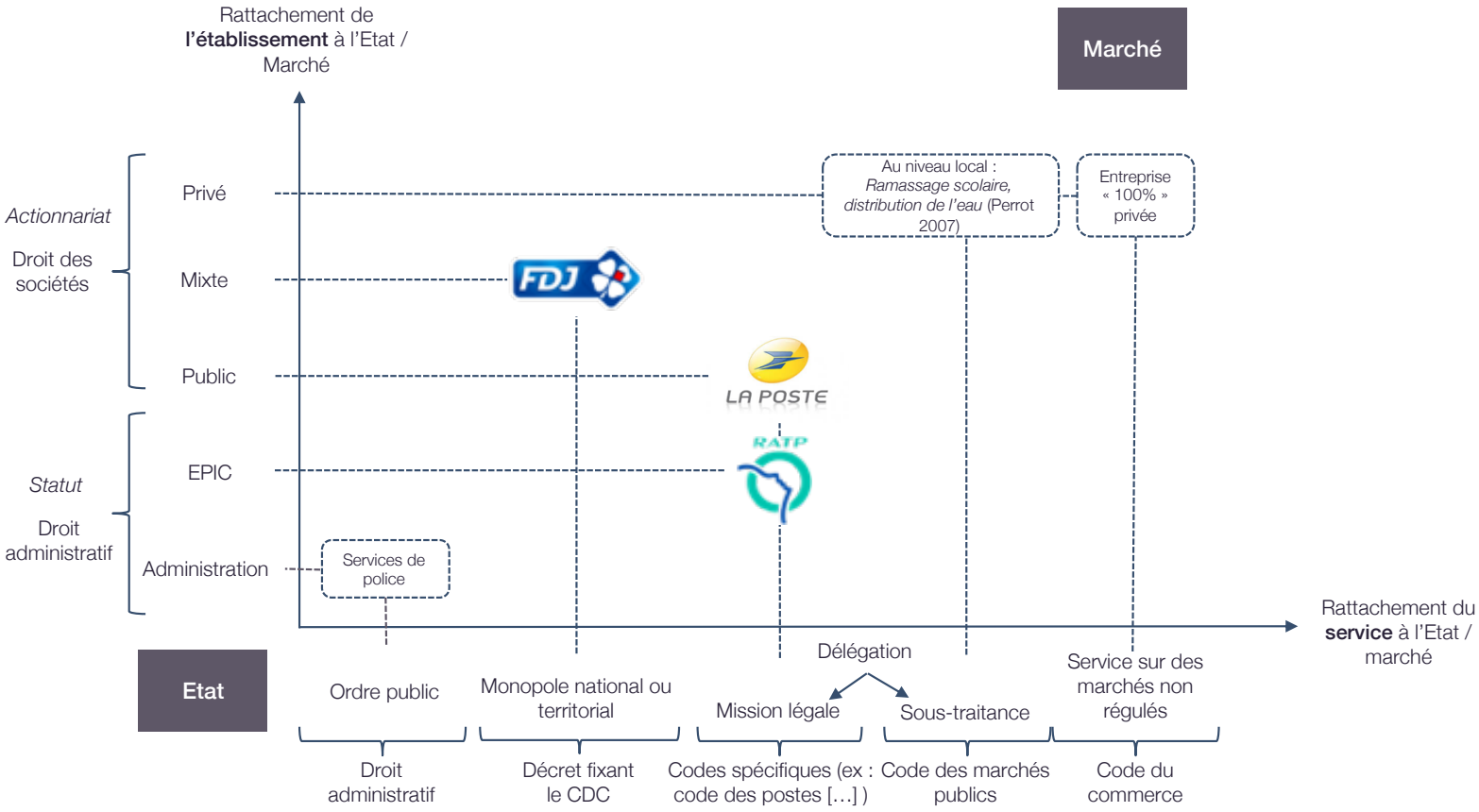


Figure 10 : Une hétérogénéité des configurations de gouvernance des entreprises de service public

I. La gouvernance par le recours au droit public

Premièrement, l'État possède historiquement la possibilité de gérer opérationnellement les activités qui relèvent du secteur public (à travers le fonctionnement de la régie) mais aussi de fixer les règles de gestion du service public. Toutefois, les évolutions du droit français montrent qu'il y a eu une décorrélation progressive entre la personne morale en charge d'un service public et le service public lui-même : s'est ainsi instaurée la possibilité pour un service public d'être délivré par un acteur indépendant de l'État, de droit privé. Si le service public demeure considéré comme un bien a priori non-rentable, l'entreprise en charge de sa réalisation peut être soumise à des règles de concurrence. Ainsi, bien que le droit tente d'introduire, à travers l'EPIC, un statut à part entière d'une entreprise dédiée au service public, la question sera, notamment pour la Commission Européenne, de la situer comme un acteur appartenant au marché, et non à l'État. Le droit européen viendra également affaiblir le rôle de régulateur de l'État, en lui substituant des agences de régulation indépendantes, dont la mission sera de maintenir l'État à distance des marchés concurrentiels, notamment ceux sur lesquels opèrent les EPIC.

a. La définition du régime et des missions de service public

Comme nous l'avons vu précédemment, au début du 20ème siècle, et à défaut de définir les activités relevant du domaine public et celles du privé, les juristes définiront des principes de gestion des activités des services publics, notamment ceux énoncés par les lois de Rolland (1928) : équité de traitement des utilisateurs, continuité du service en toutes circonstances, et une adaptabilité aux perturbations de l'environnement.

Les principes traditionnels du service public ont été pensés pour l'État lui-même, mais ils ont été également ceux que se devaient de respecter les entreprises publiques, qui demeurent dans le domaine de la propriété de l'État. En revanche, pour Bauby (1998), ces principes se sont majoritairement traduits en propriétés du service à conserver dans le temps, telles que la continuité de fourniture sur l'ensemble du territoire, la péréquation nationale des tarifs, mais aussi selon lui par une certaine « prise en compte du long terme », moins encouragée dans un cadre de gouvernance d'une entreprise privée.

Avec ces lois Rolland, on définit un « régime » de service public : selon Bauby, les principes constituent des « éléments d'appréciation et des critères de choix », qui sont propres à la *conduite* des activités publiques (p.26). Mais pour Margairaz et Dard (2005), ce régime ne peut être mis en place qu'en délimitant « des activités continues dans le temps et dans l'espace » (Ibid., p. 6). En effet, ces principes ont toujours été interprétés au regard d'une activité déjà conçue. Nous possédons peu d'éléments qui nous permettraient d'expliciter dans quelle mesure les entreprises ont pu mobiliser ce principe pour penser une évolution de leurs propres capacités au regard d'un environnement changeant. Plutôt, et comme nous le verrons dans le cadre de la délégation de service public, il semble que ce besoin, pour l'État, de s'adapter à un cadre

technologique en progrès l'ait conduit à légitimement changer d'opérateur lorsqu'une technologie plus moderne venait à lui être proposé.

Outre les lois Rolland, l'État a édicté plusieurs règles au sein de différents codes les obligations de service public qui tombent dans l'arène de responsabilité des entreprises de service public (Code de l'énergie, des Postes par exemple). Si de nombreuses lois définissent encore les missions des opérateurs de service public, le rôle de régulation de l'État a faibli avec l'arrivée du droit européen. Les institutions requièrent en effet qu'une séparation soit effective entre l'État régalien, qui fixe le droit, et l'État exploitant d'entreprises (à travers les EPIC et l'actionnariat, que nous aborderons par la suite). Ne pouvant être juge et partie, l'État a dû créer des agences dédiées, des « autorités administratives indépendantes ». Le rôle de ces agences de régulation est d'assurer le respect des règles de marché édictées au niveau européen, en garantissant la frontière entre marchés concurrentiels et marchés régulés (Delion, 2007).

b. La gestion en propre du service public : la régie

Avant l'établissement de théories économiques dédiées à la justification des interventions étatiques dans le domaine économique, avait déjà eu lieu, en France, une réflexion législative sur le concept de « monopole ». Dans le cas postal, par exemple, entre 1830 et 1850, la distribution du courrier était envisagée comme un service public basé sur un monopole, dont l'exploitation devait être assurée par l'État, car il était entendu que lui seul serait apte à gérer ce service dans l'intérêt général de la société française (Langlois-Thiel, 2014).

<u>La régie directe : le modèle de l'administration</u>

Concrètement, une régie est un établissement public chargé de la gestion d'un service public. Dans une régie intéressée, l'établissement perçoit une rémunération de la part de la collectivité pour exploiter les infrastructures, qui dépend en partie du chiffre d'affaires (Nakhla et Breuil, 2005). Ce type de dispositif existait déjà au 8ème siècle selon de Rothschild. « Un service public est géré en régie si la personne publique, assume non seulement la gestion stratégique mais aussi la gestion opérationnelle du service » (Guglielmi, 1996). Notons que les administrations centrales de l'État constituent ainsi toutes des régies directes, et que dans ce modèle, l'organisation se caractérise par le phénomène bureaucratique décrit dans le Chapitre 1. Ainsi, le personnel est recruté directement par la personne publique, et le statut des fonctionnaires est réglé par la loi (Weber, 1921, p.589). C'est la loi qui confère au fonctionnaire une compétence sur un domaine, lui attribue un pouvoir qui peut être d'ordre légal. Dans l'école du service public, les finalités publiques sont fixées par les politiques, il s'agit de mettre en œuvre à travers le travail de fonctionnaires spécialisés : selon Laufer (1985), il s'agit du savoir nécessaire à la mise en œuvre de ces fameuses fins.

Cependant, il existe aussi des contrats d'affermage (ou de régie affermée), lorsque la collectivité finance les investissements de type génie civil qui sont exploités par un délégataire, qui peut être une personne morale de droit privé (Nakhla et Breuil, 2005) : ceci correspond à une

concession de l'exploitation d'actifs demeurant la propriété de l'État. Cette modalité – délégation des activités d'exploitation seulement – traduit la possibilité de décorréler ce qui relève de la *gestion* – ici l'exploitation – d'un service public) du caractère public de l'organisation qui le réalise. Selon Chevallier, ceci a conduit à une « transformation profonde des modes de gestion » qui a accompagné l'expansion des service public (p. 135), où on s'est surtout éloigné de la formule « traditionnelle » de la régie directe.

La décorrélation entre le service public et la personne morale

Dès 1912, un arrêt du Conseil d'État reconnaît pour les personnes publiques la possibilité de contracter sous l'empire du droit privé, comme un particulier (CE, 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges). Ainsi, il n'est pas suffisant qu'une organisation soit « publique », c'est-à-dire appartenant statutairement à l'État, pour que le droit public s'applique.

Le 22 janvier 1921, le Tribunal des conflits dégage, dans sa décision portant sur la société commerciale de l'Ouest africain la notion de service public industriel et commercial (SPIC), géré pour l'essentiel dans les conditions du droit privé. Cette notion a été par la suite grandement utilisée pour savoir quelle juridiction était compétente pour trancher les litiges soulevés : administrative ou judiciaire ? Notons que s'est alors posé la question de la nature du droit s'appliquant à un service dans son ensemble – et non à *une décision de gestion* en particulier, qui aurait pu faire l'objet du litige selon Bernard Stirn (2017).

Par la suite, le Conseil d'État décide que la qualification de service public industriel et commercial peut être accordée par la loi ou identifiée par le juge. Enfin, le conseil décide, dans un arrêt de 1935, que, réciproquement, une personnalité morale constituée en droit privée peut, elle, gérer une activité qui est reconnue de service public. En d'autres termes, l'État peut se comporter comme un acteur économique comme un autre, évoluant sur des marchés concurrentiels ; les acteurs privés peuvent eux fournir des services qui relevaient précédemment de la prérogative de l'État. Ainsi, si « le temps de la parfaite unité est loin ». (Discours de Bernard Stirn, 2017), on continue de penser le service public comme étant assuré par deux grands ordres – l'État et le marché.

On a une décorrélation progressive de la nature (publique / privée) de la personne morale et de la nature du service rendu par celle-ci. Aujourd'hui, les rôles de l'État et du marché ne sont que peu exclusifs : les personnes publiques ont le droit de choisir le mode de gestion des services publics dont elles ont la charge (CE, 29 avril 1970, Société Unipain, n° 77935), à l'exception de la gestion des services publics industriels et commerciaux qui ne peuvent être opérés en régie directe. Réciproquement, la délégation des compétences de nature régalienne est interdite.

Face à cette décorrélation, se pose la question du droit à appliquer lors d'un litige : le Conseil d'État se voit conduit à déterminer que celui-ci s'applique en fonction de la nature même du service, quelle que soit la nature de l'établissement qui le délivre : notamment, si celui-ci délivre plusieurs services, le juge applique le droit en fonction du service qui fait l'objet du litige et non de la qualification de l'établissement (Conseil d'État, 2018). Ainsi, la question demeure celle de

l'appartenance à l'État ou au marché, cette fois-ci du service en lui-même. De cette façon, la question de l'entreprise de service public est encore une fois masquée : de droit privé ou public, la focale est portée sur la nature du service en lui-même.

Cependant, l'apparition de l'EPIC – Établissement public industriel et commercial, semble marquer une potentielle prise en compte, notamment, est posée la question d'un statut à part entière à accorder aux établissements qui posséderaient une « vocation » de service public, et une existence propre.

c. L'EPIC : une gestion privée sous tutelle de l'État

La législation française va cependant introduire des régimes juridiques spécifiques pour les établissements publics (EP) en charge des services publics. Les établissements publics sont désignés comme ayant pour objet principal la réalisation d'un service public et commercial - l'EPIC – ou bien d'un service administratif – l'Établissement public administratif (EPA). Historiquement, les EPIC voient notamment le jour lors de la vague de nationalisation de l'après-guerre, en 1946 : les sociétés tomberont sous la tutelle de l'État, sans conserver leur statut de société.

Les EPIC se définissent, selon le conseil d'État, comme des personnes de droit public qui ont une « vocation spéciale », sans que celle-ci ne soit précisée au-delà du caractère industriel et commercial. Un établissement peut être institué en EPIC, ou bien requalifié en tant que tel par un juge, mais c'est toujours le « caractère global » de son objet qui est jugé être marchand (industriel et commercial), par opposition à un objet administratif. Cette distinction semble se faire sur la base des deux facettes du service public déjà décrites chez Duguit et Hauriou : on attribue à l'administration des activités qui servent a priori les enjeux de souveraineté de la nation, et au droit privé ce qui relève des services commerçants qui contribuent à la prise en charge des interdépendances sociales (Chapitre 1, §I).

D'un point de vue de la propriété, l'EPIC appartient toujours au domaine public. Cependant, les EPIC, sont, contrairement aux EPA, soumis au droit privé : les agents de ces services sont, sauf exception, des agents de droit privé, et non pas des fonctionnaires. On abandonne ainsi le principe de rattachement des travailleurs à la règle de droit public, propre à la bureaucratie administrative. Ainsi, il peut être avancé que l'État se décharge de la gestion en propre d'un service public industriel ou commercial à travers ce statut. Une autonomie est ainsi accordée aux dirigeants des EPIC, ce qui permettrait l'introduction d'une nouvelle « rationalité économique », selon Bauby (1998).

Concrètement, les EPIC ne possèdent pas de capital, ce qui ne leur permet pas, en principe, l'obtention de financements autres que l'endettement, ou des opérations de fusion ou d'acquisition avec d'autres entités commerciales. En revanche, et toujours selon le Conseil d'État, la loi est venue rendre possible le versement de dividendes d'un EPIC sous la tutelle de l'État ; et la filialisation d'un EPIC dans un groupe public, lui offrant alors des modalités de gestion proches

de la société commerciale – tant qu'une tutelle, sur ces filiales également, demeure maintenue. De façon plus générale, selon Bauby, l'EPIC se fonde sur une nouvelle logique, celle d'une entreprise en charge d'« assurer son développement » (Ibid., p. 26).

Toutefois, s'il abandonne la gestion opérationnelle du service public, l'État souhaite conserver une fonction de contrôle du service public. Il adopte alors un rôle de tutelle : cette notion de tutelle était initialement utilisée pour décrire le régime de contrôle de l'État sur les collectivités décentralisées, considérées autonomes mais non indépendantes. Notons cependant que la forme et l'objet du contrôle de cette tutelle ne sont pas précisément décrits dans le droit : le contrôle porte sur le respect de la légalité et une « bonne administration » (Gruber, 2021). Bauby (1998) explique que celle-ci a souvent pris la forme d'une régence des budgets, investissements, tarifs, marchés, mais aussi de certains principes comme celui de la péréquation, ainsi que le maintien d'une vision de long-terme pour l'établissement, considérée absente au sein des entreprises privées.

Selon Delion (2007), la tutelle administrative a été adoptée pour contrôler ces établissements car c'était le seul mode connu. Il semble ainsi qu'avec ce statut, se rediscutent des modes de contrôle adéquats du SPIC par un établissement public. La législation, et notamment les principes de Rolland adoptés par l'État pour encadrer la gestion du service public lui-même (§I.a) ne seraient donc pas suffisants pour assurer un contrôle de la direction ou de la trajectoire souhaitable de l'établissement lui-même.

Outre la tutelle, des éléments de droit public subsistent dans ce mode de gouvernance : le droit de la commande publique ou le principe de spécialité, selon le Conseil d'État ; l'EPIC possède par ailleurs l'avantage de voir ses biens insaisissables, car il est de propriété publique, comme cela est prévu par la Constitution. Ainsi, selon la Commission européenne, les EPIC ne peuvent être soumis au droit des faillites, comme les sociétés commerciales privées, créant ainsi un avantage (c'est notamment ce qui a été reproché à La Poste, comme nous le verrons plus en détail dans la partie II). Du point de vue de la Commission Européenne, cette modalité fausse donc potentiellement le fonctionnement des marchés, en introduisant des conditions de concurrence déloyale en faveur de ces établissements. C'est pourquoi celle-ci a poussé au remplacement de statuts d'EPIC par ceux de sociétés privées, conduisant à favoriser l'actionnariat public comme mode de gouvernance du service public (Delion, 2007). C'est le besoin d'assurer des fonctionnements de marché qui a poussé le droit réglementaire à favoriser l'adoption de statuts de sociétés anonymes.

*

Nous avons vu que la gestion en propre des services publics par l'État avait connu des modifications au cours du temps, qui font naître l'entreprise : à travers le découplage dans le droit entre le service public lui-même et l'entité qui le réalise, se pose la question des modalités de gouvernance d'une entité, qui aurait une indépendance de gestion et la responsabilité de remplir

une mission de servir l'intérêt général en même temps que d'assurer le développement de ses propres capacités.

Cependant, (1) que ce soit à travers la gestion en propre ou l'EPIC, le droit n'invite pas à spécifier la mission de service public qui serait poursuivie par le collectif et qui présenterait un caractère idéal : il ne lui est pas reconnu formellement de raison d'être qui fonderait des stratégies de développement, d'innovation de l'établissement, dans le façonnement d'un futur souhaitable (2) ici, la promesse envers les populations prend la forme des principes de Rolland : ces principes de responsabilité que se donne l'État à lui-même s'appliquent ainsi aux entités qui sont en charge d'un service public, qu'elles soient de droit privé ou public. Toutefois, il n'est pas question d'une spécification des engagements tenus envers des parties qui ne s'apparentent juridiquement pas à l'État. Ce qui est requis de ces établissements, notamment par les agences de régulation, est alors le respect des règles portant sur un bon fonctionnement du marché.

Par ailleurs, cette décorrélation entre personne morale et nature du service a accompagné le passage progressif d'une tutelle administrative à une tutelle contractuelle, selon Delion (2007). Celle-ci s'est ainsi traduite par un recours accru au mode de délégation contractuelle de service public. Toutefois, comme nous allons le voir, le contrat de délégation, s'il repose sur un principe transactionnel de marché, a également fait l'objet d'aménagements pour tenir compte des impératifs d'exécution des services publics définis par l'État.

II. La gouvernance par le contrat de service public

Les délégations de service public désignent ainsi un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la charge à un délégataire, lui-même privé ou public. Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité publique n'achète en général rien et confie à son cocontractant le soin d'assurer, non le propre fonctionnement de l'administration, mais une *activité au profit du public*, souvent pour une longue période. Cet objectif justifie que l'autorité dispose traditionnellement de la plus grande liberté pour le choix de l'opérateur. Concrètement, ces formes de concession – avec délégation de service public – peuvent se faire par décisions unilatérales des autorités publiques, c'est-à-dire par loi ou règlement, lorsque l'opérateur est une entreprise publique (Parlement Européen, 1996). Dans d'autres cas, la délégation se fait par voie contractuelle : la mission et les obligations sont incluses dans une convention entre l'autorité et l'opérateur. Aujourd'hui, il y a par ailleurs une tendance récente à soumettre les délégations de service public à une mise en concurrence des entreprises intéressées (Parlement européen, 1996).

Lorsqu'elle prend une forme contractuelle, la délégation donne alors lieu à un cahier des charges, c'est-à-dire un ensemble d'obligations à respecter par l'opérateur qui portent sur les modalités d'exécution de ce service. Le rapport Barbier de la Serre (2003) précise ainsi : « Conformément aux principes déjà posés par le rapport Nora en 1967 […], il appartient à l'autorité qui délègue le service de définir : le contenu du service public ou du service universel ;

le cahier des charges que l'opérateur doit remplir ; les contreparties financières de ces obligations de service public, qu'elles prennent la forme d'évolutions tarifaires consenties, de péréquation tarifaire, de subventions ou d'allongement de la durée de concession. » (Ibid., p. 4). Ainsi, et comme nous l'avons vu au Chapitre 2, la délégation se fonde sur la définition précise du service public, et fait l'hypothèse de son caractère stable pendant la durée de la délégation.

Pourtant, dès la fin du 19ème siècle, le contrat de concession doit faire face à des évolutions technologiques qui viennent bousculer les engagements formulés entre les administrations et les délégataires du service public. A travers le cas de l'éclairage notamment, nous pouvons illustrer la difficulté de ces contrats à prévoir et encadrer les innovations qui invitent à une redéfinition de ce qui relève du service public.

Illustration : le cas de l'éclairage à la fin du 19ème siècle

Favoriser l'électricité ou le gaz ?

Sur le cas de l'éclairage, plusieurs contrats liant des municipalités à des fournisseurs de gaz ont été mis à l'épreuve, à la fin du 19ème siècle. Ces opérateurs doivent en effet faire face à un service concurrent d'éclairage, cette fois-ci proposé par de nouvelles entreprises.

En effet, de 1884 à 1906, la possibilité pour la ville de changer de concessionnaire dépend tout simplement du contrat qui la lie à celui-là : elle peut aussi se réserver le droit de changer de concessionnaire si un nouveau mode d'éclairage est découvert et doit ainsi l'indiquer dans le contrat. A cette période, l'État autorise des concessions, mais n'intervient pas davantage (Dreyfus, 1896).

Or, les clauses de ces contrats liant les collectivités aux sociétés d'éclairage font débat. La question posée est en effet la suivante : « L'interdiction faite à la ville lorsqu'elle a fait la concession de l'éclairage au gaz l'empêche-t-elle d'accorder une concession ayant pour objet l'éclairage par l'électricité ? » (Dreyfus, 1896). A celle-ci, le juriste Hauriou indique, dans un document sur le droit régissant la gestion administrative, qu'il considère que les traités passés par les villes pour l'éclairage au gaz ne doivent pas être interprétés, dans la jurisprudence, comme conférant au concessionnaire le monopole de tous modes d'éclairage. Néanmoins, selon Dreyfus, plusieurs décisions juridiques ont à l'époque fait valoir les demandes des premiers contractants, les opérateurs de gaz, de leur accorder l'exclusivité du marché ; mais ceci était seulement possible lorsque figurait dans le contrat de concession une clause stipulant « que le concessionnaire fera profiter la ville de tous les progrès apportés par la science pour l'éclairage des particuliers » (Dreyfus, 1896, p. 102-103).

Par la suite, en 1906, l'État souhaite encourager une adoption plus large de l'électricité. A travers la loi du 15 juin, il donne aux communes la responsabilité d'être autorités concédantes des réseaux publics d'électricité, tout en élargissant le champ et les moyens de l'intervention de l'État qui a désormais le droit, que la municipalité l'y autorise ou non, de permettre le transport de l'énergie électrique qu'il y ait ou non des concessions antérieures.

A travers cet exemple, nous relevons qu'une hypothèse était potentiellement implicite dans les contrats d'exploitation : l'opérateur serait en mesure d'acquérir les connaissances nécessaires à l'invention des futures formes d'éclairage. Cette hypothèse, pourtant fondamentale, ne semble pas avoir fait l'objet de propositions contractuelles ou juridiques plus poussées, qui auraient visé sa vérification.

Dans ce cas précis, nous remarquons que l'État se trouve face à une innovation qu'il considère souhaitable de déployer, à un moment, sur son territoire : il choisit alors d'augmenter sa propre sphère d'autorité, ce qui vient supplanter les contrats conclus précédemment dans le cadre des concessions. Face à une innovation, un changement technologique, le dispositif du contrat ne « tiendrait donc pas ». Ainsi, comme l'entérine l'arrêt rendu par le Conseil d'État en 1902 « Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen » mentionné au Chapitre 1, il sera attribué à l'État le droit de résilier un contrat de manière unilatérale, lorsqu'il considère que ce contrat ne permet plus de répondre aux besoins du service public, toujours au motif de l'intérêt général. Le droit a donc fourni une flexibilité à l'État dans l'établissement et la gestion de ces contrats, pour faire face à la nature changeante des besoins de ses administrés. Cet octroi d'une latitude d'action se fonde sur le même enjeu que celui assuré par le principe même d'adaptabilité que l'État se donne au travers des lois Rolland : la nécessité de faire évoluer le service public au train des transformations sociétales engendrées par la science. Néanmoins, le droit français n'a pas prévu de cadre de prévision/d'anticipation ou de pilotage des capacités d'action de l'opérateur, qui en tant qu'entreprise, peut précisément fournir des services répondant à des nouveaux besoins de service public.

Ainsi, historiquement l'État décide, une fois un nouveau concept abouti, la mesure de son adoption : il choisit de déployer un bien / service sur un territoire, car il le considère, à un temps donné, d'utilité publique (nous verrons notamment le processus de déploiement du service des Postes au Chapitre 6). Si l'État n'est pas un organisateur des capacités d'innovation, ce sont celles-ci qui permettent de redéfinir ce qui peut constituer un service public d'une ère à une autre. L'État, en vertu d'un principe d'adaptabilité qui sera plus tard défini par Rolland, se donne donc pour responsabilité de réviser l'objet des contrats de service public, afin de s'assurer qu'il propose à ses populations un service public qui tienne compte des progrès scientifiques.

*

Ainsi, à défaut d'avoir défini un mode de gouvernance de l'entreprise de service public, le droit français prévoit deux grandes modalités de gestion du service public. D'un côté, il encadre la législation et la réglementation, qui vient définir les modalités de la gestion en propre, ou bien celles de gestion de l'établissement, ou bien du service lui-même. De l'autre, il permet la conclusion d'un contrat liant l'État à une structure de droit privé, selon le modèle d'une transaction de marché, ayant pour objet un cahier des charges.

(1) On remarque ainsi que l'impératif d'adaptabilité du service public dans l'intérêt général que se donne l'État peut potentiellement le conduire à changer d'opérateur dans le temps.

Cependant, le mode de la délégation de service public ne rend en effet pas compte de la dynamique de l'entreprise de service public qui peut produire une transformation au cours du temps de ce qui peut relever du service public. (2) Également, les seules obligations qui s'imposent à l'opérateur sont les éléments contractuels qui la lient à la collectivité ou l'administration. De cette façon, le cadre de la délégation contractuelle de service public ne prévoit a priori pas de promesses de l'entreprise envers d'autres parties qui constitueraient son environnement institutionnel.

Aujourd'hui, le cadre de droit européen œuvre à recréer des conditions de marché pur, en encourageant notamment la privatisation de certaines structures relevant du droit public. Toutefois, celles-ci conservent parfois un actionnariat public au sein de ces sociétés. Or, nous pouvons nous demander si cet actionnariat peut être un moyen plus adapté pour l'État de mobiliser les capacités d'innovation de l'entreprise, toujours dans la poursuite de l'intérêt général.

III. La gouvernance par le capital public : l'entreprise publique

En complément de la loi et des contrats, la détention de capitaux par l'État peut être considérée comme un moyen pour l'État de piloter les stratégies de ce qui relève de l'intérêt général. Cette détention de parts dans des structures ayant un statut de société commercial est aujourd'hui le critère retenu pour définir l'appartenance d'une entreprise au secteur public : une entreprise est considérée publique lorsque « la majorité, au moins, de son capital est détenue directement ou indirectement, par des personnes publiques, selon l'article 34 de la Constitution en matière de privatisations » (Sauvé, 2016). De façon plus générale, selon Delion (2007), les participations financières de l'État sont devenues le véhicule des stratégies de l'État : on peut ainsi se demander dans quelle mesure ces participations correspondent à une « façon de faire » service public.

a. L'établissement d'un État actionnaire, au service de l'intérêt général ?

On peut retracer les prémices d'un État actionnaire aux nationalisations de 1946, où les conseils d'administration réunissaient alors des salariés ainsi que des représentants de l'État. Depuis cette époque, selon Delion, la France aurait opéré un passage d'un État tutelle (caractérisé par les établissements publics), à celui d'État actionnaire. Ce passage s'explique premièrement par un reproche qui a été formulé à l'égard de la tutelle, ce mode de gouvernance « traditionnel », de véhiculer le manque de logique budgétaire et entrepreneuriale de l'État. Deuxièmement, c'est l'introduction des mécanismes de marché dans la gestion des services publics, à travers le droit communautaire, qui a conduit l'État à devoir distinguer ses rôles de stratège, de régulateur et d'actionnaire. Du point de vue du nouveau droit européen, il est en effet difficile d'édicter les règles d'exploitation tout en étant en même temps exploitant. Par ailleurs, le droit communautaire se fonde sur la doctrine néo-libérale selon laquelle le fait de fixer les lois serait d'ordre régalien, alors que l'exploitation relève de l'intérêt privé. En effet, celle-ci affirme la séparation de ces

fonctions est nécessaire pour ne pas avoir un État qui se sert lui-même et dessert l'initiative privée. Ainsi, les entreprises publiques doivent être soumises aux mêmes règles que les entreprises et sociétés commerciales, au titre de leur statut d'exploitant.

En 2016, Sauvé fait le constat d'une montée en puissance de l'État actionnaire. La tendance croissante de la gestion du service public à travers la détention de parts au sein de sociétés s'exprime par exemple, selon Delion, par le choix du ministère de l'économie et des finances d'intituler son rapport annuel au Parlement sur le secteur public économique en 2001, « *L'État actionnaire* ». Il est, de fait, plus souvent actionnaire d'entreprises du secteur public. Depuis l'article 142 modifié de la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relatif aux nouvelles régulations économiques, le gouvernement doit disposer tous les ans d'un rapport relatif à l'État actionnaire (REA). En 2003, le rapport Barbier de la Serre préconise de confier à une entité exclusivement dédiée à cette mission la responsabilité d'actionnaire pour le compte de l'État. Sera ainsi créée l'APE, l'Agence des Participations États, agence par laquelle l'État gère son actionnarial (en plus de la BPI, la Banque Publique d'Investissement). Le critère de compétence de l'Agence des participations de l'État lorsque celui-ci exerce une influence « notable » sur cette entreprise, ce qui correspond à une détention de 20 % au moins des droits de vote ou bien la présence dans un organe significatif de l'entité.

Cet État actionnaire ou entrepreneur, à travers la prise de participations dans des sociétés privée, peut, selon Delion (2007), constituer une façon de prendre en charge l'intérêt général au-delà de la supervision d'établissements publics. Concrètement, le passage de tutelle à actionnaire se traduit par le remplacement des contrats d'entreprise (qui renvoient davantage à l'exercice d'une activité de service public) à des plans stratégiques (qui traitent des stratégies commerciales de l'entreprise), comme cela est recommandé dans le rapport Barbier.

Deuxièmement, et en raison de l'avancée du droit communautaire, le passage à l'actionnariat public se reflète davantage par des transformations d'EPIC en SA avec capitaux publics selon Nicinski (2008). On a ainsi une privatisation du statut sans nécessaire privatisation du capital, comme ce sera le cas pour de nombreuses entreprises de service public, telles que La Poste, France Télécom ou EDF. Toutefois, ces transitions seront souvent « aménagées », avec la possibilité laissée à l'opérateur et à l'État de maintenir la validité des contrats de droit public conclus avant le passage en société, et le statut de fonctionnaires de ses travailleurs embauchés avant celui-ci. Outre le respect des règles de marché européennes, le statut de société commerciale permet, contrairement à l'EPIC, de mobiliser des capitaux privés, d'organiser des levées de fonds, et donc, potentiellement, d'investir plus largement dans l'amélioration ou l'innovation des services rendus.

En revanche, ces changements ont aussi suscité des critiques : Nicinski (2008) pose la question de la potentielle perte de la raison d'être de l'opérateur public à la suite de cet abandon du statut d'établissement public. Elle fait ainsi l'hypothèse que le fondement du service public se trouve dans le droit public et que le passage au droit privé, à travers la création de sociétés régies par le droit commercial, ne sera pas en mesure de garantir le maintien des services public

concernés. En matière de gouvernance, il est vrai que les mesures prises par l'État actionnaire visent à s'assurer que l'entreprise publique soit régie de la même façon qu'une entreprise « privée » n'obéissant pas au droit public. Ainsi, le rapport Barbier, qui examine les conditions de gouvernance souhaitables des entreprises publiques, énonce un enjeu à aligner ses modes de gouvernance sur ceux des autres sociétés soumises au droit des sociétés. Pour leur permettre d'être des entreprises « de plein exercice » (Ibid., p. 13), il faudrait donc qu'elles détiennent le statut de société anonyme (SA), et que le fonctionnement de leur conseil d'administration soit similaire à celui de toute SA.

Cependant, même à travers l'adoption de ces règles, selon Sauvé, l'État actionnaire ne se comporterait pas nécessairement comme un acteur privé lambda. Premièrement, par exemple, l'État peut utiliser son rôle d'actionnaire pour remplir des objectifs de souveraineté. Selon les lignes directrices de l'État actionnaire en 2014, il possède des pouvoirs de nomination, d'approbation des comptes ou de suivi financier ; mais pour Sauvé, l'État est aussi en capacité de jouer un rôle (non-prescrit) « d'animation, de modernisation et de pilotage prospectif au service des intérêts sociaux de l'entreprise, mais aussi des intérêts nationaux ». Par ailleurs, selon Delion, l'État, à travers ce mode de gouvernance, peut influencer la gestion de ces entreprises et permettre également de financer des investissements sur un long terme, en exerçant des pressions moins lourdes qu'un investisseur privé sur le rendement à court terme des activités poursuivies.

Malgré tout, nous pouvons noter que la prescription par l'État actionnaire de ce qui relève de l'intérêt « national » ou de l'intérêt « général » n'est pas évidente. Ainsi, le rapport Barbier indique que le contrat de service public permet de remédier à un danger que peut représenter les entreprises au sein desquelles l'État est le seul actionnaire. Dans ce contexte, il indique en effet que le contrat sert à d'éviter que « l'entreprise, faute pour l'État d'avoir su définir ce qu'il attend d'elle et les moyens qu'il lui alloue à cet effet, se perçoive comme le garant du service public qui lui est confié et finisse par s'approprier la définition de l'intérêt général et les arbitrages qui en découlent ». Le contrat permettrait ainsi de garantir la fonction « régalienne » de prescripteur des normes d'intérêt général. Même au sein des entreprises publiques, il existerait ainsi un enjeu pour l'État de garder la main sur ce qui constitue l'intérêt général [notons qu'il n'existe pas, à notre connaissance, une définition substantielle de l'intérêt général : il est davantage défini par son mode de délibération, c'est-à-dire, par l'implication nécessaire d'un organe de l'État dans la décision de ce qui relève ou non de l'intérêt général].

b. Les statuts de sociétés d'économie mixte : un bricolage ?

Les sociétés d'économie mixte sont donc des personnalités morales de droit privé dont les statuts, encadre le couplage des capitaux privés et publics. L'intérêt est ici (par rapport aux EPIC notamment) d'obtenir des sources de financement autres que celles accordées à l'État (administrations centrales ou collectivités territoriales), par rapport à un établissement purement public, grâce à l'existence d'un capital social (Berthereau, 2005). L'intérêt pour l'État, de garder

des participations dans ces structures est de garder la main sur des projets stratégiques, au sens de politiques, et dont les enjeux ne pourraient être pris en charge par les contrats de délégations Par ailleurs, ce type statut vient souvent fournir un contrôle réglementaire, et non plus seulement contractuel ou actionnarial, à travers l'application du Code général des collectivités territoriales. Ils visent a priori à maintenir des contrôles propres à l'État tout en permettant de faire fonctionner des éléments propres au marché, notamment à travers l'application du droit commercial. On pourrait ainsi penser que c'est toujours un mélange entre une logique publique et une logique privée qui est recherchée à travers ce statut. Toutefois, ces statuts, lorsqu'ils sont adoptés, semblent encore être le lieu d'aménagements de gouvernance supplémentaires, qui permettent d'éviter certaines modalités du droit public ou du droit privé.

Illustration d'un cas de construction d'un cadre de gouvernance ad hoc sur la base d'un statut d'économie mixte

C'est par exemple le cas de l'établissement chargé de la construction du tunnel du mont blanc, comme cela a été relaté par Berthereau (2005). Parce que le projet revêtait une envergure stratégique nationale, à travers le rapprochement des zones économiques et la facilitation d'échanges transnationaux, le maintien de divers moyens de contrôle par l'État a été assuré. Le cadre de gouvernance comprend les éléments suivants. Premièrement, la concession de ces travaux a été confiée à une société d'économie mixte, nommée « société du tunnel du Mont-Blanc », créée en 1958, qui deviendra plus tard « Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc » (ATMB), dans laquelle l'État est donc nécessairement actionnaire. Deuxièmement, l'État conclu un contrat de concession avec cette nouvelle personnalité juridique. Troisièmement, l'État verse lui-même des subventions à l'entreprise et se positionne comme garant des emprunts contractés par celle-ci. Enfin, l'État décide de lui imposer le respect de la réglementation portant sur les marchés et travaux publics, et ceci de façon dérogatoire car la structure relève normalement du droit commercial.

Dans ce cas, on a donc la construction d'un cadre de gouvernance à l'aide d'outils existants dans le droit français : un mélange d'actionnariat, de contrat, de réglementation, et de subventions. Le fait que Berthereau mentionne l'adoption de statuts de société d'économie mixte comme s'imposant « par défaut » reflète cette nécessité de faire « avec les moyens du bord » pour maintenir un contrôle de l'État sur la conduite du projet. Par ailleurs, ce cadre bricolé ne peut se résumer à l'addition des modalités qu'il utilise. Premièrement, Berthereau explique qu'en raison du statut d'économie mixte, le régime de la concession ne peut s'appliquer dans son entièreté à l'activité conduite par la société. Il apparaît difficilement concevable que l'État résilie le contrat en question et fasse appel à un autre opérateur que ATMB pour l'exécution de cette mission. Deuxièmement, il existe un besoin de contrôle comptable indépendant, via la CVCEP (la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques) car l'État touche des bénéfices au prorata de son capital et des subventions versées ; mais en raison du statut de société mixte, la commission ne peut pas avoir accès à tout un ensemble d'informations sur l'exploitation de la société et son avis sur l'évolution générale des résultats comptables est donc faiblement informé.

Les entreprises de service public tentent donc de composer avec les modalités de gouvernance qui leur sont offertes, et qui portent toujours sur un contrôle de l'État au regard des lois, qui encadre sa propre responsabilité (ici au regard d'une bonne utilisation des dépenses publiques) et un contrôle sur le respect des règles commerciales propres au fonctionnement du marché. Il semble alors que l'entreprise de service public, coincée entre les attentes du droit public et du droit privé, tente, à travers des bricolages et ajustements de gouvernance, de faire face à ces attentes et de conserver une marge de manœuvre sur la façon dont elle doit gérer son activité.

*

La question généralement posée sur le fonctionnement des entreprises publiques est celle de leur rattachement, au-delà de la nature de leurs actionnaires, à la sphère privée ou publique. L'adoption d'une gouvernance similaire à celle d'une entreprise « privée », vise en effet à faire de l'entreprise publique qui fonctionne, comme le souhaiterait d'ailleurs le droit communautaire, comme un acteur privé parmi d'autres. Toutefois, on voit que l'État, un actionnaire particulier, peut mobiliser cet acteur de droit privé pour réaliser des missions ou des stratégies d'intérêt général.

Les débats autour de celles-ci traduisent plus subtilement la difficile relation entre un État garant de l'intérêt général et d'une entreprise possédant une existence propre. Nous avons ainsi remarqué que l'actionnariat public n'était pas synonyme d'assimilation de l'intérêt de l'entreprise avec l'intérêt général. Pour Nicinski (2008), le simple passage au droit privé dévoie la mission de l'entreprise de service public qui avait été définie dans l'intérêt général. Parce l'entreprise poursuit son propre intérêt (ici, a priori, de nature économique) elle possède des enjeux qui lui sont spécifiques. A travers la détention de ses parts par l'État, elle peut constituer un vecteur des stratégies de cet État, mais elle conserverait ses propres fins. Toutefois, en affirmant la possibilité de l'entreprise de s'approprier la définition de l'intérêt général, le rapport Barbier lui reconnaît la capacité – tout en la déplorant – de contribuer à la conception de ce qui relève du service public.

Or, on voit que le rapport entre l'État et l'entreprise peine à être proprement régi par les modalités de gouvernance du service public, qu'il s'agisse du contrat de service public, ou de l'actionnariat. Il existerait en effet un enjeu à s'assurer de la pertinence du développement de l'entreprise au regard des enjeux de service public, mais aussi à ce que ce développement n'entrave pas la pérennité de l'entreprise, et qu'elle ne se retrouve lésée par ces obligations.

On peut alors penser que cette double attente qui a fondé la création de nouveaux statuts. Les sociétés visant à accueillir des capitaux privés et publics, dit d'économie mixte : celle-ci traduirait une volonté d'assurer le développement propre de l'entreprise en même temps qu'une garantie de contrôle de l'État sur la nature d'intérêt général des activités conduites.

Conclusion du Chapitre 3

Premièrement, le statut de l'EPIC, aujourd'hui, n'invite pas à expliciter une mission qui **(1)** fonderait les stratégies de développement, d'innovation de l'entreprise, en envisageant un futur souhaitable **(2)** serait le lieu de promesses envers un ensemble de parties, au-delà des enjeux de respect de la réglementation énoncée par les agences de régulation des marchés.

Deuxièmement, à travers l'examen d'un exemple de délégation de service public, nous avions donc mis en évidence une limite du modèle du cahier des charges, dont nous avions fait l'hypothèse au Chapitre 2, et qui porte sur l'incapacité de celui-ci à construire un rapport au futur pour l'entreprise de service public **(1)**. En effet, il apparaît que le contrat n'ait pas été pensé pour encadrer la nécessaire contribution aux enjeux de service public qui demeurent encore inconnus, et qui nécessitent l'exploration de nouvelles activités et l'invention de nouvelles technologies (telles que l'électricité). **(2)** De cette façon, le mode contractuel, qui n'engage l'entreprise qu'envers l'État, n'est pas non plus un mode de gouvernance qui garantit la poursuite de promesses envers d'autres parties de l'entreprise.

Enfin, nous avons vu que le cadre de gouvernance de l'entreprise publique, réduit *a priori* le rôle de l'État à celui de simple actionnaire. Toutefois, l'enjeu de ces entreprises demeure de prendre en charge une mission d'intérêt général proposée par l'État, tout en garantissant leur propre pérennité. Cependant, **(1)** si l'État actionnaire voit dans l'entreprise publique la possibilité de poursuivre des voies d'exploration qui nécessitent des investissements de long-terme, cette possibilité n'est pas encadrée par le droit des sociétés auquel sont soumises les entreprises publiques **(2)** l'énonciation des missions d'intérêt général n'est pas non plus encouragée par le droit des sociétés (ce qui suscite un recours au contrat de plan pour la spécifier), et les promesses aux différentes parties de l'entreprise ne sont pas évaluées à travers cet actionnariat.

Chapitre 4 – La recherche en management public : la mise en lumière des défis de gestion du service public

Sommaire

I. Le dépassement du critère de productivité : des enjeux plus abstraits de service public. 122

a. Une absence de cadre dédié à l'innovation de service public 123

b. Les outcomes : la reconnaissance d'une finalité au-delà de l'output de service public..... 125

c. La création de public value : un cadre pour l'expression démocratique des besoins de service public 125

II. La Nouvelle Gouvernance Publique : un service public démocratique ? 127

a. La théorie des réseaux pour étudier les coopérations entre organisations de service public.... 128

b. Un nouveau rapport à l'usager pour un service plus pertinent ?..... 129

Nous avons vu que les grands corpus théoriques du service public, économiques et juridiques, n'avaient pas produit de définition de l'entreprise de service public, et avaient ainsi abouti à des modes de gouvernance du service public qui ne tenaient pas compte des capacités de l'entreprise. Plus précisément, les théories du service public ont produit trois grandes vagues de réforme des administrations publiques (*Public Administration Reforms in Europe*). Dans un premier temps (1920-1970), c'est le modèle de la bureaucratie wébérienne – que nous avons abordé dans le Chapitre 1 – qui dominait les réformes, dans lequel la conception de processus et de structures transparents était recherchée, et les besoins de légalité et de hiérarchie étaient exprimés. Dans un second temps, ce sont les recommandations propres au courant du *New Public Management* – que nous avons décrit dans le Chapitre 2 – s'inspirant avant tout des représentations économiques des services publics, qui ont primées. Enfin, une troisième ère, dite « Post-NPM » du management public (Guenoun et Matyjasik, 2019), marque l'arrivée d'un ensemble de nouveaux concepts voués au dépassement des politiques du NPM, avec l'ambition de spécifier les enjeux et les problématiques propres à la gestion des organismes en charge de délivrer un service public.

Cette vague de réformes se serait construite en réaction au NPM : Selon Guenoun et Matyjasik (2019), ce serait pour pallier les difficultés rencontrées par les organisations publiques en temps de NPM que de nouvelles théories ont émergé. Le concept même de « post-NPM » est lui-même développé au cours des années 2010, selon Reiter et Klenk (2019). Comme le rappellent Guenoun et Matyjasik, le développement de ces nouveaux paradigmes du service public ne signifie pas la fin du déploiement des politiques NPM au sein des pays en question : si quelques pays ont dépassé ce mode de management, ces idées et outils managériaux restent des installations permanentes dans les services publics européens (Hood, 1991). Selon Bezes et Jeannot (2019), non seulement celles-ci perdurent encore aujourd'hui, mais il faut prévoir un

héritage de de cette approche, qui prendra notamment la forme de nouvelles « formes » organisationnelles.

Ainsi, depuis la fin des années 90, des réflexions s'organisent au sein des théories gestionnaires autour d'une refondation des modes de gouvernance des services publics. Pour Chanut et ses collègues (2018), cette nouvelle ère correspond à un virage du champ du management public, qui se caractérise par une multiplication des disciplines mobilisées pour caractériser les enjeux qui se posent aux organisations publiques. Ce tournant Post-NPM vise à fournir des représentations nouvelles du management public, sans en faire un concept à la définition univoque (Chanut, et al., 2015). Cette recherche en management public est marquée par une vitalité théorique selon Chanut et ses collègues (2018), avec l'apparition de nombreux courants de pensée, dont le projet est toujours l'amélioration de la « performance » des organisations publique (Reiter et Klenk, 2018 ; Guenoun et Matyjasik, 2019).

D'un point de vue du management public, la question de l'entreprise soulève des questions importantes : (1) Quel rapport au futur est envisagé dans cette littérature ? Quelles sont les stratégies à mener ? (2) Y a-t-il des promesses ou des valeurs formulées à destination des parties ?

Premièrement, nous verrons comment cette réforme de troisième génération (Halligan, 2007) se manifeste par une volonté de remplacer la notion d'« *output* », propre aux théories économiques fondent le management public (Chapitre 2, §I), avec les notions d'*effectiveness* et d'*outcomes*, (*Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*) (I). Dans un second temps, nous verrons que la Nouvelle Gouvernance Public défend l'étude de la contribution d'acteurs interreliés pour penser les modes de gouvernance du service public (Osborne 2006) (II). Enfin, une littérature, a été également dédiée au concept d'innovation par le management public (Osborne et Brown, 2011 ; De Vries et al. 2016) : bien que limitée, celle-ci vise notamment à mettre en évidence des configurations organisationnelles à même de faire naître des pratiques d'innovation dans les organisations publiques

I. Le dépassement du critère de productivité : des enjeux plus abstraits de service public

Nous nous sommes penchés sur la littérature en management public qui traite de l'innovation de service public, pour comprendre si celle-ci traite des capacités d'innovation de l'entreprise de service public. Il y aurait une insuffisance de recherche sur l'innovation au sein de ce champ, (Hartley et al., 2013), qui aboutit un manque de conceptualisation de l'innovation elle-même (Osborne et Brown, 2011), L'innovation publique peut désigner une simple *amélioration* continue des politiques et des prestations publiques, plus ou moins en rupture avec le passé (Hartley, 2005 ; Osborne et Brown, 2011; Emery et Boukamel, 2018). Néanmoins, il n'y a toujours pas à ce jour de définition solide de l'innovation *publique* selon De Vries et ses collègues (2016). Boukamel et Emery (2018) relèvent également un manque de vision intégrée et partagée autour

de cet objet d'étude. Nous tentons cependant de nous pencher sur la place accordée à l'entreprise de service public au sein de cette littérature.

a. Une absence de cadre dédié à l'innovation de service public

Une difficulté à spécifier ce qui relève de l'innovation de service public

Pour Kattel et ses collègues (2014), la recherche sur l'innovation dans le secteur public n'a dans un premier temps pas distingué la nature de cette innovation par rapport à celle du secteur privé : on désignait par innovation toujours les changements de tâches considérées comme cœurs à l'exécution du service public. Kattel et ses collègues avancent l'idée que par la suite, les recherches sur l'innovation sociale amèneraient des problématiques similaires à celle de l'innovation dans le secteur public : l'engagement des citoyens dans le processus d'innovation, l'enjeu de répondre à des besoins sociaux. Toutefois selon les auteurs, la littérature sur l'innovation dans le secteur public n'a pas produit de théories qui distingueraient les innovations conduites dans le secteur privé et celles dans le secteur public.

Pour Hartley et ses collègues (2013), on relève que le champ de la littérature en management public s'est inspiré des théories sur l'innovation dans le domaine privé. En 2013, dans le même *Handbook of innovation in public services*, Osborne et Brown affirment d'ailleurs que dans cette pratique, une erreur du management public a été de porter un regard sur l'innovation issue du secteur de l'industrie et non des services. En effet, pour Hartley, l'innovation prend la forme d'un changement du service offert – et notamment des relations qu'il implique entre le fournisseur de service et les usagers – et non d'un artefact matériel.

Lorsqu'elle se penche sur la littérature produite sur la phase d'invention de l'innovation, Hartley relève que celle-ci se penche sur les facteurs et catalyseurs environnementaux de l'innovation dans le secteur public qui sont, selon elle, en majorité similaires à ceux de l'innovation conduite dans le secteur privé : la création de réseaux, l'implication des usagers ou des clients, ceux de la *New Public Governance* (paradigme sur lequel nous revenons dans le II). Elle mentionne un catalyseur qui serait cette fois-ci propre au secteur public, qui est celui des élus locaux et nationaux et des concepteurs de politiques publiques. Implicitement, on comprend que la représentation du service public consiste en un service donné dont les modalités peuvent évoluer en fonction de la nature des acteurs impliqués dans le processus d'innovation, et des interactions entre eux, sans que la substance du service lui-même, qui fait l'objet de ces relations, ne soit spécifié.

Les recherches sur les configurations favorables à l'innovation

La question abordée par le management public semble être celle de la création des conditions favorables à l'innovation. Dans leur papier, De Vries et ses collègues (2016) conduisent une revue de littérature systématique sur l'innovation au sein du secteur public produite entre 1990 et 2014. Ils explorent les liens entre les définitions, les types, les antécédents et les buts de

l'innovation. Hartley et al. (2004) s'intéressent au développement de connaissances au sein d'un gouvernement local au Royaume-Uni, notamment à l'occasion du *Beacon Councils Scheme*, programme tenu de 1999 à 2010 dont la mission est d'aider à reconnaitre de « bonnes pratiques » et d'encourager leur diffusion.

De manière plus générale, un pan de la littérature semble donc s'atteler à la découverte des configurations organisationnelles et culturelles à même de favoriser l'innovation. Pour Hartley (2005), un des enjeux soulevés par la littérature est la création d'une structure à même de soutenir l'innovation provenant de la base, l'innovation semble prendre la forme d'« arrangements collaboratifs » (p.27) ; en Suisse, l'approche de Owen, Boukamel et Emery (2018) consiste à étudier les « antécédents » de l'innovation : c'est-à-dire l'environnement externe favorable à l'innovation, tels que le champ institutionnel, mais aussi les ressources organisationnelles. Les auteurs identifient des freins à l'innovation qui seraient propres à la culture administrative, parmi lesquels : l'aversion au risque ; la dépendance de sentier, la recherche du consensus, la discrétion. Dans cette étude, par exemple, les auteurs laissent aux interviewés le soin de définir ce qu'ils entendent par « innovation publique ».

Lorsque le service doit être réinventé : le recours à la *public value*

Pour Hartley (2005), l'analyse de l'innovation du service public ne doit pas porter sur les améliorerions immédiates du service, mais sur les problématiques plus générales de production de la public value, concept que nous allons détailler au c). Pour Moore (1995) l'innovation privée est conduite par la volonté pour l'entreprise de détenir un avantage compétitif. L'innovation publique, quant à elle, serait motivée par l'amélioration de la performance du service, toujours pour « augmenter » la *public value*.

Ainsi, dans les théories du management public, c'est notamment à travers la question de l'innovation qu'ont été remis en question les critères de performance introduits par le cadre économiste. Notamment, Kattel et ses collègues (2014) viennent donc fortement critiquer ce qu'ils nomment la « *market-loaded productivity thesis* », c'est-à-dire l'idée selon laquelle les efforts de l'action collective seraient à mener sur la base d'une évaluation de la productivité du service public, alors simplement considéré comme un « *output* ». Selon ces auteurs, il faudrait envisager le lien entre ce critère et la poursuite d'une mission publique plus large dans le cadre de laquelle l'output en question est produit :

« *Productivity cannot be in conflict with other public purposes; productivity has a meaning only if measured in terms of other values; subordinate value for some other (higher) public purposes » (p.18)*

C'est donc à travers la recherche d'autres « valeurs » que les théoriciens tentent de redéfinir la notion de performance ou de productivité du service public. Notamment, il semble que ce sont des valeurs démocratiques, telles que l'équité et *l'accountability*, qui nécessitent la création d'un système d'évaluation élargi, qui ne se résume pas à une simple évaluation ratio inputs / outputs (pour Andrews et Entwistle, 2013; Dunleavy et Carrera, 2013). Kattel et ses

collègues (2014) proposent ainsi de substituer au concept d'*output* notamment ceux de *outcome* et de *public value*.

b. *Les outcomes : la reconnaissance d'une finalité au-delà de l'output de service public*

Dans leur ouvrage « M*anaging Performance, International Comparison* » Bouckaert et Halligan (2007) font une synthèse des outils de mesure de la performance utilisés par les administrations publiques d'un ensemble de pays occidentaux. En Australie notamment, le système de mesure de la performance repose la construction d'indicateurs pour les *outputs* et les *outcomes*. Les *outcomes* désignent dans ce contexte les résultats et les conséquences des activités de service public sur la société (Ibid., p. 251). Les *outcomes* correspondent plus précisément à l'interface entre l'environnement changeant et les objectifs stratégiques formulés dans le cadre des politiques publiques : selon les auteurs, lorsque l'environnement donne lieu à de nouveaux besoins, la nature des *outcomes* à poursuivre doit elle aussi changer. Dans leur cadre analytique de la performance du secteur publics, les auteurs considèrent ainsi que les *outcomes* constituent, contrairement aux *outputs*, une fin en soi – « *the ultimate purpose of public sector intervention* » – une fin qui ne pourrait, contrairement aux *outputs*, être déléguée au secteur privé (Ibid., p. 16).

« *Outputs are never an end in themselves for the public sector. The more the output is an end in itself, the more easily it can be transferred to the private sector* » (Ibid., p.16).

Selon les auteurs, le problème de cette démarche est cependant la difficulté d'imputation des effets sociétaux mesurés à des actions réalisées par des acteurs identifiés. Par ailleurs, ils remarquent que cette approche trouve difficilement sa place dans les pratiques de comptabilité des entreprises, en raison de l'absence d'échelles de valeurs partagées de ces *outcomes*. On comprend ainsi que la notion d'*outcome* revêt une dimension plus abstraite, qui correspond davantage au *purpose* défini au Chapitre 0 : il s'agit d'un objet empreint de valeurs à poursuivre, et qui peut appeler la construction de nouvelles mesures, et de nouvelles technologies.

De cette façon, le passage d'une évaluation sur la base d'output à *outcomes* permet une défixation de l'activité de management public du critère de productivité. Il invite à ne plus considérer le service public comme un service opérationnel aux externalités précisément mesurables, mais comme un objet mouvant, dont les effets souhaités peuvent changer au cours du temps, et faire l'objet d'un pilotage à part entière.

c. *La création de public value : un cadre pour l'expression démocratique des besoins de service public*

Le concept de *public value*, est introduit par Moore en 1995, dans le but de fournir aux managers publics un nouveau cadre dans lequel mener leur réflexion stratégique. Moore propose

ainsi de dépasser la notion de « service », qui désigne une activité donnée, en recherchant la valeur qui est rendue par l'exécution de cette activité. Les managers publics auraient ainsi pour rôle de recueillir et de caractériser ce qui fait la « valeur publique », de façon à effectuer une potentielle redéfinition du service même que l'on délivre. Une finalité de service public, telle que celle d'« améliorer la santé des enfants » peut appeler la construction de solutions à différents enjeux, tels qu'assurer la nutrition des femmes enceintes, ou bien garantir une immunisation contre les maladies infantiles (Moore, 2003).

Pour O'Flynn (2007), le cadre de la *public value,* permet d'introduire un changement de paradigme au sein du management public. Notamment, le but poursuivi n'est plus ici l'efficience d'un service donné, mais la création générale d'une valeur publique par les managers publics. Selon Hartley (2005), c'est d'ailleurs cette poursuite de la création de valeur publique qui peut donner lieu à des logiques d'innovation qui se distingueraient de celles du secteur privé (sans que celles-ci n'aient été explicité par la littérature, selon Kattel et ses collègues (2014)).

Moore fait l'hypothèse notamment que la légitimité du service public ne peut provenir que de la participation des acteurs citoyens aux services publics. La *public value* contribue à réintroduire la question de la prise en compte des parties prenantes du service public, notamment à travers la mise en évidence d'une définition démocratique de ce qui constitue le service public, considérée par certains comme la clé nécessaire à sa refondation (Bauby et O'Flynn, 2007). Pour Bryson et ses collègues (2014), ceci consiste à s'assurer de la mise en place de processus nécessaires à un accord entre citoyens sur ce qui relève du service public, à la production de *public value*. On a ici l'idée que la prise de décision de ce qui constitue la *public value* ne doit pas être l'apanage des managers publics. « *It is citizens who should decide and express through the democratic process what kind of values are to be created by public sector and how* » (O'Flynn, 2007).

Toutefois Il est reproché au concept de public value d'être ambigu, dans la mesure où l'on ne sait où demeure sa dimension publique : s'il s'agit des valeurs des agents publics, de l'organisation elle-même ou bien à des principes partagés à un niveau macro par une société (Chanut, Chomienne et Desmarais, 2015). Pour Jorgensen et Bozeman (2007), le cadre produit par Moore ne produit pas de concept stable de ce que recouvre la *public value*. Cependant, de par la rupture conceptuelle déterminante avec la représentation économique du service public, ces approches de *public value* et *outcomes* permettent de porter un nouveau regard sur l'ensemble des acteurs impliqués – ou à impliquer – dans la définition et la réalisation du service public (De Vries et Nemec, 2013 ; Pollitt et Bouckaert, 2017).

En France également, en parallèle des travaux de Moore, cette proposition selon laquelle on ne saurait penser le service public sans questionner l'usager lui-même seront au cœur des recherches sur la modernisation des services publics. Dans sa revue de littérature, Weller (1998) mentionne ainsi le constat partagé par les chercheurs qui se penchent sur la relation à l'usager au cours des années 1990, d'un besoin de déconstruire les critères existants d'évaluation de l'intervention publique, et de réexaminer le sens même de l'activité administrative.

Pour Crosby et ses collègues (2017), en effet, les managers du secteur public doivent aujourd'hui faire face à des *wicked problems* d'ordre public, liés à des perturbations extérieures, économiques, sécuritaires ou sanitaires. Face à ceux-là, ils peuvent adopter des rôles « d'orchestrateurs » des interactions des réseaux du secteur public. *La public value* invite à la construction d'un cadre de gouvernance qui permette l'innovation collaborative. Or, le cadre de la Nouvelle Gouvernance Publique offre précisément un cadre d'analyse des relations « en réseau » des acteurs participant au service public (Hartley, 2005), et qui peuvent donner lieu à des phénomènes de créativité collective (Crosby et al., 2017).

*

En conclusion, la littérature sur le management public pose la question des structures organisationnelles et de gouvernance permettant de soutenir l'innovation, sans que celle-ci ne soit proprement définie. L'évolution de l'objet « service public » ne fait pas l'objet d'études à proprement parler.

Cependant, cette littérature invite à redéfinir le sens de la mission de service public : (1) contrairement à la représentation de cette mission véhiculée par le modèle du cahier des charges, notamment, on voit ici que cette mission ne se réduit pas à la poursuite d'indicateurs d'efficience d'un service donné, mais désigne plutôt un enjeu plus abstrait qui renvoie à la satisfaction des besoins d'une communauté, et qui peut requérir la conduite d'innovations sur un terme plus long. Cependant, les implications pour *l'entreprise* de la poursuite d'un enjeu de cette nature ne sont pas traitées par ce champ. Par ailleurs, (2) les auteurs cités invitent à faire participer d'autres parties, et notamment l'usager, à la désignation de cette problématique de service public, mais aussi potentiellement aux processus d'innovation suscités par cette mission. Toutefois, elle n'invite pas les entreprises de service public à formuler des promesses, envers l'usager et d'autres parties, pour assurer que les innovations profitent à l'ensemble de ces parties. De manière générale, les dynamiques de l'action collective et mécanismes d'apprentissages qui peuvent aboutir à une nouvelle *public value* et à de nouvelles pratiques, ne sont pas décrits.

II. La Nouvelle Gouvernance Publique : un service public démocratique ?

Pour Osborne (2006), le cadre de la « Nouvelle Gouvernance Publique » (NGP) constituerait un troisième paradigme, après le NPM, qui ne serait qu'une transition (de 1980 au début des années 2000) entre l'administration publique traditionnelle (de la fin du 19ème siècle aux années 1980), et cette nouvelle approche.

La NPG, courant en vogue depuis les années 2000, tente d'effectuer une rupture avec l'approche bureaucratique wébérienne et le New Public Management. Contrairement aux travaux sur l'administration publique, on ne considère plus ici que l'on a affaire à un État unitaire, où la conception et l'implémentation des politiques publiques suivraient des procédures verticales. Les travaux référencés par Osborne font ainsi le constat d'un État fragmenté, produit par les réformes

du NPM. Les politiques publiques sont ainsi le fruit d'une multitude de procédés. De cette façon, et contrairement au NPM, on s'attarde davantage sur les *outcomes* (§I) et les *process* des services produits, au lieu de regarder les *inputs* et *outputs* du service public. Selon Guenoun et Matyjasik (2019), la NGP met en évidence le besoin de 1) transformer les relations entre acteurs organisationnels à l'intérieur du secteur public et 2) entre les administrations et les citoyens.

a. La théorie des réseaux pour étudier les coopérations entre organisations de service public

Dans une volonté de poursuivre une finalité de « démocratie participative » (Guenoun et Matyjasik, 2019), la NGP propose ainsi un discours alternatif, qui s'inscrit dans les disciplines de la sociologie organisationnelle et des théories des réseaux (*network theory*), selon Osborne 2006). En effet, Rhodes (1997), dans le cadre de cette gouvernance en réseaux, le rôle de l'État est renouvelé : il s'agit de « susciter des réseaux, et de trouver de nouvelles formes de coopération » (p.57). La focale sera mise sur les interactions entre acteurs.

Pour Osborne (2006), le NPG se construit en réaction au NPM, qui introduit des logiques de poursuite des intérêts privés des acteurs impliqués dans l'action publique. Il y a donc un enjeu à réinfuser de la valeur publique dans la méta gouvernance des services publics. La NGP met l'emphase sur les besoins de gouvernance des procédés des politiques publiques, sur les relations inter-organisationnelles, qu'il faut concevoir et évaluer. Ce courant mobilise ainsi les concepts des contrats relationnels, de capital relationnel, et de confiance, propres aux théories des réseaux, et qui sont ici considérés comme les mécanismes de gouvernance à étudier. Ils servent à étudier la conception et l'évaluation de relations inter-organisationnelles sur le long terme.

Hudson étudie ainsi par exemple cette gouvernance des relations inter-organisationnelles. Selon lui, elle offre plus d'efficience par rapport à l'organisation traditionnelle hiérarchique. En effet, la coordination qu'elle suscite est moins formelle et implique une plus grande égalité des acteurs impliqués, et, dans le processus décisionnel, plus d'espace de négociation, selon Guenoun et Matyjasik (2019), il s'agit ainsi d'une coordination horizontale de réseaux d'acteurs. Pour Osborne (2006), qui cite les travaux de Rhodes (1997), on aurait des structures d'acteurs qui s'auto-organisent, selon le respect de principes d'égalité, de solidarité et de confiance, qui tranchent notamment avec les échanges purement contractuels où les engagements sont formels, dans un cadre économique. Cependant, si l'auteur précise bien que cette structure s'organise naturellement autour d'un projet, d'un service ou d'un produit donné ici aussi, l'objet des relations semble relativement implicite.

Pour Guenoun et Matyjasik, la NGP se fonde en partie sur la transformation de la relation entre l'administration et les citoyens. Ce courant atteste en effet d'une participation plus active de différents acteurs à l'action publique. Dans une logique plus « inclusive » (p.33), les auteurs tentent de qualifier les nouvelles formes de coopération observées, dans une coordination horizontale. Les auteurs s'appuient sur Parks et al. (1981) pour expliquer que dans cette

approche, l'État passe ainsi de producteur à « co-producteur », qu'il s'agisse de la production de la décision politique ou du service public en lui-même.

Nous pouvons cependant nous demander comment précisément les citoyens ou les usagers sont mobilisés dans ce nouveau cadre organisationnel / de gouvernance : est-il envisagé qu'une entreprise de service public formule des promesses envers ces parties ?

b. Un nouveau rapport à l'usager pour un service plus pertinent ?

Une meilleure identification des besoins de l'usager

La question de l'évaluation de l'action publique n'est pas sans lien avec celle du renouvellement du rapport à l'usager des services publics. Ainsi, Weller (1998) effectue une revue de littérature des travaux qui se penchent une modernisation de l'État « par l'usager ». Il remarque que la gestion des services publics qui ont fait l'objet de ces études présentent trois grandes problématiques : la première est celle de l'appréciation de la performance, comme ceci a été discuté au paragraphe précédent (I) ; la seconde est celle de l'ajustement aux usagers dont les attentes ou les situations peuvent avoir évolué. A cet égard, Guenoun et Matyjasik (2019) rappellent que les processus de la NPG visent à produire une meilleure expression, par les citoyens eux-mêmes, de leurs attentes en matière de service public.

La dernière problématique est l'introduction des nouvelles technologies de communication. Ainsi, la littérature en management public met en évidence une meilleure prise en compte des nouveaux besoins grâce aux nouvelles technologies. La question de l'impact des nouvelles technologies sur le rapport à l'usager mentionné par Weller (1998) est également au cœur du courant de la Digital-Era Governance notamment proposé par Dunleavy et ses collègues (2006). Dans cette approche, les auteurs font état de la participation active d'un ensemble d'acteurs, et constitue une rupture rendue possible avec l'arrivée des technologies numériques (Guenoun et Matyjasik, 2019). Ils étudient ainsi les changements introduits par les technologiques informatiques dans le management des services publics. Ces changements représentent une opportunité de repartir de l'usager lui-même pour penser les politiques publiques, dans une approche holiste fondée sur l'identification de ses besoins. Cette littérature, qui porte plutôt sur les « agences » publiques, fait ainsi l'hypothèse que la performance de ces organisations réside dans leur capacité à rendre explicite les attentes des citoyens au regard de leur service public.

Nous pensons que cette littérature peine à effectuer un couplage entre la nature potentiellement « idéale » du service à rendre, et la définition par l'usager de son besoin : si nous reprenons l'exemple de l'éclairage à l'électricité (Chapitre 3), nous voyons que ce qui relève d'un « besoin » de service public peut être suscité par un progrès technologique. Si, à temps donné, un service public relève encore de l'inconnu, dans quelle mesure le citoyen peut-il être en capacité d'en exprimer le besoin ?

Une co-production et co-conception du service public avec l'usager

Pour Bryson et ses collègues (2014), une nouvelle approche de l'administration envisage le citoyen comme un solutionneur de problèmes et un co-créateur activement engage dans la création d'un service qui est valorisé par le public. Ainsi un autre pan de la littérature en management public traite cette fois-ci de l'implication de l'usager non plus dans une phase d'expression de ses besoins, mais de celle de la conception de solutions pour y répondre. Osborne et al (2016) définissent la co-production comme l'implication volontaire ou involontaire des usagers dans le management, la distribution l'évaluation ou dans la conception des services publics. Ils inscrivent leur travail dans l'approche du NGP (Osborne, 2006, 2010). Ils proposent de s'attarder sur le *delivery* du service public au sein de ce qu'ils appellent un système de service public, composé d'un ensemble d'organisations de service public, leurs utilisateurs, les communautés locales, des technologies disponibles ainsi que d'autre parties prenantes significatives. Pour les auteurs, la coproduction est un processus inhérent à la distribution d'un service public, et est lié au phénomène de co-création de valeur pour les utilisateurs directement ou la société dans son ensemble. Cette création de valeur se réalise à travers des interactions itératives entre les utilisateurs et les professionnels de service (qui correspondent aux agents publics, chez Weller). Cependant, pour les auteurs, la création de valeur ne recouvre pas seulement la capacité à répondre au besoin de l'individu qui utilise le service à un moment donné, « en temps réel ». En effet, la co-création de valeur peut également désigner le potentiel offert par le service à faciliter l'évolution des capacités de cet individu, ou bien de sa communauté, à répondre à leurs besoins de façon indépendante à l'avenir.

Une autre réflexion sur la co-conception est engagée au sein des travaux mentionnés par Weller (1998), lesquels s'ancrent notamment dans l'approche de la gestion et l'économie des services des sciences administratives. Dans cette approche, on est invité à considérer les transformations des services publics sous l'angle des nouveaux équipements utilisés par les acteurs, ou des nouveaux produits inventés par les entreprises de services publics. Par exemple, Hatchuel et ses collègues. (1990) analysent une évolution fondamentale de la gestion des services publics, à travers la création de nouveaux produits, que sont la carte intégrale de la RATP, carte kiwi de la SNCF, le colissimo de La Poste. Ils étudient notamment la participation croissante de l'usager à la réalisation de la prestation dans les services publics : « À travers la négociation du tarif, l'élaboration d'une prestation sur mesure, le choix des options, [l'usager] définit en collaboration avec le service public les caractéristiques de la prestation qui lui est proposée ». Cette co-conception permet donc une redéfinition de la *nature* du produit, et non pas simplement de la façon dont celui-ci est réalisé (De La Burgade, 2009).

*

En conclusion, on remarque que cette littérature en management public ne traite que peu des dynamiques d'apprentissage qui sont à l'œuvre au sein des entreprises de service public. Cependant, elle formule des problématiques à part entière qui concernent la gouvernance du service public en lui-même, et qui ne doit pas échapper à l'entreprise de service public. (1) Si elle ne rend pas compte des efforts de recherche et développement à produire par l'entreprise pour

proposer des nouveaux services qui peuvent relever du service public, elle envisage le nécessaire renouvellement du contact à l'usager et de la nature du service répondant à ses besoins : implicitement, ces besoins sont considérés ici mouvants et suivant les évolutions des sociétés en question. Pour rester « pertinents » dans le temps, il faudrait que le service soit lui-même redéfini par les usagers directement. (2) Cette littérature ne décrit pas cette relation comme engageante pour l'entreprise de service public, et ne désigne pas les autres parties fondant le collectif de celle-ci. Cependant, elle perçoit l'utilité de l'implication de l'usager dans le processus de création du service : en ce sens, elle invite à renouveler la relation pour mieux le servir. Ici, la réponse formulée semble s'appuyer sur le respect d'un principe démocratique : il faudrait ainsi laisser le citoyen s'exprimer sur ses attentes en termes de service public.

Conclusion du Chapitre 4

Les modèles de gouvernance qui sont étudiés suite aux réformes du New Public Management proposent une défixation des modèles d'évaluation des critères d'efficience qui se réfèrent à un service connu. Ils invitent ainsi à la construction de nouveaux cadres de réflexion, pour les managers publics, qui leur permettent de redéfinir le sens de leur activité, en encourageant un potentiel renouvellement des services publics.

Notamment, ces réflexions autour de la *public value* ou *des public outcomes* désirables considèrent que ce qui fait « valeur » ne peut se réduire à l'exécution d'un service dont l'on connaîtrait déjà toutes les caractéristiques. Elles introduisent ainsi une vision plus abstraite de cet objet, qui peut faire naître des pistes d'investigation chez les managers publics de ce que peut recouvrir la *public value* (1). Par ailleurs, ces travaux considèrent également que le service public ne peut faire l'objet d'une exécution unilatérale par les managers publics. Ils invitent notamment à *caractériser les relations* entre les agents publics et les usagers, afin de comprendre au mieux les besoins/façons de faire qui permettent de garantir une réponse aux besoins réels de service public. Les concepts de co-production ou de co-conception, au cours de la Nouvelle Gouvernance Publique, véhiculent l'idée selon laquelle les services publics ne peuvent dorénavant plus être considérés comme légitimes s'ils sont pensés et organisés indépendamment des usagers ou des citoyens (2). Cependant, ce cadre ne considère pas que ces nouvelles relations fassent l'objet de promesse de la part d'une organisation publique, envers ces citoyens ; tout au plus, il met sur la voie la possibilité d'un engagement « procédural » qui porte sur la participation des citoyens dans le processus de décision ou de conception du service public.

Ces travaux ouvrent la voie à la question du pilotage du renouvellement de ce qui fait « service public » dans le temps. En revanche, il n'est pas question, dans cette littérature, de la mobilisation, par les managers publics, de potentiels ou de capacités d'action d'une *entreprise* de service public. Ainsi, les modes de gouvernance recommandés portent davantage sur la construction de systèmes relationnels sur la base d'un modèle démocratique ; ils ne prennent pas en compte la définition d'un acteur spécial, l'entreprise de service public, qui aurait la capacité d'explorer ce qui peut offrir une nouvelle *public value* pour les usagers aujourd'hui.

Conclusion de la Partie I

Cette première recherche nous permet de voir comment l'objet *d'entreprise de service public* a été appréhendée par différents corpus théoriques. Elle nous permet d'établir le manque de définition théorique de cet objet, des dynamiques qui lui sont propres, au-delà de ses modes de gouvernance connus. Il nous semble que ce vide théorique a conduit 1) à une focalisation sur une opposition de la nature privée ou publique de ses activités, des établissements les dispensant, et ainsi du droit à appliquer dans le cadre du service public 2) à se rabattre sur la combinaison de deux modes de gouvernance déjà mobilisés à la fin du 19ème siècle : la loi (et réglementation) qui définit les principes de gestion du service public, et le contrat, où se formule le service public défini par un cahier des charges.

A travers la loi, l'entreprise de service public est assimilée à la fonction de la puissance publique, et est soumise au droit administratif, selon des principes définis en réalité pour encadrer la responsabilité de l'État lui-même à l'égard des administrés. Au regard de la grille que nous avons énoncée en introduction, nous remarquons que 1) ce mode de gouvernance suppose que la mission de service public renvoie à une activité connue, qui peut être pilotée par un simple respect des normes ; 2) ce cadre exprime une responsabilité de l'Etat – et non de l'entreprise – à prendre en charges les interdépendances sociales de la population française.

A travers le contrat, les entreprises sont considérées comme des relais de la responsabilité de l'État, et doivent répondre à un cahier de charges, tout en étant soumises au droit commun (a priori). (1) Ici, la définition du service public est donnée : elle fait référence à un service déjà conçu, dont on peut décrire l'ensemble des propriétés. Son pilotage se fait sur des indicateurs d'efficience, qui n'appellent pas nécessairement à la construction d'un rapport au futur. Les développement potentiel de nouvelles technologies ne fait partie du modèle du cahier des charges centre du contrat de délégation. (2) La définition du service public ne prévoit pas de responsabilité envers les parties qui composent l'environnement qui dépasserait ses obligations contractuelles. Cette revue de littérature nous indique que l'objet du contrôle dans le contrat porte sur le respect des obligations en termes de qualité, et non l'exploration de nouveaux enjeux rencontrés par la population française. Nous chercherons toutefois dans la prochaine partie à tester cette hypothèse.

Dans les deux cas, la gouvernance de l'entreprise de service public est finalement « externalisée » : remise aux mains de l'État ou bien du marché (des actionnaires), ce qui crée de potentiels conflits internes. Les délégataires de service public doivent d'une part en vertu des modes d'évaluation introduits par le NPM, remplir des critères de qualité et surtout d'efficience du service qui fait l'objet du cahier des charges du contrat de délégation. D'autre part, ils doivent s'assurer que le service proposé soit « à jour » au regard de ce que *l'État* considère relever des besoins de service public. Elle doit donc œuvrer dans le développement de capacités d'action qui aboutissent à ce potentiel renouvellement. Les entreprises publiques, dont l'État est actionnaire, sont conçues pour fonctionner comme des entreprises privées. En revanche, elles

sont susceptibles de recevoir des demandes de la part de leurs administrateurs relatives à des enjeux d'intérêt général, sans que ne soient prévues les modalités de la mobilisation des capacités de l'entreprise à y répondre.

Avec les théories Post-NPM, on cherche à redéfinir les dimensions des savoirs et des relations du service public : à travers les concepts de « co-production » et de « *public value* » au cœur de la Nouvelle Gouvernance Publique, il existe une volonté de redéfinir le caractère collectif et idéal du service public. En revanche, ces théories ne s'attardent pas sur les dynamiques de développement des potentiels, propres à l'entreprise et nécessaires à la poursuite de cette dimension idéale.

Il existerait donc, à notre sens, un intérêt à faire de l'entreprise de service public un objet de recherche à part entière, et ceci afin d'envisager de nouveaux modes de gouvernance et de prendre en charge les spécificités de cet objet. Dans la Partie suivante, nous mobilisons la théorie de l'entreprise d'A. Hatchuel et B. Segrestin (2007) ainsi que l'outil C-K issu de la théorie de la conception (Hatchuel et al., 2018) : ceux-ci nous permettent de capter les phénomènes propres à des dynamiques de renouvellement des services et de compétences de l'entreprise de service public, dont les théories du service public ne peuvent rendre compte.

Comme nous l'avons mis en évidence dans le Chapitre préalable, le concept de *purpose* renvoie à la possibilité de poursuivre un but dont l'accomplissement n'est pas nécessairement mesurable à un temps donné, et qui appelle à la poursuite d'un idéal, néanmoins spécifié. Ainsi, nous mobilisons également le cadre de l'entreprise à mission pour étudier la façon dont l'entreprise a poursuivi sa mission de service public, envisagé comme un *purpose*.

Partie II – La qualification des dynamiques de création collective de l'entreprise de service public

Dans la Partie I, nous avons mis en évidence que l'entreprise de service public n'avait pas fait l'objet d'une théorie à part entière. Les modèles du service public ont véhiculé des représentations légales et économiques du service public, sans donner de cadre de gouvernance fondé sur une compréhension de la gestion de cet objet par les entreprises elles-mêmes. Les cadres théoriques ne prévoient pas la possibilité pour l'entreprise de service public de poursuivre une mission, qui ne relèverait pas d'un cahier des charges, mais qui s'apparenterait à un *purpose*.

Par ailleurs, nous savons que les entreprises de service public, qui pour certaines existent depuis plus d'un siècle, ont conduit de grandes innovations qui façonnent notre société : la ligne à grande vitesse ou les télécommunications n'en sont que quelques exemples évidents. Il existerait ainsi un paradoxe entre ce cadre de gouvernance, qui véhicule une représentation fixe, à un temps donné, des activités conduites par l'entreprise, et les nécessaires dynamiques d'exploration de l'entreprise de service public.

Nous pouvons donc nous demander comment, d'un point de vue empirique, ces entreprises ont opéré leur mission de service public, et quelle peut être la nature du lien entre la conduite d'un cahier des charges d'un côté, et d'efforts d'innovation de l'autre. Nous pouvons d'une part questionner la façon dont le cadre juridique et réglementaire qui leur est offert crée des conditions particulières pour l'entreprise de service public pour penser cette mission et son activité. La définition des missions de service public a-t-elle porté sur l'exécution d'un service public connu aux propriétés stables, sur le modèle du Cahier des Charges, ou bien a-t-elle désigné des enjeux plus abstraits, qui appellent la création de nouvelles solutions ?

Nous faisons ainsi l'hypothèse que la mission de service public a donné lieu à des phénomènes de l'action collective au sein des entreprises de service public qui peuvent se rapprocher d'un dispositif de création collective, au sens de Hatchuel et Segrestin (2007), et qui n'ont pas été prévues par le cadre de gouvernance dont elles disposent actuellement. Si de telles dynamiques existent, il nous faut les caractériser, et comprendre dans quelle mesure ces dynamiques sont pilotées ou contraintes par les modes de gouvernance existants du service public. Il est donc essentiel de regarder et de qualifier les dynamiques de l'action collective opérée par l'entreprise : comment évoluent les services rendus ? Quels sont les raisonnements qui régissent le développement de nouveaux potentiels de l'entreprise ? Une fois achevée la description de cette dynamique de création, nous pourrons tirer des conclusions sur les problématiques rencontrées par l'entreprise de service public dans la conduite, aujourd'hui, d'une mission – au sens cette fois-ci de *purpose*.

Choix du partenaire de recherche-intervention et aperçu du matériel de recherche

Pour effectuer cette investigation, nous avons choisi de mener un projet de recherche-intervention avec la Direction de l'Engagement Sociétal (DES) de l'entreprise, La Poste, opérateur historique de la distribution du courrier en France. En juillet 2018, un partenariat de recherche a donc été conclu avec les DES, qui s'intitule « La Poste : Entreprise à Mission et ses transformations ».

Aujourd'hui une société privée à capitaux publics, La Poste a précédemment possédé le statut d'administration (1879-1991), puis celui d'EPIC (1991-2010). Elle connaît depuis les années 1990 des modifications critiques de son environnement, à travers l'arrivée de nouvelles technologies et de la libéralisation de ses marchés. Ses missions de service public sont définies légalement et contractuellement. Elles sont au nombre de quatre : 1) distribution du courrier ; 2) distribution de la presse ; 3) accessibilité bancaire et 4) aménagement du territoire. Enfin, elle mène depuis 2017 un travail d'introspection sur sa mission à travers la caractérisation de ses engagements sociétaux et d'un processus de formulation de sa raison d'être. La variété de ses statuts, la portée des perturbations auxquelles elle fait face ces dernières décennies, ainsi que les réflexions poursuivies sur sa mission en font un cas d'étude particulièrement approprié à la recherche sur l'évolution de la mission de service public.

Nous avons effectué une collecte de données au sein de cette entreprise, sous la forme d'entretiens et de documentation. Leur utilisation est précisée au sein de chaque chapitre. Nous proposons cependant un premier aperçu de l'ensemble des données que nous avons été en mesure de d'analyser pour conduire cette recherche :

Entretiens	Documentation
- Entretiens avec trois anciens dirigeants de La Poste - Entretiens avec deux salariés en charge de la régulation et de la définition des missions de service public - Entretiens avec trois salariés de la Direction de l'Engagement Sociétal - Entretiens avec six salariés impliqués dans des initiatives sociales et environnementales - Entretien avec le Président actuel de La Poste	- Contrats de plan et contrats de présence postale liant La Poste et l'État [1991-2018] - Documentation interne sur la présentation de la stratégie des engagements sociétaux - Documents de communication sur les engagements sociétaux - Documentation produite par La Poste ou ses partenaires au cours de la conception des deux initiatives sociales et environnementales étudiées [RecyGo et les efforts conduits dans le Numérique Inclusif]

Par ailleurs, et comme nous l'avons mentionné dans l'introduction générale de la thèse, la recherche a fait l'objet de restitutions multiples auprès d'acteurs de La Poste. Outre les échanges réguliers entretenus avec les membres de la Direction de l'Engagement Sociétal, trois rencontres ont été organisées pour confronter les analyses produites lors de ce partenariat :

- Une première présentation des résultats auprès de l'ensemble des membres de la Direction de l'Engagement Sociétal (mars 2019)
- Une restitution auprès des membres interrogés dans le cadre de la recherche (mars 2019) ; la liste des postiers interviewés se trouve en **Annexe 1**
- Une restitution auprès du Président Philippe Wahl (avril 2019)

L'ensemble de ces sessions ont permis d'affiner nos résultats et de qualifier les implications, en termes de gouvernance, des phénomènes que nous avons caractérisés. La discussion avec le Président a ainsi porté, entre autres, sur les modalités de gouvernance qui seraient adaptées au pilotage des dynamiques d'exploration de l'entreprise.

<u>La mobilisation de trois cadres d'analyse</u>

Nous mobilisons dans cette parties trois cadres d'analyse, qui nous permettrons de rendre compte de différentes réalités rencontrées par l'entreprise de service public.

- Le cadre néo-institutionnel et les logiques institutionnelles

Cette littérature est souvent mobilisée pour rendre compte des conflits qui naissent dans les organisations entre différentes logiques qui sont partagées au sein de différents champs institutionnels auxquels ces organisations appartiennent. Ces logiques correspondent à des « *patterns* historiques, socialement construits, de pratiques matérielles, d'*assumptions*, de valeurs, croyances et règles » qui déterminent le raisonnement, le comportement et l'action des individus au sein des organisations (Thornton et Ocasio, 1999, p. 804). Nous montrerons que les entreprises de service public peuvent être comprises comme des organisations hybrides, dans lesquelles deux grandes logiques – une logique d'État, publique, et une logique de marché – peuvent coexister ou se faire concurrence. Nous expliquerons toutefois que cette lecture de l'entreprise de service public masque l'existence d'une autre hybridité qui traverse l'entreprise de service public, et qui porte sur la coexistence d'une logique de service public « connu » (encadré par le droit) et d'une logique de poursuite de l'inconnu, qui sous-tend une régénération des compétences de l'entreprise (non prévue par le cadre de gouvernance).

- Le modèle de l'entreprise d'A. Hatchuel et B. Segrestin (2007)

Par la suite, nous mobilisons le cadre d'analyse tiré du modèle de l'entreprise d'Hatchuel et Segrestin (Introduction). Dans celui-ci, la focale est posée sur les « muscles » de l'entreprise, c'est-à-dire sur les capacités de régénération de ses potentiels. Cette approche nous conduit ainsi à analyser la façon dont le cadre juridico-institutionnel de La Poste a prévu ou au contraire occulté ce qui relève non pas seulement d'une « production économique » mais d'une dynamique

au sein des différentes entités auxquels ca cadre a donné lieu. Ensuite, nous remobiliserons ce cadre pour regarder le renouvellement des compétences à l'œuvre au cours de l'histoire de l'entreprise.

- Le cadre de l'entreprise à mission (Levillain, 2015, 2017 ; Levillain et Segrestin, 2019)

Nous nous inscrivons ici dans la continuité des travaux sur l'entreprise à mission (Levillain 2017) et mobilisons le concept de mission pour étudier les dynamiques de l'entreprise de service public. Plus précisément, nous reprenons ici le travail effectué dans le Chapitre préalable (Chapitre 0) sur la caractérisation du concept de *purpose* pour regarder la façon dont la mission de service public de La Poste a pu être comprise, par ses acteurs, comme un *purpose*, aux dimensions idéale et responsable. Nous pouvons nous demander dans quelle mesure la mission a pu désigner, au cours de l'histoire de l'entreprise :

- Une volonté de créer de nouvelles valeurs, partagées par un ensemble d'acteurs, qui n'existent pas encore au sein de son environnement
- Un cadre pour penser l'action future, un état souhaitable de l'organisation, qui nécessite le développement de nouveaux potentiels (de nouvelles capacités, compétences, actifs…)

<u>Méthodologie de recherche : la mobilisation de l'outil C-K (Hatchuel et al., 2018)</u>

D'un point de vue méthodologique, nous aurons recours à un outil, nommé C-K (*Concept-Knowledge*) la théorie de la conception (Hatchuel et al., 2018). Nous mobilisons cet outil pour regarder la génération de nouveaux concepts qui peuvent être attribuées à une dynamique d'apprentissage au sein de la Poste même, à différents moments de l'histoire de cette entité. Premièrement, nous qualifions le développement de compétences considérées comme historiques, à travers l'examen des textes qui portent sur l'évolution des services assurés par l'administration, notamment depuis le 19ème siècle. Deuxièmement, nous examinons la dynamique d'expansion des objets et des parties, à partir des formulations des contrats de plan qui la lient à l'État depuis sa transformation en EPIC en 1991 (Chapitre 6). Troisièmement, nous utiliserons C-K pour effectuer des rétro-conceptions d'initiatives actuellement conduites « hors champ » du service public, donc a priori commerciales, mais à vocation sociale ou environnementale. Il s'agira alors de comprendre les raisonnements des acteurs qui s'attèlent à la création de nouveaux services, et la façon dont ils s'articulent avec la mission de service public (Chapitre 7).

<u>Etapes de la recherche : trois angles d'analyse de la dynamique de création collective</u>

Premièrement, dans le Chapitre 5, nous proposons de tracer les grandes étapes de l'émergence du cadre juridico-institutionnel de l'entreprise La Poste. Nous montrons comment celui-ci a entériné l'existence de deux logiques de marché et publique – produites par les corpus théoriques du service public – donnant alors naissance à une hybridité institutionnelle. Nous montrons aussi que la construction de ce cadre a omis de rendre compte d'une dynamique de développement des potentiels de l'entreprise, créant ainsi une hybridité d'un nouveau type, qui

oppose des missions contractuelles – réalisables avec des compétences données – et des stratégies de régénération des compétences de l'entreprise.

A travers le Chapitre 6, nous nous munissons de l'outil issu de la théorie de la conception C-K (Hatchuel et al., 2018) pour tracer les évolutions des contours des missions légales et contractuelles du service public postal. Premièrement, nous faisons une généalogie des services qui ont été pris en charge par l'État, notamment à travers la création des administrations des Postes et des Télégraphes, et montrons qu'ils ont suivi un développement « en lignée » au sens de Chapel (1997) et Le Masson et collègues (2006). Dans un second temps, nous étudions l'expansion des services et enjeux qui font l'objet des contrats de plan qui lient l'État à l'entité La Poste, depuis 1991 jusqu'à aujourd'hui. Nous montrons que ces expansions sont le fruit de l'intégration, dans le temps, de nouveaux enjeux nés de transformation de l'environnement dans lequel s'effectue la réalisation du service public.

Enfin, dans le Chapitre 7, toujours à l'aide de l'outil C-K, nous mettons en évidence les dynamiques d'innovation qui guident la création d'initiatives sociales et environnementales par La Poste et ses partenaires. Nous montrons que l'entreprise dispose de capacités d'action multiples, qui lui permettent de développer son potentiel en réponse à différentes transformations de son environnement. Ces raisonnements 1) correspondent à un phénomène de réinterprétation, en local, des objets de responsabilité de l'entreprise, 2) ne se fondent pas sur un critère de rentabilité et 3) peuvent donner lieu, sans cadre de gouvernance adapté, à une illisibilité des directions d'exploration empruntées par l'entreprise.

Chapitre 5 – La construction du cadre de gouvernance de La Poste : une hybridité masquée qui oppose la réalisation d'un service connu et des dynamiques d'exploration

Sommaire

I. L'entreprise de service public, construite sur des logiques d'État et de marché 142

a. La notion d'hybridité institutionnelle dans la littérature..... 143

b. Les entreprises de service public : des organisations hybrides ? 144

c. Des enjeux de complexité institutionnelle..... 145

II. La recherche d'une autonomie de gestion nécessaires au développement des compétences de l'entreprise..... 146

a. Les années 1920 : la recherche d'une autonomie de gestion ? 146

b. Une diversification des activités qui précède le passage au droit privé, source d'apprentissages 149

III. Le passage au droit privé : l'entérinement de la mission comme un service public donné151

a. L'indépendance statutaire : la mission de service public comme la délégation d'un service connu 152

b. Le potentiel de l'entreprise demeure au cœur des missions relatives au service universel postal 155

IV. D'une hybridité à l'autre : un schisme entre les activités connues et à concevoir..... 160

a. L'hybridité classique qui oppose la responsabilité de service public et la recherche de rentabilité, aux contours indistincts..... 160

b. Une hybridité masquée, qui oppose le respect d'un cahier des charges et la conduite d'explorations..... 163

Au travers de notre revue de littérature, nous avons mis en évidence le caractère non-théorisé de l'« entreprise de service public ». Nous pouvons ainsi nous demander de quelle façon observer cet objet et révéler ses caractéristiques. Dans la littérature, les entreprises de service public telle que La Poste sont souvent considérées comme des organisations hybrides. « Ni tout à fait administrative, ni tout à fait industrielle » (Le Roux, 2005), La Poste a souvent été abordée sous l'angle de son caractère hybride. Lefevre (2011), qui étudie les orientations stratégiques de l'entreprise, fait état d'une dualité des attentes qui pèsent sur elle, en raison de son développement « au croisement des sphères publique et commerciale » (p. 94). Pour l'auteur, ceci crée un enjeu pour les dirigeants de devoir jongler avec ces deux volets qui revêtent des réalités extrêmement différentes. Vezinat (2008) étudie cette dualité à un niveau plus opérationnel : pour cet auteur, cette hybridité peut provoquer une perte de sens chez certains

membres. Son étude du métier de conseiller financier met en évidence un tiraillement de ces agents entre les attentes « économiques » et celles « de service public » qui pèsent sur eux.

Dans ce chapitre, nous allons premièrement tenter de retracer l'apparition de ces deux grandes « logiques » publique et privé, qui sont mobilisées pour caractériser la réalité des entreprises de service public, en nous penchant notamment sur la construction du cadre juridico-institutionnel de La Poste. Nous allons tenter de comprendre la façon dont le cadre de gouvernance de l'entreprise de service public a été construit sur la base de corpus théoriques qui ont distingué ce qui relève de l'État et du marché et ont ainsi entériné une coexistence de logiques qui est façonnée par ces corpus.

Par ailleurs, il nous semble que si l'approche de l'hybridité institutionnelle permet de qualifier l'existence de tensions au sein de l'entreprise de service public, elle peine à rendre compte d'une dynamique propre de l'entreprise de service public. Ainsi, nous proposons dans un second temps de mobiliser le cas de l'entité La Poste, et d'en retracer une brève généalogie. Plus précisément, nous regardons les moments de rupture qui ont marqué son évolution, et ce qu'ils révèlent des problématiques de l'entreprise de service public. En effet, analyser les moments décisifs de son histoire peut nous informer sur les grands enjeux de l'action collective conduite au sein de cette entité. Enfin, nous tentons d'expliquer les enjeux propres à ces l'existence de ces deux types d'hybridités au sein de l'entreprise La Poste.

I. L'entreprise de service public, construite sur des logiques d'État et de marché

La coexistence de deux types d'injonctions – ici d'ordre public et d'ordre économique – est notamment caractérisée par la littérature néo-institutionnelle. Ce courant de littérature, dont l'initiation est attribuée à Powell et DiMaggio (1991), présente la caractéristique principale d'expliquer les impacts des contextes institutionnels sur les comportements des acteurs au sein des organisations. Les acteurs sont donc soumis à des attentes institutionnelles qui peuvent être décorrélées de l'aspect technique et fonctionnel de l'organisation (Greenwood et Hinings, 1996).

Ainsi, selon ce cadre, il existerait au sein de certaines organisations une hybridité de « logiques » (Pache et Santos, 2010; Mair et al., 2015 ; Battilana et al., 2017). Ces logiques seraient comme des « *patterns* historiques, socialement construits, de pratiques matérielles, d'*assumptions*, de valeurs, croyances et règles » (Thornto et Ocasio, 1999, p. 804). A priori, cette hybridité des logiques s'explique par la construction de deux archétypes de gouvernance de l'entreprise de service public, décrits dans la Partie 1. D'un côté, le statut d'administration aurait cristallisé des principes de gestion encore à l'œuvre dans les organisations appartenant au secteur public. De l'autre, l'implémentation des politiques du New Public Management, aurait fait naître des logiques commerciales, ou managériales, au sein de ces organisations publiques (Meyer et Hammerschmid, 2006).

Les logiques sont des prescriptions qui sont prises pour acquis (« *taken-for-granted* ») par les acteurs d'une organisation, et qui guident leur comportement (Friedland et Alford, 1991; Ocasio, 1997; Suddaby et Greenwood, 2005) (Chapitre 1). Dans une approche institutionnaliste, les logiques, selon Thornton (2004), définissent « le contenu et le sens » des grandes institutions de la société. Or, ce cadre analytique reflète la diffusion, dans les organisations de service public, de raisonnements issus de corpus théoriques préexistants, parmi lesquels la théorie de la bureaucratie Wébérienne et les théories économiques du New Public Management (Chapitre 2).

a. La notion d'hybridité institutionnelle dans la littérature

Pour Thornton et ses collègues (2012), il existe un ensemble de six logiques qui traversent l'ensemble des sociétés occidentales : la famille, les religions, les professions, les sociétés juridiques, le marché et l'État. Or, selon les auteurs, la logique de marché aurait pris une place prééminente au sein de ces sociétés depuis les années 1980, dans des contextes différents. Les logiques de marché, pour Lee et Lounsbury (2015), poussent les acteurs organisationnels à répondre aux attentes des actionnaires, à maximiser la valeur actionnariale, à travers des mécanismes d'évaluation du cours de l'action ou bien de l'augmentation de dividendes.

Besharov et Smith (2014) et Binder (2007) décrivent l'existence d'une logique d'État au sein d'organisations de services sociaux américaines, qui se traduit par une emphase sur le respect des règles formelles et de la réglementation. Le principe de légalité, hérité du système bureaucratique est très important, quand il y a des demandes effectuées par des agents qui appartiennent à l'administration. Pour Lee et Lounsbury (2015) également, les logiques d'État sont promulguées par les agences de gouvernementales et renvoient au besoin d'adopter des comportements conformes aux règles établies. Pour Vickers et ses collègues (2017), il existe une logique d'État ou de secteur public, qui renvoie à au caractère universel du service public.

Enfin, il existe, selon Chanut et ses collègues (2015), un courant qui vise à définir le concept de valeur publique initié par Bozeman, qui se distingue de celui de Moore mentionné en Partie 1. La logique publique pourrait ainsi recouvrir un ensemble d'évaluation, de jugements portés sur des objets de nature concrète, psychologique ou sociale. Ainsi, Jørgensen et Bozeman (2007) réalisent un inventaire des valeurs publiques, qu'ils classent par catégories : on retrouve ainsi la valeur « bien commun » dans la catégorie des valeurs attribuées à la contribution du secteur public à la société (Ibid., p. 360) ; ou bien encore les valeurs d'intégrité et de conscience éthique dans la catégorie des comportements des salariés du secteur public. Ces catégories représentent ainsi des constellations de valeurs qui « affectent » des « aspects » de l'administration ou de l'organisation.

Or, pour Bozeman et Jorgesen, cités par Chanut et ses collègues (2015), il y aurait, en raison de la réforme du New Public Management, une confrontation entre des valeurs traditionnelles du service public et des valeurs du marché. De la même façon, la littérature qui se penche sur les logiques dans les entreprises de service public tend à caractériser les valeurs et règles qui sont, d'une part, héritées des systèmes administratifs (régis selon les principes

wébériens) et celles qui sont attribuées au fonctionnement du marché. Elle fait ainsi référence à 1) une logique de *l'administration* publique : pour décrire les objectifs procédures, valeurs, qui se rapprochent du modèle rationnel-légal Wébérien qui caractérise l'administration publique, et qui a été consacré par le droit administratif 2) une logique dite *de marché ou managériale* pour décrire ces mêmes composantes qui sont issues de la contractualisation et de la mise en concurrence propre au marché, recommandées par les théories économiques du bien-être et de la régulation. On peut alors défendre l'idée que les corpus théoriques originels ont donné lieu à des modes de gouvernance du service public qui ont façonné deux grandes logiques que l'on retrouve aujourd'hui dans les entreprises de service public (Figure 11) :

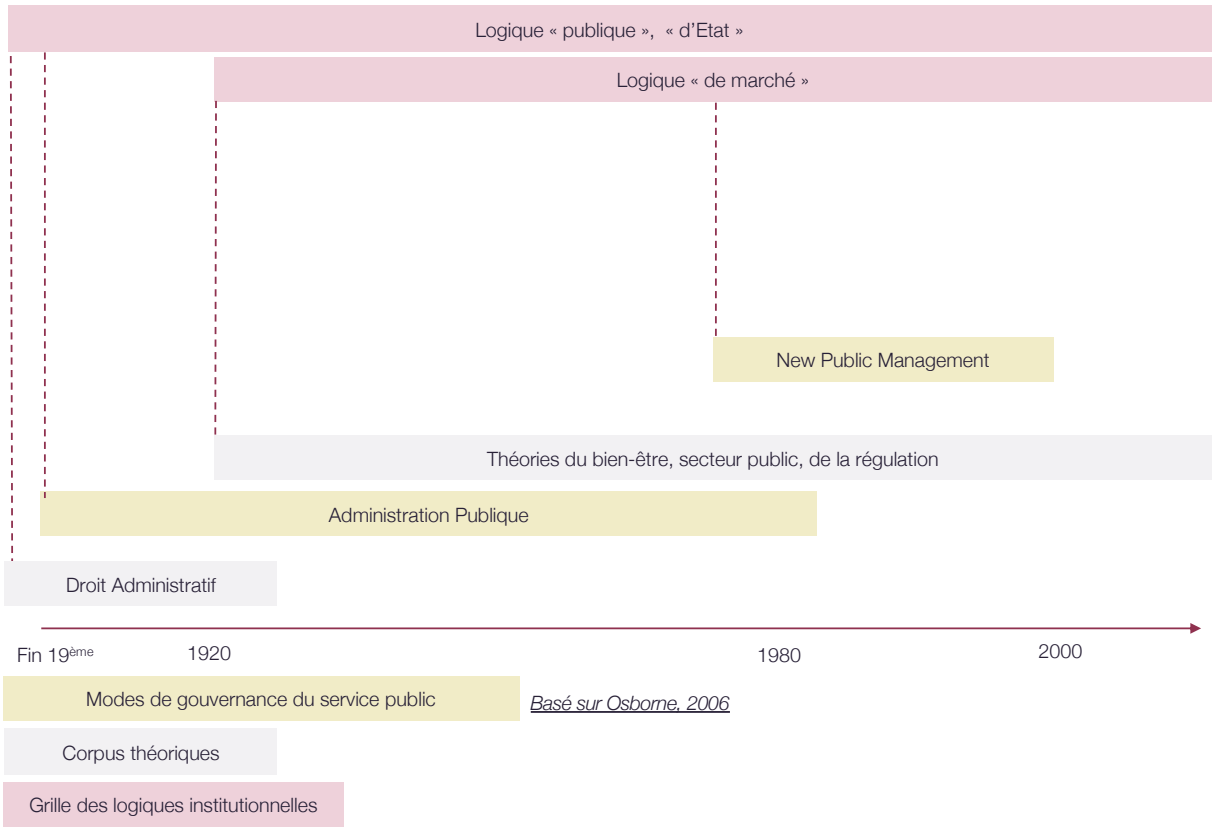


Figure 11 : La production de logiques institutionnelles par les corpus théoriques du service public

b. Les entreprises de service public : des organisations hybrides ?

S'il n'y a donc pas de logique du « service public », à proprement parler, énoncée dans la littérature, la littérature néo-institutionnelle a considéré que les entreprises de service public sont empreintes de ces deux archétypes de logiques (social / État et marché), et qu'elles constituent en ce sens des organisations dites « hybrides » (Mair et al., 2015 ; Jay, 2013 ; Battilana et Lee, 2014 ; Vickers et al, 2017).

Selon Battilana et Lee (2014), les organisations hybrides incorporent des attributs organisationnels qui correspondent à la fois à la poursuite d'une mission sociale et d'une performance commerciale. Résumant la littérature existante, Mair et ses collègues (2015) reconnaissent trois caractéristiques aux organisations hybrides : 1) l'implication de diverses parties prenantes qui exercent des pressions sur l'organisation en exprimant leurs attentes ; 2) la poursuite d'objectifs multiples et souvent contradictoires (l'accomplissement d'une mission sociale ainsi qu'une performance commerciale par l'entreprise) et 3) l'engagement dans des activités que l'on peut considérer incohérentes. Selon Ebrahim et ses collègues (2014), une organisation hybride, particulièrement si elle possède des statuts de société à but lucratif, se doit donc de rendre des comptes à la fois sur la valeur qu'elle crée pour les actionnaires, ainsi que sur la préservation de ce qui constitue sa mission sociale, et ainsi des valeurs qu'elle crée à destination du public.

Si les entreprises de service public ne sont pas l'objet d'un champ de littérature distinct, les entreprises publiques font elles l'objet d'études dédiées, portant sur les *State-owned Enterprises* (SOEs). Selon Grossi et ses collègues (2015), les SOEs recouvrent les sociétés dont le capital entier ou partiel est détenu par des municipalités, des gouvernements, des holdings elles-mêmes publiques. Or, ce courant a lui aussi attesté de l'existence de logiques duales au sein de ce type d'organisation. Ahraoni (1981) rend notamment compte du caractère hybride des objectifs poursuivis par les SOEs. Selon l'auteur, elles doivent d'un côté exercer les activités qui sont d'intérêt public ; de l'autre, poursuivre des objectifs d'ordre économique. Elles ont ainsi pour enjeu de « réconcilier » les attentes de flexibilité financière, et une responsabilité au regard des objectifs publics, qui ne sont pas nécessairement prescrits.

c. Des enjeux de complexité institutionnelle

Cette dualité des logiques peut être éventuellement être une source de complexité institutionnelle pour les organisations concernées. En effet, ces demandes plurielles constituent des pressions à la conformité, qui sont exercées par les différents référents institutionnels auxquels les organisations sont confrontées (Pache et Santos, 2010, p. 457). Selon Kodeih et Greenwood (2014) qui se réfèrent à Heimer (1999), les organisations font alors plus spécifiquement face à une complexité institutionnelle lorsque l'adoption d'une politique ou d'une pratique qui envoie un signal favorable à un public (un de ces référents institutionnels) peut simultanément envoyer un message irrespectueux à un autre public. Ainsi, l'enjeu est pour l'organisation de trouver un moyen de gagner et de maintenir une légitimité envers les référents institutionnels des différents ordres auxquels elle doit répondre, et atteindre ce que Kraatz et Block (2008) appellent une « légitimité pluraliste ».

Cette pression à répondre à des ordres institutionnels pluriels et parfois conflictuels peut nourrir des tensions au sein de l'organisation (Greenwood et al., 2011). Dans ce cas, les conflits qui naissent concernent la nature des buts que l'organisation se doit de poursuivre, ou bien les moyens à employer pour réaliser ces buts. Le degré de complexité institutionnel dont

l'organisation fait l'expérience dépend du nombre de logiques présentes, mais également du degré d'incompatibilité entre elles. Dans les organisations décrites par Ashforth and Reingen (2014), par exemple, une tension entre « idéalisme » et « pragmatisme » se manifeste à travers un conflit récurrent entre les idéaux de l'entreprise et la nécessité de produire des résultats en matière de profitabilité.

La littérature sur les logiques institutionnelles a ainsi cherché à identifier les diverses réponses que les organisations formulent dans leur gestion de l'hybridité et de la complexité institutionnelle. Nous aborderons notamment ces différentes stratégies lors de l'analyse de la mobilisation de la raison d'être par les entreprises de service public au sein de notre Partie III : un des enjeux de ces entreprises sera notamment d'utiliser ce nouvel outil pour dépasser les contraintes qui naissent de ce cadre institutionnel complexe dans lequel elles sont imbriquées.

*

A ce stade, nous retenons que la littérature décrit un caractère hybride de l'entreprise de service public, qui doit alors gérer une complexité institutionnelle : la possible incompatibilité entre les demandes qui lui sont faites par des référents institutionnels peut ainsi générer des tensions en son sein : elle est traversée à la fois par une logique « publique » ou d'État et par une logique de marché.

Comme nous allons le voir à travers la brève généalogie de La Poste que nous esquissons maintenant, cette hybridité provient de la construction de son cadre de gouvernance. Cependant, cette hybridité des logiques publique et privée a aussi historiquement masqué une autre réalité de l'entreprise de service public, qui a attrait à l'émergence d'un régime de renouvellement de ses compétences, que ces dernières soient de nature publique ou privée.

II. La recherche d'une autonomie de gestion nécessaires au développement des compétences de l'entreprise

Nous tentons de tracer ici la genèse de l'entreprise La Poste : nous montrons que le processus de construction d'un cadre de gouvernance a entériné la distinction entre le public et le privé ; mais celui-ci a aussi progressivement scindé, au sein de l'entreprise, ce qui relève du service rendu par La Poste, à un instant t, de ses capacités de création collective, qui supposent une régénération de ses compétences au cours du temps.

a. Les années 1920 : la recherche d'une autonomie de gestion ?

Après 1885, l'administration des postes (puis des PTT, appellation officielle depuis 1925) est « au hasard des combinaisons ministérielles, un ministère, un secrétariat ou un sous-secrétariat d'État, alors rattaché soit au ministère des Travaux Publics ou à celui du Commerce

et de l'Industrie » (Oger, 2000, p.11). C'est à la suite du travail mené par Fayol, en 1921, que son statut va être remis en question. Fayol s'était penché sur la gestion des PTT, dans le cadre d'une série d'études pour le secteur public réalisé au Centre d'Etudes Administratives (CEA) qu'il a lui-même fondé. De son fameux ouvrage « L'incapacité industrielle de l'État : les PTT », il a notamment été retenu que Fayol demandait une indépendance statutaire de ce ministère. Fayol n'était d'ailleurs par le premier à mener des réflexions ambitieuses sur une réforme statutaire du service des postes. Comme le montrent Leroux et Oger (1999), des élus avaient proposé de transformer la gestion en propre par une concession de 40 ans à un opérateur qui adopterait un statut de société anonyme, et dont le capital serait détenu par des acteurs publics.

Cependant, les raisonnements de Fayol s'ancrent dans son expérience en tant que dirigeant de la compagnie métallurgique, la Société de Commentry, Fourchambault et Decazeville. Comparant le fonctionnement des PTT de la compagnie industrielle dont il a assuré la direction, il regrette l'absence d'un « véritable » chef, c'est à dire « un chef capable de diriger » au sein de la gouvernance des PTT (Ibid., p. 27).

En effet, à cette époque, le chef des PTT est un sous-secrétaire d'État, qui se fait lui-même suppléer, pour les décisions administratives, par son chef de Cabinet. Or, ces deux postes sont occupés par des hommes politiques qui ne possèdent pas, selon Fayol, de *capacité* administrative. Il énumère alors les qualités que recouvre cette capacité : « la stabilité, la compétence professionnelle, la responsabilité, la liberté d'action » (Ibid., p. 28). Il fait donc ressortir le besoin d'une fonction dirigeante qui se distingue par sa connaissance du métier industriel et de ses compétences en gestion, alors absentes. Fayol émet le souhait d'une protection des PTT de jeux politiques qui animent les dirigeants à sa tête et qui entravent la bonne gestion de ces services. Selon lui, les services des PTT requièrent le respect de bonnes pratiques qui ne peuvent s'appliquer aux services de puissance publique. Il rejoint ainsi l'idée présentée par Hauriou d'une différenciation d'encadrement des actes de pure puissance publique, et ceux de gestion du service public (Chapitre 1). Cette autonomie de gestion, présentée par Fayol, n'est pas prévue par le cadre de droit juridique auquel sont soumis les administrations. Au-delà de l'indépendance statutaire, la question posée par Fayol est donc celle de la marge de manœuvre accordée à cette fonction dirigeante, nécessaire à la bonne conduite des activités dites industrielles, et des modalités d'encadrement du dirigeant qui assurent sa responsabilité.

Dans le cas des PTT, cette notion d'autonomie sera dans un premier temps abordée sous l'angle de la comptabilité. Fayol examine déjà en 1921 le projet de loi sur l'autonomie financière des PTT qui était alors discuté par les parlementaires. Il remarque que ce projet ne prévoit qu' « une seule énumération des dépenses » (Ibid., p. 67). Ainsi, il explique que cette réforme « ne peut se substituer » à un « programme d'action », qui ne se limite pas à la gestion budgétaire de l'activité. Le programme d'action qu'il recommande d'implémenter « définit à la fois le résultat visé, la ligne de conduite à suivre, les étapes à franchir, les moyens à employer ; c'est une sorte de tableau d'avenir où les événements prochains sont figurés avec une certaine netteté, selon l'idée qu'on s'en est faite, et où les événements lointains apparaissent de plus en plus vagues ; c'est la marche de l'entreprise prévue et préparée pour un certain temps » (Ibid., p. 94-95). Fayol

va jusqu'à affirmer que « s'il [le programme d'action] était en usage, il rendrait le projet de loi inutile » (Ibid., p. 67).

Cependant, il semble que les recommandations de Fayol ne seront pas entendues. En 1923, c'est une autonomie seulement *budgétaire* qui est accordée aux PTT, à travers la création du budget annexe des PTT. Ce budget est censé être établi en fonction de la réalité de l'exploitation commerciale du service (Musso, 1994). Par la suite, il semble que l'autonomie de gestion ait toujours été comprise comme une préconisation d'autonomie purement financière. Ainsi, le rapport Chevalier de 1984 demande notamment l'accroissement de la marge de manœuvre financière des dirigeants, et regrette que sa gestion soit encore plus politique que technique. Surtout, seront dénoncées les insuffisances du système du budget annexe. Pour Oger (2000), cette mesure n'aurait pas permis d'accorder une réelle indépendance, une « liberté d'agir », aux dirigeants de l'administration des PTT. Celui-ci ne permet pas, selon le rapport de 1989, l'exercice d'une réelle responsabilité des dirigeants. Mais cette absence de responsabilité est attribuée à une impossible clarté des comptes, ainsi qu'à des relations floues entre les comptes des PTT et le budget général de l'État. Notons que Fayol avait lui définit le besoin d'une double responsabilité de la part du dirigeant des PTT : financière et *morale.* Sans fournir de définition précise de la responsabilité morale (il en convient lui-même), il indique que celle-ci renvoie au savoir, à l'expérience, au don du commandement et « prend sa source dans le sentiment de devoir » du dirigeant (Ibid., p.39-40). Nous retenons ici qu'il existe une autre forme de responsabilité, non réductible à la gestion des comptes financiers de l'entreprise, qui demeure à être investiguée.

Dans les années 1980, ce seront donc des requêtes d'autonomie toujours budgétaire et financière qui gagneront de l'importance, avec l'anticipation d'une libéralisation des services publics. Elles seront considérées comme essentielles pour affronter la future concurrence sur ses marchés – à travers l'évolution du droit européen. Ainsi, les motifs principaux du changement de statut de 1991 sont bien la contestation d'une organisation bureaucratique, qui ne permet pas de s'adapter à ces évolutions ; mais également un besoin d'investissement financier supplémentaire, qui est entravé à l'époque par des prélèvements par l'État sur le budget des PTT au profit du budget général, qui dessert ainsi les capacités financières propres à La Poste (Barreau, 1995).

Cette autonomie de gestion – gestion financière – est alors accordée pour répondre à un environnement institutionnel changeant, qui fait naître un ordre économique nouveau. Il est attendu que la création du statut de l'EPIC donne lieu à des stratégies typiques d'un acteur économique privé. On envisage ainsi la création d'une entité dont les activités dépassent la conduite de la mission de service public telle qu'elle est définie légalement. Si on assiste ainsi à un début de « détachement » de l'opérateur de service public de l'État lui-même, et de l'administration, il semble que c'est toujours sous l'angle du rentable / non-rentable qu'est abordée sa construction : l'autonomie financière est ici revendiquée pour que l'entreprise « économique » conduise des activités à vocation rentable (Leroux, 2002). A travers ce discours, on différencie fondamentalement les activités qui relèvent du service public, a priori non-rentables,

des activités à vocation commerciale, et dont le développement avait déjà été entrepris par l'administration des PTT.

Cependant, il nous semble que cette recherche d'autonomie par Fayol peut signifier, au-delà du caractère « économique » des activités conduites, le besoin de tenir compte de l'émergence de capacités de gestion à part entière, qui ne sont pas prévues par le cadre de la gestion wébérienne de l'administration. Ces capacités requièrent particulièrement une latitude d'action accordée à un dirigeant qui ne serait pas soumis à des influences politiques et qui disposerait de compétences de gestion propres à *l'entreprise*, entendue ici comme un dispositif de création collective. En effet, comme nous allons le voir, au sein même de l'administration, la Poste va conduire des diversifications de ses activités, qui attestent incontestablement d'une dynamique d'enrichissement de ses compétences, sans que ce phénomène ne soit appréhendé par les cadres de gouvernance de l'entreprise.

b. Une diversification des activités qui précède le passage au droit privé, source d'apprentissages

En effet, il nous semble que ce sont les capacités de création collective de l'entreprise qui l'invitent à explorer de nouveaux champs et à se diversifier, avant même l'arrivée de la régulation européenne. Ainsi, au sein de l'administration même, il est question de susciter les diversifications, qui sont le lieu d'apprentissages pour l'entreprise. A travers la conduite d'apprentissages en dehors de l'exercice du service public, ne se joue pas seulement une question de santé financière de l'entité publique. Il s'agit aussi de continuer à valoriser ses compétences et à les renouveler, les nouvelles compétences pouvant alors également servir la mission de service public elle-même.

<u>La création d'offres commerciales, sources d'apprentissages</u>

Ainsi, dès les années 1960, l'administration entreprend la création de filiales. Selon André Darrigrand, ancien Président de La Poste, ceci lui permettait d'« échapper » au statut d'administration, et d'investir à l'étranger. La création des filiales Somepost et Sofrepost marque ainsi le début d'une génération de nouvelles activités à part entière. SofiPost, holding de filiales (au nombre de 13 en 1995), de La Poste, est créée pour accueillir toutes les activités qui ne recouvrent pas l'exécution de la mission de service public (Darrigrand et Pélissier, 1998).

Or, il apparaît que ces diversifications ne sont pas menées selon un raisonnement d'opportunisme économique, qui viserait à se développer sur des marchés purement en raison d'une rentabilité espérée. Par exemple, selon Darrigrand et Pélissier (1998), cette expansion sur ces marchés annexes permet, en retour, une meilleure connaissance des clients du service public : elle permet de sonder leurs éventuels besoins futurs, et de contrôler des dimensions de l'activité courrier, par exemple à travers Dynapost, filiale dédiée au traitement spécialisé du courrier dans les entreprises. Elle permet également la diversification des savoir-faire et le partage des risques avec partenaires tels que la Caisse des Dépôts, Air France, sur des activités de

transport qui peuvent être bénéfiques à des activités logistiques commerciales, mais également au service postal lui-même. Par exemple, en 1991, La Poste crée avec Air France la joint-venture Société d'exploitation aéropostale (SEA), qui est lui permet de maîtriser un élément clé du traitement du courrier. Enfin, Darrigrand et Pélissier font l'hypothèse que la multiplication d'activités de La Poste peut drainer du nouveau trafic courrier vers La Poste, en attirant de nouveaux clients sur ses activités traditionnelles.

A travers ces exemples, Darrigrand et Pélissier démontrent une certaine porosité de la gestion des services publics et services commerciaux. Il indique en effet que des transferts de connaissances entre secteur privé et secteur public permettent de revoir certaines propriétés du service public, d'améliorer son efficacité. De la même façon, on peut faire l'hypothèse que les connaissances ayant nourri les raisonnements de conception des services créés par les filiales de La Poste n'ont pas été produites ad hoc, mais proviennent bien de l'activité traditionnelle de service public. Ainsi, si d'un point de vue juridique et comptable, les activités à vocation rentable et à vocation publique sont bien distinguées, du point de vue des dynamiques de *l'entreprise*, adopté ici par Darrigrand et Pélissier, l'imperméabilité entre ces deux types de services n'est pas effective.

Cependant, le raisonnement qui est en partie avancé par les observateurs de La Poste eux-mêmes pour justifier cette double activité, sociale et commerciale, est de nature économique. Dans le rapport Larcher de 1999, il est affirmé que « La Poste a un rôle de banque sociale à jouer. [...] Pour l'assumer pleinement, il faut lui donner les moyens d'aller sur le marché pour compenser cette responsabilité, source de déficit » (propos de Pierre Herisson, Vice-Président de l'AMF, rapportés p.49). Des pistes d'exploration de nouveaux marchés sont identifiées : le commerce électronique, internet, marché du fret express. Dans le Rapport Larcher 2003, il est question encore une fois de la compensation des missions des services publics par une activité sur des marchés commerciaux. Le rapporteur assure ainsi que la « seule la performance économique de La Poste conditionne la pérennité et la qualité de l'exercice des missions de service qu'elle assume » (Ibid., p. 161).

<u>Le problème de la séparation des activités de service public et activités commerciales</u>

Les deux types d'activités, sont alors juridiquement séparés et semblent a priori décorrélés. L'hybridité des activités s'est d'ailleurs incarnée dans le statut juridique des entités accueillant les différents services ; et l'on mentionne les parts de chiffre d'affaires attribuables au service public d'un côté, et des activités commerciales de l'autre. En 1995, 75% du chiffre d'affaires de La Poste est issu de son activité courrier et de ses services réservés, et 25% de la concurrence. Il semble que la représentation théorique économique du service public, opposant activités sociales et commerciales, s'est donc incarnée, dans un premier temps, dans l'organisation et dans le discours même de La Poste. On considère que les activités nouvelles et rentables consistent simplement à valoriser les actifs et compétences de l'administration en explorant des opportunités de marché.

Par ailleurs, nous allons voir que le cadre de régulation va engendrer des définitions de plus en plus précises des missions de service public, et une distinction comptable ferme des activités de service public et commerciales conduites par l'entreprise – appréhendée alors comme un opérateur de service public, afin de garantir une concurrence loyale sur les marchés considérés comme non-défaillants. Dans un premier temps, ce raisonnement économique va venir contraindre la Poste dans ses efforts de diversification. Les normes de concurrence se durcissant, la diversification de la Poste sur des marchés pouvant être considérés comme concurrentiels – où il n'existerait pas, a priori, de défaillance de l'initiative privée – s'est compliquée. A titre d'exemple, selon Milet (2006), la diversification des offres bancaires de la part de l'administration des PTT avait fait l'objet de plusieurs demandes auprès de la tutelle ministérielle. Toutefois, celle-ci s'était montrée timide à accorder l'autorisation d'expansion sur les marchés bancaires, en raison des remontrances des professionnels du secteur, représentés par l'Association Française des Banques, au regard de l'exercice de l'administration du métier bancaire. Le rapport rédigé par Yves Ullmo, secrétaire général du Conseil national du crédit, en 1991, portant sur l'avenir des services financiers de La Poste, déconseille la création de nouvelles offres dans ce domaine. En effet, selon celui-ci, cette autorisation créerait les conditions d'une concurrence faussée entre La Poste et les banques (notamment en raison de son réseau de 17000 guichets et de la possibilité pour elle d'accorder des crédits sans détenir d'épargne)[7].

C'est notamment pour surmonter ces peurs de concurrence déloyale qui sous-tendent le passage progressif au droit privé de l'entité La Poste – qui deviendra alors un opérateur de service public – et la circonscription de plus en plus précise des missions qui lui incombent. Or, comme nous allons le voir, cette structuration de l'entreprise de service public ne va pas seulement conduire à la considérer comme un hybride où sont menées des activités commerciales et de service public. En effet, cette construction de la mission de service public – comme pouvant faire l'objet d'un cahier des charges – va mener à une séparation, au sein de l'entreprise de service public, de ce qui relève du connu (l'exécution de la mission légale) et de l'inconnu (la conduite d'apprentissages, non-encadrée).

III. Le passage au droit privé : l'entérinement de la mission comme un service public donné

Comme nous allons le voir, le cadre de gouvernance va assimiler le rôle « de service public » de la nouvelle entité au respect d'un cahier des charges, défini légalement. Dans cette

[7] Voir l'article de Régis Marti dans Les Echos : https://www.lesechos.fr/1991/09/le-rapport-ullmo-deconseille-lextension-des-services-financiers-de-la-poste-952717 (dernière consultation : 27 juillet 2021)

construction, il ne sera pas question du sens à donner au développement du potentiel de l'entreprise, en dehors de ce cahier des charges : on considère que la direction des explorations est principalement donnée par le caractère « commercial » ou de droit privé de la nouvelle entité.

a. L'indépendance statutaire : la mission de service public comme la délégation d'un service connu

Avec la création de l'EPIC (Établissement Public Industriel ou Commercial) et l'indépendance statutaire, est perçu un risque de perdre de vue la mission d'intérêt général, qui est notamment exprimé par les parlementaires. Il y aurait donc « un équilibre à trouver entre l'opérateur de service universel et la concurrence » (Rapport Larcher de 2003, p.160). Les élus expriment la peur d'un « totalitarisme » concurrentiel qui serait promu par une régulation excessivement asymétrique, qui ne reconnaîtrait pas les besoins de bien-être social. Selon eux, l'enjeu est donc d' « organiser le marché de manière équitable » (p.162).

Au niveau européen cependant, l'objectif est pour les autorités de garantir des conditions optimales de concurrence. L'appareillage d'un cadre de réglementation européenne a exercé de nouvelles contraintes à la fois sur l'État français et les entreprises qui sont dotées de missions de service public. L'État français a dû justifier le financement accordé à La Poste et donc la légitimité des missions de service public confiées à l'entreprise. Si le service postal de distribution de courrier est reconnu de façon unanime par l'Union, les autres missions confiés à La Poste ont dû faire l'objet d'une démonstration leur caractère nécessaire et non-rentable. Le raisonnement présenté est celui de la production des « externalités positives », concept économique présenté au Chapitre 2. Selon Borsenberger[8] l'accessibilité des services postaux augmenterait, par exemple, l'attractivité de certaines zones géographiques. L'accessibilité des services bancaires, quant à eux, permettrait de fluidifier des échanges sur les marchés économiques. Ainsi, une autorisation de la Commission Européenne est par exemple délivrée le 26 mai 2014, qui reconnaît que la mission d'aménagement du territoire confiée au Groupe La Poste constitue un Service d'Intérêt Économique Général. Toutefois, les coûts nets évités de ces missions font l'objet d'une « sous-compensation » par l'État, afin d'inciter à l'efficience, notamment à travers les points de contacts partenariaux. Cette régulation invitant à l'efficience est en réalité devenue commune à l'ensemble des services publics, avec la diffusion des théories économiques, comme détaillé au chapitre 2.

---

[8] Entretien avec Claire Borsenberger, responsable du département doctrine et modélisation à la direction de la régulation du Groupe La Poste, 7 août 2018.

La dimension légale des missions de service public : une logique de service donné

Selon Le Jan (2016), avec le droit européen, si les missions traditionnelles liées à l'activité postale ont été maintenues, il y a eu un besoin de les définir clairement, et de les « entourer de garanties légales précises ». Les contours du service universel postal sont eux adoptés au niveau européen. Mais les autres missions de service public confiées à La Poste ne sont pas considérées comme obligatoires par la Commission Européenne, et leurs propriétés ainsi que leurs modalités d'exécution et le montant de leur compensation font l'objet d'une négociation entre l'État français et La Poste.

A l'occasion de l'adoption du statut d'EPIC par La Poste, les missions de service public ont donc été définies par la loi. L'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 modifiée par la loi du 9 février 2010 (relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom) définit les quatre missions de service public de la façon suivante :

1) Le service universel postal : offrir à chaque entreprise et chaque personne physique un accès facile aux services postaux, avec une qualité déterminée, sur l'ensemble du territoire. Le service garantit en outre une collecte et une distribution 6J/7, à des tarifs abordables et régulés par l'ARCEP. S'agissant du courrier postal, l'arrêt Corbeau (19 mai 1993) retient la distribution en tous points du territoire, à des conditions de tarifs et de qualité uniformes, sans égard aux degrés de rentabilité (Delion, 2007).

2) Le transport et la distribution de la presse : dans le cadre d'un contrat tripartite conclu avec l'État et les syndicats des éditeurs de presse, il s'agit de faire bénéficier les éditeurs de presse de tarifs postaux privilégiés pour une prestation de transport et de distribution de haute qualité et contrôlée. Grâce à ce service, chaque lecteur peut ainsi recevoir à son domicile, sur tout le territoire, les titres de presse auxquels il est abonné.

3) L'accessibilité bancaire : assurer la mise à disposition de toute la population, sans aucune restriction, de certains services de base (prestation de domiciliation des revenus, de retrait d'argent liquide et d'émission de titres de paiement).

4) La contribution à l'aménagement et au développement du territoire : maintenir sur l'ensemble des territoires, y compris dans les zones les moins denses, un niveau élevé d'accessibilité aux services postaux

La construction d'un cadre à même de garantir le maintien de la mission de service public : le contrat et le cahier des charges

Cependant, l'encadrement des missions de service public ne se limite pas à leur définition légale. Selon Barreau, l'enjeu était de construire un cadre de gouvernance « sur mesure » à même de garantir la continuité de l'appartenance au secteur public de cette nouvelle entité, ainsi que le

maintien du contrôle de l'État sur la réalisation des missions de service public. Après l'élaboration d'une loi, il y a eu des décrets d'application et l'ébauche des cahiers des charges qui viendront encadrer l'exécution des missions de service public attribuées à l'EPIC. Ainsi, le premier chapitre de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 indique par exemple que La Poste doit « assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public du courrier sous toutes ses formes, ainsi que celui du transport et de la distribution de la presse » ; elle renvoie également à un cahier des charges qui énonce des conditions auxquelles doivent répondre la réalisation des services publics par l'entreprise, telles qu'une égalité de traitement des usagers, ou le respect d'indicateurs de qualité du service.

Pour compléter le cadre de droit nouveau adossé à ces transformations, on choisit d'avoir recours à la formalisation de contrats de plan. Celui-ci vise à piloter plus étroitement l'évolution des modalités d'exécution des missions. L'enjeu du contrat est ainsi d'aboutir à une plus grande visibilité de la gestion, notamment financière, de ses missions. En 1989, le rapport Chevalier indique les principes indispensables à l'établissement d'un véritable contrat de plan : 1) la clarté des obligations attribuées à La Poste ; 2) l'autonomie de gestion, qu'il présente comme le « fondement d'une véritable relation contractuelle entre La Poste et les pouvoirs publics » (p.117) ; 3) le retour à l'équilibre de gestion [financière].

L'arrivée du droit européen a renforcé la dimension contractuelle du service public postal (Le Jan, 2016), qui permet a priori une plus grande marge de manœuvre de la nouvelle entité en matière de construction de sa stratégie, et de la gestion de ses investissements. Toutefois, celle-ci n'a été accordée qu'en contrepartie d'une plus grande circonscription du contenu et des modalités des missions de service public. Ces évolutions viennent entériner la représentation du service public comme un cahier des charges qui lie l'État à un opérateur économique indépendant.

<u>Un suivi des missions de service public qui n'offre pas de direction pour l'entreprise de service public</u>

Chacun de ces contrats de plan, toutefois, ne se contente pas de rappeler et de spécifier les obligations de l'entreprise au regard de la mission de service public. En effet, il y est fait état d'un développement de l'offre et des compétences de l'entreprise, au-delà du service public, sans que la mission de service public ne vienne offrir de cadre ou d'orientation de cette stratégie.

Dans les contrats de 1991 et de 1995, ces orientations se réduisent à un article indiquant des objectifs de développement, qui invitent l'entreprise à veiller à l' « amélioration de ses activités de service public » mais aussi à accroître son effort commercial sur les marchés concurrentiels. Dans le contrat de 1998, des indications quelques peu plus précises sont introduites : l'ambition de La Poste serait d'intégrer les nouvelles technologies de l'information pour devenir un des premiers groupes français en matière d'offres de services intégrés (Ibid., p. 26). Pour ce faire, l'entreprise a la mission d'accroître ses efforts de recherche et développement (Ibid., p.27). Dans le contrat de 2003, et toujours face à la transition numérique, le besoin de l'entreprise de

renouvellement son portefeuille de services est clairement établi : la stratégie consisterait à « demeurer l'opérateur de référence de l'intermédiation des échanges » (Ibid., p.11). Il est aussi dorénavant question d'un engagement responsable au-delà du respect du cahier des charges, sous la forme d'une implication dans le développement durable.

Dans le contrat de 2008, il est cette fois-ci question d'un plan stratégique à part entière, qui affirme l'ambition de La Poste de se transformer en un groupe de services, et qui décline des actions clés par métiers (colis, courrier, banque postale…), notamment en matière de politique de diversification. Ainsi, à partir de cette date, si une « cohérence » entre le contrat de service public et le plan stratégique est affirmée, les deux objets – les missions de service public et stratégie globale de l'entreprise – sont traitées de façon décorrélée. Il semble que le cadre de la négociation du contrat ne soit pas le lieu de discussion du développement des capacités de l'entreprise. Plutôt, il apparaît que le plan stratégique est construit isolément des obligations de service public. Le conseil d'administration vient donc approuver deux documents distincts, plan stratégique et contrat de plan de manière indépendante.

b. Le potentiel de l'entreprise demeure au cœur des missions relatives au service universel postal

Comme évoqué précédemment, un des motifs de l'adoption du statut d'EPIC en 1991 est l'anticipation d'une libéralisation des marchés autrefois réservés, dont le marché postal, décidée au niveau européen. En 1997, une directive européenne fixe les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux, et annonce son ouverture à la concurrence pour 2009. L'objectif est d'assurer un cadre concurrentiel loyal qui empêche les subventions croisées. Or, cette libéralisation s'est accompagnée de la création d'un cadre de gouvernance à même d'assurer le respect des règles de concurrence dont l'Union se fait garante, et qui façonne le champ de contraintes de l'entreprise aujourd'hui.

Tout d'abord, cette libéralisation ne signifie pas la suppression de la mission de service public postal. D'un point de vue économique, il est attendu de la mise en concurrence produise des effets positifs, tels qu'un accroissement de l'innovation ou une pression à la baisse des coûts et soit ainsi source d'efficacité. Mais il reste que selon les économistes, « les notions de Service Public ou de Service Universel comportent des préoccupations d'équité ou de redistribution auxquelles le marché seul ne peut répondre » (Laffont et Tirole, 2004). Ainsi, l'Union Européenne continue de reconnaître le caractère défaillant du marché des services postaux, et autorise par exemple que la péréquation géographique de ce service soit maintenue au sein des États européens, et qu'elle fasse l'objet de mécanismes de solidarité. Elle définit plus précisément les contours d'un service universel postal, partagés par l'ensemble des membres de l'Union : le concept s'appuie sur les théories économiques et désigne des services par lesquels s'effectue une redistribution des richesses, fondée sur des « transferts en nature » et des « prix subventionnés ».

Dans un premier temps, les textes européens fournissent un cadre réglementaire qui contraint les États mais leur laisse une marge de manœuvre, en offrant une définition minimale des obligations de Service Universel. Si dans un premier temps le choix est laissé aux États d'une libéralisation complète de ce marché, la libéralisation complète finit par s'imposer (Cremer et al, 2004) : de 1997 à 2012, un ensemble de directives sont votées afin de poursuivre l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté. En France le terme de service universel a été retenu depuis 1999 et correspond à une sous-catégorie de ce qui peut être entendu par service public : il couvre notamment les principes de péréquation tarifaire, la présence postale, distribution à perte de la presse. Il prévoit ainsi les financements les plus larges autorisés par cette directive (CSSPPT, Sénat, Principales évolutions de la Poste et du secteur postal de novembre 1997 à juin 1999). Certains ont pu craindre que le remplacement de la notion de service public par celle de service universel constitue un « nivellement par le bas » (Debène et Raymundie, 1996), il constitue une « contrepartie » de la libéralisation des services et n'est pas synonyme, pour Tourbe (2004), d'un abandon de politiques ambitieuses de service public.

Ces avancées doivent par ailleurs s'accompagner de la création d'un cadre institutionnel qui garantisse la concurrence loyale en France. Le rapport Larcher de 2003 intitulé « La Poste, opérateur de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen », indique que l'État se doit de clarifier les règles concurrentielles et rapprocher les conditions d'exploitation de La Poste de celles de ses potentiels compétiteurs.

La création d'un régulateur : un État qui ne peut être propriétaire et régulateur, juge et partie

La première étape est celle de la création d'un régulateur. En effet, la directive de 1997 indique que la fonction de régulateur est incompatible avec la fonction de « propriétaire » des sociétés, car il est considéré qu'en tant qu'actionnaire, l'État peut influencer la gestion des entreprises. L'État doit donc déléguer cette fonction de régulation et crée l'ART (l'Autorité de régulation des Télécoms) en 1997 - d'abord seulement dans le domaine des télécommunications, et qui deviendra par la suite l'ARTP (l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes). La mission de cette autorité nationale de régulation est celle décrite par la directive européenne du 10 juin 2002 : c'est l'accompagnement de l'ouverture à la concurrence des secteurs des postes et des télécommunications, dans le but de faire naître de nouveaux opérateurs sur ces marchés.

En 2005, le Parlement français vote une nouvelle loi qui vient notamment définir les modalités de régulation du secteur postal, et limiter davantage le secteur réservé de La Poste. Celle loi adapte des directives européennes et fixe la limite de ces secteurs d'envoi de correspondance pour les plis en dessous de 100 g et, à partir de 2006, pour les plis de moins de 50g. L'autorité de régulation, renommée l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) peut alors délivrer des autorisations aux nouveaux acteurs qui souhaiteraient opérer sur ce marché.

La libéralisation complète du courrier a par la suite été rendue effective en janvier 2011. L'ouverture totale du marché signe la fin du monopole postal, monopole qui avait été voté en 1901 et réaffirmé par le Code des Postes en 1952. Notons que dans le domaine bancaire également, La Poste perdra le monopole du livret d'épargne national. En 2007 en effet, la Commission Européenne impose à la France d'ouvrir à la concurrence la commercialisation du livret A ; en 2009, tout bancassureur présent sur le sol français est dorénavant autorisé à proposer le Livret A à ses clients.

L'ARCEP devient une partie prenante déterminante de l'entreprise de service public. C'est à travers elle que va s'incarner la dualité des activités menées par La Poste. Cet acteur a en effet la charge d'assurer une distinction nette entre les activités concurrentielles et celles qui correspondent à l'exécution de missions de service public – car en effet, la libéralisation du marché du courrier ne signe pas la fin de ce service. Toutefois, la définition du service public postal et son mode de gouvernance sera soumis à modification.

Malgré son statut de simple « opérateur », La Poste joue un rôle central dans la gestion du fonds de péréquation

La libéralisation totale du marché postal ne signifie pas la suppression du service universel postal tel qu'il est défini par l'Union Européenne, et dont il faut garantir les conditions d'exécution. Pour cela, les régulateurs européens proposent un système de *play or pay*, pensé par les acteurs du secteur des télécommunications américain. Selon Comandini et Lettieri (2001), ce système correspond à la mise en place d'un tarif d'accès au marché d'un certain bien ou service pour tous les compétiteurs. L'objectif est de permettre des entrées efficientes sur celui-ci, tout en imposant une obligation partagée à ces opérateurs. Les firmes qui souhaitent opérer sur ce marché, et notamment sur ses zones rentables, ont alors le choix entre 1) abandonner la sélection de leurs consommateurs (discriminés sur leur rentabilité) et offrir le service sur l'ensemble du territoire (y compris les zones non-rentables), ou bien 2) payer pour se libérer de cette obligation, en contribuant à un fonds commun. Ce système permet ainsi de compenser la perte de la rente de monopole précédemment perçue par l'unique opérateur en charge du marché postal.

En France, particulièrement, la libéralisation représentait a priori une menace sur le service public, concept entériné juridiquement et où « le service public légitime le monopole postal, toute atteinte au monopole postal est une atteinte au service public » (Langlois-Thiel, 2014). Pour le service universel postal français, il a finalement été suggéré de créer un fonds de compensation, alimenté par l'ensemble des opérateurs postaux. La logique présentée était la suivante : les acteurs qui souhaiteraient opérer sur les zones rentables du marché du courrier devraient alors cotiser à ce fonds pour financer l'exercice de l'activité par un opérateur (ici La Poste) sur les zones non-rentables. Cependant, La Poste étant pratiquement le seul opérateur de services de courrier en France (détenant 99% des parts de marché), elle ne souhaite pas l'activation de ce fonds, car, si c'était le cas, elle se compenserait elle-même (avis de la CSNP du 25 juillet 2019). A la place de ce fonds, la loi du 20 mai 2005 crée un fonds postal national de péréquation territoriale qui est alimenté par un abattement de taxes locales de La Poste (dénommé « fonds de péréquation »).

La gestion de ce fonds vise en réalité à spécifier les obligations de l'opérateur au regard du service universel postal, notamment en matière d'aménagement du territoire. Les ressources de ce fonds correspondent au coût du maillage territorial qui est effectué par l'ARCEP. La création du fonds a aussi nécessité un système de gouvernance ad hoc, incluant d'autres acteurs que La Poste et l'État, comme nous le détaillerons au Chapitre 6 (§II.b).

De cette façon, l'entreprise La Poste, se trouve, malgré les mesures de régulation qui visent à en faire un acteur économique parmi d'autres – à travers la mise en concurrence – toujours chargée de l'obligation d'assurer le service public (service universel) postal. Encore au centre des problématiques qui visent l'aménagement du territoire, elle semble être l'acteur possédant les capacités les plus pertinentes au regard de l'animation des échanges entre parties prenantes portant sur cet enjeu.

Le passage en société anonyme : un objet social qui scinde le service public connu de la création de nouvelles activités

L'année 2006 marque la création d'un établissement de crédit à part entière, La Banque Postale. L'argument mobilisé pour expliquer cette création est celui d'une amélioration des performances économiques du groupe (Milet, 2006). L'extension des services bancaires est alors considérée comme essentielle pour permettre à l'entreprise de survivre financièrement. Plus précisément, le rôle de guichet social, mentionné par Milet et décrit par Gadrey et al. (1998), représente des coûts non couverts par les subventions publiques pour l'entreprise, que ces nouvelles offres permettraient de compenser.

Avec la loi du 9 février 2010, La Poste adopte des statuts de Société Anonyme. Ce changement avait été demandé par les instances de la régulation européennes, suite à une décision de la Cour de justice de l'Union qui considérait que le statut d'EPIC était contraire aux règles de libre marché de l'Union, car il « assurait une garantie implicite et illimitée de l'État français, alors assimilable à une aide d'État » (Conseil d'État).

L'adoption de ce statut de société anonyme (SA) est ainsi le résultat de l'évolution des normes institutionnelles adoptées au niveau européen. Comme le suggère la littérature néo-institutionnelle, ce statut de SA, à but lucratif, est lui-même un gage de légitimité auprès des acteurs qui requièrent une logique de marché. Il peut être supposé que ce statut entérine la primauté de cette logique au sein de l'entreprise La Poste – et un désengagement de ses

missions de service public. C'est d'ailleurs une inquiétude soulevée à l'époque par des syndicats et certains partis politiques[9].

Ce changement produit donc un entérinement de la soumission de l'entreprise aux règles de droit privé, et notamment les règles commerciales et de la concurrence. Cependant, comme lors du passage au statut d'EPIC de 1991, La Poste offre des gages du maintien d'une certaine forme de responsabilité, toujours en matière de service public, en contrepartie de cette indépendance. Tout d'abord, les statuts de la société mentionnent dans leur objet social la réalisation des quatre missions de service public définies dans la loi du 2 juillet 1990 et qui sont donc considérées comme constitutives de la société. Dans le cadre de la mission d'aménagement du territoire, elle s'engage en 2010 à maintenir la substance de son maillage territorial, en se donnant pour obligation de conserver 17 000 de ses points de contacts à sur le territoire français : ceci constitue une nouvelle promesse, au-delà des modalités historiques de sa mission de présence postale, censée attester de l'attachement de l'entreprise au maintien de son réseau.

Ainsi, l'objet social mentionne de façon décorrélée les missions de service public, définies selon un cahier des charges et les « autres activités » : ces dernières sont conduites en dehors de ses missions de service public et sont considérées être d'ordre commercial. Celles-ci sont listées au sein de l'objet social, sans que les mécanismes d'exploration qui sous-tendent l'accumulation de domaines d'activités ne se soient explicités par le cadre de gouvernance de la société.

*

En conclusion, nous assistons à ce moment de l'histoire de La Poste à la création d'un cadre de gouvernance qui différencie les enjeux économiques des enjeux de service public, sans toutefois fournir d'orientation précise pour le développement des capacités de l'entreprise.

Nous avons montré que l'évolution du cadre réglementaire de l'entreprise de service, façonné notamment par le droit européen, avait permis à la fin du 20ème siècle une plus grande autonomie de gestion des dirigeants de La Poste. Toutefois, cette autonomie – budgétaire, financière puis statutaire – s'est accompagné d'une hybridation du caractère de cette nouvelle entreprise, selon le mécanisme suivant : 1) La mission de service public a été circonscrite à un service donné, connu et descriptible dans la loi ou dans le contrat. Son exécution se réalise selon

[9] Voir l'article d'Anne Michel dans le journal Le Monde : https://www.lemonde.fr/economie/article/2010/03/01/la-poste-est-officiellement-devenue-une-societe-anonyme_1312828_3234.html (dernière consultation : 21 juillet 2021)

des modalités précises, prévues par la loi, puis par un cahier des charges au cœur de la nouvelle relation contractuelle entre l'État et l'entité La Poste ; 2) Toute activité développée par l'administration française en dehors des obligations de service public a été considérée comme relevant du marché, de la sphère du privé, dans une logique purement commerciale.

L'entreprise La Poste se doit de continuer à réaliser ses missions légales et contractuelles, tel un opérateur de service public ; mais il est indéniable que son autonomie fait naître des enjeux qui lui sont propres, notamment celui du développement de ses propres capacités. Ces enjeux d'apprentissage ont dans un premier temps été appréhendés sous l'angle de la soutenabilité économique : ainsi, cette entité à part entière, née juridiquement en 1991, et sur laquelle se penchent les parlementaires, a d'abord été comprise comme un acteur purement économique, devant mener des stratégies commerciales pour obtenir des niveaux de profitabilité à même de compenser les coûts liés à ses obligations de service public. Ainsi, depuis la consécration des doctrines économiques de la régulation, La Poste adopte progressivement les attributs d'une entreprise privée « comme les autres », en se dotant par exemple du statut de société anonyme en 2010, et s'octroyant en ce sens d'une nouvelle indépendance par rapport à l'État.

Pour autant, les efforts dont La Poste fait preuve pour renouveler ses compétences ne semblent pas, eux, être encadrés par la gouvernance de l'entreprise de service public. Nous soutenons alors que cette absence d'intégration des capacités de développement des activités de l'entreprise, et de leur qualification au-delà de leur caractère commercial, fait naître une nouvelle hybridité des logiques au sein de l'entreprise de service public.

IV. D'une hybridité à l'autre : un schisme entre les activités connues et à concevoir

Nous explicitons ici l'existence d'une double hybridité de logiques au sein de l'entreprise La Poste. Premièrement, ce cadre génère une dualité des attentes (des logiques) qui pèsent sur l'entreprise, et qui façonne le cadre cognitif de ses membres, sans que le contenu des logiques ne soit fixe dans le temps. Deuxièmement, en séparant les missions de service public des activités dites commerciale, une autre hybridité a été introduite au sein de l'entreprise de service public : on pense d'un côté ce qui relève du cahier des charges, les obligations inscrites dans le contrat de plan, qui peuvent faire l'objet d'un contrôle comptable et précis. De l'autre, les activités qui relèvent de l'exploration ne font pas l'objet d'un cadre de gouvernance dédié.

a. L'hybridité classique qui oppose la responsabilité de service public et la recherche de rentabilité, aux contours indistincts

Au-delà de l'hybridité de ses activités, à vocation rentable ou non-rentable, l'entreprise doit aujourd'hui faire face à des attentes institutionnelles qui dépassent son cadre de gouvernance formel. En effet, il semble qu'il existe des logiques institutionnelles « publique » et « commerciale » (de marché) qui traversent les membres de l'organisation, dans la mesure où

ceux-ci intègrent dans leur cadre de raisonnement des représentations données de leur métier, ou bien des propriétés d'un service qu'il leur faut concevoir, selon ces deux logiques. Toutefois, le contenu de ces deux logiques semble être réinterprété au cours du temps.

Une logique « publique » au-delà des activités de service public et aux lignes mouvantes

Tout d'abord, le cadre des logiques institutionnelles invite à nous pencher sur les pressions qui s'exercent sur l'entreprise, au-delà de ses obligations contractuelles, envers l'État, ou réglementaires, envers le régulateur l'ARCEP. Les logiques institutionnelles se distinguent des attentes explicites que ces acteurs pourraient exprimer envers La Poste. En effet, elles correspondent à des prescriptions du comportement des membres de l'entreprise, qui interprètent, dans leur activité quotidienne, les situations auxquelles ils sont confrontés en fonction de leur représentation de la dimension publique – la poursuite d'un intérêt général – ou la dimension privée – la poursuite d'intérêt économique – de leur entreprise.

Vezinat (2010) illustre de façon très précise la façon dont les acteurs opérationnels de La Poste sont confrontés à des prescriptions de leur action qui sont contradictoires. Elle mentionne une logique de marché et une logique de service public qui se font concurrence lorsque des conseillers bancaires de La Poste doivent faire face à des situations particulières. Ceux-ci sont conscients que leur travail revêt une dimension économique, en ce qu'il consiste à optimiser leur vente de produits bancaires. Cependant, lorsqu'ils rencontrent des populations particulièrement fragiles, telles que des personnes recevant un revenu minimal ou bien des immigrants sans statut légal, ils ne peuvent se résoudre à adopter un comportement de vente « à tout prix ». Ils sont davantage enclins à adopter un comportement qu'ils considèrent comme conforme à la dimension de service public de leur entreprise, et qui consiste, par exemple, à ne pas proposer la vente certains produits qui risquent d'entraîner un surendettement de ces clients. Les travaux de Gadrey et al. (1998) indiquent l'existence d'un même phénomène. Ils révèlent un traitement « hors normes » de certains clients au guichet ou en back office des agences bancaires de l'entreprise. Des agents sont prêts à fournir ce que les auteurs appellent des « prestations de réparation », telles que de retraits de sommes très faibles, d'une application de sanctions « humanisées », c'est-à-dire plus faibles que celles prévues par la procédure. Or, nous pouvons avancer que ces prestations correspondent davantage à ce que les agents interprètent comme le bon comportement à adopter au regard de la logique de service public.

Ainsi, nous pouvons remarquer qu'au sein de La Poste, cette logique (publique, d'État), ne s'exprime pas seulement par le besoin de respecter les règles légales qui fixent sa mission de service public, et les principes légaux qui encadrent le service public (lois Rolland). Elle prend aussi la forme de certaines valeurs et de certains principes, hérités de son statut d'administration publique. A titre d'exemple, des initiatives « privées » lancées par l'entreprise respectent toutes le principe de péréquation : l'initiative RecyGo, que nous étudierons au Chapitre 7, est à vocation rentable, mais ce service de collecte de déchets des bureaux des moyennes entreprises ne produit pas de tarif différencié en fonction de la localisation géographique du client. Parfois, ces principes peuvent être réinterprétés par les acteurs, dans leur travail quotidien, que ce soit à un

niveau opérationnel ou dans des départements d'innovation. En ce sens, la logique de service public ne correspondrait donc pas à un ensemble fixe de valeurs et de pratiques, mais plutôt à des principes à être réinterprétés par les acteurs au cours du temps pour faire face à des problèmes dont les solutions techniques ne peuvent être offerte par l'incarnation physique du service public : c'est notamment ce que nous discuterons au Chapitre 7.

Une logique « commerciale » qui se retrouve dans la gestion du service public

Réciproquement, il semble que la logique managériale, importée, selon la littérature, par les mesures de libéralisation et de privatisation du statut de l'entreprise, ne s'applique pas seulement aux activités commerciales de La Poste. Il est vrai que l'on peut attribuer les efforts de diversification, destinés à saisir des opportunités de marchés, ainsi que la recherche d'une compétitivité sur les offres de services qui ne sont pas compensés par l'État, à cette logique managériale. Celle-ci s'incarne chez les acteurs par la recherche d'une amélioration des indicateurs de rentabilité de leurs activités.

Toutefois, au sein même des activités de service public de La Poste, les acteurs doivent aujourd'hui répondre à des demandes de performance à travers des indicateurs de productivité et d'efficience. Si la rentabilité n'est pas envisagée, les services publics étant considérés comme naturellement déficients et devant faire l'objet d'une compensation, le pilotage de ces indicateurs vise à minimiser au cours du temps les coûts associés à la réalisation de ces missions. Ces logiques d'amélioration de l'efficience peuvent être attribuées au cadre de gouvernance lui-même, qui prévoit une sous-compensation des missions à même d'inciter à des efforts d'amélioration de la productivité. De cette façon, il peut être affirmé que les injonctions relatives à la dimension économique (ou commerciale) de La Poste invitent également à l'adoption de certaines pratiques pour gérer les activités qui relèvent pourtant de sa mission de service public.

On assiste alors à un mélange des genres, évidemment suscité par le cadre de gouvernance de l'entreprise qui est façonné par une régulation européenne. L'ambiguïté qui entoure l'application de la logique « commerciale » ou économique et la logique de service public témoigne d'une impossibilité pour les acteurs, au jour le jour, de distinguer les contours précis des leurs « réflexions » qui portent sur ce qui relève du service public au sein de leur entreprise : la logique de service public vise-t-elle à gérer « à la manière de » l'administration ce qui est comptablement imputable à la réalisation de la mission de service public ? Ou bien s'agit-il de réfléchir à ce qui peut constituer un besoin de service public ?

L'assimilation de la logique de service public au maintien d'un actionnariat public

Par ailleurs, La Poste est depuis 2010 constituée en SA. Si elle peut être considérée comme une entreprise « publique », dans la mesure où ses capitaux appartiennent à 100% à des organes publics, il existe une incertitude sur l'évolution future de ce capital. De 2010, à 2020, La Poste avait toujours pour actionnaire principal l'État lui-même (à 73,68%). Or, le maintien, dans un premier temps, d'un actionnariat public serait le signe, pour certain, d'une garantie du service public tel qu'on le connaît aujourd'hui. C'est l'argument du refus de la privatisation du capital qui

est ainsi avancé pour contredire un potentiel abandon du service public[10]. Dans cette approche, on considère ainsi que la présence de l'État au capital de l'entreprise est potentiellement nécessaire au maintien d'une logique.

Nous verrons dans la Partie III (au Chapitre 8) qu'en réalité, les évolutions de l'actionnariat posent évidemment question aux dirigeants des entreprises de service public, mais le lien entre le maintien d'une logique de service public et le caractère « public » de l'actionnaire est posé en des termes quelque peu différents. Notamment, il s'agira de savoir, pour les directions des entreprises elles-mêmes, dans quelle mesure des actionnaires futurs, encore inconnus, qu'ils soient privés ou publics, seraient enclins à investir dans des programmes de recherche et développement à même de redéfinir les activités qu'elles portent et qui puissent être considérées, à l'avenir, d'intérêt public.

Ainsi, au regard de la théorie néo-institutionnaliste, nous pouvons supposer que les logiques privés ou publiques ne préexistent pas : elles sont soumises à redéfinition au cours du temps, à mesure que ce qui relève d'un bon comportement de « service public » est réinventé par les acteurs et par l'entreprise de service public.

b. Une hybridité masquée, qui oppose le respect d'un cahier des charges et la conduite d'explorations

A travers le cas de La Poste, nous montrons que le cadre de gouvernance de l'entreprise, en souhaitant introduire une scission entre les activités qui relèvent du service public et des marchés concurrentiels, a fabriqué une autre hybridité, celle qui oppose les activités qui relèvent du connu – qui sont descriptibles dans un cahier des charges – et les activités qui relèvent une exploration de l'inconnu – qui visent la conception de nouveaux services. Aussi, on assiste à la circonscription des activités de service public, sans qu'un cadre n'ait été prévu pour penser les explorations, et le renouvellement des potentiels de l'entreprise de service public.

<u>Le service public comme connu : la logique d'un service donné</u>

Premièrement, et comme nous l'avons déjà esquissé, à travers la construction de son cadre de gouvernance, la mission de service public de La Poste prend progressivement la forme d'une logique « de service donné ».

---

[10] Voir l'article de Véronique Chocron dans le journal Le Monde https://www.lemonde.fr/entreprises/article/2018/08/29/l-etat-va-creer-un-vaste-groupe-financier-public-autour-de-la-poste_5347755_1656994.html (dernière consultation : le 27 juillet 2021)

Depuis la création des contrats de plan, les missions de service public connaissent une compensation de moins en moins importante, qui ne permet pas de couvrir les coûts directement imputables à la réalisation de ces services publics. A titre d'exemple, en ce qui concerne le service universel postal, la contribution publique au fonds de péréquation s'élève en 2018 à 171 M€. Le reste à charge pour La Poste, sur la base du calcul de l'ARCEP, représente un montant de 60 M€[11]. La Poste souhaite donc maintenir des obligations au niveau minimum, et tente de circonscrire le plus précisément possibles les attentes légales et contractuelles qui pèsent sur elle au regard de ses missions de service public. Il existe pour l'entreprise un enjeu de ne pas rattacher ses différentes explorations ou innovations à l'exercice d'une mission de service public particulière telle qu'elle est prévue par le cahier des charges. Ceci présente en effet le risque de normaliser certaines initiatives, et de les faire rentrer, lors des négociations avec l'État, dans la sphère des obligations de service public, sans nécessaire augmentation correspondante de la compensation de service public.

Par ailleurs, l'entreprise fait face à une baisse de son volume de courrier, mais conserve des coûts fixes élevés, liés au maintien de certaines obligations de service public (notamment, la conservation de la fréquence de la distribution à 6j/7, et du nombre de points de contact fixé à 17 000). Face à ce phénomène, La Poste choisit de définir de façon de plus en plus précise les contours de ses missions de service public, c'est-à-dire les activités exercées au titre de ces obligations juridiques. Cette stratégie permet en effet de préciser les coûts supportés par La Poste qui sont attribuables à ces missions, et de défendre une limitation de la baisse des compensations de ces missions face à l'État. On assiste, de cette façon, à une spécification croissante au cours du temps du contour des activités de service public.

Une exploration non-prévue au-delà de la recherche de rentabilité, illégitime au regard des règles de concurrence

Pour les acteurs que nous avons interrogés dans le cadre de la rétro-conception des initiatives sociales et environnementale (Chapitre 7), les projets d'exploration de l'entreprise sont a priori entièrement décorrélés de la mission de service public. Or, le cadre de gouvernance de ces efforts ne prévoit pas de les qualifier au-delà de leur vocation commerciale, c'est-à-dire rentable. Par ailleurs, ces efforts d'exploration, par les acteurs de La Poste, de champs nouveaux sont contraints par son cadre de gouvernance : parce qu'automatiquement considérées comme relevant de la sphère privée, toutes les expérimentations qui se réalisent en dehors du cadre du

[11] Avis du CNSP N°2019-06 du 12 décembre 2019, sur le projet de contrat de présence territoriale, disponible en ligne (dernière consultation : 30 juillet 2021)

cahier des charges (nouveaux services) sont assimilées à un envahissement déloyal et non-légitime de marchés concurrentiels. Dans les représentations collectives, les compétences que posséderait l'entreprise de service public se limiteraient à celles employées dans la réalisation de ses missions de service public.

Or, nous avons vu que les efforts de diversification de l'entreprise pouvaient requérir de la part de l'entreprise des compétences nouvelles : celles-ci n'existeraient pas en interne mais il est aussi possible qu'elles n'existent pas non plus sur un marché existant, qu'il soit régulé ou concurrentiel. Ainsi, l'entreprise, pour assurer son développement, doit produire de nouvelles connaissances et développer des potentiels inédits, sans que son cadre de gouvernance ne lui fournisse de direction claire du développement de ces potentiels.

Cette génération de nouveaux potentiels peut également être entravée par des cadres réglementaires qui requièrent une analyse comptable des actifs *existants* de l'entreprise, pour s'assurer d'une concurrence loyale sur des marchés donnés. La Poste fait face à une difficulté lorsqu'elle souhaite intervenir sur de nouveaux marchés : elle peut en effet être considérée comme un concurrent non-légitime, sur un champ donné, car disposant de ressources et actifs mis à disposition par l'État. Sur ses activités – aujourd'hui toutes considérées comme concurrentielles – La Poste est ainsi contrôlée par l'Autorité de la concurrence en France. Sur les marchés émergents notamment, elle peut être mise sous pression par de potentiels concurrents : il arrive que ceux-ci mobilisent l'Autorité de la concurrence pour vérifier que La Poste n'utilise pas ses subventions reçues au titre de ses missions de service public pour financer ses activités concurrentielles. L'Autorité contrôle alors la construction des tarifs de La Poste, qui doivent se situer entre :

- Le coût incrémental lié à l'ajout d'une gamme de produit : c'est la différence entre le coût de commercialisation d'une gamme A et d'une gamme B et le coût de la commercialisation de la seule gamme A.
- Le coût de fourniture isolée : c'est le coût de la commercialisation de l'offre B indépendamment de l'offre A. Il correspond au Tarif maximum.
- Au coût incrémental se rajoute la couverture des coûts communs (coûts fixes, de support) pour arriver à un tarif minimum que doit proposer La Poste, contrôlé par les autorités.

Nous pouvons illustrer la problématique de potentielle concurrence déloyale à travers le cas d'un arrêt de l'Autorité de la Concurrence rendue concernant l'initiative RecyGo, dont nous expliciterons les logiques de conception au Chapitre 7. Alors incorporée en joint-Venture, détenue par La Poste et son partenaire, l'entreprise a été saisie par les acteurs du marché du recyclage, lesquels craignaient une compétition déloyale, dans le cas d'une subvention croisée entre les activités de service public et ses activités concurrentielles. L'Autorité de la concurrence a ainsi cherché à déterminer s'il y avait une attribution indirecte de subventions étatiques reçues par La Poste au titre de ses missions de service public dans la création de ce nouveau service. Finalement, sa décision (l'arrêt du 21/12/2017) prône l'interdiction pour la joint-venture de promouvoir l'assermentation des facteurs auprès de ses clients, car il s'agit d'une qualité issue

de l'exercice de la mission de distribution du courrier. Cette assermentation permettait notamment de garantir la confidentialité du papier collecté : celle-ci est indispensable pour la collecte de documents bancaires, par exemple, sur lesquels apparaissent des données personnelles des clients. En conséquence de cette décision, La Poste doit alors adapter ses messages commerciaux, et se voit limitée dans ses stratégies de valorisation de ses actifs hérités de son service public, au-delà du périmètre réglementaire de celui-ci.

Cependant, cette régulation ne fait pas état de la conception d'un service à part entière de la part des équipes de RecyGo, au-delà d'une réutilisation d'actifs existants. Ainsi, ce service de collecte de déchets de bureaux de petite et moyenne taille n'existait tout simplement pas avant l'initiative de La Poste, car les compétences le permettant n'avaient pas été développées. A titre d'exemple, pour assurer la gestion de la confidentialité des documents collectés, les équipes engagées ne se sont pas contentées de valoriser l'assermentation des facteurs qui collectent le papier usagé : elles ont aussi conçu des contenants à sceller et des certifications de destruction de documents confidentiels.

Conclusion du Chapitre 5

Nous avons vu ici que dans son texte, Fayol avait revendiqué la création d'une fonction de gestion à part entière de l'administration des Postes : il s'agissait alors de défendre l'idée qu'au-delà de l'application des décisions politiques, prévue par le modèle Wébérien, l'action menée par l'administration devait faire l'objet d'un projet à part entière. Nous pouvons soutenir que pour Fayol, redonner une capacité industrielle à l'administration des PTT consistait en effet à lui octroyer une autonomie de gestion, en charge de s'assurer de la conduite du dispositif de création collective.

Cependant, l'autonomie qui a été accordée à La Poste suite à ces travaux n'a porté que sur la dimension budgétaire ou financière de l'activité. La demande formulée par les PTT et par Fayol n'a ainsi abouti qu'à une réponse sur ces dimensions spécifiques de l'entreprise, alors embryonnaire. Par la suite, les régulations ont visé à autonomiser l'entreprise, en la façonnant comme un acteur privé, suivant une logique de marché. L'hypothèse implicite était alors que l'application du droit privé et la libéralisation des marchés engendrait une autonomie financière complète de l'entreprise qui permet de s'assurer 1) d'une absence de concurrence déloyale sur des marchés considérés comme concurrentiels 2) de la recherche de rentabilité au sein des activités de marché et d'optimisation des coûts au sein des activités de service public par l'opérateur – instaurant ainsi la fameuse logique « de marché » caractérisée par la littérature néo-institutionnelle. Il semble qu'il y a eu, à ce moment de l'histoire, une déviation de la pensée de Fayol, sur ce qui constitue une capacité de gestion : l'assimilation de cette dernière à la recherche du moindre coût ne rend pas compte du besoin, exprimé par Fayol, de prévoir les conditions de *développement* – c'est-à-dire de régénération des compétences – du collectif.

Ainsi, la réglementation européenne a véhiculé la dichotomie qui oppose rentable et non-rentable, qui a par la suite favorisé une lecture de l'entité La Poste comme une entreprise hybride,

façonnée par une logique publique, qui porterait sur les pratiques historiquement relatives à la gestion du non-rentable » et une logique privée, ou de marché, qui décrit les pratiques associées à la recherche de rentabilité. Cependant, il nous semble que cette focalisation masque une autre hybridité au sein de l'entreprise. En effet, le cadre de gouvernance présente une représentation des activités – notamment celles qui relèvent de la mission de service public – comme des services connus déjà conçus ; elle dissimule ainsi une réalité qui est celle de la création de nouveaux services – qui seront considérés comme rentables ou de service public – qui sont le fruit de la poursuite, par les membres de l'entreprise, d'un inconnu. La réalité de dynamiques d'innovation au sein de l'entreprise de service public peut être retracée avant même l'application du droit européen : l'administration des Postes n'a pas attendu les réformes de sa gouvernance ou même l'arrivée des technologies numériques pour se diversifier. On voit ainsi que le développement de compétences ne correspond pas à un comportement purement « économique opportuniste », mais plutôt à des phénomènes d'apprentissages propres à l'émergence d'un dispositif de création collective. En effet, ces deux hybridités (social / rentable et connu / inconnu) ne sont pas du même ordre : un service, une fois conçu, peut être considéré comme rentable ou non-rentable ; mais nous pouvons supposer que le processus d'innovation qui sous-tend sa création peut nourrir les connaissances sur ce qui relèvera par la suite du marché ou bien des enjeux de service public. Cependant, nous testerons plus précisément cette hypothèse à travers les examens des raisonnements de conception aujourd'hui à l'œuvre au sein de La Poste, au Chapitre 7.

L'analyse selon une hybridité des logiques – à laquelle la construction du cadre de gouvernance de La Poste donne lieu – ne permet pas de caractériser la façon dont l'entreprise régénère ses potentiels au cours du temps. Si La Poste entreprend en effet un développement de compétences qui n'existent pas sur les marchés économiques donnés – à travers notamment tous ses efforts de diversification – le sens de la dynamique sous-jacente au développement de l'entreprise ne lui est donc pas donné par ce cadre.

Cette absence interroge le sens de la régénération de potentiels de l'entreprise, au-delà des enjeux de conformité à des logiques institutionnelles. Nous pouvons plus précisément nous demander ce qui caractérise le développement des capacités de l'entreprise de service public. Ainsi, nous proposons de nous pencher sur sa dynamique d'innovation, qui peut nous éclairer sur les raisonnements poursuivis par les acteurs, qui ne leur seraient pas prescrits par les logiques institutionnelles. Comment qualifier la dynamique d'innovation ? Quels sont les raisonnements qui sous-tendent le développement de ses capacités/compétences de l'entreprise de service public ? Nous proposons dans le Chapitre 6 d'étudier l'évolution historique des compétences créées par La Poste pour répondre aux missions de service public qui lui sont confiées. Nous examinons également l'évolution des objets et des parties mentionnés dans la formulation des missions depuis 1991, à travers un codage des contrats de plan. Dans le Chapitre 7, nous caractérisons les raisonnements de conception qui sont à l'œuvre aujourd'hui au sein des différentes équipes de La Poste.

Chapitre 6 – L'analyse de l'évolution des missions de service public de La Poste : une dynamique d'expansion des objets et des parties

Sommaire

I. Un développement en lignée des compétences de l'administration des Postes 170

a. Approche méthodologique : la caractérisation d'une dynamique des objets des missions à travers l'outil C-K 170

b. La poursuite de la cohésion territoriale qui aboutit à une compétence cœur, le réseau de bureaux et de postiers 172

c. Une mobilisation du réseau pour une insertion économique des Français 176

II. Le déploiement d'une gouvernance de l'innovation 182

a. Une pensée prospective qui marque la naissance d'une considération à part entière de l'entreprise 183

b. L'ouverture de la gouvernance de la présence postale à d'autres parties 185

III. Analyse de la formulations des missions contractuelles de 1991 à aujourd'hui : une générativité croissante des missions 188

a. Approche méthodologique 188

b. Résultat n°1 : une expansion globale des objets décrits dans le contrat de plan 192

c. Résultat n°2 : une expansion des parties prenantes mentionnées dans le contrat de plan 196

d. 2020 : une nouvelle mission de détection de la précarité numérique ? 198

Nous avons vu dans la Partie I que l'*entreprise* de service public constituait aujourd'hui un impensé des théories du service public. Le cadre de l'entreprise d'Hatchuel et Segrestin (2007) propose de voir cette entreprise comme un dispositif de création collective, qui vise une régénération de potentiels dont elle dispose. Aussi, ce cadre nous invite, pour comprendre l'entreprise, à examiner les dynamiques d'innovation menées en son sein. C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous effectuons une analyse empirique de la stratégie d'innovation de La Poste. L'entreprise correspond ainsi à un régime d'innovation et d'apprentissage, qui prend la forme d'un renouvellement continu de ses capacités, ou potentiels, et où le rôle du management est de concevoir les nouvelles activités de l'entreprise qui aboutissent à la création de nouveaux potentiels.

Nous nous inscrivons également dans le cadre de l'entreprise à mission : nous choisissons en effet d'appréhender la mission de service public comme un ensemble de promesses que l'entreprise se donne – de manière informelle – envers son environnement, et que c'est cette responsabilité qui amène les acteurs (dirigeants de l'administration, législateurs, employés) à produire de nouvelles compétences, et à construire des capacités à part entière de l'entreprise. Nous faisons en effet l'hypothèse que ce cadre nous permettra alors de mettre en

évidence des phénomènes d'évolution du contenu des missions, que les théories classiques du service public ne pouvaient éclairer et qui engendrent de nouvelles représentations de ce que recouvre la création de « valeur publique ».

D'un point de vue méthodologique, nous mobilisons l'outil C-K (*Concept – Knowledge*) issu de la théorie de la conception (Hatchuel et al., 2018), pour qualifier l'évolution des concepts et des connaissances qui a engendré le renouvellement dans le temps des contours de cette mission de l'entreprise de service public. Nous expliciterons la façon dont nous avons mobilisé cette théorie au sein des différentes sections.

Premièrement, nous rendons compte de l'évolution des missions endossées par l'administration la Poste, et la qualifions plus précisément au travers du modèle de développement de produits en lignée, théorisé par Chapel (1997) et Le Masson et al. (2006) (I). Ensuite, nous explicitons la façon dont les acteurs, à travers des approches prospectives et la construction d'une gouvernance de l'innovation pensent La Poste comme une entreprise à part entière, qui développe ses propres capacités et engagent des relations avec des nouvelles parties prenantes (II). Enfin, nous retraçons plus précisément l'évolution des objets contractuels des quatre missions de service public, de 1991 à aujourd'hui, et montrons que celle-ci se caractérise par une générativité croissante au cours du temps, ainsi que par la construction de relations avec de nouvelles parties prenantes (III).

I. Un développement en lignée des compétences de l'administration des Postes

Premièrement, nous avons effectué une revue de littérature sur le développement historique des compétences de la Poste, à l'aide de l'outil C-K. Nous montrons que ce développement a été rythmé par des innovations – nées en dehors de l'administration – dans le domaine bancaire et de la communication qui ont produit de nouveaux usages sociétaux et ainsi de nouveaux besoins de service public dont le législateur charge l'entreprise.

a. Approche méthodologique : la caractérisation d'une dynamique des objets des missions à travers l'outil C-K

<u>Collecte des données : une revue de littérature sur l'histoire de La Poste</u>

Nous avons effectué une revue de littérature sur les missions historiques de La Poste, en mobilisant des historiens de La Poste, tels que Benoît Oger, Sébastien Richer, et Muriel Leroux. Nous avons aussi mobilisé Nadège Vezinat, sociologue qui a retracé l'évolution de la mission d'accessibilité bancaire de la Poste. Au sein de ces travaux, nous avons porté notre attention sur des éléments historique qui traduisent une évolution des objets de la mission de service public de l'entreprise. Nous précisons que cette revue n'avait pas pour ambition d'être exhaustive, mais plutôt pour but de nous permettre de qualifier la dynamique à l'œuvre derrière l'évolution des missions sélectionnées.

Cadre d'analyse : la mobilisation de l'outil C-K pour rendre compte de l'évolution historique des missions de La Poste

Pour caractériser cette dynamique des objets des missions, nous avons mobilisé l'outil C-K (Hatchuel et al., 2018). Selon le cadre théorique qui a produit cet outil, un processus de conception commence avec un concept, c'est-à-dire une proposition indécidable : un objet qui peut être décrit, mais qui n'existe pas encore dans l'état de l'art. Le processus de conception se termine lorsque le concept a été enrichi avec différents attributs et lorsque la connaissance a été étendue de façon à pouvoir le réaliser.

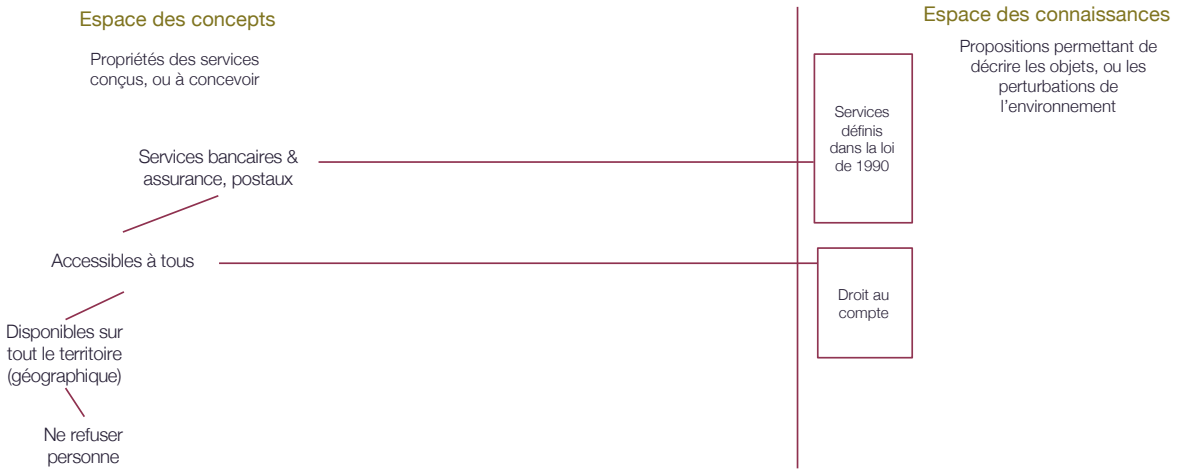


Figure 12 : L'outil C-K pour représenter la dynamique des missions de la Poste

Pour commencer, à travers les décisions législatives, les députes décident de la constitution de potentiels inédits pour répondre à des enjeux de cohésion sociale et territoriale. Dans le modèle C-K, ceci correspond ainsi à la création de compétences originales, dans l'espace C. Comme nous le détaillerons en (d), ces compétences, relatives à son réseau de bureaux et de facteurs, constitueront des connaissances (dans l'espace K) qui seront alors mobilisées par les acteurs pour concevoir de nouvelles missions, et qui seront de fait confiées à l'administration ; les nouveaux services créés, dans l'espace C, appelleront toutefois la création de compétences nouvelles, qui seront encore une fois mobilisées pour l'invention de nouveaux services. Nous verrons ainsi que le développement des compétences historique de la Poste peut correspondre à un développement « en lignée », comme ceci a déjà été étudié par la théorie de la conception.

b. *La poursuite de la cohésion territoriale qui aboutit à une compétence cœur, le réseau de bureaux et de postiers*

L'évolution du monopole public du 15ème siècle à l'Ancien Régime : le développement d'un réseau de relais dans l'intérêt politique de la monarchie

Si l'on peut retracer l'existence d'une activité postale dès l'Antiquité, d'où le mot poste tire son étymologie – sa base latine *posta* désignant alors les stations placées sur les routes de l'Empire Romain – nous proposons de reprendre son histoire à partir du 15ème siècle, marqué par le règne du roi Louis XI. Selon de Rothschild (1873), c'est l'obsession de ce roi pour le contrôle de l'information qui le pousse à supprimer le monopole du transport du courrier alors détenu par les Universités, et de faire des services postaux une exclusivité de la royauté. C'est plus précisément la date de 1464 qui marque la création officielle de la poste : c'est cette année qu'il ordonne l'établissement en France de maisons dispersées – les premiers relais postes, qui étaient tenus par des particuliers – où des maîtres de poste mettent à disposition des chevaux aux agents rémunérés chargés de transporter le courrier du roi, et celui-ci uniquement. En 1576, le roi Henri III permet aussi l'acheminement des lettres des particuliers, toujours effectué par des messagers royaux. On entend alors par service postal, le transport de lettres à cheval, sur un réseau de routes et de relais d'un émetteur à un destinataire. Ce développement se fait, a priori, sur la base d'un enjeu de maintien de la souveraineté du monarque : le contrôle revêt avant tout un enjeu politique, de domination et de pouvoir.

Sous l'Ancien Régime, le service des postes va revêtir des dimensions nouvelles. A titre d'exemple, la distribution au domicile des destinataires particuliers se met en place à partir de 1760. Le règne de Louis XVI marque la mise en régie du revenu de la poste (De Rothschild, 1873). En effet, les arrêts du Conseil du 7 août 1775 stipulent que le service des messageries (distribution des colis) est dorénavant soustrait au bail général des postes, et provisoirement organisé en régie intéressée ; il sera par la suite totalement ouvert à la concurrence (Margairaz, 2005).

Au moment même de la Révolution française, les assemblées révolutionnaires se penchent sur l'organisation du service des postes et messageries : l'enjeu à ce moment est d'optimiser les dépenses pour le trésor public (Ibid., p.26), mais également de mettre fin à la pratique des monarques d'ouverture du courrier, au sein du fameux « Cabinet Noir ». Ainsi, le 10 juillet 1791, l'Assemblée constituante proclame l'inviolabilité de la correspondance : les facteurs seront par la suite assermentés. Le courrier revêt alors un nouveau caractère, confidentiel. Cette nouvelle propriété permet ainsi de mettre fin à l'omniscience du souverain, toujours dans le but de limiter ses pouvoirs, volonté proclamée par ces assemblées.

Le refondement de l'activité de distribution du courrier sur un enjeu de cohésion du territoire

Après la Révolution, sous la première république, c'est l'État qui prend en main l'administration des postes en 1793. Les responsables des services postaux entament une réflexion sur les nouvelles formes désirables que pourrait prendre ce service. Ceci est notamment

le résultat des avancées juridiques et administratives, telles que l'abolition des droits féodaux et l'universalité de l'application du droit. Un nouveau rapport au territoire est en effet introduit par ceux-là : on y applique des enjeux de continuité et d'uniformité, auxquels le service postal pourrait contribuer. A ce moment déterminant, naît ainsi l'idée d'un service postal « continu et uniforme », sans que cette idée n'ait encore d'incarnation physique, et qui fournit « un horizon d'attente vers lequel se projeter » (Ibid., p.24) : pour la première fois, il semble ainsi qu'une mission soit donnée aux collectifs chargés des services postaux.

La prise en charge du service des postes marque la création de fait d'un monopole d'État, bien que la loi instituant ce monopole ne soit votée qu'en 1801. Il n'y a plus de régie mais, pour la première fois, la gestion de ces activités est « directement » assurée par l'État lui-même (Oger, 2000). En 1804, selon Leroux (2002), le premier Consul de l'Empire français crée « la Direction Générale des Postes » qui œuvre sous l'autorité du Ministère des Finances. Durant le 19ème siècle, celle-ci va, pas à pas, adopter des mesures qui visent à donner une forme continue et uniforme au territoire français. Si, en temps de monarchie, le mouvement vers un monopole peut s'expliquer, selon Oger (2000), par l'intérêt des gouvernants pour le contrôle de l'information, il semble qu'il revêt une dimension tout à fait nouvelle au début du 19ème siècle. En effet, l'État choisit de se saisir de celui-ci en vue de lui donner de nouvelles propriétés, qui visent, cette fois-ci, une cohésion du territoire républicain.

Cet enjeu est également poursuivi en 1829, sous la Restauration, à travers le vote de la loi Sapey, qui prononce la nécessité de rendre le service postal accessible à tous, et d'instaurer une visite du facteur un jour sur deux au domicile de chaque français dans les communes françaises. Cette visite deviendra quotidienne en 1832 : c'est la naissance du service postal rural Oger, 2000). Pour Richez (2002) il s'agit alors de créer un nouveau métier à part entière, celui du facteur rural. Ce « marcheur de l'impossible » selon l'expression de l'auteur, est chargé de parcourir une vingtaine de kilomètres par jour pour desservir un ensemble de communes rurales. Sa présence permet d'initier les Français, au-delà des commerçants ou fonctionnaires, qui la maîtrisent déjà, à cette nouvelle pratique de communication avec d'autres habitants situés à tout endroit du territoire.

Toutefois, en 1830 le volume du trafic postal demeure faible au sein du pays (Richez 2002). En cause, le système du destinataire payeur, qui découragerait le recours au service par les Français et qui engendre un effet indésirable de courrier envoyé au rebut (Vaillé, 1950). L'État français se décide, en 1848, à introduire une nouvelle tarification de l'envoi postal, sous la forme de taxe répondant au principe de péréquation géographique de l'envoi postal, de sorte qu'il coûte le même prix quelle que soit sa destination. Pour cela, il adopte alors le nouveau dispositif conçu au Royaume-Uni par Rowland Hill (Vaillé,1959). L'adoption du timbre-poste, qui incarne le principe de péréquation (De Rothschild, 1873), marque certainement l'achèvement du modèle « de référence » du service postal, dans l'imaginaire collectif français, et qui fait l'objet du le cahier des charges légal du service public défini dans la loi de 1990, comme nous le verrons plus loin.

L'inscription légale du modèle de l'envoi postal

Notons que c'est ce modèle abouti d'un envoi postal, sur l'ensemble du territoire, délivré par un facteur, quasi-quotidiennement, qui a été qualifié par certains théories économiques, d'un monopole naturel, en raison des économies d'échelle très importantes des activités de distribution (Cazals et al., 1997). Or, selon Gallet (1998), c'est principalement la péréquation tarifaire dans le secteur postal qui rend en fait le monopole non-soutenable : en 1998, on pouvait alors prévoir que dans le cas d'une libéralisation totale du service, on assisterait à une disparition de l'uniformité géographique des tarifs (Toledano, 1998). Ce modèle est en fait le fruit de la formulation par l'État d'une responsabilité vis-à-vis des problématiques historiques de désenclavement des populations (Oger, 2000) – et non pas simplement comme la création d'une offre en réponse à une demande préexistante. Par ailleurs, au moment de cette prise en charge par l'État, le service des postes tel que nous le connaissons aujourd'hui – et qui constitue le marché postal – n'existait pas encore. En France, c'est ce modèle de référence de l'envoi postal (tournée quotidienne du facteur y compris dans les lieux ruraux, tarification selon principe de péréquation) qui sera retenu en 1952, lorsque s'effectue la définition légale des missions de l'administration des Postes, dans le code des postes et des communications électroniques (loi n° 52-233 du 27 février 1952). C'est ce modèle qui a été choisi pour définir les contours du service public qui a été consacré par le droit administratif ; par la suite, la péréquation géographique a été conservée pour penser le service universel postal, consacré cette fois-ci par le droit communautaire.

Or, il semble que cet enjeu de constituer un territoire commun a nécessité également la conception d'autres services, qui seront par la suite rattachés aux services dits des Postes. En effet, l'envoi postal ne désignera plus seulement la distribution des correspondances, mais également la prise en charge de certains services financiers (§II.b).

Un développement des bureaux de postes pour un désenclavement des territoires

Outre la péréquation et la visite du facteur, cette « universalité et continuité » du service se traduit également par la multiplication des bureaux de poste sur l'ensemble du territoire français. Après avoir été gérés par la Direction générale du ministère des finances de 1804 à 1878, les services postaux sont mis sous la tutelle d'un Ministère des Postes et de Télégraphes, en 1879, lors de la constitution de la IIIème République (Richez, 2002). Le ministre de l'époque est alors chargé d'assurer la continuation du « développement » du réseau postal, selon le modèle du bureau de poste. Ainsi, selon Oger (2000), l'objectif de l'État français était de « multiplier par trois le nombre de bureaux » entre 1870 et 1914.

Or, la construction de ces bureaux de poste nécessite des investissements financiers alors considérables : l'État finance ce développement par l'impôt, mais va chercher à minimiser les coûts de celui-ci. La conception du modèle postal doit alors être révisée pour prendre en considération cette contrainte de coût. Afin de réaliser des économies, une légère modification des caractéristiques du modèle du réseau souhaité a priori sera effectuée. Par exemple, Oger

relate la délégation des services de relais postes à certains buralistes débitants de tabac, ou bien à des commerçants. On a donc la création d'établissements dit auxiliaires de poste, qui ne sont pas détenus en propre par l'administration, comme cela avait été initialement prévu. Depuis les années 1980, il y a eu un recours massif à ce modèle de délégation partielle des activités postales, avec l'expérimentation de nouvelles formes de présence, notamment dans le but d'assurer le maintien de points de contacts (points commerçants) malgré des restrictions budgétaires (rapport Prévot, 1989). Dans ce modèle postal, on a donc des points « intermédiaires » entre les bureaux en propre et les populations.

Postes, télégraphes : une différence de réseaux, de techniques et de compétences

D'ailleurs, la question de la mission des postes se pose tout au long du 19ème siècle, notamment à travers le débat qui porte sur une potentille fusion administrative de cette activité avec celle des télégraphes (Atten, 1991), jusqu'à son entérinement en 1879. Des discussions ont pointé le besoin de réunir des activités « à vocation similaire », et considérées comme complémentaires ; il est pointé « la similitude des missions de ces deux moyens de transmission de l'information » (Oger, 2000). Ce sera notamment l'argument avancé par le Directeur Général des Postes en 1864 (Verdier, 2002). Toutefois, le rattachement des télégraphes au ministère de l'intérieur se justifiait à l'époque par la contribution de ce service à l'ordre public – et donc à un État régalien, comme ce fut également le cas pour le service des postes sous le régime monarchique. Bien que de potentielles synergies soient envisagées, notamment grâce à la fusion de bureaux dans les territoires les plus reculés, l'un des arguments qui conduisent finalement à la séparation des deux services est le besoin de formation des agents des deux fonctions, significativement plus élevé dans le maniement des télégraphes. En 1879, il a ainsi été considéré que les deux services constituaient des corps de compétences différents, certes mobilisés pour répondre à un même enjeu de cohésion du territoire : on décide ainsi de garder cette logique de compétences « cœur » au sein des deux administrations, pour penser la gestion des deux réseaux.

Nous pouvons résumer l'ensemble des propriétés du service offert par la Poste, à la fin du 19ème siècle, sur le schéma suivant (Figure 13) :

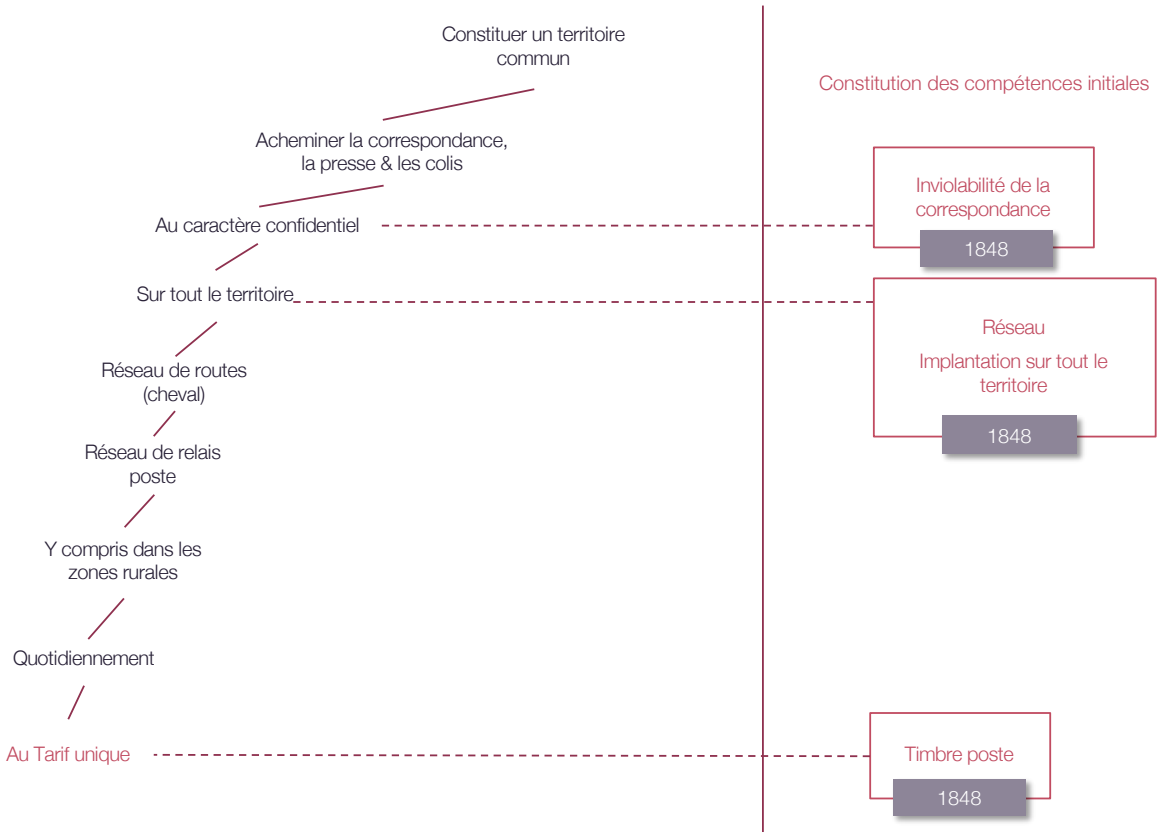


Figure 13 : Constitution d'une compétences cœur : le réseau de bureaux et de postiers

Une fois constituées, les compétences de l'administration deviennent des éléments disponibles dans l'espace « Connaissance » du schéma. Les acteurs peuvent donc les mobiliser pour concevoir de nouveaux services. Dès la seconde moitié du 20ème siècle, la Poste va développer ses activités : il ne s'agira pas seulement de rechercher une amélioration du service de l'envoi postal grâce à des nouvelles technologies. Comme nous allons le voir, les dirigeants et les législateurs vont mobiliser ces compétences initiales de l'administration des Postes, et notamment son réseau de bureaux et de facteurs, pour répondre à de nouveaux enjeux, qui ont principalement attrait à l'insertion économique des habitants du territoire français.

c. *Une mobilisation du réseau pour une insertion économique des Français*

Au 19ème siècle, l'administration des régimes successifs va développer des produits financiers, qui auront également pour objectif de contribuer aux enjeux de cohésion sociale à travers une insertion économique des habitants au niveau national, et en s'appuyant sur un actif inimitable du service des Postes : les bureaux de poste.

1817 – La création du mandat postal : le transfert de fonds sécurisés sur le territoire

Élément que nous n'avons pas encore mentionné, les services postaux étaient également en charge de la circulation monétaire sur le territoire. Avant 1817, celle-ci est effectuée selon le modèle du courrier, avec les inconvénients que cela représentait en termes de sécurité, les vols étant alors le risque à prendre pour réaliser ces transports. Il existe ainsi un enjeu à sécuriser le transfert d'argent entre particuliers (De La Burgade, 2009), pour encourager les échanges monétaires sur l'ensemble du territoire. On crée alors le mandat postal, qui est un titre délivré par un bureau de poste, contre paiement d'une taxe, constatant la remise d'une somme d'argent avec ordre d'en faire le versement à une personne déterminée. Il est proposé la première fois en France en 1808 aux militaires avant d'être étendu à l'ensemble du public en 1817. Pour l'administration, cette facilitation des échanges permet de continuer à conquérir l'espace national, selon Oger (2000), et constitue une première étape dans la généralisation du maniement de la monnaie scripturale par les français.

1881 – La CNE (Caisse d'Epargne Postale): pour un enseignement généralisé de la prévoyance

Pour Vezinat (2017), sous la IIIème République, apparaît une nouvelle pratique proposée par des banques, celle de l'épargne. Pour Amouroux (2004) cité par Vezinat, celle-ci permet aux personnes « en situation de fragilité » de « lutter contre les aléas de la vie […] qui affectent leurs revenus et les empêchent de satisfaire à leurs besoins élémentaires » (p. 97). Les caisses coopératives et mutualistes émergent dans les villes et dans les campagnes mais la majorité des français ne peut, en raison de leur localisation, avoir accès à une agence bancaire proposant ce nouveau service. L'État décide ainsi de créer un dispositif à même de favoriser le développement de l'épargne en France en ayant recours au réseau existant de bureaux de poste.

La tâche est ainsi confiée à l'administration des Postes de faire part de cette nouvelle possibilité de placement profitable à l'ensemble des français, y compris – et surtout – à ceux qui se trouvent dans les zones les plus reculées du territoire (Oger, 2000), ce que ne peuvent réaliser les autres banques proposant des services d'épargne à cette époque. C'est donc grâce à la mobilisation des compétences existantes relatives au réseau établi que les législateurs confient cette nouvelle mission à la Poste. Par ailleurs, le maillage du réseau de l'administration permet à ces clients de pouvoir retirer leur argent en tout point du territoire. Surtout, en proposant ce service à des citoyens précédemment non-bancarisés, elle contribue à une première éducation de ceux-là à faire bon usage de leur ressources pécuniaires. Oger souligne ainsi la dimension morale des pratiques d'épargne : la création de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE) permet en ce sens la « propagation et la diffusion des valeurs de l'épargne » au sein de la société française (p. 123) et marque le début de la prévoyance individuelle non-obligatoire. Il est alors mis en place des centres de comptabilité qui reçoivent des bureaux de postes des notifications quotidiennes de l'ensemble des opérations (ouverture, versements, remboursement) effectuées en agence. La CNE permet entre 1881 et 1914 de bancariser environ six millions de français. Or, pour Vezinat, la possession d'un compte d'épargne était jusqu'alors réservée aux classes sociales supérieures ; la démocratisation de ce dispositif est ainsi un vecteur d'intégration sociale au

niveau national. La Poste développe donc, avec ces services, de nouvelles compétences propres au déploiement de ce produit d'épargne : on constitue une force d'agents formés à la manipulation de premiers outils financiers sur tout le territoire. On assiste à une nouvelle lignée de services dispensés par La Poste (Figure 14).

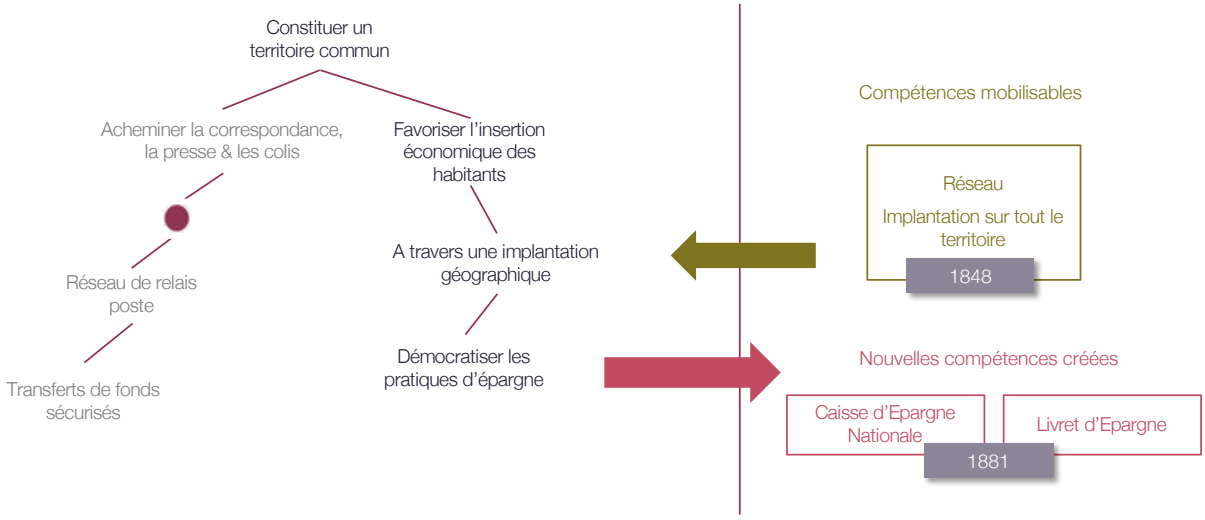


Figure 14 : La création d'une nouvelle lignée de services : l'épargne des Français

Le déploiement des pratiques d'épargne au niveau national s'accompagne par la suite de la création de comptes courants et de chèques postaux.

Les chèques et comptes courants postaux (CCP)

En 1901, les travaux sur les chèques postaux sont déjà entamés : l'objectif est alors de revoir le mandat postal, et la monnaie scripturale (Bolger, 1918). Mais il faut attendre janvier 1918 et la raréfaction des espèces métalliques pour que soit introduit ce système des comptes courants et des chèques postaux pour ces comptes, géré par l'administration des postes. Il s'agit d'un nouveau service à partir entière, disponible dans des bureaux de chèques postaux dédiés, en charge de tenir les comptes courants et d'opérer les transferts de fonds d'un compte à un autre à travers le chèque postal. Si les chèques existent déjà en France depuis 1865, seule une minorité de personnes les utilise au début du 20ème siècle. Le législateur cherche alors à créer un dispositif qui permette une généralisation de l'utilisation des comptes chèque « dans toutes les couches de la population ». L'idée est alors d'avoir recours aux bureaux de poste mais cela nécessite aussi que l'administration des Postes assure une fonction « pédagogique » de l'utilisation de ce nouvel outil (Rapport Chevallier, 1984, p.86). Il semble ainsi que la création de ces nouveaux dispositifs aient nécessité la constitution d'une compétence à part entière, une capacité de pédagogie bancaires assurée par les postiers (Figure 15).

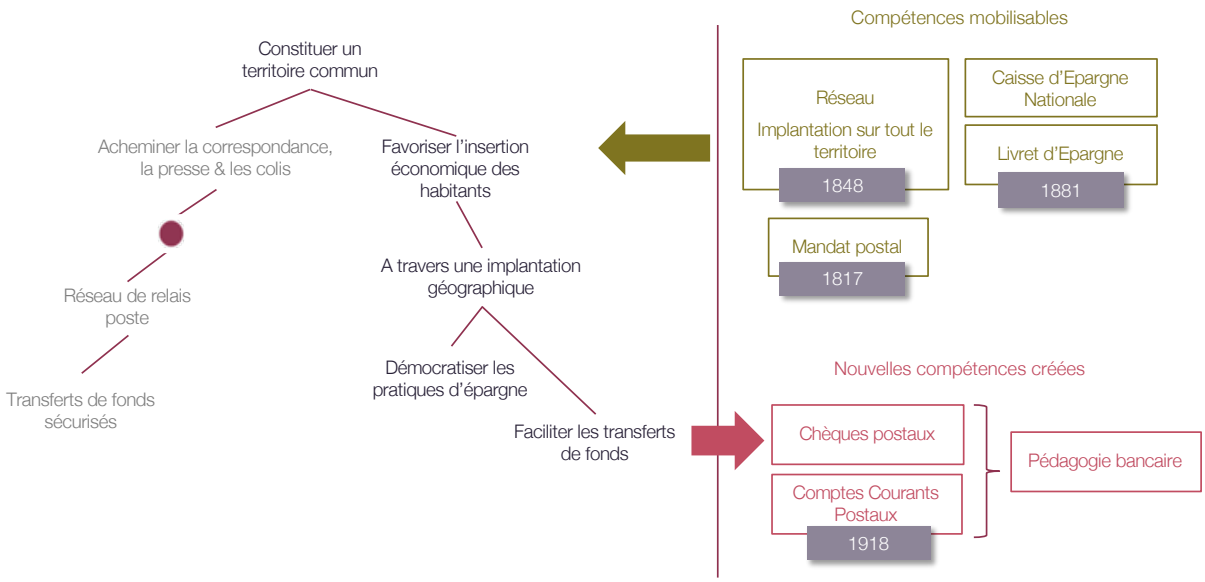


Figure 15 : A travers la mise en œuvre d'une nouvelle lignée de services (chèques et comptes courants postaux), la création de compétences en pédagogie bancaire

La création des comptes courants et des chèques postaux pour tous les groupes sociaux marque pour Vezinat le premier « âge de financiarisation » de la société française, par l'administration des Postes. Cependant, cette généralisation de l'utilisation d'outils bancaires va elle-même générer une dépendance des français à l'appartenance au système bancaire du pays : s'il est vrai qu'au début de ce processus « le fait de posséder un compte en banque […] *assure* une participation à certaines formes de la citoyenneté économique et sociale » (§12), on comprend que par la suite, la possession de ces comptes devient *indispensable* à la participation à la vie économique et sociale du pays. Autrement dit, à mesure que se généralise le compte courant, le risque de se voir exclu de la société si l'on n'en possède pas augmente lui aussi.

La lutte contre l'exclusion bancaire avec la création du livret d'épargne populaire en 1981 pour les ménages les plus modestes ; une éducation aux produits financiers

Sur le plan des services financiers, on reconnaît un succès de la mission de bancarisation de l'ensemble de la population française : ce taux atteint les 86,5 % en 1976 et 99% en 2001 (Vezinat, 2017). Dès les années 1970, les recettes effectuées par les PTT sur le marché de l'épargne décline, en raison du développement des réseaux territoriaux des différentes banques françaises. La mission « financière » de La Poste est alors remise en question : quelle utilité des PTT une fois tous les français équipés d'un compte courant et un compte épargne ?

Si le taux de bancarisation est en hausse constante tout au long du 20ème siècle, en revanche, à partir des années 1960, les autres banques françaises vont pouvoir « sélectionner » de plus en plus leurs clients. Elles sont par ailleurs confrontées à d'autres préoccupations (enjeux de concurrence, et d'augmentation des sociétaires). Il en résultera que, malgré l'existence du droit compte (voté en 1884) qui crée une obligation pour toutes les banques d'ouvrir un compte

à toute personne qui le demande, des clients potentiels se verront refuser cette possibilité, et renvoyés de façon automatique vers les services financiers des PTT. La mission d'éducation à l'épargne revient naturellement aux PTT. Par ailleurs, face au phénomène de financiarisation de la vie des Français, il existe une nouvelle difficulté, rencontrée par certains, de maîtriser les nouveaux outils financiers qui leur sont dorénavant proposés. Les PTT se donnent donc pour ambition de favoriser une appropriation de ces outils. Vezinat (2017) relate ainsi la création d'un livret d'épargne populaire, dédié aux petits épargnants, dont les fonds sont plafonnés (Figure 16). De nouveaux phénomènes d'exclusion naissent de cette généralisation des produits financiers, se traduisant par des fichages de clients ou des retraits de moyens de paiement.

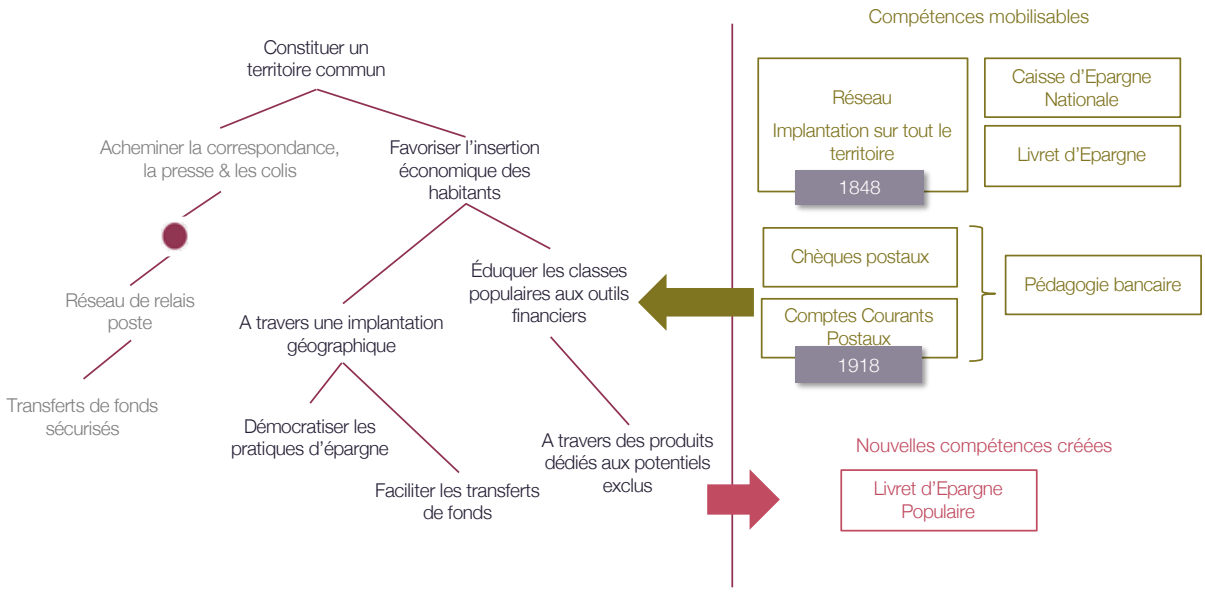


Figure 16 : Grâce à une compétence de pédagogie bancaire, la création de nouveaux services pour les exclus du système bancaire

De manière plus générale, l'industrie bancaire connaît par la suite un développement de technologies, tels que les moyens de paiement monétiques, et une sophistication de l'offre d'épargne de moyen et long terme. L'administration des Postes accompagne alors ces créations, en chargeant à chaque fois de les « banaliser » en jouant un rôle « d'éducation financière » selon Vezinat (2017). Cette banalisation nécessite, à l'image du livret d'épargne populaire, la mobilisation et le renouvellement des compétences qui ont attrait au réseau et à la pédagogie des agents bancaires.

C'est en effet ces compétences qui permettent à La Poste d'être en contact avec toutes les couches de la population, et notamment avec les foyers en difficulté financière, et de les aiguiller. Son rôle de « Banque des Pauvres », ou de « bancarisation des plus démunis » selon les

expressions employées dans le Rapport Larcher de 2003, ne consiste pas simplement à offrir un service financier de base au plus bas prix. Plutôt, il repose sur la capacité des agents à apprendre sur les difficultés rencontrées par leurs usagers et à fournir des réponses appropriées à ces enjeux qui ne sont pas nécessairement explicités au sein des missions formelles de l'administration. Selon le rapport Larcher, La Poste est un « guichet financier de ceux qui rencontrent des difficultés à être acceptés par le système bancaire ». Selon Gadrey et ses collègues (1998), ce guichet est assuré par des agents qui développent une connaissance de ces types de difficultés pour assurer des « prestations de réparation » auprès des populations les plus démunies face au système bancaire.

1990 – La réalisation de prestations de réparation par les agents de la Poste

Ainsi, il semble qu'une volonté d' « atteindre » tous les habitants du territoire, quelles que soient leurs caractéristiques, nécessite des efforts spécifiques d'apprentissage, hors prérogatives légales ou réglementaires. On peut prendre pour exemple la nature des prestations de cohésion sociale réalisées par les agents bancaires de La Poste et théorisées par Gadrey et ses collègues en 1998. Ils observent un traitement « hors normes » de certains clients de La Poste, c'est-à-dire qui dépasse la circonscription de sa mission de service public, par des agents des bureaux de poste. Que ce soit au guichet ou en back office, certains agents ont recours à des actions informelles, dispensées à leur discrétion, qui visent à rendre possible la prestation de service auprès d'un public qui en serait autrement privé. Ils tentent ainsi de fournir cet effort supplémentaire qui permet de résoudre les difficultés liées à une barrière de la langue, une méconnaissance du vocabulaire postal, une mauvaise compréhension et mémorisation de procédures postales. Ils adoptent également un comportement adapté, mais non prévu, face à des personnes défavorisées, qu'elles présentent des handicaps cognitifs ou culturels, des difficultés financières particulières, même encore des comportements déviants. Ces « prestations de réparation » (Ibid., p.81) peuvent par exemple prendre la forme d'une acceptation de retraits de sommes très faibles, d'une application de sanctions « humanisées » face à des situations de découvert, ou l'accord de délais supplémentaires pour le règlement de certaines opérations. Ces actes spontanés, non-prévus par le droit permettent une réparation effective du lien avec l'utilisateur, qui en raison de sa situation ou de ses caractéristiques particulières, n'y aurait, en d'autres circonstances, pas accès. Il apparaît déjà que la mission d'accessibilité bancaire prend ainsi d'autres formes que les dispositions légales qui l'encadrent, en ce qu'elle donne naissance, au sein de l'entreprise, à des phénomènes non-prévus d'apprentissage face aux difficultés rencontrées par le client, nécessaires à l'effectivité de l'accès à tous au service public.

*

Il nous semble alors que la dynamique de développement à l'œuvre au sein de l'administration puis de l'entreprise, pouvait correspondre à un développement en lignée, au sens de Chapel (1997) et Le Masson et ses collègues (2006). Ces auteurs ont en effet théorisé, au sein de l'entreprise Tefal, des logiques de conception de nouveaux produits qui aboutissent à des

successions foisonnantes de produits ayant en commun un concept central ou un ensemble de compétences, mais qui peuvent être apparemment très différents du point de vue des usages. Dans cette configuration, les membres de l'entreprise conduisent une stratégie d'innovations répétées au sein d'un « dominant design » : ce dominant design ne correspond pas ici à la résultante d'une sélection concurrentielle entre des produits aux propriétés différentes offrant une valeur comparable ; il résulte ici d'une intention de l'entreprise qui autorise l'innovation en son sein tout en garantissant la continuité de son développement. Ici, ce dominant design correspond au réseau de bureaux de poste et de facteurs de l'entreprise, encore en vigueur aujourd'hui. Cette stratégie vise à exploiter les compétences développées dans le cadre de la conception d'un dominant design pour créer de nouveaux produits et services. Cette création de « lignées » permet ainsi de gérer la tension entre un besoin de changement et un besoin de stabilité face au changement.

Comme nous l'avons vu, le développement de services en lignée au sein de La Poste correspond à l'itinéraire suivant :

- Dans un premier temps, l'invention de nouveaux services (dans l'espace C) qui mobilisent spécifiquement les connaissances associées au dominant design de l'entreprise
- La conception de ces nouveaux services requiert toutefois la production de nouvelles connaissances, qui aboutissent à la création de nouvelles compétences mobilisables (dans l'espace K) ;
- Ce seront alors ces nouvelles compétences qui pourront être utilisées pour penser les solutions nécessaires, dans le cas de l'administration, à l'apparition de nouvelles fractures du tissu social français dans des contextes nouveaux ;
- Des nouveaux services, radicalement différents du dominant design, fondent ainsi une nouvelle lignée. Ici, la création d'une compétence de pédagogie et d'éducation bancaire donne lieu à la création de services financiers dédiés (livret d'épargne populaire) et d'un ensemble de prestations au guichet qui assurent une insertion économique des populations.

Il apparaît également que la création de nouvelles lignées de compétences suit l'apparition de nouvelles mutations de la société, suscitées par l'introduction d'innovations majeures au sein de la population française (livret d'épargne, carte bancaire).

II. Le déploiement d'une gouvernance de l'innovation

Les équipes de La Poste vont peu à peu développer une réflexivité dans le développement des capacités de l'entreprise, notamment à travers la création d'un métier de prospective. En interne, elle instaure ces activités de prospective, qui visent à penser le futur de l'organisation elle-même, au-delà des enjeux du service public qui lui est confié.

a. Une pensée prospective qui marque la naissance d'une considération à part entière de l'entreprise

Dès les années 1980, motivées par l'anticipation de changements de réglementations, les équipes de l'administration des Postes conduisent des efforts de prospective. Ceux-ci semblent traduire un enjeu nouveau, pour les équipes impliquées, de questionner la pertinence du service rendu au regard de transformations de l'environnement social de l'entreprise, mais aussi de penser le développement de l'entreprise au-delà de ce service qui lui est demandé par l'État.

Une activité de prospective, au-delà des enjeux d'efficience de l'activité logistique

Dès 1984 (Rapport Chevallier), est mis en évidence le besoin d'affirmer la fonction stratégique des équipes postales. Dans une logique d'efficience, on indique le besoin de conduire des prévisions économiques à moyen et long terme, ainsi que des modélisations économétriques. Les études économiques générales visent une optimisation des ressources financière et une plus grande rentabilité. Mais il semble que l'on pense également le développement de l'entreprise elle-même, en l'invitant à caractériser davantage les transformations de son environnement à travers le déploiement accru des fonctions de prospective sociologique et technologique.

Comme le relate Richez (2004), se crée en 1987 l'Institut de recherche, d'études et de prospective postales (IREPP). Face aux transformations de l'environnement de La Poste, celui-ci ne vise plus seulement à produire une prospective quantifiée, mais une prospective « d'idée et d'imagination » (Ibid., p.19). Cet organisme ne s'est pas contenté de formuler des tendances qui portent sur l'activité courrier, mais s'est intéressé aux enjeux de gouvernance, à l'adoption de statuts par l'entreprise, à caractériser les perspectives de la déréglementation, mais également à des tendances sociétales particulières, telles que la globalisation des flux d'informations.

Un effort d'anticipation des transformations des missions de service public

A partir des années 1960-1970, l'administration des Postes développe une expertise en matière de prospective (Richez, 2004). A partir des années 1980 notamment, elle réalise de nombreuses études, portant notamment sur des mesures économiques générales d'optimisation et de rentabilité ; mais elle conduit aussi des études tarifaires, planification stratégique, fondée sur des scénarios. Ces études visent dans un premier temps à évaluer l'évolution de la *demande* de prestations postales ; mais elles viennent par la suite caractériser et anticiper des évolutions d'ordre technologique, et leur incidence même sur ce qui constitue les *besoins* postaux.

Dans les différents rapports demandés par les Ministres des Postes ou le Sénat, on anticipe ainsi des évolutions des missions de service public elles-mêmes. Le Rapport Chevallier de 1984 indique par exemple : « Les techniques nouvelles sont appelées à modifier profondément aussi bien les modes traditionnels de transmission des messages que les relations financières […] l'échéance est désormais inéluctable, et La Poste se doit de ne prendre aucun

retard » (Ibid., p. 81.) La recommandation est alors de promouvoir de nouvelles formes de paiement (telles que la carte à puce par exemple). Par la suite, en 1989, une anticipation de l'impact des nouvelles technologies numériques conduit le Rapport Prévot à indiquer que l'envoi postal et le chèque postal sont voués à évoluer. Dans ce rapport, il est suggéré que d'autres formes d'aide à la presse (potentiellement moins onéreuses) peuvent être développées (Ibid., p. 100). Dans celui de 2003, intitulé « La Poste, le temps de la dernière chance », on anticipe un très fort recul de l'activité de courrier face à l'arrivée des technologies numériques, qui offrent des services de substitution à l'envoi de courrier physique. Dans celui-ci, il est ainsi reconnu que la révolution numérique constitue un défi de taille pour l'opérateur. Les attentes qui sont formulées à l'égard de l'entreprise portent sur les moyens à développer pour transposer, dans ce nouvel univers numérique, ses services d'échange et de communication.

La Poste 2020 : la définition de nouveaux enjeux de responsabilité face à des transformations de l'environnement

Une prospective intitulée, La Poste 2020, dirigée par Edith Heurgon, a été conduite de 2005 à 2007. Selon celle-ci, cette étude demandée par le dirigeant de l'époque visait à répondre aux mutations professionnelles rencontrées par les postiers eux-mêmes. Ce projet est mené alors que La Poste se trouve dans une situation critique de son développement, qui prend la forme d'une plus grande industrialisation de ses processus, mais aussi d'un développement au-delà des frontières du territoire français. Un risque est alors perçu de « ne plus être dans le mouvement de la société » (Ibid., p. 5).

Cette fois-ci, le processus précisément à construire des scénarios de futurs souhaitables, et prend la forme d'un séminaire de réflexion sur les grandes tendances sociétales, en matière de démographie, de mode de vie, d'entrepreneuriat. Un ensemble de transitions de l'environnement qui viennent affecter les différents territoires est ainsi mis en évidence par Heurgon (2007) : l'apparition de nouvelles technologies numériques, des croissances démographiques, des modes de commerce et de distribution tournés vers l'international... Face à ces transitions, l'auteur met notamment en évidence un défi « de solidarité », lequel recouvre l'ensemble des nouvelles précarités qui naissent des mutations de la société (p. 6).

En parallèle de son autonomisation juridique, La Poste se pose la question de son existence comme entreprise à part entière, disposant de ses propres capacités et enjeux. A travers cette « attitude prospective », les membres de La Poste entament une pensée qui porte sur les voies de développement des compétences de l'organisation que les dirigeants peuvent poursuivre en dehors des obligations qui leur sont données par le cadre juridique.

Ainsi, et comme le met en lumière Richez (2004), la « matière prospective » qui se développe au sein de l'entreprise porte à la fois sur le trafic postal, sur l'impact du progrès technologique sur les services rendus, ainsi que sur la place de l'entreprise dans la société. Cette considération de l'entreprise comme une institution à part entière invite à appréhender les dimensions de responsabilité au-delà des missions légales et contractuelles du service public. Se

posent ainsi la question de la contribution de La Poste à la vie culturelle du pays (investiguée par le rapport de la prospective postale de 1969), la relation avec l'usager, auprès duquel La Poste doit faire preuve de pédagogie au regard des changements technologiques qui pèsent sur son activité, mais également la question du rôle de La Poste envers les corps sociaux, c'est à dire ses responsabilités, cette fois-ci, d'employeur. Les acteurs cherchent à investiguer les évolutions de son environnement et à remettre en question les contours de sa responsabilité.

b. L'ouverture de la gouvernance de la présence postale à d'autres parties

Parmi l'ensemble de ses missions de service public, le concept de présence postale a donné lieu à de nombreuses observations de la part des acteurs engagés dans sa réalisation. Ainsi, une organisation spécifique s'est développée autour de son pilotage, ce qui indique, a minima, une réflexivité de la part des acteurs sur les choix stratégiques qui façonnent l'évolution de cette mission.

Une nouvelle mission de présence postale

Enfin, les rapports attestent de la révision continue de la notion de présence postale. Dans le rapport de 1989, les élus locaux interrogés font le constat de la nécessité de penser des programmes importants de révision de cette présence postale, en raison d'un besoin d'égalité devant les services publics, ainsi qu'une nouvelle conception de la distribution en ville. « Nous avons besoin d'un petit peu de Trésor Public, d'un petit peu de Sécurité Sociale et d'un petit peu de Poste, et il faudra bien imaginer quelque chose », explique un représentant des maires ruraux. Les notions de polyvalence des services publics, ainsi que de « guichet unique », qui permettent une optimisation du temps du personnel, sont alors largement désignées comme axes de re-conception des formes de présence. Toutefois, les obligations qui portent sur la couverture du territoire français par l'entreprise ne sont jamais remises en question. Selon le rapport Prévot de 1989, « La Poste est prête à tout étudier. Elle pourrait, en tout état de cause, prendre l'engagement qu'il y ait au moins un bureau de poste dans tout canton de France » (p. 98). Dix ans plus tard, dans le rapport Larcher de 1999, c'est La Poste qui se dit elle-même très intéressée par la nouvelle notion de maison des services publics, proposé par l'État français, mais pour laquelle il n'existe pas encore de cadre légal. Ce concept prendra plus tard la forme des Maisons de Service au Public, qui désignent des lieux où les usagers sont accompagnés par des agents dans leurs démarches de la vie quotidienne, et notamment celles qui concernent l'accès au Service Public français. Petit à petit, on n'envisage plus la notion de présence postale comme la garantie de l'accès des habitants du territoire *aux services postaux, de courrier*. D'ailleurs, les services postaux eux-mêmes pourront être dispensés par des acteurs et des établissements qui ne sont pas des actifs de La Poste elle-même. Le rapport de 2003 propose ainsi de dépasser le « culte stérile » de la présence postale immobilière sur le territoire et propose de généraliser les points de contacts, c'est-à-dire les points commerçants ou des professions libérales comme lieux de relais du service de courrier et colis.

De nouveaux organes de gouvernance : instruire les nouveaux besoins des territoires ?

Depuis 1991, La Poste a spontanément multiplié le nombre de ses organes destinés à gérer différents aspects de ses missions. Pour illustrer ce phénomène, nous prenons ici le cas de la gouvernance territoriale, qui prend la forme d'une coopération d'acteurs autour de la mission légale de contribution à l'aménagement du territoire.

A partir des années 2000, l'entreprise choisit en effet d'étayer la gouvernance de cette mission de service public. Premièrement, un contrat tripartite de « présence postale » est instauré pour la première fois en 2008. Celui-ci lie La Poste, l'État et l'Association des Maires de France (AMF). Il définit les conditions de financement, les modalités d'évolution et les règles de gouvernance de la présence postale territoriale, qui est alimentée par le fonds de péréquation territoriale. Celui-ci détaille ainsi des éléments d'allocation de ce fonds. Notamment, une répartition départementale de ce fonds est décidée en fonction de critères qui décrivent des réalités d'isolement territorial spécifique, tels que la présence de quartiers prioritaires, de zones rurales, ou bien une localisation outre-mer.

Il fixe aussi les lignes directrices de la politique de présence postale, telles que l'évolution du nombre et des statuts des points de contacts de La Poste, mais aussi les types d'actions et d'investissements qui peuvent ou doivent être financés au nom d'un besoin de présence postale. Par exemple, de nouvelles règles ont été édictées à partir de 2015 pour encourager l'allocation de ressources aux enjeux d'accessibilité et de médiation numérique (présence et maintenance d'un équipement). De cette façon, les versions successives du contrat attestent d'une représentation renouvelée de ce que recouvre cette notion de « présence postale ». Nous reviendrons plus spécifiquement sur la dynamique à l'œuvre derrière cette évolution lors de l'analyse des contrats de plan.

Or, ce contrat est le résultat d'une consultation de différentes parties ; certains organes sont d'ailleurs conçus spécifiquement pour cet exercice. Parmi eux, se trouvent les CDPPT (Commission Départementale de Présence Postale Territoriale). Ce nouveau type d'organe, créé en 2007, est une instance de concertation locale de La Poste, et est composé des élus locaux et des représentants territoriaux de La Poste. Elle donne son avis sur le rapport annuel de La Poste relatif à l'accessibilité du réseau postal ; elle formule aussi des propositions de répartition du fonds postal national de péréquation territoriale ; elle est tenue informée par La Poste des projets d'évolution du réseau postal dans le département ». Par ailleurs, est aussi créé l'ONPP (Observatoire National de la Présence Postale), qui regroupe lui-même des acteurs de La Poste, de l'Association des Maires de France et de l'État. Cet observatoire, conjointement à la Commission Supérieure du service public des Postes et des Communications Électroniques (commission parlementaire paritaire, est l'acteur qui prépare le contrat de présence postale). Au-delà de cette tâche, l'observatoire a pour rôle de « piloter et animer les travaux des CDPPT, veiller au respect des engagements du Groupe La Poste en matière d'évolution de son réseau et suivre la gestion du fonds de péréquation » (comme cela est mentionné par les contrats de présence postale). Il semble donc que les évolutions nécessaires des modalités d'utilisation du fonds de

péréquation nécessitent la coordination de nouveaux acteurs, lesquels possèdent potentiellement des connaissances qui leur sont propres et qui portent sur les problématiques qui relèvent, ou pourraient relever, de la mission de présence territoriale.

*

Premièrement, à travers la mise en lumière du développement d'une attitude prospectrice, on remarque que l'entreprise développe une capacité à se penser elle-même, et qu'elle se trouve alors dans un état « agentique » qui lui permet de mener des réflexions et des stratégies de développement de ses compétences de manière autonome. La réflexion ne vise plus seulement à assurer une amélioration de la productivité du service public rendu, notamment celui de l'acheminement du courrier. A travers l'exercice prospectif, les dirigeants, avec les élus, tentent non seulement d'anticiper les transformations de l'environnement qui seront produites par les nouvelles réglementations et les évolutions technologiques, mais aussi les besoins de redéfinition de ce qui peut constituer la mission de service public. Ce faisant, ils invitent à explorer de nouvelles voies d'apprentissage, et à assurer l'exploration au-delà de la mission légale ou contractuelle du service public.

Deuxièmement, l'outillage que l'on observe en matière de gouvernance de la mission d'aménagement du territoire semble traduire la revendication d'une expertise à part entière, en matière de présence postale. Cet outillage vise en effet à piloter l'évolution de l'utilisation de ce fonds de solidarité en matière de cohésion territoriale. Or, le contenu des obligations et recommandations formulées au sein des contrats semblent indiquer que la compréhension des besoins de présence postale évolue au cours du temps, sans que cet enrichissement des connaissances ne soit pour autant détaillé par les acteurs. On a ici l'indice d'un renouvellement de ce qui peut constituer une mission de service public au cours du temps et de la nécessité pour l'entreprise de créer des dispositifs de coordination avec des acteurs tiers pour penser ce renouvellement.

La création d'instances de gouvernance de l'innovation permet ainsi de remettre en question, au cours du temps, la pertinence des dispositifs relatifs aux missions de service public et propose des discussions entre acteurs sur les contours de celles-ci. Les nouveaux organes de suivi de la mission de présence postale permettent à l'entreprise d'engager et d'organiser des discussions avec d'autres parties prenantes, telles que l'Association des Maires de France, qui n'étaient pas prévues par son statut de pur « délégataire » de service public.

Nous pouvons nous demander, plus précisément, dans quelle mesure les missions formelles de l'entreprise de service public ont fait l'objet d'évolution au cours du temps. Nous proposons à présent de mobiliser la théorie C-K pour caractériser la dynamique des objets de ces missions au cours du temps.

III. Analyse de la formulation des missions contractuelles de 1991 à aujourd'hui : une générativité croissante des missions

A partir de 1991, en effet, les missions sont précisées et font l'objet d'engagements contractuels entre l'État et l'opérateur La Poste et les modalités d'exécution de ces missions sont notamment décrites dans un cahier des charges qui est inscrit dans la loi[12]. Nous sommes donc en mesure de tracer cette évolution du contenu des missions confiées à La Poste à partir de cette date, et de répondre à la question suivante : dans quelle mesure les missions de service public contractuelles sont-elles l'objet de redéfinitions dans le temps ?

a. Approche méthodologique

Nous cherchons ici à observer l'évolution précise dans le temps des objets qui constituent officiellement les missions de service public de l'entreprise. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 5, à partir de 1991, La Poste signe des contrats de plan pluriannuels avec l'État qui viennent préciser les contours des missions de service public légalement définies. Nous avons donc choisi d'étudier les changements de formulation de ces missions contractuelles au cours du temps et leur degré d' « enrichissement », toujours au moyen de l'outil C-K.

Collecte des données

- *Les contrats de plan : un marqueur des missions de service public*

Pour conduire notre première étude, nous choisissons comme marqueur des évolutions des missions de service public les contrats de plan conclus entre La Poste et de l'État depuis 1991. Ceux-ci constituent en effet un support homogène dans le temps : dans chacun de ces contrats, nous retrouvons des sections consacrées à la définition, plus ou moins explicite, des quatre missions de service public : 1) la distribution de la presse 2) la distribution du courrier 3) l'accessibilité bancaire 4) l'aménagement du territoire. Celles-ci comprennent ainsi la description, plus ou moins abstraite, des services à fournir par La Poste. Nous avons donc modélisé la formulation des missions de La Poste de 1991 à aujourd'hui, à travers l'examen des sept documents contractuels ayant été conclus.

[12] Décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000168942/ (dernière consultation : 21 juillet 2021)

- *Les entretiens : le regard d'anciens dirigeants sur les missions contractuelles*

Nous avons complété ces données avec des entretiens réalisés avec trois anciens dirigeants de La Poste. Ceux-ci nous ont permis d'obtenir des éléments contextuels portant sur ces contrats de plan, ainsi qu'une validation des phénomènes suggérés par les résultats du codage, pour assurer une triangulation des données.

Analyse des données : la mobilisation de l'outil C-K

Pour effectuer les modélisations de la première étude, nous avons procédé à un codage de ces formulations afin d'évaluer leur générativité. Nous empruntons le concept de générativité à la théorie C-K (Hatchuel et al., 2018). La générativité désigne une expansion des concepts et des connaissances par des acteurs impliqués dans des efforts de conception. Cette théorie nous a servi de méthode de codage : nous avons les formulations des quatre missions de service public. En nous basant sur celles-ci, nous avons, pour chaque mission et pour chaque contrat, représenté sous forme de concepts et de connaissances – à travers la réalisation d'arbres C-K – la conception au temps t de la mission. La représentation sous cette forme permet de mettre en évidence la multiplication des connaissances associées à la réalisation de la mission, ainsi que des concepts permettant de répondre aux enjeux relevant de cette mission.

- *Représentation de la générativité des contrats de plan*

Nous représentons ici un schéma simplifié de la représentation sous forme C-K de la mission d'accessibilité bancaire telle qu'elle est formulée dans le premier contrat de plan, celui de 1991 (Figure 17). Le concept même d' « accessibilité bancaire » est considéré comme abstrait, car il ne peut être entièrement décrit en l'état des connaissances de l'époque, qui portent sur l'accessibilité : il appelle ainsi le développement de nouveaux concepts et de nouvelles connaissances. Le concept de « chèque postal » à l'inverse, correspond à un service fonctionnel de l'entreprise qui vient mettre en corps cette mission d'accessibilité. Il est donc entièrement descriptible par des connaissances qui portent sur les moyens de paiement existants à cette époque.

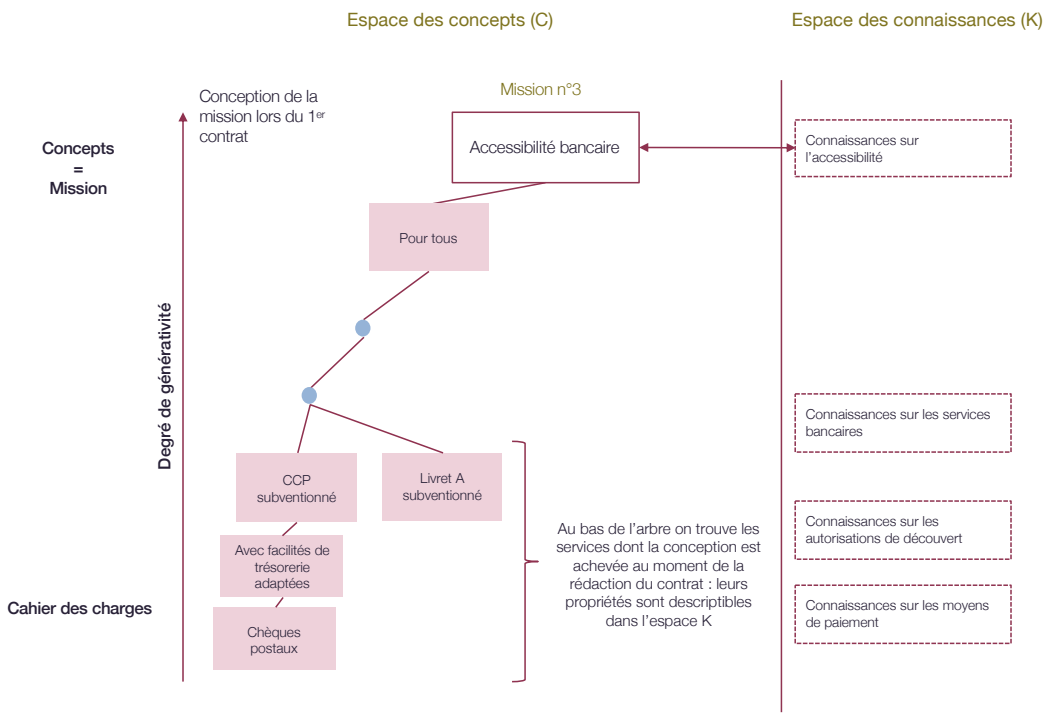


Figure 17: Exemple de codage d'une mission [Accessibilité bancaire – contrat n°1] sous forme d'un arbre C-K

Nous voyons qu'une même mission peut avoir généré, à un temps t – ici, l'année 1991 – un ensemble de sous-concepts plus ou moins génératifs, des services déjà conçus ou à concevoir, qui apparaissent dans l'arbre C-K. Nous avons comptabilisé l'ensemble des concepts qui constituent cet arbre, pour chaque mission et pour chaque contrat, sous la forme d'un tableau de synthèse, comme ceci est représenté sur le schéma suivant (Figure 18) :

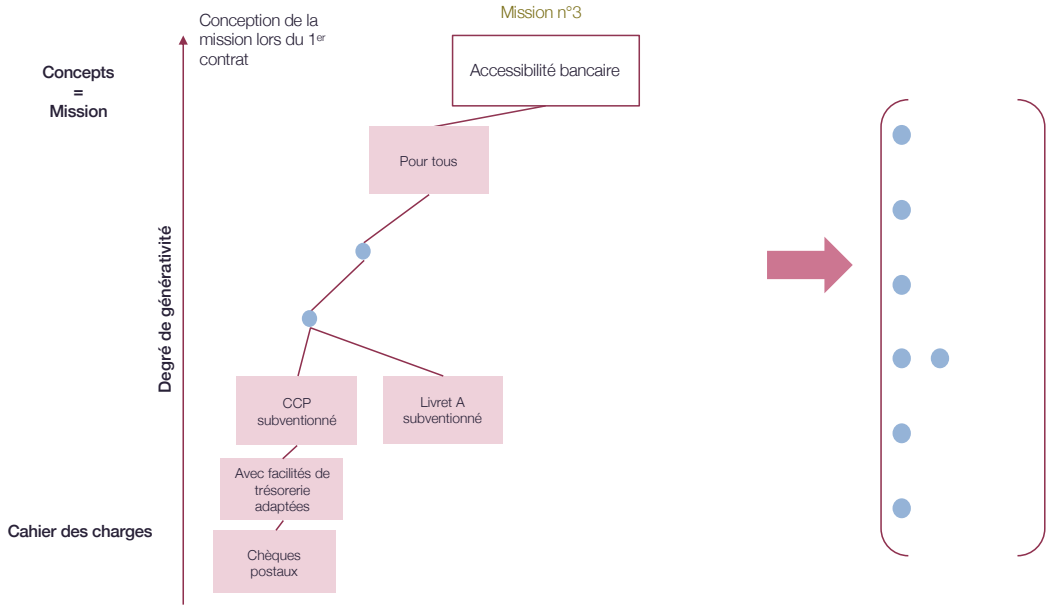


Figure 18 : Passage du codage sous forme d'arbre C-K aux tableaux de synthèse de la générativité des missions

Ainsi, l'évolution de la générativité dans le temps de chaque mission de service public pourra être observée à travers l'apparition de nouveaux concepts : plus ceux-ci apparaissent en hauteur le long de l'arbre et du diagramme, plus son degré de générativité, et ainsi celui de la mission, est élevé. Notons que pour « placer » les différents concepts, nous avons adopté le raisonnement suivant : nous nous sommes premièrement demandés si celui-ci était « rattachable » à une branche existante de l'arbre C-K : par exemple, la réponse aux « enjeux de fragilité bancaire » correspond-elle à un outil de compte courant ou d'épargne ? La réponse étant non, nous sommes remontés au concept supérieur, et avons renouvelé ce questionnement, jusqu'à ouvrir une nouvelle branche que nous rattachons au tronc commun « accessibilité » si – comme c'est le cas pour ce nouvel inconnu – il n'est rattachable à aucun des concepts sur les branches existantes de l'arbre de la mission.

- *Représentation de l'expansion des parties associées à la réalisation de la mission*

Pour chaque contrat, nous nous sommes également penchée sur le nombre et le « type » de parties mentionnées, qui étaient associées à la réalisation de chacune des quatre missions de service public (Figure 19) :

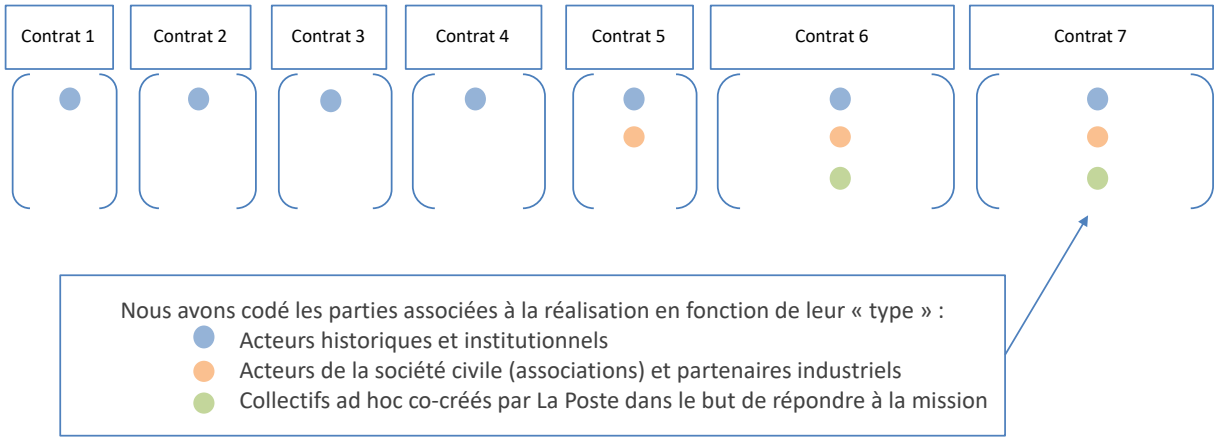


Figure 19 : Codage des parties associées à la réalisation de la mission

Les résultats complets de ce codage se trouvent au sein de **l'Annexe 2** : y figurent les arbres réalisés pour chaque mission et pour chaque contrat, ainsi que les tableaux de synthèse de l'évolution des objets et des parties pour chaque mission.

b. *Résultat n°1 : une expansion globale des objets décrits dans le contrat de plan*

Tout d'abord, le codage que nous avons effectué révèle bien une spécification croissante des activités mentionnées dans les contrats. Ceci est suggérée par les cadres réglementaires du service public, et corrobore l'analyse classique de la stratégie de La Poste mentionnée précédemment. Ce phénomène se traduit dans notre modèle par un enrichissement des propriétés des services relevant d'un cahier des charges, c'est-à-dire possédant un faible degré de générativité. Par exemple, dans le cas de la mission d'accessibilité bancaire, la description du produit 'compte courant' s'est étoffée au fur et à mesure des contrats : les moyens de paiement associés à ce compte, ainsi que les montant de découverts autorisés, ont été précisés.

En revanche, un autre phénomène, a priori contre-intuitif, nous a également été révélé par ce codage. Il indique en effet un enrichissement au cours du temps des concepts plus abstraits – possédant un plus haut degré de générativité – associées aux missions de service public. Ceci mène à une requalification récurrente des services demandés à La Poste au titre d'opérateur de service public. En effet, nos résultats montrent les éléments suivants : alors que les missions de distribution du courrier et d'acheminement de la presse ont connu une relative stabilité depuis 1991, celles d'accessibilité bancaire et d'aménagement du territoire ont connu de plus grandes modifications, sous la forme d'un enrichissement des concepts génératifs qui les composent.

Plus précisément, il apparaît que les deux missions de distribution du courrier et de la presse sont restées stables au cours des sept contrats de plan. Elles n'ont pas été grandement redéfinies, et conservent la même incarnation, c'est-à-dire les mêmes propriétés. Par exemple, la mission d'acheminement de la presse a toujours été définie par : un transport de la presse

politique et d'information générale, chez tous les citoyens, tarifé selon un principe de péréquation géographique, financé par des subventions publiques, et exécuté dans les meilleures conditions de délai et de régularité. Il est ainsi naturel que les acteurs impliqués dans la conception de ce service, l'État et les éditeurs de presse, soient eux aussi restés les mêmes depuis 1991 (résultats présentés au §c).

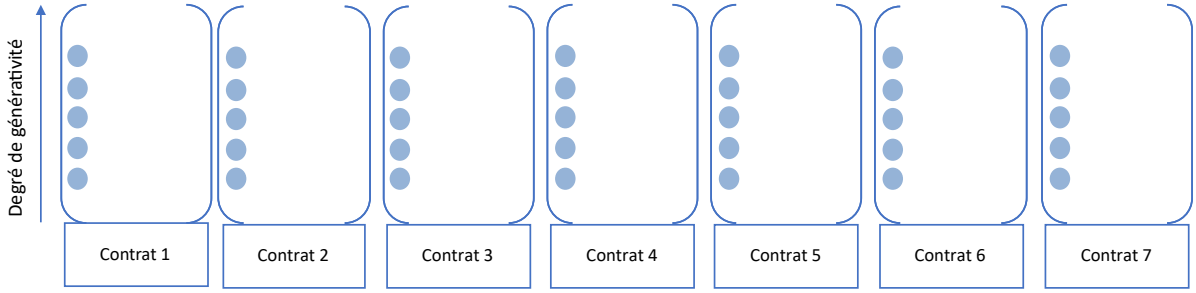


Figure 20 : Évolution de la générativité de la mission de distribution de la presse

De la même façon, la mission de distribution du courrier a toujours désigné le transport du courrier et des colis dont le poids était inférieur à 20kg, sur tout le territoire, sans enclave, sur un modèle économique de subventions (publiques puis assurées par l'opérateur lui-même), à travers des bureaux de postes intégrés (fournissant des services de livraison et de collecte), tout en maximisant le taux d'acheminement à J+1 et J+2. Par la suite, une variante du service a été introduite à travers la recherche de minimisation de l'impact écologique, à travers une utilisation privilégiée des transports routiers (Lettre verte) et une utilisation de transports électriques. Ces nouveaux attributs, en revanche, constituent davantage de nouvelles modalités d'un service qui demeure connu, celui de transport de courrier (Figure 21).

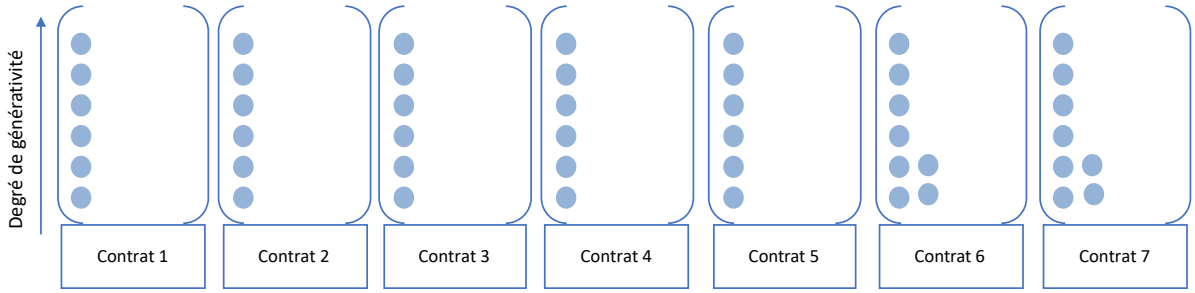


Figure 21 : Évolution de la générativité de la mission de distribution du courrier

En revanche, nous avons observé un autre phénomène sur les missions d'accessibilité bancaire et de présence territoriale. En effet, la mission d'accessibilité bancaire s'est largement

enrichie avec les années, avec notamment l'apparition des concepts de surendettement, de fragilité financière et d'exclusion bancaire. La loi du 9 février 2010 introduit notamment une obligation de lutte contre le surendettement à respecter de la part de La Poste : si celle-ci ne fait pas partie de la mission d'accessibilité bancaire au sens légal, cet engagement apparaît au sein du contrat de plan. Elle apparaît plus précisément dans la section concernant la mission d'accessibilité bancaire et c'est pourquoi nous avons inclus les formulations portant sur la lutte contre sur le surendettement dans le codage de cette mission. Par ailleurs, c'est la désignation de la nouvelle problématique de surendettement qui explique une expansion, à partir de 2013 (Contrat n°6), des concepts de missions incombant à La Poste. Ce nouveau rôle conféré à l'entreprise consiste à mettre en place des dispositifs déjà conçus, tels que celui de « détection des situations de difficultés », qui prend la forme procédures d'octroi et d'acceptation au moment de la souscription à un crédit ; mais il a aussi donné lieu à la création de nouveaux dispositifs, tels qu'un pôle accompagnement pour les personnes en multi-détention de crédits (Figure 22).

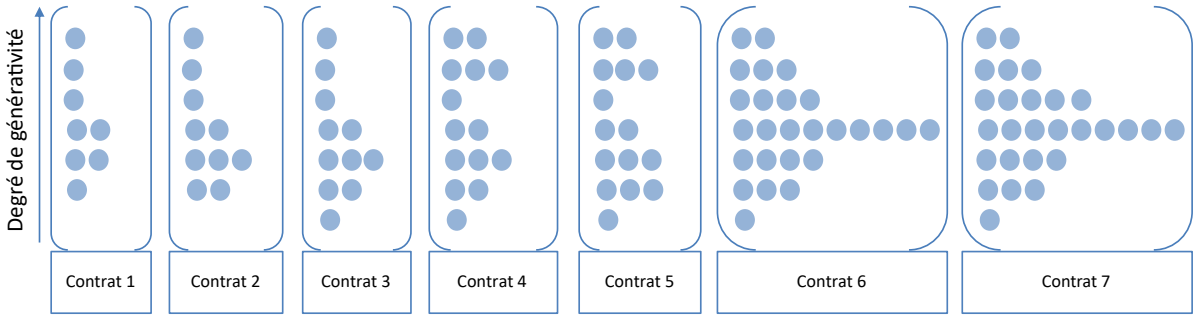


Figure 22 : Évolution de la générativité de la mission d'accessibilité bancaire

Enfin, la mission d'aménagement du territoire a vu le nombre d'acteurs engagés dans sa re-conception s'accroître au cours du temps. Elle s'est notamment dotée d'une gouvernance particulière, avec notamment la création des CDPPT (Commissions Départementales Postales de Présence Territoriale), impliquant ainsi l'Association des Maires de France, des élus locaux, et un observatoire de la présence postale, organe spécifiquement créé pour assurer le suivi de la gestion du fonds de péréquation. On a également vu apparaître de nouvelles formes de présence postale, telles que des Agences Postales, Points commerçants, Bureaux facteurs-guichetiers des MSAP (Maisons de Services Au Public). Enfin, le concept de « présence » autrefois compris comme infrastructure physique, répartie sur le territoire, semble avoir été réinterprété pour revêtir une nouvelle dimension. Ainsi, pour l'entreprise, la présence peut s'entendre aujourd'hui comme une capacité à rendre les services essentiels accessibles à tous. C'est celle-ci qui a conduit à la création d'un nouveau concept pour La Poste, celui de médiation numérique, dorénavant mentionné dans les contrats de présence postale (Figure 23).

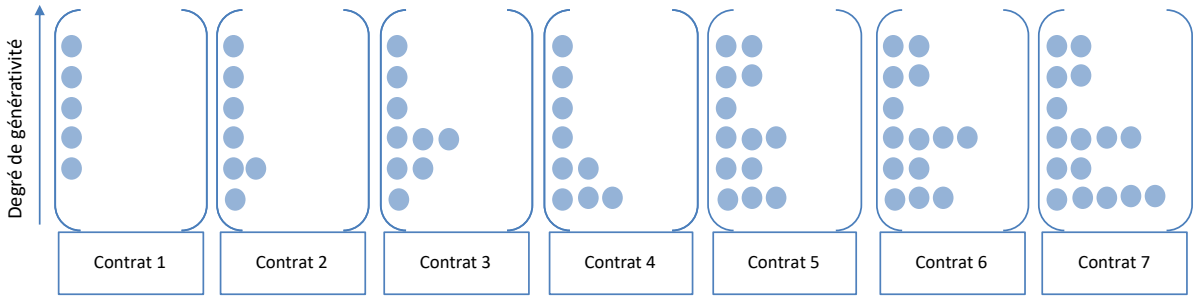


Figure 23 : Évolution de la générativité de la mission d'aménagement du territoire

Une expansion dont il faut rendre compte auprès de l'État, selon le Président Philippe Wahl

Nous avons eu l'occasion de présenter ces résultats, qui portent sur l'expansion des missions de service public auprès du Président actuel de La Poste, Philippe Wahl. Or, lors de cet entretien, celui-ci a reconnu que l'introduction de nouveaux objets au sein des contrats de plan fait l'objet de discussions avec l'État et le législateur. Si nous n'avons pas investigué de façon détaillée les mécanismes de négociations qui sous-tendent l'apparition de ces nouveaux concepts, nous pouvons rendre compte de son témoignage, concernant la mission d'accessibilité bancaire notamment. En effet, selon lui, à l'occasion des réunions de discussion du contenu des contrats de plan et des calculs de compensation des coûts des missions, le besoin de renouveler les subventions de ces missions peut être discuté par les deux parties. Ainsi, en ce qui concernent l'accessibilité bancaire tout particulièrement, il a été défendu par des représentant que celle-ci n'avait plus lieu d'être : puisque celle-ci se fonde, originellement, sur l'assurance d'un droit au compte et qu'aujourd'hui le taux de bancarisation des français atteint quasiment les 100%, il pourrait être considéré que cette mission a été remplie – et que les compensations n'ont plus lieu d'être. Face à ces arguments, le Président se voit lui-même contraint de « faire venir » ces mêmes représentants de l'État « en agence bancaire » pour leur « faire voir » l'ampleur des nouvelles fractures bancaires, sans que celles-ci ne soient entièrement descriptibles par les équipes de La Poste. Ceci révèle, à notre sens, un besoin criant d'une redéfinition des termes du dialogue entre entreprise de service public et État, afin que celui-ci soit le lieu d'échanges instruits sur les nouveaux besoins de solidarité – ici en matière d'exclusion bancaire.

C'est notamment ce dialogue contraint autour du calcul précis des coûts à imputer à des missions *connues* de service public qui peut expliquer un autre phénomène : celui de l'inscription, dans les contrats de plan de 2013 et de 2018 des initiatives portées par des équipes de l'entreprise, en dehors du cadre prévu par les quatre missions officielles de service public. Ces initiatives apparaissent ainsi au sein d'une section à part entière nommée « engagements citoyens ».

Des engagements citoyens [2013- 2018] : non-articulés avec les missions de service public

Depuis 2013, le contrat de plan fait également état d'un ensemble d'initiatives – modalités d'exécution des services publics, mais aussi des services à part entière, qui sont créés au sein de l'entreprise, et qui sont considérés comme pouvant être d'utilité publique : ceux-ci ne sont pas articulés de manière précise avec les quatre missions de service public, et font l'objet d'une « liste » portée à l'attention de l'État. Au sein de celle-ci, il est mentionné la création d'une activité de conseil en sobriété énergétique, par exemple, ou encore la création, par la Branche Numérique, de l' « Identité Numérique ». Dans le Chapitre suivant, nous explicitons les raisonnements de conception qui sous-tendent des initiatives sociales et environnementales, et nous montrons qu'ils ne sont, en réalité, pas menés indépendamment de la mission de service public de l'entreprise. Notamment, nous montrons qu'ils peuvent produire des connaissances sur des nouvelles formes de décohésions ; en ce sens, il peut être supposé que des projets soient ici mentionnés à titre indicatif, afin de faire voir à l'État quels peuvent être les nouveaux besoins de services publics sur lesquels l'entreprise travaille hors contrat.

c. *Résultat n°2 : une expansion des parties prenantes mentionnées dans le contrat de plan*

En ce qui concerne la distribution de la presse, il n'y a pas de mention d'autres parties, au cours du temps, que les deux grands acteurs historiques de cette mission, c'est-à-dire l'État et des éditeurs de presse (Figure 24).

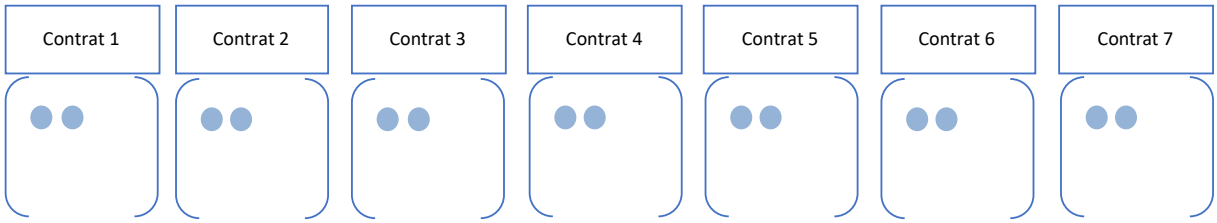


Figure 24 : Évolution des parties associées à la mission de distribution de la presse

En ce qui concerne la distribution du courrier, il apparaît qu'il n'y a eu aussi que peu de nouveaux acteurs impliqués dans la conception de ces services : outre l'État, un acteur est mentionné depuis le sixième contrat de plan : il s'agit des constructeurs automobiles, avec lesquels l'entreprise noue des partenariats pour diminuer les répercussions écologiques des modes de transport du courrier. La Poste a notamment travaillé sur la construction d'une offre de véhicules électriques, afin de disposer d'une flotte lui permettant de minimiser l'impact environnemental de la réalisation de cette mission (Figure 25). Nous revenons plus précisément sur la prise en charge de cette problématique à travers l'explicitation des différentes dimensions de la responsabilité de l'entreprise, au sein de la Partie III (Chapitre 9).

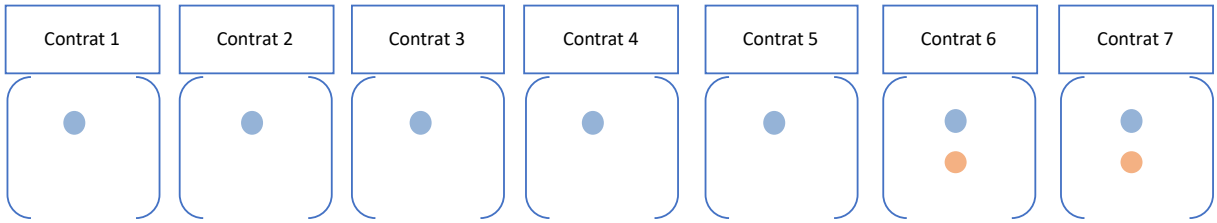


Figure 25 : Évolution des parties associées à la mission de distribution du courrier

La mission d'accessibilité bancaire a historiquement été mené par La Poste en tandem avec l'État, ou plus précisément avec le Trésor Public. C'est notamment avec lui que se décidaient les modalités des subventions des comptes courants postaux et des livrets A. Cependant, avec l'apparition des nouvelles problématiques d'exclusion bancaire, les contrats ont invité l'entreprise à s'associer avec des « associations locales » (contrat n°4), pour continuer à assurer son rôle bancaire social sur les territoires considérés comme « prioritaires », c'est-à-dire où les enjeux de précarité étaient les plus présents. Ces partenariats prennent forme à partir du contrat n°6, avec notamment un travail d'exploration mené avec l'association CRESUS d'aide au surendettement pour investiguer la maîtrise du système bancaire par les plus modestes. Mais aussi, on relève la création d'un « club de réflexion sur l'exclusion bancaire » par La Banque Postale elle-même, qui a pour seul objet de concevoir de nouvelles initiatives en faveur de l'inclusion bancaire et financière. Avec l'Ansa (Agence nouvelle des solidarités actives, association créée en janvier 2006 pour concevoir, expérimenter et mettre en œuvre des projets d'innovation sociale) et Habitat et Humanisme (association qui propose notamment de l'épargne solidaire), ce club a conduit par exemple, à la mise en place de réunions auprès de personnes en situation de pauvreté ou de précarité ainsi qu'à l'implication de professionnels d'associations ou de bénévoles afin de faire remonter leur parole et d'identifier, dans ce contexte, les besoins qui seraient peu ou mal couverts (Figure 26).

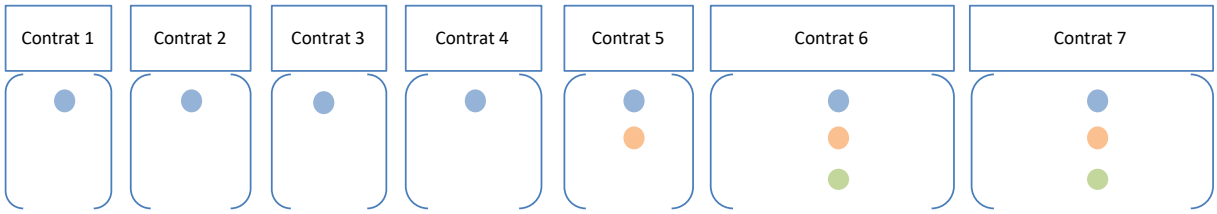


Figure 26 : Évolution des parties associées à la mission d'accessibilité bancaire

Comme nous l'avons déjà mentionné lors de la qualification de la construction d'une gouvernance de l'innovation, la mission d'aménagement du territoire, en particulier, a vu le nombre de parties impliquées dans sa gestion s'accumuler au cours du temps. Dès le contrat n°3, c'est la création des CDPPT (Commissions Départementales de la Présence Postale

Territoriale) qui est mentionnée : celle-ci associe l'association des maires de France (AMF) et il est alors attendu que ces nouveaux organes traitent des besoins sur leurs territoires, en matière de communication (courrier et internet) par exemple, ou bien en matière de maîtrise de la nouvelle monnaie qui sera introduite par l'État français. A partir du contrat n°5, on mentionne l'Observatoire national de la présence postale, qui est l'acteur créé pour préparer le contrat de présence postale. Au-delà cette tâche, l'observatoire a pour rôle de piloter et animer les travaux des CDPPT. Enfin, à l'occasion du contrat n°6, on désigne plus spécifiquement le rôle des associations locales dans la conception des réponses aux nouveaux besoins repérés sur les territoires, qu'il s'agisse de communication ou bien d'accompagnement des populations considérées comme « fragiles » (Figure 27).

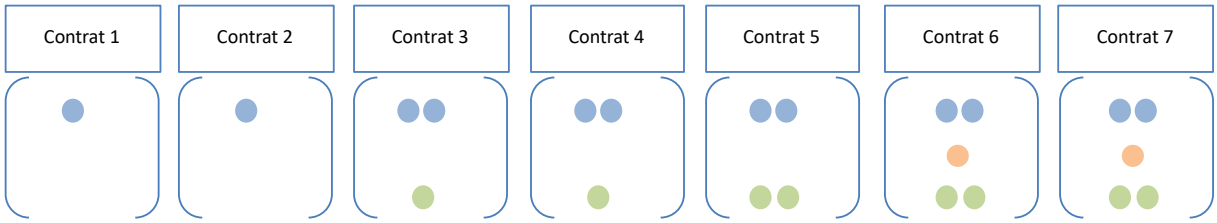


Figure 27 : Évolution des parties associées à la mission d'aménagement du territoire

On fait donc état, pour au moins deux des quatre missions de service public de La Poste, d'une expansion dans le temps des objets des missions, mais aussi des parties à mobiliser et à créer pour concevoir des solutions aux nouveaux enjeux mentionnés dans les contrats. Depuis 2020 également, il est question de l'ajout de nouveaux objets formels au sein des missions de service public légales de l'entreprise. En effet, la mobilisation des compétences de La Poste en matière de précarité numérique est envisagée par le législateur pour répondre à des enjeux inédits de fractures numériques.

d. 2020 : une nouvelle mission de détection de la précarité numérique ?

Récemment, il nous apparaît que la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID19 a également constitué un révélateur des évolutions de ce que peut recouvrir la mission de service public de La Poste, au-delà de ses obligations légales et contractuelles. Dès mars 2020, à l'occasion du premier confinement, La Poste fait face à un enjeu du respect de principe de continuité de son service public. Comme le rappelle Sébastien Richez (2020), celui-ci a constitué un invariant au cours de l'histoire des postes : en toutes circonstances, celui-ci a été maintenu par les postiers, et notamment les facteurs, qu'il s'agisse d'une période de guerre, de force majeure (catastrophe environnementale, comme la tempête de 1999), ou bien la crise sanitaire de 2020.

Cependant, et comme l'explique un avis de l'ARCEP rendu en avril 2020 sur les mesures de réorganisation des activités de La Poste, les efforts de l'entreprise ne se sont pas limités au respect de ce principe de continuité. Elle a dans un premier temps tenté d'assurer le maintien de ses activités qu'elle a même défini comme « prioritaires », et qui ne se résumaient alors pas aux

missions de service légalement définies. La Poste a ainsi choisi de conserver un passage quotidien pour ses activités de portage (repas, médicaments…) et de lien social (Veillez Sur Mes Parents, Cohésio, Ardoiz…), services qui permettent d'assurer des nouvelles formes de cohésion sociale.

La Commission Supérieure du numérique et des postes semble elle aussi reconnaître que la crise a révélé de nouveaux besoins sociétaux, auxquels La Poste pourrait aujourd'hui répondre, à travers de nouvelles missions de service public. Dans son rapport publié en juin 2020, intitulé « Enseignements à tirer de l'adaptation de La Poste face à l'épidémie de covid-19 », elle tente d'esquisser des pistes de réforme des missions légales de l'entreprise. Elle fait référence à la mise en lumière, à travers cette pandémie d' « un vrai besoin de Poste », mais invite à redéfinir ce besoin, qui doit être caractérisé au regard de nouvelles problématiques telles que l'inclusion numérique et l'accompagnement des seniors. Dans la même logique, Sébastien Richez (2020), historien de La Poste, tente, suite au phénomène de la COVID19 qui frappe lourdement l'entreprise, de proposer des pistes pour penser les missions futures de l'entreprise La Poste. Parmi celles-ci, on retrouve par exemple un rôle que pourrait endosser La Poste de « veille solidaire et républicaine ». L'entreprise pourrait notamment être un acteur qui œuvre au maintien de l'autonomie de la population vieillissante française, dans la continuité de l'animation de son réseau mobile et physique et en prenant appui sur les efforts déjà conduits pour penser son implication dans la *silver* économie [la *silver* économie désigne les marchés ou activités qui visent à améliorer la mobilité et la santé des personnes âgées].

C'est aussi la crise sanitaire qui a déclenché une réflexion sénatoriale sur les fractures liées à la transition numérique. Ainsi, en juin 2020, le président de La Poste Philippe Wahl est auditionné par le Sénat dans le cadre de la Mission d'Information « Lutte contre l'illectronisme et inclusion numérique », qui vise à faire un état des lieux des nouveaux enjeux liés à des phénomènes de fracture numérique, que la crise sanitaire du COVID a permis de mettre en évidence. L'entreprise propose alors une panoplie de nouveaux dispositifs qu'elle serait disposée à mettre en place pour faire face à ce nouvel enjeu. Ces propositions ont été par la suite poursuivies par une réflexion, menée par le législateur en mars 2021, sur la révision des missions de service public assumées par l'entreprise depuis 1991. La commission des affaires économiques du Sénat a produit un Rapport d'information sur « l'avenir des services publics de La Poste », qui prévoit par exemple la définition d'un nouveau rôle de « détecteur de la précarité numérique » à endosser par les facteurs.

Face à la fracture numérique, selon Philippe Wahl, La Poste disposerait aujourd'hui de nouvelles compétences spécifiques lui permettant d'assurer trois fonctions dans la lutte contre la fracture numérique. Elle serait ainsi en mesure de détecter des publics en difficultés, de favoriser l'accès aux outils numériques, et d'accompagner l'apprentissage des usages numériques. Le travail du législateur semble donc être celui de la définition d'un nouveau rôle, pour l'opérateur de service public, sur la base de ces nouvelles capacités.

Le choix de la Commission de confier à l'entreprise La Poste la prise en charge de ces nouveaux défis sera plus largement discuté dans la Partie III. Toutefois, on peut déjà avancer l'argument selon lequel la crise a mis en évidence des fractures d'un type nouveau, qui n'auraient pu être observées ou théorisées en 1991, lors de l'inscription dans la loi des missions de service public de l'entreprise, et de la conclusion du premier contrat de plan : ces fractures sont relatives à des transitions de l'environnement relativement récentes, de type démographique et technologique, se caractérisant par un plus grand isolement des personnes de grand âge et de fortes disparités dans l'usage du numérique. Si ces nouvelles missions venaient à être légalement conférées à l'entreprise, elles viendraient s'ajouter aux objets contractuels d'ordre génératifs que nous avons dénombrés.

*

Ainsi, une partie des propriétés des services issus des missions de service public constitue des éléments précis, inscrits dans les contrats de plan : on repère alors un mode de gestion relevant du modèle du Cahier des Charges. C'est le cas de deux missions de service public, pour lesquelles on observe un enrichissement à la marge de ces propriétés : distribution de la presse et distribution du courrier. Pour deux autres missions – l'accessibilité bancaire et l'aménagement du territoire, l'enrichissement s'est réalisé à un niveau plus génératif : les nouveaux éléments mentionnés dans ces contrats revêtent un caractère plus abstrait et constituent souvent un enjeu nouveau auquel La Poste choisit de s'adresser. Aujourd'hui, se discute au niveau du législateur la définition d'une nouvelle mission à part entière qui viendrait enrichir les objets des missions confiées à l'entreprise.

Par ailleurs, et comme cela avait été souligné par l'observation d'un enrichissement de la mission d'aménagement du territoire, il semble que cet enrichissement des concepts s'accompagne de la mobilisation des expertises d'autres parties prenantes. On voit ainsi qu'au cours du temps les types de parties impliquées dans la réalisation des missions varient : il ne s'agit plus seulement de réaliser ces missions avec les acteurs historiques de La Poste, tels que l'État ou le Trésor Public. Les acteurs développent des relations avec des parties qui ne sont pas mentionnées par le cadre de gouvernance légal de la mission de service public : il s'agit de partenaires industriels, d'associations locales, avec lesquels l'entreprise collabore pour concevoir des solutions à des problèmes qui eux aussi n'étaient pas inscrits dans le cahier des charges initial. Enfin, on voit l'apparition de structures ad hoc qui regroupent d'autres parties que l'entreprise elle-même et qui servent à investiguer des nouveaux enjeux. Par ailleurs, nous pouvons mentionner qu'il existe encore d'autres instances de réflexion pluri-organisations sur des problématiques que La Poste traite aujourd'hui, et auxquelles participent les dirigeants de La Poste : nous pouvons citer l'exemple de la nomination du Président Philippe Wahl à la vice-présidence du comité d'orientation nationale à la *silver* économie.

Ces résultats traduisent une logique qui ne peut s'expliquer par les cadres théoriques existants du service public. En effet, les théories économiques n'envisagent pas que les missions

de service public puissent être redéfinies, renouvelées de façon régulière, en particulier sur des éléments plus conceptuels. Or, l'examen des contrats de plan nous révèle que les réflexions portant sur les services publics peuvent s'organiser autour de la création de nouveaux inconnus et non pas seulement autour de critères relatifs à la définition d'un cahier des charges. Ces résultats remettent en question la pertinence d'une modélisation uniquement économique du service public : celle-ci ne peut rendre compte de sa mutabilité et des logiques d'exploration des missions menées par les opérateurs tels que La Poste.

Conclusion du Chapitre 6

Premièrement, à travers l'examen des grandes évolutions des missions de service public de La Poste, nous avons vu que le développement des compétences avait suivi un mouvement de « lignée », selon le modèle de Chapel (1997) et Le Masson et collègues (2006) : les décideurs ont ainsi mobilisé les premières compétences confiées à l'administration (son réseau de facteurs et de bureaux de poste) pour créer de nouveaux services, qui visent des enjeux renouvelés de cohésion sociale et territoriale. Ce faisant, elle développe des compétences nouvelles, telles qu'une pédagogie bancaire des postiers, mobilisables par la suite pour la conception d'une offre adaptée aux populations isolées du système bancaire. Il nous semble ainsi que c'est selon ce mouvement répété que s'est effectué l'expansion des missions de service public dans le temps et qui caractérise les réflexions conduites par les acteurs eux-mêmes sur le sens des apprentissages de l'entreprise. Toutefois, ce développement en lignée ne requiert pas que la mission de l'entreprise elle-même soit explicitée : celle-ci demeure ainsi inexprimée, et la gouvernance de l'entreprise ne prévoit pas de pilotage qui tienne compte de cette logique de développement.

S'il ne les prévoit, pas, le contrat de service public se fait cependant le réceptacle de ces apprentissages. Ainsi, le développement continu de compétences se traduit, dans l'histoire récente, par une expansion des objets qui constituent la mission contractuelle de l'entreprise, se rajoutant au cahier des charges initial défini légalement. Nous avons en effet montré que les formulations des missions de La Poste au sein des contrats de plan connaissaient un enrichissement au cours du temps. De nouveaux enjeux qui nécessitent la mobilisation et la création de compétences nouvelles sont ainsi inscrits : la lutte contre le surendettement, par exemple, appelle la conception de dispositifs inédits de la part de l'entreprise.

L'enrichissement des concepts, notamment sur les missions d'accessibilité bancaire et de présence postale nous permet de mettre en évidence le caractère inadéquat du modèle du cahier des charges pour encadrer cette dynamique : si le contrat entre l'État et La Poste n'empêche pas l'apparition de nouveaux enjeux, il n'existe pas aujourd'hui de mode de gouvernance qui tienne compte de la générativité des missions de l'entreprise de service public.

Notamment, cet enrichissement s'accompagne d'un développement de connaissances sur certains concepts (ex: services bancaires, exclusion,…) qui ne font pas l'objet d'un pilotage dédié. Pourtant, ce développement est crucial : les nouvelles connaissances produites par l'entreprise permettent de réviser les représentations des missions d'accessibilité bancaire et de présence postale ainsi que de prendre en compte l'apparition – ou la caractérisation – de nouveaux enjeux sociétaux. Prenons l'exemple de la notion de présence territoriale : auparavant associée à un enjeu de disparités géographiques, elle semble aujourd'hui prendre en compte un nouveau type de fracture : celle associée au numérique, qui recouvre les inégalités d'accès à un réseau de télécommunications, à un équipement informatique et à une maîtrise des outils numériques.

De cette façon, l'enrichissement des concepts, notamment sur l'accessibilité bancaire, fait apercevoir l'adoption d'une nouvelle logique de conception qui s'écarte du modèle de « service donné » sur lequel s'est construit le cadre de gouvernance de l'entreprise de service public (Chapitre 5). En effet, la mission avait été originellement pensée comme une solution devant s'adresser à tous les habitants du territoire français, aux niveaux de revenu confondus : elle s'est ainsi traduite par la création d'un compte bancaire courant, et d'une solution d'épargne, à un prix minimal : le Compte Courant Postal (CCP) et le Livret A. Il s'agissait alors, à travers la création de ces offres, de garantir un droit au compte pour tous les habitants. Cependant, la bancarisation progressive de la population française a entraîné une obsolescence de cette incarnation de la mission. Ces dispositifs n'ont pas suffi à enrayer l'ensemble des inégalités rencontrées par les clients au regard de la gestion de leur portefeuille financier. Face à ces constats, La Poste a formulé des concepts, encore inconnus, qui adoptaient une logique différente : celle de cibler les personnes en situation d'exclusion, ou à la frontière de l'exclusion, du système bancaire. Dans ce renversement de raisonnement, La Poste révise le critère d'un service donné « pour tous » : l'accessibilité de services « pour tous » nécessite alors de concevoir des solutions répondant à des fractures spécifiques qui génèrent des nouveaux besoins pour « les surendettés » ou « les plus fragiles ».

Nous pouvons cependant nous demander, plus précisément, quels sont les raisonnements de conception adoptés par les postiers qui aboutissent à la création de ces nouveaux dispositifs.

Chapitre 7 – L'analyse des initiatives sociales et environnementales de La Poste : une réinterprétation, en local, des responsabilités de l'entreprise

Sommaire

I. Approche méthodologique : une rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales 204

II. Analyse de la rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales : cinq raisonnements de conception 207

a. Etude de cas n°1 : le Numérique Inclusif..... 207

b. Etude de cas n°2 : la contribution à l'économie circulaire..... 217

c. Cinq raisonnements de conception qui renouvellent les objets de la responsabilité de l'entreprise 222

III. Discussion : une réinterprétation en local de la responsabilité de l'entreprise, au-delà de la recherche de rentabilité..... 223

a. Le caractère non-déterminant de la recherche de rentabilité 223

b. La co-expansion des promesses de l'entreprise : une source d'illisibilité ? 224

Les résultats du Chapitre 6 indiquent l'apparition potentielle de nouvelles promesses au sein du contrat de plan de l'entreprise de service public, qui enrichissent sa mission de service public dans le temps. De même, le nombre et le type d'acteurs externes à La Poste mobilisés pour répondre à des problématiques relatives à ses missions de service public. Toutefois, nous pouvons nous demander quelles peuvent être les exigences de responsabilité que les acteurs se donnent lors de la conception de services considérés comme commerciaux – c'est-à-dire nés en dehors du contrat de plan qui lie l'entreprise à l'État. Notamment, se pose la question de l'indépendance conceptuelle de ces activités au regard des missions contractuelles.

Nous nous munissons ici aussi de l'outil C-K, pour analyser cette fois-ci la stratégie d'innovation de l'entreprise, et répondre aux questions suivantes : quels sont les raisonnements qui sous-tendent les efforts d'exploration aujourd'hui conduits ? Quel lien potentiel existe-t-il entre la mission légale de service public et ses explorations conduites « hors contrat » ?

Pour répondre à ces questions, nous proposons de mener une analyse des initiatives sociales et environnementales du groupe. Nous tentons de qualifier les différentes logiques à l'œuvre lors de la conception de ces différentes initiatives, et de caractériser ainsi le régime de l'action collective qui aboutit à cet enrichissement des missions poursuivies par l'entreprise. Plus précisément, nous effectuons des rétro-conceptions des efforts menés par La Poste sur deux enjeux distincts, le Numérique Ethique et Inclusif, et la contribution à l'Économie Circulaire. Il s'agira ici d'identifier les raisonnements de conception à l'œuvre, qui nous feront voir les interprétations, en local, de ce qui relève de la responsabilité de La Poste. Par ailleurs, nous

caractériserons la façon dont les nouvelles initiatives s'articulent, à travers ces raisonnements de conception, avec les missions de service public. Nous montrerons notamment la façon dont les acteurs contribuent, à travers leurs apprentissages, à une réflexion sur les nouvelles questions qui peuvent être considérées « d'intérêt public ».

I. Approche méthodologique : une rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales

Nous avons sélectionné, avec la Direction de l'Engagement Sociétal, deux initiatives qui visent à répondre à des enjeux sociaux et environnementaux, et avons effectué une rétro-conception de ces deux projets.

- La sélection de deux cas aux configurations contrastées

Avec la Direction de l'Engagement Sociétal, nous avons sélectionné deux initiatives conduites par des équipes de La Poste, en partenariat avec des structures associatives ou autres entreprises et qui avaient pour vocation de répondre à des enjeux sociaux ou environnementaux de nature distincte et dont les processus de conception se trouvaient à deux stades d'avancement différents.

Ainsi, nous avons choisi d'étudier premièrement RecyGo, qui est un service de collecte de déchets de bureaux, qui œuvre pour une économie circulaire, en réponse à la transition écologique. Le concept est né en 2008 suite à une approche par Nouvelle Attitude, acteur de l'ESS (Economie Sociale et Solidaire), et a fait l'objet de nombreuses transformations ; aujourd'hui, une structure dédiée à l'économie circulaire a été créée sous la forme d'une Joint-Venture avec Suez. Le processus de conception de l'offre initiale est donc relativement abouti. Aujourd'hui, la société offre des services de recyclage d'autres types de bureau (tels que les DEEE, les déchets d'équipements électriques et électroniques) et propose une gamme de fournitures de bureau écoresponsables.

Nous avons également choisi d'étudier les efforts conduits par différentes équipes de La Poste dans le domaine du Numérique Inclusif spécifiquement. Cet enjeu figure parmi les engagements qui constituent un des trois axes de la Direction Sociétale à sa création en 2017 : le Numérique Ethique et Inclusif. Il recouvre une diversité d'initiatives menées au sein de différents départements de l'entreprise. Les initiatives sont menées en partenariat avec un réseau d'acteurs œuvrant également pour cette problématique, et appartenant notamment à l'Alliance Dynamique : ce programme regroupant un ensemble d'acteurs de l'ESS qui travaille avec La Poste pour aider à concevoir des offres répondant à des grands défis sociaux et environnementaux.

- Rétro-conception des initiatives grâce à l'outil C-K

A travers l'outil C-K, nous tentons de retracer les choix de conception qui ont abouti à la création de services disposant des propriétés décrites par les acteurs au moment de la conduite des entretiens. Nous cherchons également à identifier les apprentissages nécessaires à la conception de ceux-ci, ainsi que les acteurs avec lesquels l'organisation a noué des relations afin de le concevoir. Nous proposons ainsi de présenter les ces efforts à travers ce cadre C-K : pour rappel, dans l'espace des concepts (C), de gauche, nous décrivons les propriétés des services conçus, ou à concevoir. Dans l'espace connaissances (K), de droite, nous faisons apparaître les connaissances, c'est-à-dire les propositions permettant de décrire ces propriétés ainsi que les perturbations de l'environnement. Il s'agit de connaissances auxquelles les acteurs ont accès ou qu'ils développent eux-mêmes – seuls ou au travers de partenariats avec des parties prenantes – à travers la création de dispositifs et d'expérimentations.

Nous faisons remarquer que dans cette représentation (Figure 28), nous indiquons un concept initial, « C0 » dans l'espace des connaissances, auquel nous rattachons les ramifications qui correspondent aux explorations des équipes mentionnées. Toutefois, nous ne le nommons pas davantage : en effet, et comme notre analyse le montrera, il n'existe pas d'éléments indiquant l'existence de la poursuite d'un concept commun mobilisateur – qui s'apparenterait à une mission – par les équipes en question, et qui expliquerait leur implication sur les deux initiatives étudiées. Nous reviendrons ainsi dans la discussion sur ce mystère qui entoure le pilotage de ces initiatives, et sur une potentielle illisibilité des activités qui naissent de toutes parts au sein de l'entreprise.

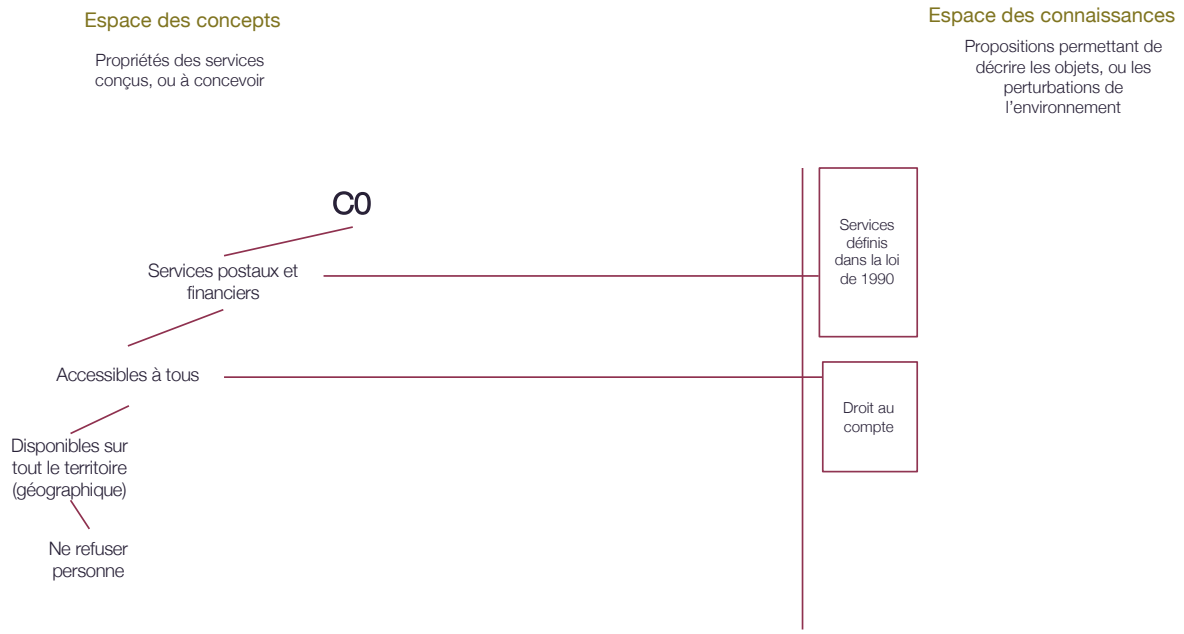


Figure 28 : Le rattachement des efforts d'exploration à un concept 0 (C0) non-identifié

Nous proposons également de faire apparaître les analyses des transformations de la société qui sont conduites par les acteurs et sur lesquelles se fondent leurs raisonnements. Nous proposons de placer de façon très simple les enjeux que représentent ces transformations pour les acteurs impliqués dans ces initiatives, sous la forme du graphe ci-dessous (Figure 29). Dans celui-ci, nous représentons l'entreprise, ainsi qu'un ensemble de services qu'elle produit, à un temps t (à droite du schéma). Nous représentons également les autres éléments qui ont fondé la conception de ces services et qui peuvent être affectés par les mutations sociétales (à la gauche du schéma). L'État, qui est garant de la cohésion sociale, fait contribuer La Poste, à travers ce « service postal bancaire » fondamental (dont nous avons décrit le développement au Chapitre 6), au maintien de cette cohésion. La Poste est alors en contact avec l'ensemble des citoyens français (ou des habitants du territoire français), qui utilisent ses services. Or, il existe des interdépendances sociales entre citoyens (nous reprenons ici le postulat d'une existence d'interdépendances qui sous-tend par exemple la théorie juridique de Duguit du service public (Chapitre 1, §I)). En raison de ces interdépendances, on peut observer des phénomènes de cohésion / décohésion sur le tissu social français.

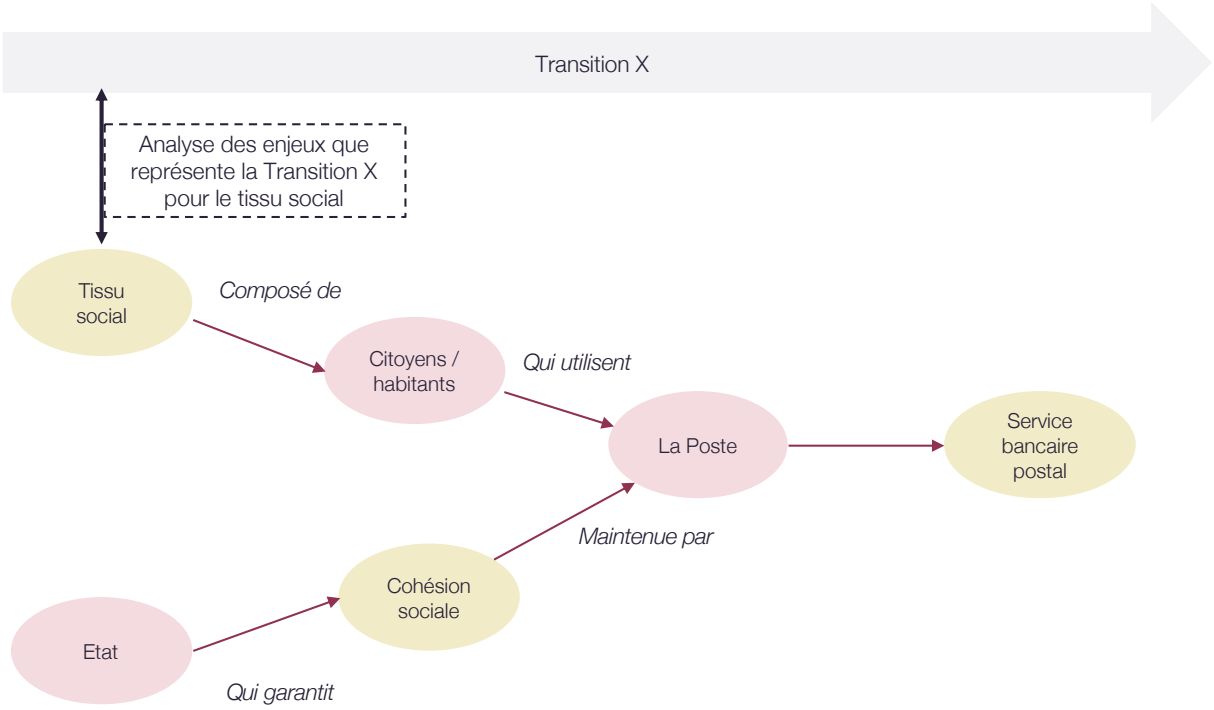


Figure 29 : Représentation des liens entre entreprise et transitions sociétales

- Collecte des données

Pour effectuer une analyse de ces cas, nous avons réalisé une série d'entretiens avec des salariés ayant participé à l'élaboration de ces initiatives, ou pouvant nous éclairer sur leurs logiques de conception.

- Entretiens avec les membres de la DES : ceux-ci visaient à comprendre la façon dont ces initiatives s'articulaient avec les missions contractuelles de La Poste et à caractériser la nature des enjeux derrière les expérimentations menées à travers celles-ci.
- Entretien avec les économistes en charge de la régulation : ceux-ci étaient nécessaires pour comprendre les potentiels obstacles réglementaires rencontrés dans le développement de ces initiatives.
- Entretiens avec des salariés impliqués dans développement de ces initiatives : le but de ces entretiens était de retracer l'itinéraire de conception de celles-ci. Les données récoltées portaient ainsi sur : les motifs originels de l'initiative, les expérimentations menées, la connaissance récoltée ou développée pendant cet effort de conception, ainsi que les types d'acteurs impliqués dans ces processus.

Nous avons également examiné un ensemble de documentations, telles que des présentations de la stratégie des engagements sociétaux au comité exécutif, un communiqué de l'Autorité de la Concurrence impliquant La Poste, ainsi que des supports de communication lorsque ceux-ci existaient (notamment concernant RecyGo). Ceux-ci nous ont permis de confirmer des événements relatés par les acteurs, et nous ont fourni des détails additionnels sur les processus de conception en question.

II. Analyse de la rétro-conception de deux initiatives sociales et environnementales : cinq raisonnements de conception

a. Etude de cas n°1 : le Numérique Inclusif

Nous retraçons ici les grandes étapes du développement par La Poste de services qui relèvent du Numérique Inclusif, et identifions plus particulièrement trois raisonnements qui ont généré ce développement : 1) une mise à jour technologique des services traditionnels ; 2) une réinterprétation des principes de service public 3) une analyse des nouvelles questions publiques.

0. Des services postaux, bancaires et d'assurance décrits légalement et contractuellement

Avant d'engager des efforts d'innovation particuliers, La Poste mène ses activités « traditionnelles » de mission de service public, dans le domaine postal, bancaire et assurantiel, qui sont notamment décrits dans le cadre du droit ainsi que dans des contrats avec l'État. Notamment, ceux-ci ont été conçus pour être accessibles à tous, en raison de la prescription du principe d'égalité de traitement issu des Lois Rolland. Pour l'ensemble de ces activités, La Poste, et plus particulièrement la Branche Réseau, assure cette accessibilité géographique à travers son maillage territorial : les services sont donc « disponibles sur tout le territoire ». Dans le domaine bancaire, plus spécifiquement en vertu du « Droit au Compte », La Poste est contrainte de « ne refuser personne », c'est-à-dire de ne refuser aucune demande d'ouverture d'un compte courant (Figure 30).

Figure 30 : État initial des services et connaissances dans le cadre du Numérique Inclusif

1. Suivre la transition numérique à travers la mise à jour technologique du service public

Dès 1998, il est mentionné dans le contrat de plan que La Poste se doit de développer son offre monétique afin de répondre aux besoins quotidiens des particuliers en matière de paiement à distance, en utilisant les nouvelles technologies numériques (la forme envisagée est alors celle d'un portefeuille électronique. Plus généralement, La Poste va tirer profit de ces nouvelles technologies pour offrir de nouvelles propriétés de ses services « traditionnels » issus de ses missions de service public : elle va proposer des démarches en ligne et équiper en informatique ses bureaux de poste. Elle conduit ainsi une **Mise à Jour Technologique de son activité de service public,** telle que celle-ci est décrite dans les contrats la liant à l'État (Figure 31) :

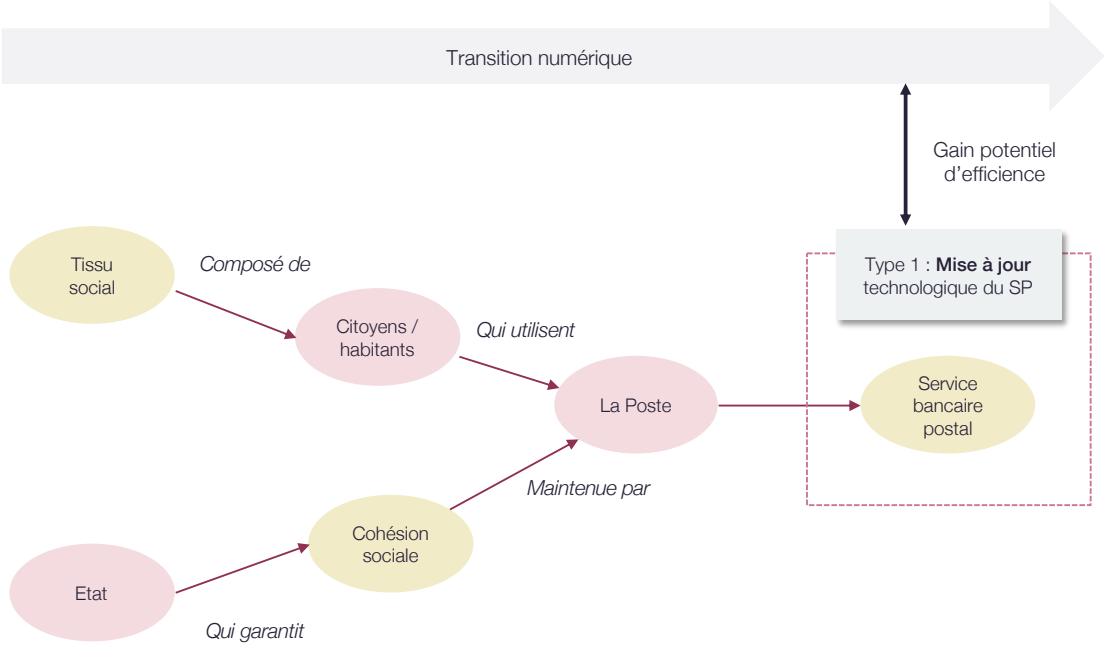


Figure 31 : La mise à jour du service public au regard des technologiques numériques

La mise à jour prend ainsi dans une certaine mesure la forme d'une obligation : dans le Contrat de Présence Postale de 2014, on indique ainsi que 30% minimum de la part B du fonds de péréquation (qui vise une amélioration de l'accès aux services postaux) doivent être dédiés à la mise à niveau numérique de ces services.

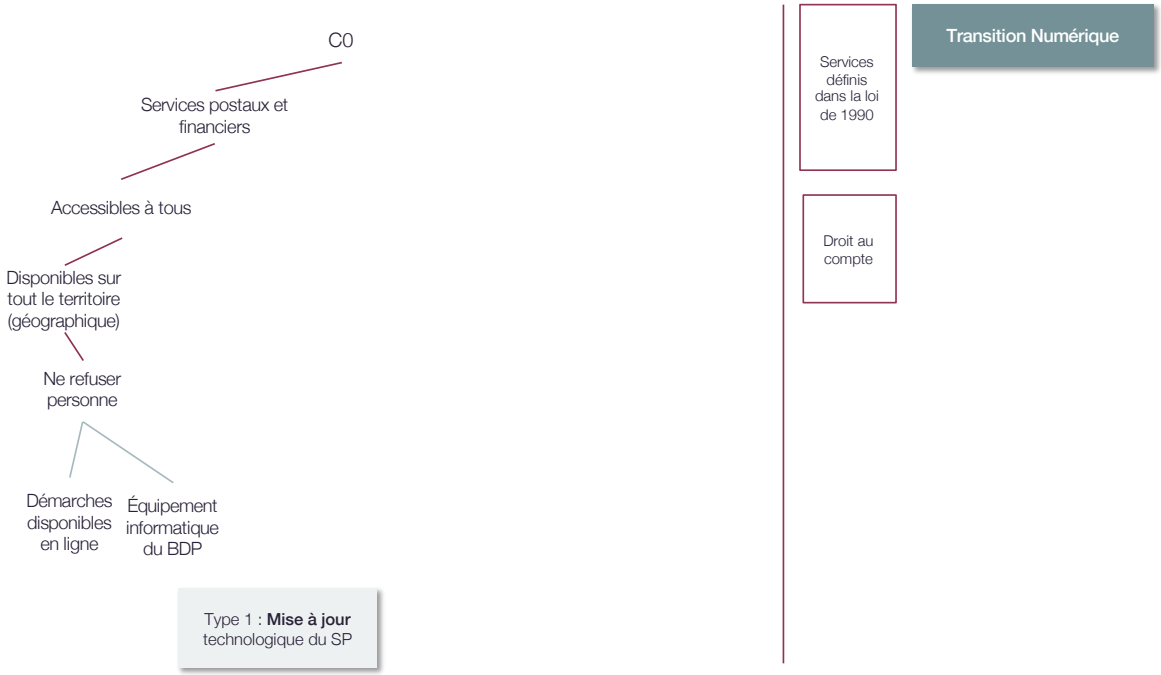


Figure 32 : Exploration selon un raisonnement de mise à jour technologique du service public

2. Maintenir une accessibilité numérique des services

Cependant, les équipes locales de l'entreprise vont identifier de nouveaux phénomènes issus de cette transition numérique. Par exemple, les chargés de clientèle observent un engorgement des bureaux de poste dans lesquels se trouvent des agences bancaires et attribuent la cause de ce problème à la non-utilisation des nouveaux outils numériques proposés par La Banque Postale, conçus pour gérer les comptes La Poste à distance. Les équipes de La Banque Postale concluent ainsi que la digitalisation de son service public a mis en péril l'accessibilité de ces services. Elle se trouve alors conduite à devoir **« réinterpréter » cette propriété d'accessibilité, propre au service d'équité** édicté par les Lois Rolland, à l'aune de la transition numérique, et à concevoir de nouvelles propriétés de ses services leur permettant de rester accessibles à tous (Figure 33).

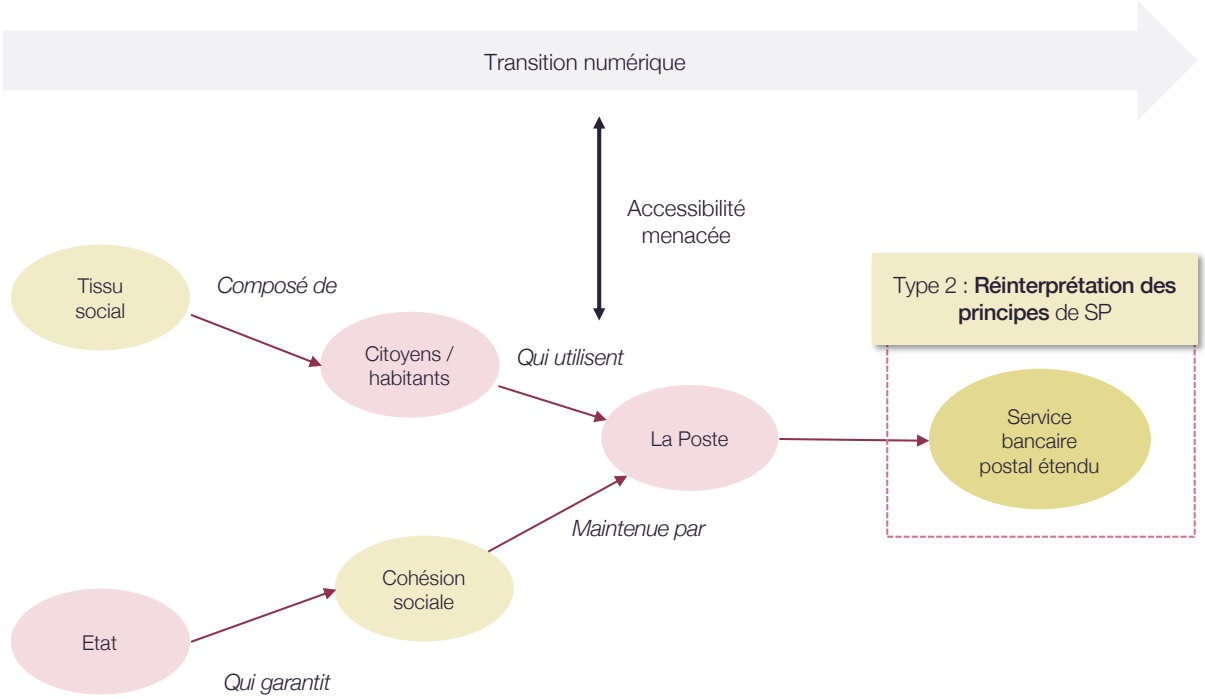


Figure 33 : La réinterprétation du principe d'équité au regard des problématiques d'accessibilité numérique

Par exemple, une décision est prise de ne pas faire du « 100 % digital » : en effet, les dirigeants de La Banque Postale estiment qu'ils ne peuvent pas se donner comme choix de laisser ces clients qui ne sauraient utiliser les outils numériques « au bord du chemin », en considérant qu'ils n'appartiennent pas à leur cible de marché. En convertissant leurs services à une version entièrement numérique et en laissant leurs usagers actuels incapables de leur utilisation, elle briserait le lien avec ceux-là. La Banque postale s'est ainsi par la suite attachée à construire des outils dits « inclusifs » qui permettent par exemple de proposer services de vidéos-chat pour les malentendants, ou des solutions d'authentification en biométrie vocale pour malvoyants. Enfin, La Poste va tenter de rediriger ses utilisateurs non acculturés au numérique

vers une formation dédiée. En renouvelant les propriétés d'accessibilité de ses services, La Poste semble mener des efforts qui lui permettent de continuer de répondre au principe d'égalité de traitement de Rolland, et ainsi à assurer un maintien de sa responsabilité au regard de celui-ci. Notons qu'à l'inverse de la prise en charge du surendettement, qui apparaît spécifiquement dans les contrats de plan à la demande de l'État français, La Poste s'est elle-même saisie de ce nouvel enjeu d'accessibilité de ses propres services. Ainsi, si le principe d'égalité ne vaut – a priori – que pour les services publics définis légalement (et qui apparaissent dans le contrat), La Poste se donne elle-même pour responsabilité d'actualiser l'ensemble de ses services au regard des nouvelles technologies pour y répondre. Notons que cet effort a été ici caractérisé dans le cadre de l'accès numérique aux services bancaires de La Poste, mais qu'il est à supposer que La Poste mène des efforts pour garantir l'accès de l'ensemble de ses services (et plus spécifiquement de ses service publics) à travers des mesures qui ne sont pas toujours décrites dans les contrats de plan. Par exemple, le contrat de présence postale de 2011 indique que l'entreprise doit veiller à « l'accompagnement à l'accès aux services postaux des clientèles vulnérables dans les zones urbaines sensibles » : on comprend alors que La Poste mène de manière continue des apprentissages sur les potentielles sources de destruction de cette accessibilité et prend des mesures au niveau local afin d'y remédier. Nous faisons apparaître ces apprentissages sur la Figure 34 :

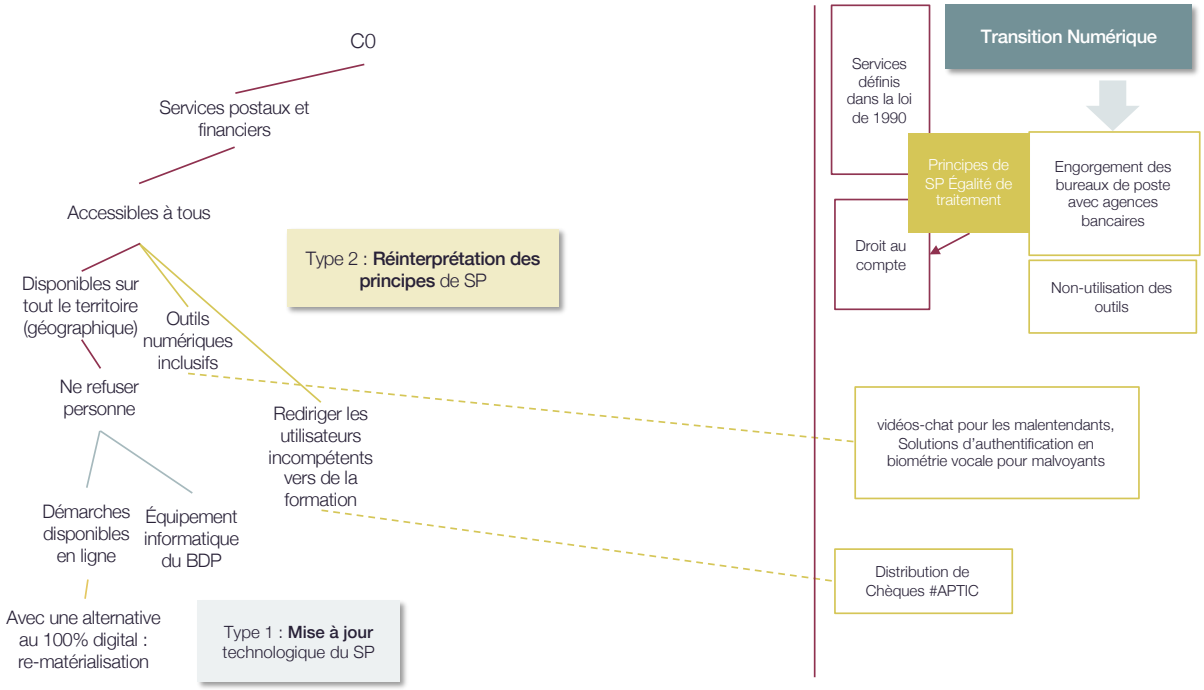


Figure 34 : Exploration selon une réinterprétation des principes de service public

3. Lutter contre les fractures numériques

Cependant, la transition numérique va donner lieu à d'autres phénomènes, qui dépassent a priori le cadre des activités de La Poste, mais dont elle est elle-même témoin à travers la conduite de ses activités. Ainsi, elle fait elle-même le constat que la démocratisation du numérique crée de nouvelles fractures et donne lieu à de nouveaux isolements. Elle va ainsi explorer de nouveaux enjeux qui ne visent plus seulement une cohésion territoriale « géographique » comme c'était le cas pour ses services publics originels, mais qui visent cette fois-ci une cohésion du territoire « numérique ». Ce faisant, elle conduit des analyses sur les nouvelles questions publiques (Figure 35) :

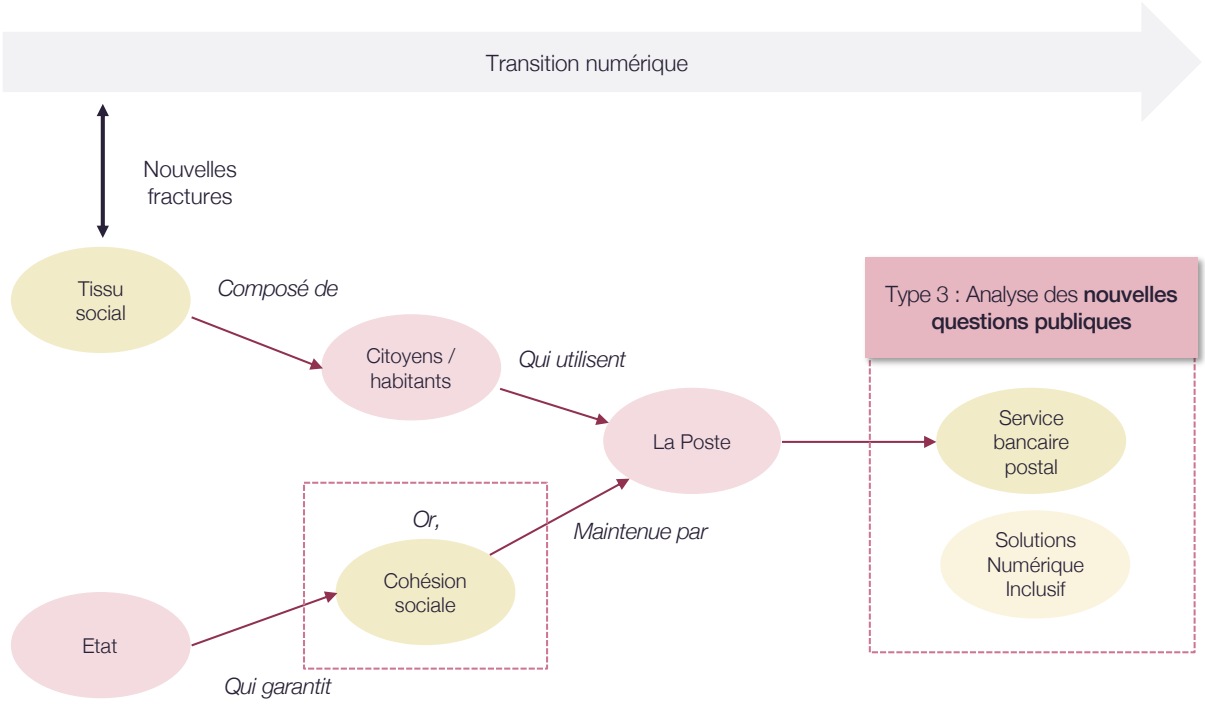


Figure 35 : L'analyse des nouvelles questions publiques suscitées par l'apparition de fractures numériques

On trouve des traces de cet effort dès 1998, dans le contrat de plan : La Poste s'engage dans celui-ci à contribuer à la diffusion des NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) et à favoriser l'accès à internet. En 2003, on relève que 1.000 bornes Cyberposte, censées initier à l'Internet des populations exclues de cette technologie, ont été déployées. Dès cette date, il existe un enjeu à assurer une égalité des français devant les nouveaux usages numériques.

Toutefois, c'est à partir des années 2010 que ces efforts s'amplifient. Dès 2014, La Poste engage des explorations dans le domaine du numérique inclusif, à travers la conception de la

distribution d'une tablette numérique pour seniors. Elle est en effet approchée par l'entreprise Tikeasy, créée en 2008, qui avait conçu une tablette tactile pour seniors. Si La Poste n'a pas elle-même pensé cette tablette, elle se charge de concevoir la dernière étape du réseau de distribution de celle-ci, afin de maximiser sa connaissance auprès du public ciblé et de faciliter sa prise en main par celui-ci.

En 2015, la Branche Réseau, notamment, entame des démarches pour faire la jonction entre le territoire géographique et le territoire numérique français. Cette année-ci, l'État décide de créer 1000 MSAP (Maisons de Service Au Public) : des lieux de mutualisation de services publics, où des agents-médiateurs peuvent accompagner les habitants dans leur démarches administratives sur de nombreuses thématiques : emploi, retraite, famille, social, santé, logement, énergie, accès au droit, etc. Cette initiative suit une tendance de retrait des bureaux physiques de certaines agences de service public, tels que les CAF ou les CPAM. Avec d'autres acteurs (Pôle emploi, le CNAM…), La Branche réseau de La Poste accepte de prendre en charge la création de ces MSAP, dans un premier temps au nombre de 500. La majorité des MSAP qui lui reviennent sont situées en milieu rural et de montagne, où la fracture numérique peut être plus importante. Elle possède alors une connaissance d'un manque d'accès de certains habitants du territoire à un équipement informatique ou d'une connexion internet, et choisit alors de fournir ses MSAP avec le matériel adéquat pour une navigation sur les sites des services publics français. Elle offre alors aux habitants en potentielle difficulté numérique un accès physique, à proximité de leurs lieux d'habitations. Les chargés de clientèle des MSAP sont alors formés à la connaissance des sites de service public et à l'aide à la conduite de démarches en ligne.

Toutefois, cette première expérience lui permet de faire un autre constat : premièrement, certains isolés du numérique n'ont même pas connaissance de ce dispositif de MSAP ; deuxièmement, certains clients de ces offres de MSAP ont effectivement besoin d'un accès à internet mais se trouvent incompétents face au matériel qui leur est mis à disposition. Ainsi, au début 2017, alors que 150-200 MSAP sont déjà en fonctionnement, a été remonté un besoin de médiation non plus seulement technique mais également « humaine » au sein des MSAP.

Grâce au dispositif de MSAP, les équipes locales de la Branche Réseau ont donc pu produire des premières observations fondamentales sur l'isolement numérique (Figure 36).

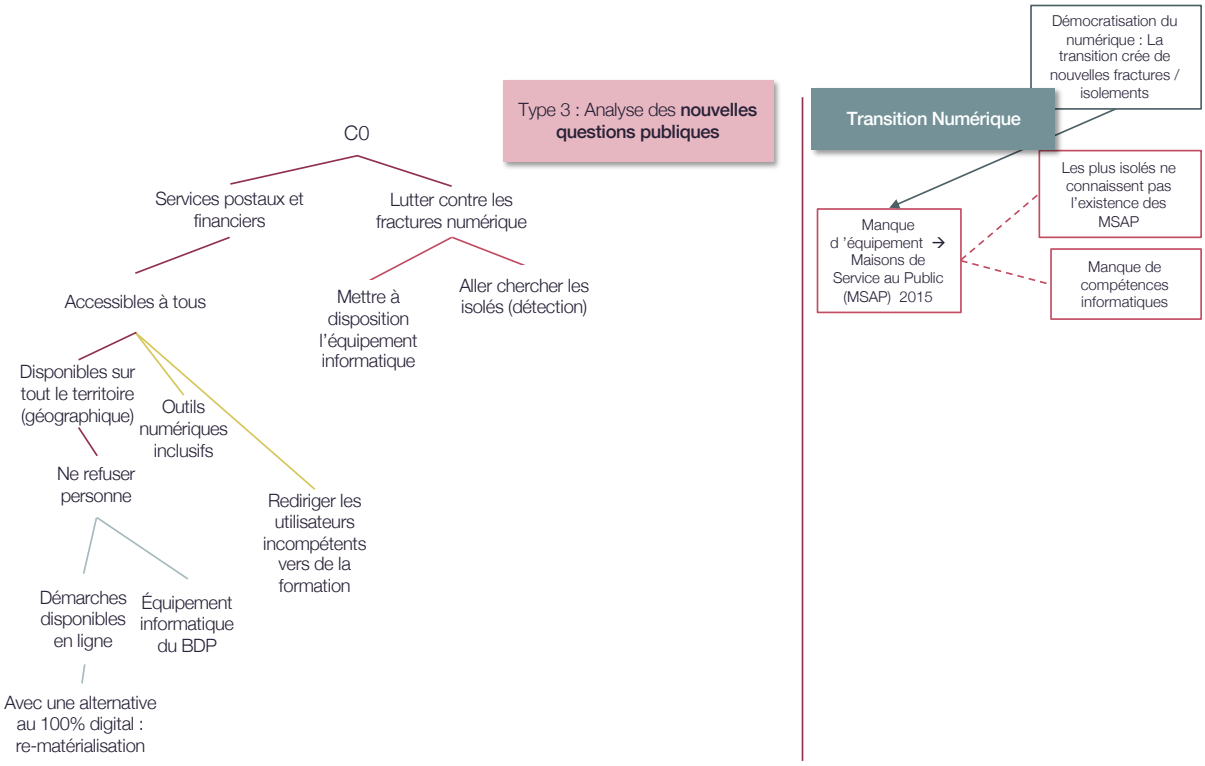


Figure 36 : L'exploration des fractures numérique : l'observation de l'isolement numérique

Des nouvelles solutions de médiation numérique, c'est-à-dire de mise en capacité pour comprendre et de maîtriser les technologies numériques sont alors à concevoir. Une équipe locale de La Poste située dans les Alpes a alors fait appel à une structure pour les aider, les ADRETS (*Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services Alpins),* un centre d'études et de ressources pour le développement des services au public dans les Alpes et dans les territoires ruraux). En effet, cette structure avait déjà développé un module de formation aux usages numériques. Avec les ADRETS et d'autres acteurs locaux, La Poste développe alors des initiatives qui visent cette fois-ci à aller chercher les isolés du numérique, à travers des efforts de détection des difficultés d'utilisation au sein même des bureaux de poste, afin de leur proposer cette formation conçue par les ADRETS.

Par ailleurs, La Poste effectue un transfert des connaissances des ADRETS vers sa propre structure, en proposant de former ses propres salariés à l'enseignement des usages numériques, à travers l'université interne des branches La Banque Postale et Réseau. De cette façon, les formateurs internes de La Poste peuvent dispenser cette formation aux chargés de clientèle (guichetiers des MSAP) de La Poste, qui seront alors compétents pour effectuer des tâches qui relèvent de la médiation numérique. De manière plus générale, les postiers qui s'attèlent à cette problématique continuent de s'entourer de réseaux d'aidants, notamment à travers ses partenaires ESS – regroupés sous son dispositif « l'Alliance Dynamique ». Ce programme de La

Poste vise à construire des offres pour répondre à des besoins locaux spécifiques, qui les aident à former les chargés de clientèles en BDP-MSAP à la médiation numérique. A travers l'organisation de ces relations, les acteurs de La Poste contribuent à un enjeu de professionnalisation de ce nouveau métier de médiateur numérique.

Toujours en matière de médiation numérique, des équipes de La Poste continuent à coordonner leurs efforts avec des acteurs locaux et d'autres acteurs des services publics. Ainsi, toujours en 2017, la Branche Numérique explore la possibilité de voir certains postiers devenir des acteurs de médiation numérique pour des opérations qui ne relèvent pas seulement du courrier en lui-même. Par exemple, on expérimente avec certains facteurs un service de détection de la fracture numérique dans le cadre d'un contrat avec la CAF de l'Isère : l'objectif est ici de désengorger les bureaux physiques de ce service public, en initiant certains bénéficiaires du RSA aux démarches en ligne proposées par la CAF. Il est ainsi prévu que le facteur, une fois au domicile des usagers de la CAF, pose des questions sur la présence d'un matériel informatique et leur connectivité, et fournisse une démonstration du fonctionnement du site de la CAF à partir d'un smartphone, et leur remette un mode d'emploi de la télé-déclaration.

En parallèle de cette systématisation de la lutte contre l'exclusion numérique, de la part de La Poste, l'État a annoncé en 2017 un plan action publique 2022 qui prévoit la dématérialisation totale des procédures administratives. Le choix d'une procédure matérielle ou numérique ne sera plus laissé aux citoyens, même les plus exclus du numérique. Le secrétaire d'État au numérique, Mounir Mahjoubi lance alors une réflexion pour une stratégie nationale pour un numérique inclusif. Il met en place une mission pour un numérique inclusif et lance un plan d'inclusion numérique national en septembre 2017, auquel il souhaite faire contribuer notamment les grands opérateurs sociaux concernés par la fracture numérique (CAF, Croix Rouge, Emmaüs), ainsi que la MedNum, une coopérative d'acteurs engagés dans la conception de techniques de médiation numérique. La Poste, à travers les membres de la Direction de l'Engagement Sociétal (DES), est un contributeur d'un des 4 groupes de travail, qui porte sur la gouvernance inter-acteurs de cette nouvelle problématique. A l'occasion de cette participation, la DES a par ailleurs mobilisé des salariés de ses cinq BU ayant travaillé de différentes façons sur le numérique inclusif afin de contribuer à définir, à partir de l'analyse des efforts déjà conduits au sein de ces directions, les concepts de médiation et d'inclusion numérique.

Ensuite, La Poste a elle-même acheté des chèques médiation numérique #Aptic pour un montant de 200K€. Aptic est une Coopérative d'Intérêt Collective qui a conçu un pass numérique sur le modèle des titres-restaurant et qui donne droit à une somme de formation : il permet à son bénéficiaire de payer totalement ou partiellement les services de médiation numérique dans un lieu préalablement qualifié, et référencé par Aptic. Cet outil est ainsi labellisé par l'État et constitue un standard. L'intérêt repose la multiplication des commanditaires (Pôle Emploi, la Caisse d'Allocations Familiales, l'Assurance Maladie) qui peuvent identifier à leur échelle les populations en besoin de formation numérique. L'objectif pour La Poste est ici de distribuer les chèques à la partie de sa clientèle qui serait susceptible d'utiliser les services numériques. C'est donc une

forme d'investissement qui permet une redirection indirecte de ses clients vers ses services numériques.

Par ailleurs, les équipes dirigeantes de La Banque Postale font état d'une corrélation entre les fractures numériques et bancaires et se lancent ainsi dans la médiation numérique bancaire. Ainsi, en mars 2017, La Banque Postale a annoncé le lancement d'un plan d'inclusion bancaire par le numérique, qu'elle tente de déployer sur tout le territoire et tous ses canaux, en face à face ou à distance. Ce plan a été conçu en partenariat avec *WeTechCare*, la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE) et de l'Union nationale des PIMMS (Points d'Information Médiation Multiservices). Ces acteurs disposent en effet de connaissances sur les différents niveaux de précarité numérique et conçoivent ce dispositif qui vise à effectuer des diagnostics pour établir le niveau d'aisance digitale des certains clients en difficulté bancaire. A ces clients est alors proposé une alternative au 100% digital mais aussi des formations sur les services bancaires en ligne, en fonction de leur niveau de précarité. Ce plan est finalement lancé en avril 2018.

L'ensemble de ces efforts a donc produit de nouvelles solutions dans le domaine de la médiation et de la formation numérique, qui sont aujourd'hui dispensées par La Poste en partenariat avec les organismes évoqués (Figure 37).

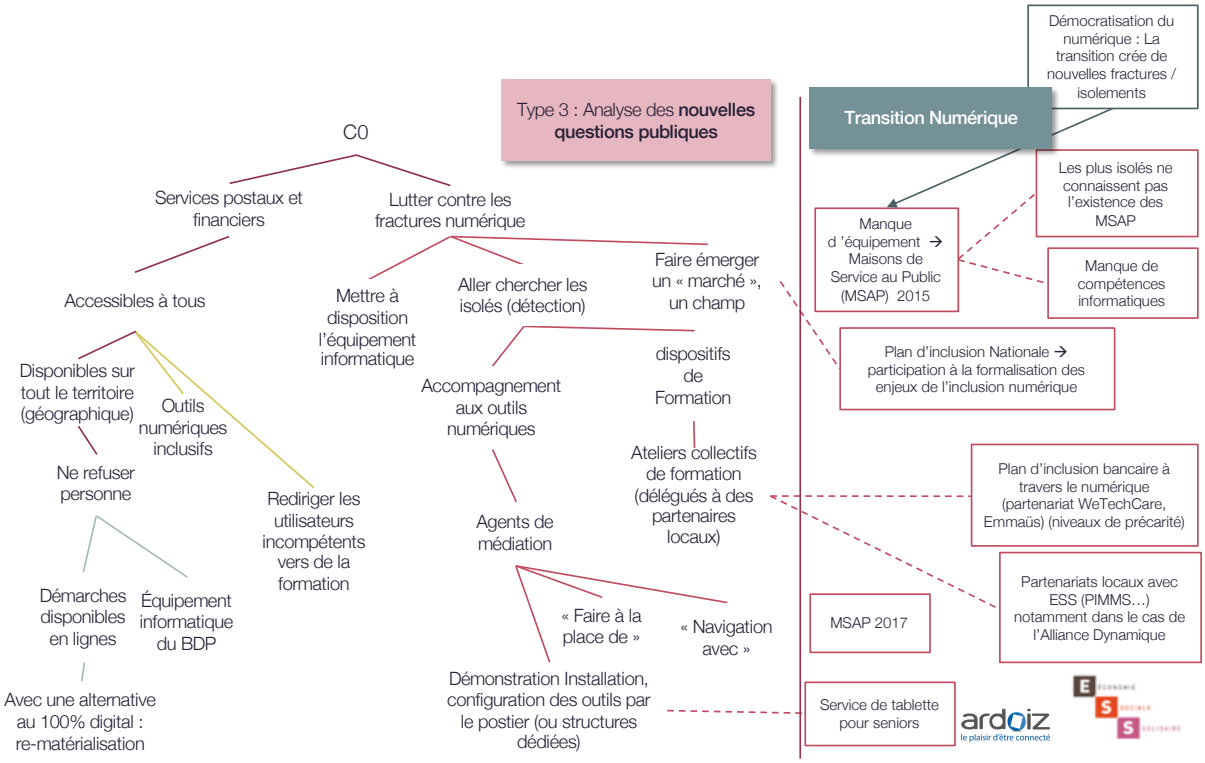


Figure 37 : L'exploration des fractures numériques : la co-conception avec des partenaires de nouvelles solutions de médiation et de formation numérique

Par ailleurs, nous pouvons déjà noter que le caractère rentable ou social n'est pas déterminant pour la conduite des apprentissages ici menés : ceux-ci ont lieu quelle que soit la vocation rentable ou non, à un temps t, de la solution à inventer pour répondre aux différentes problématiques que les acteurs de La Poste doivent, dans un premier temps, formuler. Ainsi, ici, le dispositif de médiation numérique n'a pas été financé d'autres façons que par les subventions étatiques reçues au titre des MSAP, ou bien des fonds mêmes de l'entreprise. Il est attendu du dispositif Ardoiz, en revanche qu'il soit rentable ; aujourd'hui, la prestation d'assistance qui va de pair avec la distribution de la tablette est bien facturée au client. Mais dans les deux cas de figures, les acteurs impliqués formulent de nouvelles connaissances et explorent de nouvelles voies de conception, notamment en matière d' « **Analyse des nouvelles questions publiques** ». Nous reviendrons sur ce résultat au §II.c.

b. Etude de cas n°2 : la contribution à l'économie circulaire

Nous proposons ici d'effectuer une rétro-conception du service RecyGo : il s'agit d'un service de collecte de déchets de bureaux de petite et moyenne taille, dont la conception débute dès l'année 2008. Aujourd'hui, ce service est proposé par une joint-venture La Poste-Suez. A travers cette rétro-conception, nous révélons deux raisonnements qui ont sous-tendu la création de ce service 1) Répondre à des enjeux de responsabilité environnementale ; 2) Maintenir une employabilité de ses travailleurs.

1. La transition écologique et de nouveaux enjeux d'économie circulaire

Premièrement, La Poste est approchée en 2008 par un acteur de l'ESS qui œuvre dans le recyclage et le tri des déchets, nommé Nouvelle Attitude. Elle avait déjà fait le constat d'un taux très élevé de non-recyclage des déchets dans le département des Yvelines, dans lequel elle opère, et plus particulièrement des déchets de bureaux, de petite et moyenne taille. De plus grandes investigations par les deux structures leur permettent d'établir que les acteurs de la collecte de déchets ne se positionnaient pas sur cette potentielle source de matières, trop éparpillées sur le territoire. Or, Nouvelle Attitude possède des connaissances sur La Poste qui lui permettent de faire l'hypothèse qu'elle disposerait du potentiel nécessaire pour s'adresser à cet enjeu précis. L'entreprise a en effet des actifs issus de son activité de livraison du courrier : des véhicules, des trajets qui desservent l'ensemble des territoires et une capacité d'interaction avec le client grâce au facteur lui-même. Il se trouve que du côté de La Poste, des projets dits de « logistique inverse », c'est-à-dire visant à optimiser les flux provenant du consommateur avaient été conduits. Il est alors décidé de mettre ces premiers efforts au service des enjeux d'économie circulaire, et de commencer par la collecte des déchets de bureau (Figure 38) :

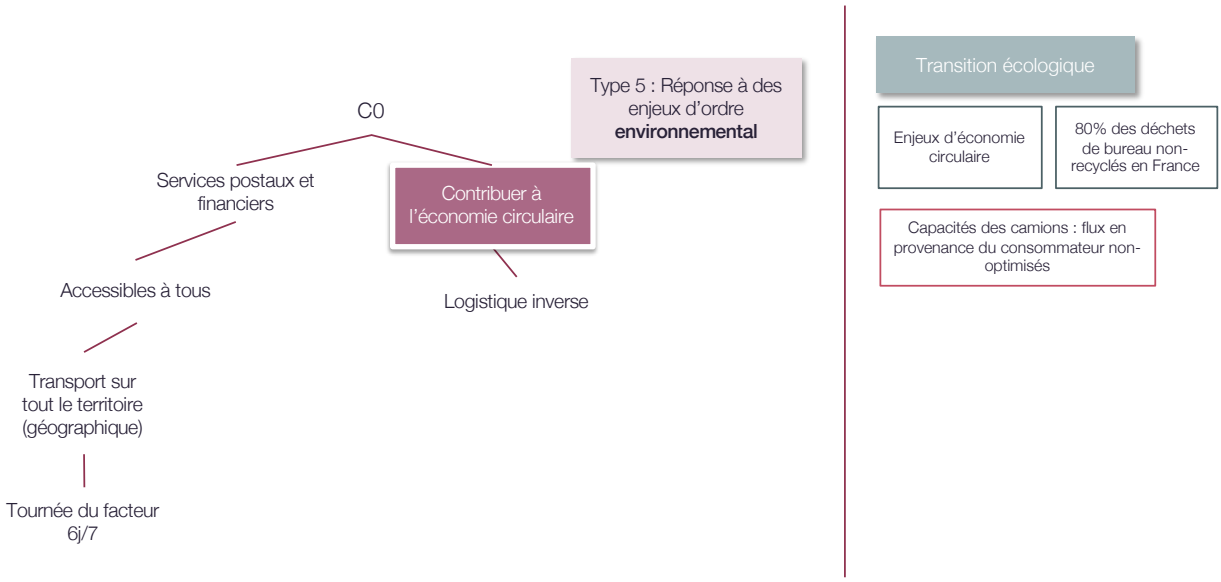


Figure 38 : L'opportunité de contribuer à l'économie circulaire à travers la logistique inverse

L'économie circulaire consiste à produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et le gaspillage des ressources et la production des déchets (Ministère Transition Écologique). Elle a officiellement fait son entrée dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015. Cependant, dès 2008, à travers le travail engagé avec Nouvelle Attitude, La Poste fait consciemment le choix de s'attaquer à ce nouvel enjeu de préservation des ressources naturelles du territoire français, indissociable des défis que représentent la transition écologique (Figure 39).

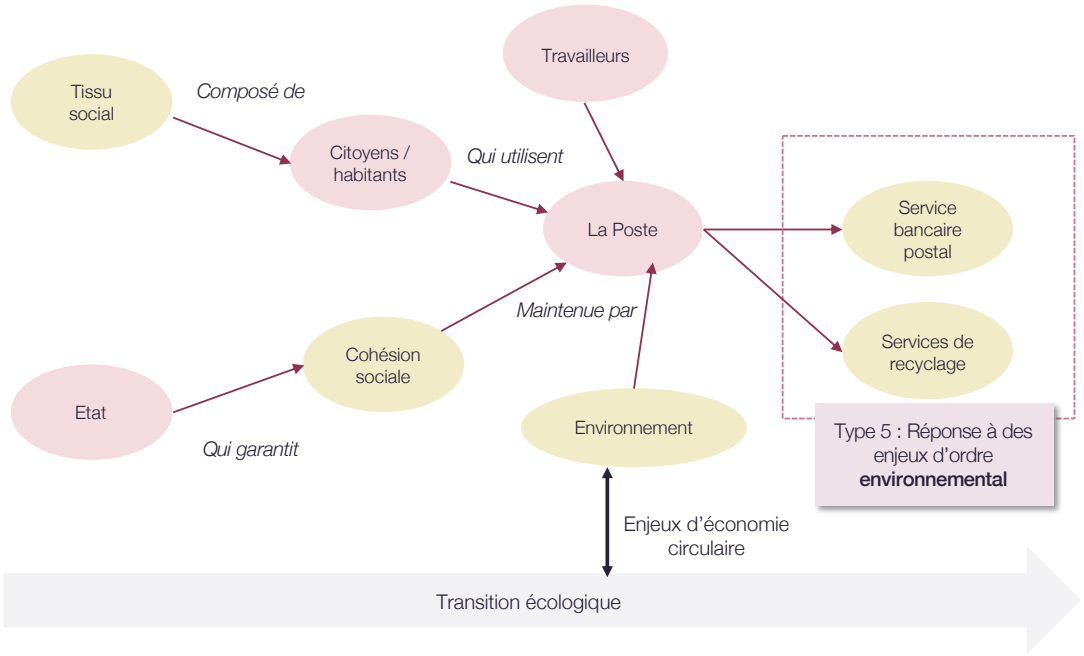


Figure 39 : A travers l'économie circulaire, un engagement à répondre aux enjeux d'ordre environnemental

2. La volonté de trouver des nouvelles voies d'employabilité pour les travailleurs

Par ailleurs, et en raison de la transition numérique, l'entreprise doit faire face à une baisse de l'activité de son activité courrier, et donc de ses facteurs. L'employabilité de ces travailleurs est donc menacée, et il existe un enjeu de trouver des relais d'activités nécessitant la réalisation de tâches de la part de ces agents opérationnels. Cependant, pour être considérée comme légitimes, ces nouvelles tâches ne doivent pas aller à l'encontre de la représentation que ces travailleurs ont de leur propre métier. La collecte de n'importe quel déchet, a priori, ne pouvait faire l'unanimité parmi les facteurs, car il s'agit d'une activité étrangère à celle de livraison de courrier. Il a ainsi fallu choisir un matériau dont la collecte puisse être considérée comme cohérente avec cette activité : on choisit ainsi de collecter le papier usé, permettant ainsi aux facteurs de manipuler la même matière dans leurs activités de distribution et de collecte.

Par la suite, et une fois ce nouveau service accepté par les travailleurs, RecyGo diversifiera la gamme de déchets à collecter : elle propose par exemple aujourd'hui la collecte de canettes et bouteilles, ou encore de déchets électriques et électroniques.

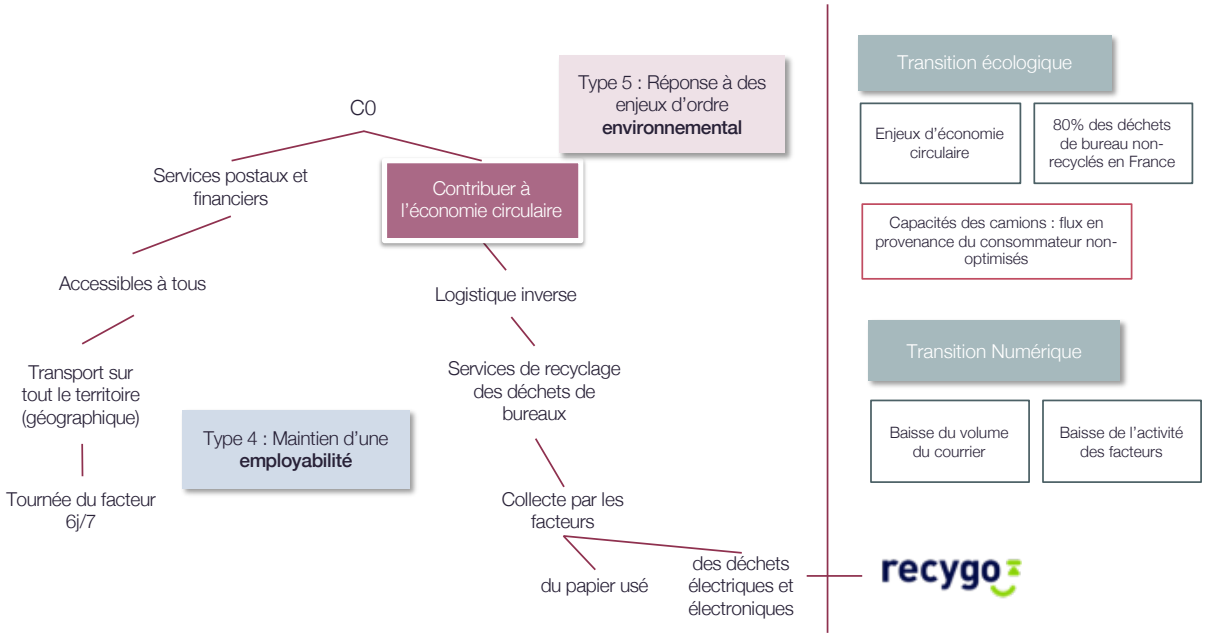


Figure 40 : A travers l'exploration de nouveaux services, œuvrer pour le maintien d'une employabilité des travailleurs de La Poste

Des engagements au-delà des attentes de rentabilité

L'ambition de dispositifs comme celui de RecyGo permet donc de répondre à un enjeu pour l'entreprise de service public de trouver des activités qui pouvaient se substituer à la distribution de courrier et employer d'une nouvelle façon les travailleurs qui dépendent de l'entreprise. De cette façon, il semble que la logique de diversification ici adoptée suppose une une « non-dégradation » de l'employabilité des travailleurs de son industrie (Figure 41). Ainsi, comme nous l'avons démontré ici, cette diversification ne vise pas seulement à maximiser la rentabilité de ces nouvelles opportunités commerciales.

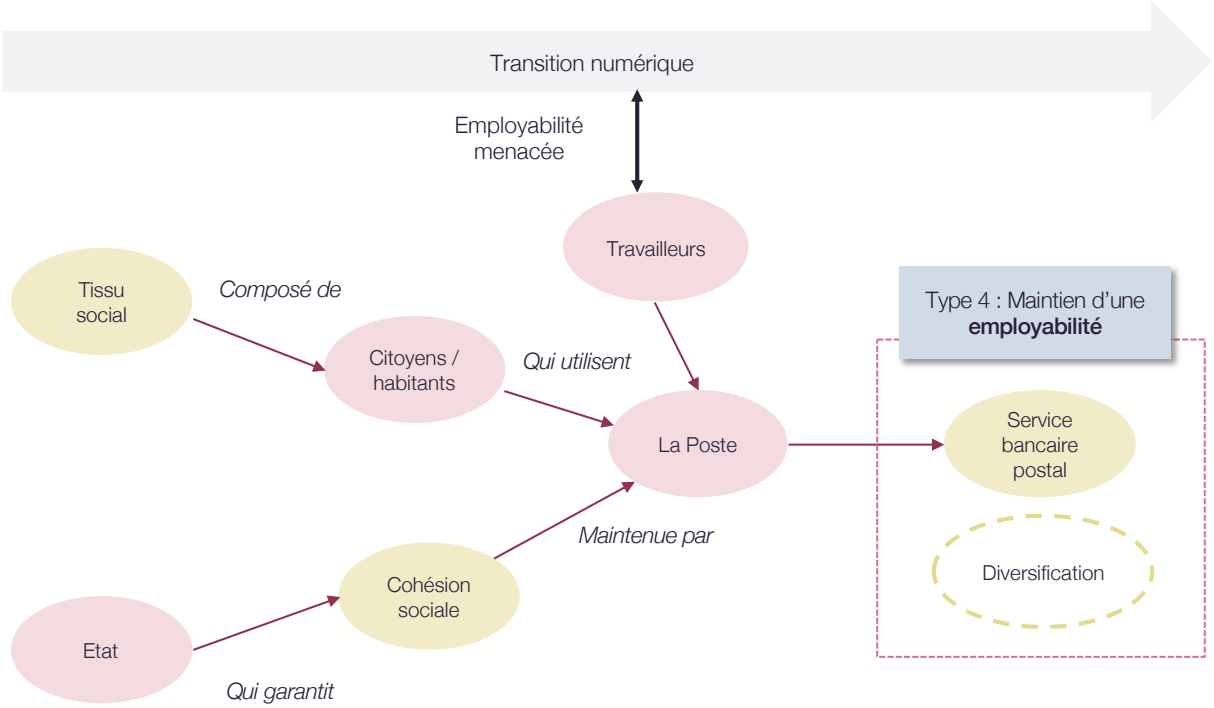


Figure 41 : Une diversification selon un raisonnement de « non-dégradation » de l'employabilité des travailleurs

Ici, les acteurs de La Poste ont la volonté de répondre à des enjeux qui viennent impacter son écosystème, ce qui s'incarne à travers la réponse aux enjeux environnementaux sur les territoires desservis par son réseau logistique. Du point de vue de l'entreprise, il semble qu'il soit aujourd'hui impossible de se contenter de mener des activités de nature logistique sans se préoccuper de la détérioration l'environnement, au sens écologique, dans lequel elle opère.

Par ailleurs, nous pouvons illustrer ces logiques à travers un autre choix de conception de RecyGo, dont le développement se trouve à la croisée des chemins en 2012. Dans un premier temps, il était en effet prévu que le papier collecté et trié soit ensuite revendu au plus offrant. Mais ceci pouvait impliquer de l'acheminer, par exemple, en direction de la Chine : cette logique annulait alors le gain environnemental permis par le recyclage du papier. C'est notamment pour cette raison que cette solution a été rejetée par les facteurs impliqués dans le projet, ainsi que par Nouvelle Attitude. Il est finalement décidé de contribuer à la création de circuits courts dans l'industrie du papier, et de choisir des clients dont les sites se situaient au plus près des centres de tri de Nouvelle Attitude, pour que la réalisation du service minimise ses émissions de CO2, autre enjeu de la transition écologique.

A travers l'exemple de RecyGo, on comprend que la réponse à la transition écologique s'intègre à la trajectoire passée de l'entreprise : son potentiel lui permet de répondre de façon inédite à certains enjeux qui touchent à son écosystème. Cette réponse ne se construit pas « en partant de zéro », mais sur la base des actifs dont dispose l'entreprise et des autres enjeux de responsabilité. De la même façon que la recherche d'activités diversifiées ne doit pas se faire au

prix d'une plus grande détérioration de l'environnement, la conception de solutions aux enjeux de la transition écologique doit répondre aux problématiques auxquelles doit faire face l'entreprise en sa qualité d'employeur. De cette façon, elle vise à couvrir au maximum des enjeux qui viennent remettre en question sa responsabilité et à produire des nouveaux services qui pourront être considérés comme légitimes par les parties qui composent son écosystème. La Poste a d'ailleurs choisi de faire de la contribution à la transition énergétique un de ses cinq « programmes prioritaires communs » dans son plan stratégique 2014-2020 « 2020, Conquérir l'avenir ». En adoptant les logiques mises en évidence ici, elle est en mesure d'afficher une volonté de faire converger les efforts du groupe pour répondre au défi du réchauffement climatique.

c. Cinq raisonnements de conception qui renouvellent les objets de la responsabilité de l'entreprise

Comme nous l'avons vu à travers la rétro-conception de ces deux grandes initiatives, les différents acteurs ont adopté plusieurs raisonnements au cours de la création de nouvelles solutions :

a. Mise à jour technologique du service public
b. Réinterprétation des principes du service public
c. Maintien une employabilité
d. Réponse à des enjeux d'ordre environnemental
e. Analyse des nouvelles questions publiques

Il semble alors que ces cinq raisonnements de conception traduisent un phénomène d'une compréhension nouvelle des objets de responsabilité de l'entreprise de service public : les équipes cherchent ainsi à répondre à des enjeux qu'ils estiment, consciemment ou non, incomber à l'entreprise. Nous reviendrons sur les implications de l'existence de ces raisonnements de conception à l'œuvre pour la formulation de la raison d'être dans le Chapitre 9. Plus particulièrement, l'investigation des « nouvelles questions publiques », qui conduisent les équipes de la Branche Réseau, par exemple, à se pencher sur les fractures numériques par exemple, constitue un raisonnement qui vient renouveler de façon majeure le regard qui peut être porté sur l'entreprise de service public. En Partie III, nous reviendrons plus précisément sur cette dimension inattendue de la responsabilité de l'entreprise, que la Direction de l'Engagement Sociétal, par exemple, lui reconnaît : nous nous demanderons notamment quelles sont les implications de ce niveau particulier de responsabilité dans la définition de la raison d'être de l'entreprise de service public.

III. Discussion : une réinterprétation en local de la responsabilité de l'entreprise, au-delà de la recherche de rentabilité

a. Le caractère non-déterminant de la recherche de rentabilité

A priori, l'ensemble des activités conduites hors du contrat de plan devrait être considéré comme purement « commerciales » et répondant à des logiques de marché pur, où l'entreprise cherche avant tout à adopter un comportement d'opportunisme économique. Or, ces efforts conduits par les différentes branches de l'entreprise donnent naissance à des services qui sont à un instant t considérés comme rentables ou non : si nous prenons l'exemple de la création du réseau de distribution de la tablette Ardoiz, il est entendu au sein de la Branche Numérique que ce service se doit d'être rentable ; en revanche, en ce qui concerne la participation à la professionnalisation du métier de « médiateur numérique », à laquelle participe la Branche Réseau, il est admis que celle-ci ne soit pas, dans un premier temps du moins, source de rentabilité pour l'entreprise.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu à travers l'analyse de la rétro-conception des initiatives, la recherche de rentabilité d'un service peut susciter des apprentissages qui peuvent être considérés comme d'intérêt public. Les nouvelles connaissances produites dans le cadre d'Ardoiz renseignent la problématique de l'illectronisme numérique, qui sera par la suite considérée par le législateur comme un enjeu d'intérêt général, en lançant une mission d'information sur cette problématique en 2020. De la même façon, les efforts produits dans le projet RecyGo préfigurent un engagement étatique sur ce sujet : la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire sera votée en 2020. Les expansions observées ne sont pas donc pas totalement indépendantes des enjeux – actuels ou anticipés – de service public.

Nous avons également remarqué qu'il n'existe pas deux C0 – des concepts initiaux qui déclencheraient les explorations – qui seraient ceux du « marché » d'un côté et du « service public » de l'autre, comme l'envisagerait le paradigme économique. Il n'y a en effet pas d'indépendance des raisonnements de conception : nous voyons ici que lors des processus d'innovation, les connaissances acquises ne portent pas d'une part sur ce qui relève du marché et de l'autre du public. Les apprentissages appartenant à une sphère ou à l'autre se révèlent inextricables.

Le regard économique sur le service public porte donc sur un service déjà conçu, dont on peut considérer que la production en une certaine quantité ou sur une certaine zone ne sera pas rentable pour un acteur. C'est une fois le processus de conception relativement abouti que le caractère « social » ou « de service public » du dispositif inventé peut être déterminé, et que l'État peut, ou non, décider d'intervenir et de subventionner la production ou le déploiement d'un service selon des conditions précises. Nous reviendrons sur ce mouvement dans la Partie III (Chapitre 8, §III).

b. La co-expansion des promesses de l'entreprise : une source d'illisibilité ?

Dans le chapitre précédent (Chapitre 6), nous avons mis en évidence que le contrat des missions de service public accueillait des formulations potentiellement génératives, qui appellent le développement de nouvelles compétences de l'entreprise. Dans ce chapitre, nous montrons que la régénération des potentiels de l'entreprise n'est pas seulement dictée par ces contrats : les équipes de La Poste s'engagent également dans des efforts d'exploration, non-suscités par la gouvernance du service public, qui s'apparentent à des interprétations nouvelles de la responsabilité de l'entreprise de service public et qui engrangent des apprentissages non-prévus par le cadre contractuel de ces missions. Nous pouvons donc affirmer qu'il existe une co-expansion des promesses de l'entreprise mais aussi que ces deux mouvements peuvent faire naître une illisibilité des stratégies d'exploration et ainsi engranger une fracture identitaire d'un type nouveau, qui se distingue de son caractère hybride (au sens d'une coexistence de logique publique et de marché).

Nous avons vu que le phénomène d'expansion des missions de service public est induit, premièrement, par l'introduction de formulations génératives au sein du contrat lui-même : des promesses portant sur des objets nouveaux, non-inscrits dans les contrats de plan et qui requièrent l'implication de nouvelles parties prenantes dans leur gouvernance. A titre d'exemple, l'inscription de la lutte contre le surendettement au sein du contrat, mentionnée au Chapitre 5, est issue d'une négociation directe entre l'État et l'opérateur. Cependant, nous avons vu ici qu'une dynamique d'apprentissage spontanée était également à l'œuvre au sein de l'entreprise. Celle-ci se traduit notamment par l'investigation de champs d'activités inédits pour l'entreprise de service public, grâce à des partenariats. Ce faisant, elle engrange une illisibilité potentielle des activités de La Poste, de la direction de ses efforts d'exploration et de son identité.

<u>Une expansion qui repose sur des partenariats avec des acteurs évoluant sur des champs d'activité nouveaux</u>

Notre analyse a montré que les efforts d'exploration engagés par La Poste s'exercent dans des champs externes aux activités traditionnelles de la Poste : ceux du recyclage ou de la médiation numérique, par exemple. A travers celles-ci, La Poste contribue à des enjeux encore non-traités : ceux de l'économie circulaire et d'un numérique éthique et inclusif. Plus précisément, pour ce faire, l'entreprise travaille avec une variété de nouveaux acteurs, qui disposent d'expertises externes et l'appuient dans sa conception du service. Ainsi, les acteurs de La Poste sont prêts à travailler avec des organismes extérieurs, des partenaires nouveaux, qui ne se situent pas dans le champ traditionnel des activités de La Poste. Dans le cas de RecyGo, des cellules d'innovation de l'entreprise ont collaboré avec Nouvelle Attitude pour concevoir les premières versions du projet. Par la suite, La Poste s'est aussi coordonnée avec des acteurs de l'ESS afin de disséminer le concept dans différentes régions de France. Enfin, La Poste a fait le choix de s'associer à Suez afin de déployer le projet sur une échelle nationale.

Une expansion des interprétations locales de la responsabilité de l'entreprise de service public, source d'illisibilité

Nous pouvons soutenir l'idée que les explorations que nous avons retracées ici traduisent des réinterprétations en local, par les acteurs, de ce qui peut relever de la responsabilité de l'entreprise. Ces réinterprétations se font au travers de l'investigation spontanée de certains champs précédemment exclus des activités traditionnelle de La Poste (recyclage, circuits courts…) : ce sont les acteurs issus de ces nouveaux champs qui apportent de nouvelles connaissances à La Poste indispensables à son processus de conception. En effet, la poursuite de cette mission donne lieu à un positionnement sur des champs d'activité nouveaux, en témoignent les nombreuses initiatives recensées par la DES. Ainsi, à travers la tablette Ardoiz, La Poste s'engage dans le numérique inclusif ; à travers ses projets pilotes dans la rénovation énergétique des logements, elle contribue à la transition énergétique ; elle porte également de nombreux partenariats avec les acteurs de l'ESS à travers l'Alliance Dynamique. L'alliance dynamique est un programme qui unit le groupe à un ensemble d'acteurs locaux pour co-constuire des offres qui répondent aux besoins des territoires « au plus près des attentes des citoyens » et créer « un levier d'innovation sociétale pour accélérer les projets sur les territoires »[13]. Notons ainsi que le foisonnement d'initiatives peut possiblement présenter un risque d'illisibilité, pour ses différentes parties, des directions d'exploration engagées par l'entreprise. Ce phénomène d'expansion en local des objets de responsabilité de La Poste nécessite ainsi un effort de pilotage sur lequel nous reviendrons par la suite.

Il peut être également envisagé que ces initiatives et les connaissances que leurs explorations produisent permettent la formulation de nouveaux concepts plus abstraits : des nouveaux inconnus. Ainsi, en formulant une nouvelle promesse de contribuer à l'économie circulaire, les acteurs de RecyGo ont poursuivi ses investigations. Ils se sont mis en quête de nouvelles filières industrielles où elle pourrait mettre à profit ses actifs, ses capacités et connaissances. Ainsi, la collecte des piles et celle des cartouches d'encre a été envisagée ; l'entreprise a également proposé des gammes de produits écoresponsables pour le bureau. Ces efforts, qui visent à favoriser une économie circulaire, fournissent une nouvelle interprétation de l'enjeu de présence territoriale : la transition écologique fait naître le besoin de création de dispositifs qui préservent les différents territoires. On assiste alors à la naissance potentielle de nouveaux concepts propres à La Poste, qui pourraient être investigués par d'autres équipes afin de donner lieu à des solutions adaptées. Cependant, et de la même façon, ce processus

[13] Voir l'article et les vidéos sur le site de Le Groupe La poste : https://www.groupelaposte.com/fr/lalliance-dynamique-un-moteur-de-la-politique-ess-du-groupe-la-poste (dernière consultation : 27 juillet 2021)

nécessite des fonctions de pilotage dédiées de cette expansion, afin de gérer et de rendre lisible les nouvelles interprétations de la responsabilité que se donnent les acteurs de l'entreprise.

Une nouvelle hybridité des logiques qui anime les acteurs au regard de la mission de service public

Cette réinterprétation en local des missions de service public constitue ainsi le cœur de l'exploration, par les acteurs de l'entreprise, des nouveaux enjeux qui ont attrait à ses missions historiques de service public. Au sein même de l'entreprise de service public, on a alors affaire à une hybridité nouvelle de ses activités, que l'on a commencé à caractérisée au Chapitre 5 : celle-ci se caractérise par la coexistence d'une logique « de service donné », qui est véhiculée par la définition légale et réglementaire de la mission et d'une logique d'exploration des nouvelles solutions à inventer pour demeurer responsable dans le temps, au regard d'une compréhension plus génératives des enjeux relatifs à la mission, alors plus abstraite, de l'entreprise (mission qui demeure toutefois implicite).

Conclusion du Chapitre 7

A travers l'analyse des raisonnements de conception qui sous-tendent deux des initiatives sociale et environnementale portées par des équipes de La Poste, nous avons décrit un phénomène de réinterprétation, en local, des objets de responsabilité de l'entreprise. Nous avons précisé que les raisonnements sont d'ordres différents : a) la mise à jour technologique du service public b) la réinterprétation des principes du service public ; c) le maintien une employabilité d) la réponse à des enjeux d'ordre environnemental e) l'analyse des nouvelles questions publiques.

A travers l'analyse de la genèse de ces initiatives, nous avons montré également que leur caractère rentable ou social (sous-entendu : subventionné) n'était pas déterminé : l'hybridité qui oppose public et privé ne peut expliquer les efforts d'exploration menés par les acteurs. Enfin, nous remarquons qu'il n'existe pas de cadre de gouvernance intégrateur de ces initiatives qui naissent aux quatre coins du groupe : nous faisons alors l'hypothèse d'une illisibilité des directions d'explorations de l'entreprise.

Nous remobiliserons ces résultats au Chapitre 8, où nous nous attacherons à formaliser les différentes dimensions que se donnent les acteurs de l'entreprise de service public. Nous nous attarderons notamment sur les implications du dernier « niveau » de cette responsabilité, l'analyse des nouvelles questions publiques, en nous demandant de quelle façon la formalisation de ce niveau en particulier redéfinit l'identité de l'entreprise à l'occasion de la formulation de la raison d'être de l'entreprise.

Conclusion de la Partie II

I. Une exigence d' « accessibilité pour tous » au cœur des explorations de l'entreprise

Nous avons vu au Chapitre 5 que la logique de service public n'avait été que peu définie par la littérature. Ses contours seraient flous et nous suggérions qu'elle serait soumise à des réinterprétations par les acteurs de l'entreprise de service public : ce qui est reconnu comme un comportement « adéquat » au regard du caractère « de service public » de leur organisation évolue en fonction des nouvelles problématiques qui se présentent à eux.

Dans le cadre des activités d'innovation de l'entreprise de service public, plus précisément, les acteurs se trouvent, dans leurs explorations, amenés à réinterpréter un idéal qui serait propre à une logique « de service public » ou « d'accessibilité pour tous », sans que cet idéal ne désigne une propriété précise du service à concevoir. Il peut s'agir d'une accessibilité à des services publics conçus par La Poste ou d'autres organismes : c'est notamment l'ambition première de la prise en charge des MSAP. Mais il s'agit aussi de services qui ne sont pas nécessairement considérés comme « de service public » au moment où ils sont conçus, dont l'inaccessibilité peut provoquer de nouvelles décohésions du tissu social : l'histoire longue de La Poste est marquée par cette logique, car c'est la volonté de rendre accessible à tous de nouveaux outils conçus en dehors de l'administration qui façonne les apprentissages qui sont menés en son sein. A titre d'exemple, l'administration des Postes n'a pas conçu le chèque ou le compte courant ; mais elle doit concevoir le système d'un chèque et d'un compte courant *pour tous*, et ceci requiert un effort d'innovation à part entière. Aujourd'hui, la question du « pour tous » prend des formes différentes : il s'agit plutôt pour les acteurs de repérer ce qui entrave l'accès de certaines populations à des nouvelles technologies (numériques, bancaires, à vocation écologique…) et de concevoir le dispositif qui permette de réparer la fracture en question. Il semble donc que ce soit cette logique qui semble aujourd'hui guider ses explorations de l'entreprise : l'ambition de la distribution de la tablette Ardoiz est bien de raccrocher une partie de la population aux usages numériques ; de la même façon, RecyGo voit le jour car il n'y pas d'accès des entreprises de taille moyenne à des systèmes de collecte et de recyclage de leur déchets, systèmes pourtant essentiels pour s'assurer d'une préservation des différents territoires sur lesquels évoluent les populations. Ainsi, si nous ne savons pas précisément ce en quoi consiste le « C0 » commun à toutes les explorations, nous remarquons cependant qu'il existe toujours un enjeu pour les acteurs à garantir une forme d'accessibilité des services qu'ils conçoivent ou diffusent.

Enfin, nous pouvons déjà avancer que la conception de nouvelles solutions qui répondent à ce critère d'accessibilité pour tous est elle-même motivée par des transitions qui affectent l'écosystème de l'entreprise et qui créent, au sein de la population française, des nouvelles formes de décohésions : l'accessibilité des services « pour tous » est ainsi constamment mise à l'épreuve par l'arrivée de mutations sociales (technologiques, démographiques,

environnementales, etc.) qui délient les attaches entre les habitants du territoire français. Afin de concevoir de solutions qui assurent cette accessibilité, les acteurs de La Poste se font donc les ausculteurs des nouvelles formes de décohésions sociales.

II. La constitution de nouveaux potentiels pour un service public futur

Un besoin de gouvernance du service public *à concevoir* en complément du cahier des charges

Dans la Partie I, nous avions mis en évidence un premier modèle de la mission de service public, celui du cahier des charges. Dans ce modèle, le service à rendre est déjà connu. Dans le cas de La Poste, par exemple, celui-ci correspond à une représentation donnée de l'envoi postal. Les objectifs alors poursuivis portent sur des indicateurs de qualité et de productivité. Ces objectifs sont définis dans des contrats, que l'on peut modifier, tel que le taux de courrier délivré à J+1, le taux de couverture du territoire ou encore le taux de productivité.

Toutefois, nous voyons que ce modèle a une portée interprétative limitée des phénomènes d'expansion des activités de La Poste que nous avons analysées dans cette partie : comment expliquer que l'entreprise fournisse des efforts d'innovation en matière sociale et environnementale ? Comment expliquer l'avis CSNP du 30 juin dernier qui envisage l'ajout de l'inclusion numérique comme mission *de service public* ?

Ici, nous avons mis en évidence une dynamique d'entreprise qui permet de contribuer à repenser dans le temps ce qui peut relever de la mission de service public. En effet, nous avons vu que les postiers conduisent, en amont du potentiel renouvellement des missions de service public légales (discutées en 2021 au Sénat), des efforts d'exploration des nouvelles fractures du territoire. Elle produit des efforts d'exploration de ce qui pourrait être considéré comme relevant d'un service public futur, sans que celui-ci n'ait encore été explicitement encore formulé : en ce sens, les acteurs semblent ainsi poursuivre une mission qui inclut la conduite d'apprentissages sur ce qui permettra le renouvellement du service public.

Aussi, nous pourrions penser que le dialogue entre l'entreprise et l'État doit rendent compte du développement « en lignée » de ces activités, lequel se fonde sur une capacité des acteurs à mettre en place des solutions aux problèmes d'accessibilité de certains services ; mais aussi sur une capacité à observer et qualifier, à partir de la mise en place de ses solutions, de nouvelles décohésions.

Le besoin d'une gouvernance qui redéfinit les rôles et responsabilités des différents acteurs du service public ?

Nous avons remarqué que la conduite des efforts d'exploration par les membres de La Poste supposait des formes de collaboration avec d'autres acteurs, qui détiennent une expertise nécessaire à la conception de nouveaux services. Par exemple, l'entreprise Nouvelle Attitude disposait de connaissances sur l'économie circulaire essentielles à la conception de RecyGo.

Nous avons aussi vu que La Poste créait, en partenariat, des structures ad hoc pour s'assurer d'apprentissages sur une problématique encore nouvelle : c'est notamment le cas du club de réflexion sur l'exclusion bancaire auquel ont participé d'autres association qui œuvrent en faveur des populations en situation de précarité.

Nous n'avons cependant pas pu recenser l'ensemble des organismes et partenariats qui œuvrent aujourd'hui, de façon non-officielle, à l'enrichissement des missions de service public de La Poste. Les différentes instances auxquelles participent des membres de La Poste sont aujourd'hui extrêmement nombreuses et les formes de collaboration avec les acteurs externes à l'entreprise sont extrêmement variées : les CDPPT sont des organismes locaux mais il existe également des comités nationaux de réflexion sur des nouveaux enjeux traités par des équipes de La Poste. A titre d'exemple, nous savons qu'il y a différents comités d'orientation nationaux auxquels des membres dirigeants de La Poste participent. Prenons l'exemple de la *silver* économie [pour rappel, la *silver* économie désigne les marchés ou activités qui visent à améliorer la mobilité et la santé des personnes âgées]. Les premiers travaux autour de la *silver* économie ont été lancés sous l'égide du Ministère chargé des personnes âgées en 2012. Le comité d'orientation est une instance ad hoc de coordination et de concertation qui vise à formuler des propositions pour le développement de la *silver* économie. Le président Philippe Wahl a été nommé vice-président de ce comité d'orientation, qui est lui-même présidé par des Secrétaires d'État. S'il est évident que le président est en mesure de mobiliser l'expertise développée à l'occasion des explorations de La Poste pour effectuer ce travail d'orientation, la façon dont les acteurs (de La Poste et des autres entreprises) s'organisent pour fournir ces nouvelles connaissances n'est pas *prévue* par ce type de comité.

Ainsi, nous pouvons nous demander quelle forme de gouvernance serait à même d'encadrer ces relations nouvelles entre acteurs de façon à s'assurer de la conduite d'apprentissages collectifs portant sur les futurs services publics.

III. Une illisibilité de la direction d'exploration de l'entreprise de service public

<u>Une dynamique d'expansion des objets au sein de l'entreprise de service public, qui pose la question d'un concept commun concernant le pilotage des efforts conduits</u>

Les résultats précédents nous permettent de mettre en évidence que La Poste a déployé des capacités qui lui sont propres et que ce développement n'est pas générique. Les efforts fournis par les acteurs de l'entreprise sont fonction d'un potentiel initial – une compétences cœur – qui a été régénéré selon 1) une logique de lignée des services, d'un point de vue historique et 2) la formulation de nouveaux enjeux qui naissent d'une réinterprétation en local de ce qui peut relever de la responsabilité de l'entreprise

Ainsi, au cours du 20ème siècle, les dirigeants et les élus de l'administration des Postes, puis de l'entreprise, ont cherché à redéfinir, de façon continue, des enjeux qui pouvaient être

confiées à la Poste, en vertu des compétences qu'elle s'est attelée à développer, mais aussi en fonction des nouvelles fractures qui apparaissent sur le territoire français. Ainsi, le mouvement d'évolution vers un statut de droit privé ainsi que la perte de la garantie d'une détention exclusive par un actionnariat public ont été accompagnés de nouvelles discussions, en interne et en externe, sur la façon dont les perturbations n'affectent pas seulement les résultats économiques de l'entreprise, mais également les populations et les territoires avec lesquels elle est en contact au travers de ses activités de service public. Ces perturbations extérieures ont produit des débats sur l'avenir des activités : alors que la mission d'accessibilité aurait pu être abandonnée, une fois le taux de bancarisation des citoyens approchant les 100%, il a au contraire été choisi de réorienter les efforts d'innovation vers la résolution de nouvelles fractures nées de la généralisation des outils bancaires.

Ainsi, nous avons commencé à esquisser un phénomène de réinvention continue, sur la base des apprentissages de l'entreprise de service public, de ce qui peut relever de sa responsabilité, ainsi que de ce qui peut être considéré « de service public » dans le temps. Toutefois, si nous faisons état d'une réinterprétation volontaire des enjeux de sa responsabilité, il demeure toutefois un mystère qui porte sur le pilotage de ces efforts : qu'est-ce qui guide précisément la conduite de ces apprentissages ? Comment expliquer que les différentes équipes des Branches Réseau et numérique du groupe décident-ils d'investiguer la problématique de la fracture numérique, et d'y fournir des solutions ?

Pour l'instant, il nous est impossible de tracer l'existence d'un seul concept commun C0 auquel se rattacherait l'ensemble des activités aujourd'hui menées par les différentes équipes et qui donnerait une cohérence à l'ensemble des explorations menées par les acteurs. Nous n'avons pu déceler un « ancêtre C0 » qui sous-tendrait l'ensemble des logiques de conception interbranches au sein du groupe.

<u>Une illisibilité des initiatives conduites : quelle identité de l'entreprise de service public ?</u>

Les impensés théoriques sur l'entreprise de service public en particulier, auraient abouti à une absence de dispositif de gouvernance adapté au pilotage de cette mission par l'entreprise. Sans outil de pilotage de cette dynamique, nous pouvons faire l'hypothèse que l'effervescence des projets conduits par La Poste a conduit à une illisibilité des initiatives poursuives. Nous avons montré que ce développement de compétences s'effectuait sur des champs d'activités variés et inédits, et qu'ils pouvaient échapper au cadre contractuel de la mission de service public.

Ces résultats mettent en évidence que l'entreprise possède potentiellement une identité à part entière, au sens de Selznick : ce qu'il nomme une « identité propre » incarne notamment ses engagements envers son environnement institutionnel. Ces résultats révèlent aussi des phénomènes d'expansion et d'exploration qui peuvent questionner précisément l'identité de l'entreprise, qui s'ajoutent à la complexité institutionnelle introduit par son cadre de gouvernance actuel. En effet, La Poste ne peut plus définir par le seul service public qu'elle produit, ayant développé des activités sur des marchés « concurrentiels » ; elle ne peut se définir par une

industrie précise (ex : logistique), ayant investi de nouveaux champs, notamment à travers ses initiatives sociales et environnementales (recyclage, numérique…). C'est pourquoi, dans notre Partie III, nous interpréterons notamment les enjeux suscités par la raison d'être au regard du concept d' « identité ».

Partie III – La raison d'être : la construction d'une identité « reliée » de l'entreprise de service public

Dans le Chapitre préalable, nous avons établi les fondements théoriques du concept de raison d'être. A travers ce chapitre, nous avons vu que nous pouvions concevoir la raison d'être comme un couplage entre un rapport au futur (selon une fonction de coordination) et le lieu de relations engageantes de l'entreprise avec envers ses différentes parties (selon une fonction de cohésion). Nous avons également vu que la poursuite d'une raison d'être décrite en ces termes pouvait nécessiter un régime de création collective, propre à l'entreprise. Toutefois, nous avons mis en évidence que le concept de raison d'être, en tant qu'outil, n'avait pas fait l'objet d'une étude empirique à proprement parler.

En effet, dans la Partie I, nous nous sommes ainsi demandé si l'entreprise de service public avait été décrite comme une entité poursuivant une mission, au sens de raison d'être. Nous avons conclu à un manque de conceptualisation de l'entreprise de service public et de théorisation de la poursuite d'une mission par celle-ci. Dans la Partie II, nous avons ensuite cherché à comprendre quelle forme prenait la poursuite effective de la poursuite de la mission de service public. Nous avons vu qu'il existait au sein de l'entreprise de service public des dynamiques de régénération de ses compétences. Ces dynamiques visent, dans le cas de La Poste, à réinterpréter les objets de sa responsabilité à travers notamment la récincarnation d'une exigence d'accessibilité de services « pour tous ». Toutefois, dans le contexte de mutations sociétales actuelles et sans cadre de gouvernance spécifique, les dynamiques d'innovation, qui suivent des directions d'exploration différente, peuvent conduire à une illisibilité de la direction des explorations de l'entreprise de service public.

Dans cette dernière partie, nous nous demandons comment les ESP vont s'emparer du concept de « raison d'être statutaire » dans ces conditions. En effet, suite à l'adoption de la loi Pacte en 2019, les entreprises de service public se sont vues fortement encouragées par le gouvernement français à engager des démarches de formulation de leur raison d'être. Ce nouvel objet de gouvernance fait naître de nombreuses interrogations. Nous pouvons en effet nous demander si la raison d'être peut représenter une opportunité de remédier à certaines problématiques précédemment évoquées, telles que la définition d'une identité propre et la résolution des problèmes d'illisibilité de ses efforts d'exploration.

Plus précisément, nous posons la question suivante : Quelles sont les démarches adoptées par les entreprises de service public pour définir leur raison d'être ? Comment les qualifier d'un point de vue théorique ?

Nous rappelons que la recherche que nous avons menée ici se distingue du partenariat, avec La Poste qui a abouti aux résultats que nous avons présente en Partie 2. Ici, la posture n'est

plus celle d'une recherche-intervention, où nous aurions eu la possibilité d'accompagner les entreprises dans la formulation, à travers l'introduction de savoirs issus de notre recherche. Adoptant une posture plus exogène aux activités de transformation qui facilite la comparaison multi-cas, nous avons cherché à analyser et comparer les démarches d'adoption d'une raison d'être en modélisant les raisonnements des acteurs des entreprises de service public, selon des données majoritairement déclaratives, issues de la posture réflexive des acteurs sur eux-mêmes.

Aussi, nous avons collecté un ensemble de données provenant du processus d'adoption de la raison d'être au sein de cinq entreprises de service public, collectées par l'interaction avec les acteurs impliqués et complétée d'une observation :

- Premièrement, nous avons mené des entretiens avec des membres de cinq entreprises de service public (La Poste, GRTgaz, RTE, ATMB et la RATP). Ces entretiens visent à comprendre leurs attentes des interviewés vis-à-vis de la raison d'être, et qualifier la façon dont ils souhaitent mobiliser ce concept.
- Deuxièmement, nous avons poursuivi les interactions établies lors de la recherche-intervention avec la Direction de l'Engagement Sociétal de La Poste, afin de suivre les questionnements suscités par l'anticipation de l'adoption de ce nouveau cadre de droit et ainsi comprendre les réflexions à l'œuvre en matière de responsabilité ; ainsi que les problématiques rencontrées au moment de la traduction de cette vision en une formulation de la raison d'être.
- Troisièmement, nous avons organisé, avec des collègues de la Chaire Théorie de l'Entreprise, un atelier avec GRTgaz sur la formulation – qui se veut robuste et crédible – de leur raison d'être. Grâce aux résultats ce cet atelier, nous avons pu affiner les enjeux de responsabilité, spécifiques à l'entreprise de service public, qui se révèlent à travers la formulation de la raison d'être.
- Enfin, nous avons organisé une séance de restitution de nos travaux auprès des acteurs des cinq entreprises de service public interrogées. L'atelier s'est tenu en décembre 2020 et a permis de confronter notre proposition de modélisation de la raison d'être de l'entreprise de service public à ces acteurs et de réajuster notre modélisation.

Notre approche demeure ici abductive (Dumez, 2016) : après avoir qualifié, sur la base de premiers entretiens, la problématique sous-jacente à la formulation de la raison d'être pour les acteurs, nous avons effectué des boucles d'analyse du matériau empirique et d'investigation de la littérature portant notamment sur le concept d' « identité ». Cette recherche aboutit à une proposition de modélisation de la raison d'être de l'entreprise de service public, que nous nommons « identité reliée ».

Au sein du Chapitre 8, nous montrons que les raisonnements suscités par la formulation de la raison d'être relèvent de questionnements identitaires. Plus précisément, nous confrontons les données issues des entretiens aux corpus académiques qui portent sur le concept d'identité : l'identité organisationnelle au sens d'Albert et Whetten (1985), l'identité collective au sens néo-institutionnel (Glynn, 2008, 2017) et enfin l'identité au sens de Selznick (1957). Nous montrons

que la représentation de l'identité par Selznick permet de rendre compte des enjeux de définition de la raison d'être vécus par les membres des entreprises interrogés : il s'agit pour eux 1) de cadrer les attentes institutionnelles qui pèsent sur l'entreprise, 2) de définir de nouveaux objets d'engagements envers ses parties et 3) d'asseoir leur capacité de gestion.

A travers le Chapitre 9, nous qualifions les éléments de démarches de formulation de la raison d'être que nous avons pu examiner, en partie, au sein de La Poste et GRTgaz. Nous montrons notamment que l'ambition des deux entreprises est de se définir, à travers la raison d'être, une identité reliée. **L'identité reliée renvoie à des promesses d'ancrage de l'entreprise de service public dans les transformations de la société : il s'agit alors pour elle de s'assurer qu'elle mène des stratégies d'apprentissage sur les nouvelles interdépendances sociales qui naissent de ces transformations et de qualifier les nouveaux enjeux de service public.**

Enfin, dans notre Chapitre 10, nous discutons ce concept d'identité reliée au sein des corpus de littérature investigués au Chapitre préalable (*purpose*) et au Chapitre 8 (identité). Nous montrons que l'identité reliée s'inscrit dans une approche Selznickienne, en ce qu'elle consiste à façonner l'environnement institutionnel dans lequel l'entreprise s'inscrit. Dans le modèle de l'identité reliée en revanche, on considère que cet environnement est lui-même soumis à l'apparition de nouveaux usages qui transforment la société : la responsabilité de l'entreprise est alors de produire les apprentissages régénérateurs des valeurs essentielles à la prévention de nouveaux laissés pour compte.

Chapitre 8 – A travers la raison d'être, un questionnement sur l'identité de l'entreprise

I. Des entreprises de service public aux configurations variées 238

a. Contexte industriel et de gouvernance des cinq entreprises 238

b. Collecte des données : des entretiens semi-directifs 243

II. Les enjeux de la raison d'être : réintégrer une logique d'entreprise 243

a. Distinguer la raison d'être de la mission de service public 244

b. Asseoir une autonomie de gestion 245

c. Assurer une cohésion interne 246

d. Cadrer les attentes en termes de légitimité institutionnelle 248

III. L'exercice de définition de la raison d'être : un questionnement identitaire 250

a. L'identité organisationnelle : un outil stratégique ? 251

b. L'identité au sens de la littérature néo-institutionnelle : un enjeu de légitimité 253

c. Le retour à l'identité « institutionnelle » au sens de Selznick 254

Dès 2019, un certain nombre d'entreprises de service public se sont engagées dans un processus de formulation de leur raison d'être. Parmi elles, certaines ont pour actionnaire l'État ; l'APE – Agence Participation État – a elle-même encouragé ces entreprises à s'engager dans un tel processus. Il faut souligner que certaines entreprises ont à ce jour déjà produit une raison d'être : La Poste et GRTgaz mais aussi la SNCF ou encore Orange. Parmi elles, La Poste, notamment, a par la suite choisi d'adopter des statuts d'entreprise à mission : ce changement de gouvernance a eu lieu en juin 2021. Or, ces démarches ont déjà produit des réactions parmi des parties prenantes des entreprises de service public, notamment les syndicats : ceux-ci expriment notamment leur inquiétude vis-à-vis d'un abandon de la mission de service public de l'entreprise de service public[14].

Ces interrogations traduisent le caractère non-déterminé des effets de l'adoption et de la formulation ainsi que des interrogations profondes sur ce qui doit être préservé au sein de l'entreprise de service public. Les membres en charge des processus liés à la raison d'être ont,

[14] Voir la réponse d'Eric Lombard à l'UNSA, disponible en ligne : https://cdc.unsa.org/evolution-de-la-poste-une-reponse-qui-nous-laisse-perplexe/ (dernière consultation : 27 juillet 2021)

eux, des motivations qui leur sont propres et qui reflètent des enjeux singuliers auxquels doivent faire face les différentes entreprises. Nous pouvons ainsi nous demander comment les membres interviewés entrevoient les possibilités offertes par ce nouveau concept.

Dans ce chapitre, nous tentons de qualifier, d'un point de vue théorique, les enjeux que les acteurs attribuent à la formulation de la raison d'être, en termes de gestion de leur entreprise. Pour ce faire, nous recueillons les ambitions et questionnements de cinq entreprises de service public au regard de cette démarche : La Poste GRTgaz, RTE, ATMB et la RATP.

Premièrement, nous tentons d'analyser les enjeux qui sous-tendent les démarches de formulation de raison d'être de ces cinq entreprises. Ces dernières font face à des enjeux extrêmement variés : des situations financières contrastées, et des relations avec l'État– Actionnaire ou mandant – ou le régulateur, qui les contraignent de différentes façons (I). Toutefois, dans un second temps, nous montrons qu'il existe des interrogations communes aux cinq entreprises de service public qui peuvent traduire un questionnement que nous qualifions d'identitaire (II).

Dans un dernier temps, nous explorons ce que cette requalification de l'identité peut recouvrir, en confrontant nos données aux corpus théoriques sur l'identité (III). Nous expliquons notamment que l'identité que les entreprises de service public souhaitent se donner à travers la raison d'être n'est pas seulement une identité organisationnelle au sens d'Albert et Whetten, ni une identité partagée au sens du néo-institutionnalisme. Les membres interrogés dans cette recherche expriment plutôt la volonté de se définir une identité au sens de Selznick, c'est-à-dire qui recouvre une autonomie de gestion, qui transcende les pressions institutionnelles à l'œuvre et qui assure une intégrité au regard d'engagements formulés envers ses parties.

I. Des entreprises de service public aux configurations variées

Les cinq entreprises de service public que nous avons étudiées évoluent sur des marchés différents et ont développé des cœurs de compétences industrielles distinctes : il ne s'agit pas d'organisations évoluant sur des services qui sont dispensés par l'administration, tels que les services de santé ou d'éducation. Quatre de ces entreprises ont hérité d'un service public industriel « en réseau », mais font face à des problématiques diverses, notamment dans leur anticipation des mutations de leur écosystème. Nous tentons de rendre compte des enjeux auxquels elles font face, et qui nous ont été relatés par les acteurs, afin de comprendre, dans un second temps, les attentes que ceux-ci adossent à la mobilisation de la raison d'être (II).

a. Contexte industriel et de gouvernance des cinq entreprises

Les cinq entreprises de service public que nous avons interrogées évoluent au sein d'industries hétérogènes et possèdent des cadres de gouvernance distincts. En outre, elles font face à des évolutions singulières de leur environnement. Bien qu'elles aient toutes entamé un

processus de définition de leur raison d'être à la même période, suite à l'adoption de la loi Pacte, nous faisons l'hypothèse qu'en raison de la variété de leurs configurations et situations industrielles, les entreprises formuleront des attentes potentiellement distinctes.

La Poste, comme nous l'avons déjà mentionné, fait face à une baisse drastique de son activité courrier, qui constituait auparavant le cœur de son revenu. L'entreprise est soumise à une baisse continue de la compensation de ses missions de service public (Chapitre 5). Du fait qu'elle constitue un des employeurs majeurs en France[15], l'un de ses enjeux principaux est de maintenir une employabilité de ses salariés, en renouvelant leurs compétences en interne. Par ailleurs, elle doit faire face à des baisses continues de la compensation de ses missions de service public, ainsi qu'à la baisse de volume de son offre traditionnelle de transport de courrier en raison de transitions technologiques.

GRTgaz fait aujourd'hui face à l'apparition de nouvelles connaissances sur l'impact environnemental du gaz qui provoquent une série de réactions très contraignantes pour l'entreprise. L'entreprise a pour actionnaire ENGIE, elle-même détenue par l'État (à hauteur de 24%en 2020). Or, à travers ENGIE, l'État mène depuis plusieurs années une politique énergétique qui ne se repose plus sur le gaz naturel. Il mène ainsi des stratégies d'allocation de ressources au sein des différentes entreprises en énergie au sein desquelles il est actionnaire, des stratégies qui desservent aujourd'hui le développement de GRTgaz. D'une part, ENGIE, l'actionnaire majoritaire de GRTgaz (elle possède 75% des parts) touche les bénéfices d'exploitation issus de la politique tarifaire fixée par le régulateur, la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) ; ensuite, ENGIE choisit de réinvestir en grande partie ces ressources financières sur des énergies considérées comme naturellement plus propres. Par ailleurs, aujourd'hui, l'actionnariat d'ENGIE lui-même s'ouvre à des investisseurs institutionnels susceptibles d'évoluer et de se désengager de GRTgaz au profit de structures plus rentables. Il existe donc un enjeu pour GRTgaz de défendre un projet d'entreprise considéré comme porteur auprès de ses actionnaires – directs et indirects – d'aujourd'hui et de demain.

De son côté, l'entreprise RTE (Réseau de Transport d'Électricité) a pour actionnaire EDF, qui a également pour actionnaire majoritaire l'État (qui détient 80% des parts). Toutefois, l'État a, par le passé, misé sur l'électricité comme énergie phare de la transition énergétique. Ainsi, le schéma décennal de développement du réseau de 2019 indique que les dépenses d'investissements dans le réseau de transport d'électricité ont suivi une tendance à la hausse ces dernières années, portées à la fois « par le développement des interconnexions [entre les réseaux

[15] Voir « Classement des 20 plus importantes entreprises françaises en France selon le nombre d'employés », disponible en ligne : https://fr.statista.com/statistiques/698448/classement-entreprises-selon-effectifs-france/ (dernière consultation : 27 juillet 2021)

des pays voisins], l'intégration des énergies renouvelables et l'augmentation progressive des dépenses de renouvellement ». Par ailleurs, la loi de transition énergétique indique que la nature du mix énergétique est à imaginer. Or, RTE est devenu un acteur dont l'expertise est reconnue au-delà du réseau en lui-même, et est aujourd'hui légitime pour recommander l'adoption d'un scénario de mix en particulier. Ses recommandations apparaissent notamment au sein de son bilan prévisionnel pluriannuel : ce document de prospective est établi par RTE en application de l'article L. 141-8 du Code de l'énergie ; il sert aujourd'hui de référence pour la conduite d'une politique nationale de l'énergie, avec l'ensemble des parties prenantes de RTE, et notamment les décideurs politiques. En conséquence, l'entreprise est attendue au tournant de la transition énergétique : elle-même se doit d'innover et de conjuguer qualité du service de transport d'électricité et développement de nouvelles solutions énergétiques. Or, comme GRTgaz, l'entreprise voit aujourd'hui tous ses plans d'investissements contrôlés par la Commission de Régulation de l'Énergie, ce qui peut contraindre ses efforts d'innovation.

La RATP doit quant à elle faire face à une mise en concurrence de ses activités. La loi ARAF, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, amende deux articles de l'ordonnance de 1959. Elle met fin à l'exclusivité de la RATP sur l'exploitation des lignes de transport qu'elle exploite ; en 2024, pour les lignes de bus ; 2029, pour les lignes de tramway ; en 2039, pour les lignes de métro et de RER. A travers ces amendements, la RATP devient responsable de la gestion du trafic et des circulations sur les lignes ferroviaires d'Île-de-France qu'elle exploite, et doit en assurer la maintenance et la supervision. Concrètement, la loi prévoit une séparation des entités s'occupant de la gestion de l'infrastructure (STIF – Syndicats des transports d'Île de France, aujourd'hui « Île de France Mobilités ») et celle s'occupant de l'exploitation des lignes (RATP), afin de s'assurer que le savoir-faire du second ne soit pas transmis au premier car ceci viendrait tordre les conditions de concurrence sur le marché des transports. Il est aussi envisagé que la RATP devienne une société anonyme, dotée de fonds publics, en parallèle de ces réformes. Cette nouvelle organisation sera accompagnée d'un plan de productivité et risque de bouleverser notamment certaines fonctions support, qui pourront être supprimées, comme celles d'ingénierie (car elles ne sont usuellement pas présentes chez les exploitants de réseaux de transport). Potentiellement, la restructuration du groupe pourrait représenter une menace pour l'emploi de certaines de ces fonctions.

Enfin, ATMB (Autoroute et Tunnel du Mont-Blanc) a quant à elle des capacités financières très avantageuses, grâce à un Excédent Brut d'Exploitation exceptionnel, bien qu'inférieur aux autres autoroutiers, qui s'élève à 60% (hors tunnel). L'entreprise possède ainsi de fortes capacités d'autofinancement. Cependant, il existe une contrepartie à cette santé financière : l'entreprise est sollicitée par des élus locaux qui souhaitent mobiliser ces fonds pour financer des projets qui visent à lutter contre la dégradation de l'équilibre écologique local. Elle cofinance notamment des initiatives environnementales, telles que la construction d'infrastructures de transports pour itinéraires deux roues, ou d'un parking de covoiturage. Si l'entreprise a pour souhait de continuer à mener des politiques environnementales qui encouragent ce type d'investissement, elle doit faire face à un encadrement de ces dépenses, qui ne doivent pas, d'un point de vue

réglementaire, être effectuées en dehors du champ d'activité prévu par la concession. C'est en effet ce qu'impose l'Autorité de Régulation des Transports. Elle possède donc une contrainte de restriction de son domaine d'investissement, normalement limité à l'entretien des infrastructures autoroutières. Par ailleurs, l'entreprise est entravée dans la mise à profit de ses compétences et expertises en matière environnementale, dans la mesure où ce sont davantage ses capacités financières qui font aujourd'hui l'objet des demandes de ses parties prenantes.

Nous résumons, pour chaque entreprise, sa mission de service public, le champ industriel majeur sur lequel elle opère, ainsi que les transformations de l'environnement auquel elle doit faire face, dans la Figure 42.

	La Poste	GRTgaz	RTE	ATMB	RATP
Mission de service public	• Distribution du courrier • Distribution de la presse • Accessibilité bancaire • Aménagement du territoire [Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990]	• Opérer le réseau de transport de gaz en assurant notamment la sécurité des personnes, la continuité de l'acheminement du gaz, la sécurité d'approvisionnement [Loi n°121-32 du 29 décembre 2015 et décret n°2004-251 du 19 mars 2004]	• Assurer à tout instant l'équilibre des flux d'électricité ainsi que la sécurité, la sûreté ainsi que l'efficacité de ce réseau [Loi n°321-10 du 15 avril 2013	• Exploitation des Autoroutes et du Tunnel du Mont Blanc, en respectant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen [directive européenne 2004/54/CE du 29 avril 2004]	• Exploitation de service public de transport en Île-de-France • Organisation et à la régulation des transports ferroviaires [Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009]
Champ industriel	• Activités de poste dans le cadre d'une obligation de service universel • Logistique • Communication • Autres intermédiations monétaires	• Transport de gaz	• Transport d'électricité	• Services auxiliaires des transports terrestres	• Transports urbains et suburbains de voyageurs
Transformations de l'environnement	• Baisse continue du volume de courrier • Baisse des compensations des missions de service public • Masse salariale très élevée et compétences potentiellement soumises à des substitutions technologiques	• Avec la transition énergétique, une baisse anticipée de la consommation de gaz dans tous les scénarios • Actionnariat qui réinvestit les recettes d'activités dans d'autres structures qui innovent dans des énergies plus propres • Sans, mise en danger de la pérennité de l'entreprise	• Attentes du maintien d'une qualité de service • Attentes d'une contribution à la transition énergétique, efforts d'innovation • Stratégies d'Investissements largement contrôlées par la CRE	• Dégradation de l'équilibre écologique local • Attentes en matière de financement de projets environnementaux locaux • Contraintes de limitation du champ des investissements •	• Libéralisation des activités d'exploitation des lignes de transports • Risque de plan social • Changement de gouvernance : EPIC → SA avec actionnariat public

Figure 42 : Tableau de synthèse des missions et du contexte des cinq entreprises de service public

b. Collecte des données : des entretiens semi-directifs

Nous avons effectué une première série d'entretiens semi-directifs auprès des cadres des cinq entreprises de service public. Les personnes interviewées étaient directement impliquées dans le processus de formulation de la raison d'être, qu'il s'agisse des dirigeants, du staff exécutif ou des responsables Développement Durable / RSE. Nous précisons les postes des membres interrogés dans le tableau suivant (Figure 43) :

	Postes occupés par les interviewés
La Poste	• Directrice Engagements Sociétaux • Responsable Prospective - Direction Stratégie
GRTgaz	• Secrétaire Générale, Responsable Domaine Stratégie Affaires Publiques et Territoires • Responsable RSE et Parties Prenantes • Chargée du programme Gaz renouvelable
RTE	• Directeur R&D Innovation • Directrice Développement Durable • Directeur Juridique en charge de la gouvernance
ATMB	• Directeur général • Directeur Réseau et Environnement • Directeur de la communication, transformations et relations humaines)
RATP	• Responsable Développement Durable • Responsable pôle déploiement et performance RSE

Figure 43 : Postes occupés par l'ensemble des acteurs interviewés sur le projet de formulation de la raison d'être

Ces entretiens visaient à comprendre les motivations de la formulation d'une raison d'être. Le guide d'entretien, qui apparaît **en Annexe 3**, était composé de quatre grands thèmes : 1) le cadre de gouvernance actuel de l'entreprise, ses contraintes et ses opportunités ; 2) les transformations majeures de l'environnement anticipées par l'entreprise, susceptibles de l'impacter ; 3) les attentes que portent les dirigeants et les membres mobilisés sur la définition d'une raison d'être ; 4) les modalités prévues du processus de formulation de la raison d'être.

II. Les enjeux de la raison d'être : réintégrer une logique d'entreprise

A travers notre analyse des entretiens des entreprises de service public, nous montrons premièrement qu'au travers de l'adoption de la raison d'être, il s'agit pour l'entreprise de se donner des objectifs qui dépassent l'exécution de sa mission de service public (a). Deuxièmement, il existe un enjeu pour l'entreprise de rendre compte d'une capacité de gestion

de ses compétences lui permettant d'être autonome (b). Troisièmement, l'entreprise se demande, à cette occasion, comment faire naître un cadre qui assure la cohésion de ses différentes parties (c). Enfin, la raison d'être peut être envisagée comme un moyen de répondre aux problèmes d'illégitimité institutionnelle (d).

a. Distinguer la raison d'être de la mission de service public

Une première observation tirée de ces entretiens porte sur le souhait des acteurs de ne pas faire de la raison d'être un doublon de la mission de service public de l'entreprise.

Pour la RATP, par exemple, la raison d'être consiste en un travail sur la singularité, l'ADN, de l'entreprise elle-même. Pour la directrice du développement durable, l'objectif est plutôt d'arriver à définir un « service public étendu » : la raison d'être est envisagée comme une invitation, pour l'entreprise, à préciser sa finalité et son utilité sociale, qui ne peuvent se résumer à la conduite de ses activités industrielles. En effet, il s'avère que ces dernières peuvent être aujourd'hui réalisées dans un « esprit de service public » ou bien dans des « conditions déplorables » qui sont contraires à cet esprit.

Pour ATMB, la raison d'être constitue également un moyen de se redéfinir en tant qu'entreprise, comme un acteur du territoire responsable et non plus comme un simple concessionnaire de la gestion d'actifs de service public. Il s'agit donc de délimiter le champ nouveau de ses responsabilités. Les dirigeants d'ATMB souhaitent ainsi se définir une identité en mobilisant des concepts qui échappent aujourd'hui à son contrat de concession, tels que ceux de mobilité solidaire ou d'aménagement responsable du territoire. Les interviewés souhaitent revaloriser l'action collective de l'entreprise, ses propres compétences et connaissances sur la mobilité et le territoire, au-delà de l'entretien de l'autoroute.

Pour GRTgaz, la raison d'être revêt un enjeu crucial pour penser l'entreprise au-delà de son activité de service public pour laquelle elle est mandatée, et qui demeure aujourd'hui son offre principale. En effet, cette activité n'est plus compatible avec la transition énergétique : il est ainsi admis que le gaz naturel est voué à disparaître au profit d'énergies considérées comme plus propres. L'exercice de la formulation de la raison d'être doit ainsi permettre à l'entreprise de tracer de nouvelles voies d'exploration qui se substitueraient à la seule activité de transport de gaz.

Pour l'entreprise La Poste également, les pistes de réflexion sur la raison d'être ne s'appuient en aucune façon sur l'idée exclusive d'un maintien d'un service régulé de distribution (ici du courrier) par exemple : au contraire, la démarche est motivée par un besoin de faire sens du foisonnement d'activités qui naissent aujourd'hui en son sein, et de s'assurer que celles-ci lui permettent d'exercer sa responsabilité d'entreprise de service public.

Enfin, le dirigeant de l'innovation de RTE reconnaît que son entreprise doit s'assurer d'avoir, à l'avenir, les capacités d'offrir le service à un certain niveau de qualité : ceci signifie par exemple qu'elle doit effectuer des transformations du système électrique (ex : risque de tension

sur celui-ci dans les hivers à venir). Mais son rôle dans la transition énergétique ne peut se limiter à cet enjeu : RTE mène aujourd'hui plusieurs projets « hors service public » au sein de son département R&D, tels que des projets qui visent à faire évoluer les changements de comportement des consommateurs, à travers des stratégies de « création de communs » ou encore l'utilisation de la Blockchain afin de permettre le dialogue entre les véhicules électriques ; il fait ainsi part de sa volonté de créer et d'animer d'un nouvel écosystème atour de ce bien. D'autres projets ambitieux portant sur le biomimétisme et l'écoconception sont aussi en cours. Dans l'idéal, la raison d'être devra permettre une articulation entre les différentes activités menées dans le cadre de la R&D, où se réalisent des études et des projections dans un monde d'énergies renouvelables.

Pour l'ensemble des cadres interviewés, l'enjeu est donc de définir une raison d'être qui rende compte d'activités aujourd'hui non-couvertes par le cadre des missions de service public : il s'agit d'investissements en R&D et de nouveaux de raisonnements de conception dont il est déjà prévu qu'ils donnent lieu à des activités qui ne rentreront pas dans le champ prévu par le cadre juridique ou contractuel de la mission.

b. Asseoir une autonomie de gestion

Les acteurs interrogés formulent une revendication d'accroître l'autonomie de gestion, notamment en réaction aux modalités de gouvernance qui s'appliquent aujourd'hui à leurs entreprises de service public. Premièrement, ils doivent faire face à des cadres réglementaires restrictifs, qui fixent, par exemple, des règles d'investissement des acteurs de la régulation (CRE). Les entreprises peuvent aussi avoir pour actionnaire l'État (directement ou indirectement, comme c'est le cas de GRTgaz) qui peut choisir de désinvestir dans l'entreprise. Enfin, elles peuvent avoir à faire face à un État cette fois-ci législateur, qui formule des obligations de service public perçues comme obsolètes ou qui mettent l'entreprise en difficulté financière. On peut considérer c'est le cas de l'entreprise La Poste, dans la mesure où il a été soutenu que sa mission d'aménagement du territoire est sous-compensée par les subventions publiques. Les entreprises interrogées sont donc aujourd'hui en partie régies par un cadre de gouvernance qui de fait génère des incertitudes sur la viabilité de leur modèle économique.

Du côté de La Poste, il est attendu par les interviewés que la formulation de la raison d'être tienne compte des capacités de l'entreprise, de ses nouvelles expertises en matière de cohésion sociale et territoriale, par exemple. Il s'agit d'ailleurs pour l'entreprise de connaissances qu'elle seule, potentiellement, peut détenir et développer dans le temps, et qui peuvent être utile à la redéfinition des missions de service public. Ce nouvel objet de gouvernance doit donc présenter La Poste comme une entreprise à part entière, dont la direction est capable de piloter le développement des compétences qu'elle juge nécessaires à la poursuite d'engagements en la matière.

Pour les dirigeants de RTE, la formulation d'une raison d'être permettrait de ne plus réduire l'entreprise à un objet technique, son réseau électrique. Il s'agit donc de rendre compte

de sa capacité d'innovation « hors champ service public ». Plus généralement, l'enjeu pour RTE derrière la raison d'être est de ne pas se retrouver piégé, que son rôle ne soit pas réduit au transport d'énergie, mais qu'elle puisse être perçue comme un créateur de nouveaux modèles de marchés (par exemple sur les plateformes numériques, grâce à de la *blockchain*, pour les véhicules électriques). Pour la direction de l'innovation, la reconnaissance de sa capacité d'exploration peut permettre de faire évoluer les attentes de ses parties prenantes – et notamment du régulateur – vis-à-vis d'elle-même : elle souhaite expliciter les efforts menés en dehors du mandat actuel, et obtenir les investissements nécessaires à une évolution de son activité.

Pour ATMB, la raison d'être est une opportunité de faire voir à ses différentes parties prenantes ses actions et ses engagements qui ne se réduisent ni au service public, ni au financement d'activités de protection de l'environnement pilotées par des acteurs externes. Le directeur général souhaite ainsi lui définir une responsabilité nouvelle, qui tienne compte de son histoire passée. Par exemple, il souhaite mettre ses compétences au service de la dépollution de certains lieux : déjà sollicités par des acteurs extérieurs pour la dépollution des rives d'une rivière dont ATMB avait modifié le cours d'eau pour ses propres activités, les salariés ont souhaité conduire eux-mêmes le projet de remblai des gravières.

Du côté de GRTgaz, la directrice du gaz renouvelable souhaiterait que la raison d'être tienne compte des nouveaux métiers développés par l'entreprise, de manière autonome. A titre d'exemple, l'entreprise dispose aujourd'hui de capacités d'accompagnement des différentes filières d'énergies renouvelables. Elle a d'ailleurs développé une expertise sur le biométhane, qu'il s'agisse de l'intégration technique de cette nouvelle énergie sur le réseau de gaz, ou bien de concertation avec les différentes parties, dont GRDF (acteur de distribution du gaz), pour une facilitation de la création de cette nouvelle filière. De manière plus générale, elle contribue aussi à la mise en place des dispositions réglementaires, à travers des schémas de garantie d'origine, pour s'assurer de la cohérence d'un gaz à l'autre au sein du réseau.

On voit ainsi que les dirigeants demandent à ce qu'une marge de manœuvre supplémentaire leur soit en matière de gestion de l'entreprise de service public. Cette latitude d'action pourra permettre aux membres de l'entreprise de se pencher sur des objets de responsabilité, qui appellent une intervention de leur part qui ne leur est pas prescrite par leur cadre de gouvernance actuel. Les dirigeants souhaitent ainsi qu'on leur reconnaisse la capacité de qualifier les enjeux responsabilité et d'innovation qui incombent à l'entreprise.

c. Assurer une cohésion interne

Pour les individus interrogés, la raison d'être peut constituer une référence permettant de s'assurer que la direction prise par les innovations et les initiatives naissant au sein de l'entreprise soient cohérentes avec ses engagements envers les parties. Ceci s'avère d'autant plus nécessaire que certains membres des entreprises interrogées attestent d'une grande variété des activités aujourd'hui menées en leur sein.

Dans le cas de La Poste, l'ensemble de ses initiatives et ses stratégies de diversification ont abouti à une intervention au sein de champs très différents : qu'il s'agisse du numérique, avec l'Identité numérique, ou encore des services administratifs numériques ; de l'économie locale, grâce à son investissement dans le déploiement des services de conciergerie rurale (La Concierge Rit) ; ou enfin des activités de conseil en environnement, avec le rachat en 2019 de la société « Economie d'Energie ». Aujourd'hui, ces activités sont accueillies au sein de l'une des cinq branches de La Poste : Service Courrier-Colis (Logistique, livraison de courrier de colis en France et à l'international et services de proximité), Numérique, Réseau Geopost (Livraison express de colis à l'international), La Banque Postale. Elles peuvent également prendre la forme de filiales : c'est par exemple le cas d'Asten Santé, acteur de la prestation de santé à domicile, qui a été rachetée à 51% par le groupe La Poste en 2017. Mais elles peuvent aussi aboutir à des *joint-ventures* où s'incarnent des partenariats avec des acteurs œuvrant sur des champs industriels inédits pour La Poste : RecyGo, par exemple, est détenu à 50% par Suez, expert de la gestion des déchets. Dorénavant, la volonté de La Poste, à travers la raison d'être, est de faire ressortir des éléments communs à l'ensemble de ces services.

Pour la RATP, la raison d'être dépassera les activités de transport relevant traditionnellement du service public ; elle englobera toutes les activités déployées aujourd'hui ainsi que celles de demain. Il est ainsi attendu par la Responsable du Développement Durable que la raison d'être constitue un socle générique, qui devra faire sens de toutes les activités conduites : elle pourra ainsi constituer un guide pour prendre des décisions d'expansion ou d'abandon d'activités. Elle pourra être de nature à pousser à une révision des métiers de l'entreprise, mais aussi à rassurer les salariés, en précisant une ligne stratégique claire. Face au risque de morcellement des fonctions de l'entreprise susceptible d'advenir en raison de sa restructuration à venir (§I), l'enjeu est donc de maintenir une cohérence de l'ensemble des apprentissages menés par les différentes branches et équipes.

Pour ATMB, l'enjeu est aussi de rendre compte des activités et initiatives déjà menées par l'entreprise et qui dépassent le cadre de son mandat, qu'elle souhaite décupler, notamment dans le domaine de la mobilité durable ou de la préservation de l'environnement. La raison d'être peut ainsi permettre de définir la relation avec les parties prenantes envers lesquelles elle s'engage. En outre, elle souhaite interagir avec celles-ci sur une base commune. L'enjeu est de ne pas « noyer les interlocuteurs » sur des sujets et détails peu importants. La raison d'être peut permettre de fixer un espace de dialogue où ATMB rend des comptes sur des engagements bien définis : elle constituera la base de décision pour répondre aux demandes des élus locaux. Face à une demande de financement de logements sociaux, pour laquelle ATMB ne se sent pas aujourd'hui légitime, la raison d'être permettra d'être le lieu de discussion de cette demande avec l'élu local en question.

De manière générale, pour l'ensemble des entreprises qui ont été interviewées, il y a un enjeu à exprimer une cohérence entre l'activité historique, qui a fait l'objet d'une réglementation de service public, et les initiatives que les entreprises commencent à déployer et qui sortent du champ de régulation. Pour les dirigeants et cadres interrogés, il s'agit de créer un nouveau cadre

de sens qui mette en évidence les composants communs à l'ensemble des activités dispensées aujourd'hui, tout en leur permettant d'éclairer les choix de gestion à effectuer demain. Il s'agit par exemple, pour RTE, de montrer les liens qui existent entre l'activité traditionnelle de gestion du réseau et les initiatives plus récentes : il faut revenir sur l'histoire de l'entreprise pour montrer la façon dont l'entreprise a construit, par le passé, non seulement un réseau au sens physique, mais aussi des compétences relatives à l'organisation des relations sociales autour de ce réseau. C'est la redécouverte de cette dimension de l'entreprise qui peut permettre de faire sens des expansions d'activités menées aujourd'hui par l'entreprise.

d. Cadrer les attentes en termes de légitimité institutionnelle

Enfin, pour les membres interrogés, la raison d'être peut-être mobilisée pour faire face aux attentes formulées par les parties qui composent l'environnement institutionnel de l'entreprise. A travers ce concept, les membres ont pour ambition de créer un nouvel espace de discussion avec leurs parties prenantes pour faire naître chez elles des attentes d'un nouvel ordre, qui tiennent compte des apprentissages de l'entreprise de service public. La raison d'être pourrait alors servir à légitimer l'intervention de l'entreprise sur des champs nouveaux auprès de ses parties prenantes et notamment de ses référents institutionnels : des représentants de l'État, des élus locaux et du régulateur, mais aussi des représentants des salariés et des représentants associatifs.

Pour La Poste, la raison d'être pourra éventuellement légitimer sa présence sur des champs extérieurs à celui du service public : en se donnant des engagements statutaires qui appellent l'exploration de nouveaux domaines sur lesquels elle n'est pas mandatée, tels que l'économie circulaire ou le numérique inclusif, elle pourra justifier sa présence et ne plus être considérée comme un simple acteur souhaitant adopter une logique « commerciale » sur des activités considérées – a priori – comme des services devant être non-rentables (cf. Veiller sur mes parents), ou bien comme un acteur doté de moyens « publics » à même de créer une concurrence déloyale sur un « marché » qui n'a pourtant pas encore été construit (cf. Médiation Numérique).

Pour la RATP, la raison d'être invite donc à préciser des éléments de base à conserver, qui font sens pour le collectif, attiré par le sens de l'utilité : c'est une responsabilité « minimale » que l'entreprise se donne vis-à-vis des parties prenantes, lors de la définition des engagements. Mais c'est aussi un engagement que l'entreprise pourra mobiliser pour tenir tête à certaines parties prenantes institutionnelles dans des situations complexes. Elle permettra également de proposer à l'ensemble de ces parties, qui ne partagent pas toujours les mêmes attentes, une direction commune d'évolution, qui inclut les enjeux de l'entreprise (ex : Ville de Paris n'est pas toujours d'accord avec Ile-de-France Mobilités).

Pour ATMB, Il est compliqué de justifier auprès du régulateur les dépenses importantes qu'engrangent ses projets de dépollution et ses activités conduites au titre de ses engagements environnementaux : la raison d'être pourrait ainsi venir légitimer ce type d'action auprès de celui-

ci. La RE est envisagée également comme un outil qui permettra de limiter les sphères d'engagement de l'entreprise (celles où elle a une « emprise »). Il s'agit donc ainsi de définir des engagements qui ne soient pas multiples et le fruit d'une ambition démesurée, mais qui portent sur des éléments « contrôlables », qui demeurent dans le champ de l'entreprise. La volonté est de dépasser la représentation des parties de l'entreprise comme un concessionnaire très profitable qui ne pourrait que financer des initiatives portées extérieurement, à la manière d'un mécène. ATMB souhaite être considéré comme un acteur œuvrant pour le développement durable du territoire et non pas comme une banque, « un tiroir-caisse » selon l'expression des dirigeants, pour les collectivités.

Vis-à-vis des parties prenantes extérieures à l'entreprise, la raison d'être pourrait redonner à RTE une capacité d'action politique en lui permettant de se présenter autrement. La stratégie à travers la raison d'être est ainsi d'ouvrir les champs des possibles auprès du régulateur, et réorienter l'objet du mandat du régulateur sur les enjeux de solidarité électrique. La raison d'être peut prendre la forme d'un manifeste vis-à-vis d'autres parties prenantes, notamment les actionnaires, auprès desquels elle pourrait asseoir une légitimité à lancer des initiatives dans des champs différents de celui du service public.

*

Grâce à cette série d'entretiens, nous pouvons constater qu'une volonté commune aux cinq entreprises est l'absence d'un recouvrement total entre ce qui relève du service public aujourd'hui et ce qui relèvera de la raison d'être demain. Pour les acteurs impliqués dans le processus de définition de la raison d'être de leur entreprise, le simple exercice du service public pour lequel elle est mandatée ne leur garantit aucunement une pérennité, et ne leur est pas suffisant pour s'assurer du caractère responsable du développement de leur activité. Elles se présentent ainsi, à travers ce raisonnement sur la raison d'être, comme des entreprises possédant une capacité de gestion au-delà de ce service public, qu'elle souhaite mobiliser pour engranger des dynamiques d'innovation qui tiennent compte des transitions de l'environnement auxquelles elles doivent aujourd'hui faire face, et qui affectent les parties qui évoluent dans leur milieu.

Pour l'ensemble des entreprises, la raison d'être vise plutôt à définir de nouveaux enjeux de responsabilité, sur lesquels l'entreprise de service public constate qu'elle a une *emprise*, sans que ceux-ci ne soient précisément formulables. Il s'agit donc pour elle d'appréhender sa responsabilité et son avenir, au prisme d'éléments qui lui sont propres, qui font appel à quelque chose d'essentiel et singulier qui la distingue d'autres entreprises.

Par ailleurs, la raison d'être semble constituer le moyen de faire advenir de nouvelles voies d'exploration au sein de l'entreprise, ou bien de légitimer des efforts déjà engagés, et ce faisant, d'aller à l'encontre des règles institutionnelles qui lui sont aujourd'hui dictées. Les entreprises de service public reconnaissent ainsi le besoin fondamental de dépasser les normes qui lui sont dictées par cet environnement réglementaire et institutionnel, pour pouvoir exister par elle-même,

et défendre des projets innovants qui ne relèvent a priori pas du champ d'action qui lui est réservé. Elles ont ainsi la volonté de construire un cadre d'action commun qui échappe aux attentes institutionnelles qui pèsent sur elle, et de construire de nouveaux modèles cognitifs « défixants » à mobiliser par leurs membres pour penser le futur de l'entreprise.

L'ensemble de ces constats nous mène à conclure que les enjeux de l'entreprise soulevés par ces entreprises relèvent de l'« identité » : pour dépasser les forces institutionnelles qui pèsent sur elle, pour exister au-delà du service public dont elles ont la charge, pour trouver un dénominateur commun de l'ensemble de leurs activités, ou pour revendiquer une autonomie de gestion à part entière, les entreprises semblent appeler à la reconnaissance d'une identité propre. Nous proposons ainsi de mobiliser le concept d'*identité,* dont les différentes définitions au sein des sciences des organisations nous permettent de caractériser plus finement l'ensemble de ces questionnements.

III. L'exercice de définition de la raison d'être : un questionnement identitaire

Nous cherchons alors à qualifier, d'un point de vue théorique, les attentes que nous avons recueillies et analysées à travers les entretiens avec les cinq entreprises de service public. Il nous a semblé que les questionnements suscités par la raison d'être sont d'ordre identitaire. Nous proposons alors d'investiguer ce concept d'« identité » au sein de la littérature, afin d'anticiper la forme que peut prendre la raison d'être pour l'entreprise de service public.

Nous mobilisons ainsi trois littératures qui se sont penchées sur le concept d'identité, en nous demandant dans quelle mesure ces cadres rendent compte des problématiques des entreprises de service public.

Premièrement, nous regardons le concept d'identité organisationnelle (Albert et Whetten, 1985), celui d'identité collective au sens de la littérature néo-institutionnelle (Glynn, 2008, 2017) et une identité au sens de Selznick (1957). L'identité organisationnelle correspond aux traits centraux d'une organisation, sa personnalité ou image de soi qui la distinguent des autres organisations (*a priori* similaires), et qui sont durables. Le concept d'identité dans la littérature néo-institutionnelle correspond plutôt aux éléments communs partagés par deux ou plusieurs organisations qui évoluent dans un même champ et sur lesquelles pèsent des attentes de conformité à des normes partagées au niveau de ce champ. La théorie de Selznick, quant à elle, s'inscrit dans le courant pionnier de l'approche institutionnaliste. Elle sert de socle au concept de *purpose* (comme présenté au Chapitre préalable) et permet, à notre sens, de rendre compte des trois grands enjeux de la raison d'être caractérisés dans la section précédente : une autonomie de gestion, l'exercice d'une responsabilité et une transcendance des forces institutionnelles en présence.

a. L'identité organisationnelle : un outil stratégique ?

L'identité organisationnelle est un concept dont l'introduction dans les sciences des organisations est largement attribuée à Albert et Whetten (1985). Ceux-ci la définissent comme les traits centraux d'une organisation, sa personnalité / image de soi qui la distinguent des autres organisations (a priori similaires), et qui sont durables.

L'identité organisationnelle fait premièrement référence à des caractéristiques centrales de l'organisation : selon Ashforth et Mael (1996), l'identité renvoie à l'essence, à l'âme de l'organisation. L'identité organisationnelle désigne ensuite les attributs distinctifs d'une organisation, ceux qu'elle serait la seule à posséder. Selon Whetten (2006), ces attributs sont utilisés par l'organisation pour se distinguer des autres et souligner son caractère unique. Enfin, le concept d'identité organisationnelle renvoie à des enjeux de pérennité de l'organisation, sans que son rôle face au changement soit unanimement défini par cette communauté académique.

Selon Gioia et ses collègues (2010), le concept est utilisé pour aborder des problématiques organisationnelles diverses : la caractérisation des formes organisationnelles, mais aussi les obstacles au changement organisationnel ou encore la prise de décision stratégique par les managers. Ce concept invite l'organisation à modifier les images qu'elle projette d'elle-même à ses parties prenantes, dans une perspective avant tout stratégique.

<u>Une projection dans le futur dans une perspective stratégique</u>

Brown et Starkey (2000) défendent l'idée que l'identité peut évoluer de façon incrémentale pour s'adapter. Les moteurs de changement de l'identité sont ainsi des évolutions de l'environnement dans lequel elle évolue : des évolutions technologiques qui la poussent à adopter elle-même une nouvelle technologie par exemple (e.g. Biggart, 1977). Face à ces évolutions, les organisations peuvent alors manager leur identité : dans ce cadre, la gestion de l'identité organisationnelle relève de la capacité des acteurs à faire preuve de réflexivité concernant leur organisation et le sens de leur activité (Brown et Starkey 2000, Gioia et al., 2013). A cet égard, le concept d'identité possède une qualité aspirationnelle. Cependant, dans cette littérature, l'évolution de l'identité dans le temps à travers la poursuite d'un futur souhaitable semble répondre à des enjeux avant tout stratégiques pour l'entreprise.

De la même façon, dans le cadre de l'identité organisationnelle, les membres d'une organisation ont la volonté de poursuivre ce que Whetten et al. (1992) appellent une « identité future désirée ». Cette identité fait référence aux aspirations futures de l'organisation, aux images désirées de ce qu'elle souhaite devenir (Kodeih et Greenwood 2014), qui restent cependant encastrées dans le passé de l'organisation. Selon Reger et al (1994), l'identité organisationnelle idéale désigne les croyances, orientées vers le futur, sur ce qui est désirable pour l'organisation. Il existerait alors un *identity gap* (Reger et al., 1994), qui se réfère à la dissonance entre l'existence réelle de l'organisation et son existence désirée (Ashforth et Mael, 1996).

Dans leur papier, Ravasi et Phillips (2011) rendent compte d'un exemple de « *proper management of an 'identity gap'* » (p. 106). Selon les auteurs, ce management consiste pour les acteurs à assurer non pas une correspondance entre les perceptions de l'identité par les membres internes et externes, mais plutôt entre les croyances actuelles des membres et les nouvelles stratégies déployées par l'entreprise, qui correspondent à de nouvelles aspirations. Dans cette étude de cas, les managers pointent le besoin, pour retrouver un niveau de performance organisationnelle, d'accompagner les investissements d'ajustement dans la façon dont les membres comprennent et communiquent sur leur organisation (p.13). Ils font ainsi le lien entre le management de l'identité et la stratégie de l'entreprise Bang et Olufsen, un concepteur et producteur de systèmes audiovisuels. Selon les auteurs, les managers de l'entreprise ont défini des composantes de l'identité qui se reflètent directement dans les propriétés des objets conçus par l'entreprise : la « crédibilité » par exemple, se traduisait par des politiques de non-solde et de non-obsolescence des produits. Cela renvoie au concept au sens de Glynn (2017), l'identité organisationnelle peut fonctionner, comme c'est le cas ici, comme une ressource stratégique, à déployer pour obtenir un avantage compétitif et qui sert de guide à la prise de décision stratégique.

<u>L'identité organisationnelle face aux logiques institutionnelles</u>

Pour Gioia et al. (2013) et Besharov et Brickson (2016), l'identité organisationnelle demeure une grille interprétative que possèdent les acteurs et qui leur permet d'analyser et de sélectionner les attentes auxquelles répondre. Ici, le concept constitue alors un filtre pour l'analyse et la réponse aux forces institutionnelles. Plus les acteurs perçoivent un alignement entre le contenu de leur identité et le contenu des attentes institutionnelles, plus ils pourront répondre à celles-ci : c'est notamment le phénomène décrit dans l'article de Dutton et Dukerich (1991), où des agents du *Port Authority* font face au problème des sans-abri sur leurs lieux. Lorsque leur perception de l'identité organisationnelle consiste en une compétence technique, alors ce problème est « hors champ » et la réponse est alors réactive à cet enjeu de solidarité. Lorsqu'en revanche ils considèrent que le sens de l'éthique, propre à une logique sociale, fait partie de leur identité, leur réponse davantage proactive.

En ce sens, l'identité organisationnelle peut être envisagée comme un moyen de répondre aux forces institutionnelles. Si elle n'est pas nécessairement le lieu de création de nouvelles attentes, elle permet au moins de gérer ce qui relève d'une complexité institutionnelle. Par ailleurs, l'identité organisationnelle présente le besoin de se définir des traits qui font exister l'entreprise au-delà de la dimension technique de son activité (et donc de son activité de service public) et qui lui permettent de se distinguer sur des marchés concurrentiels.

b. L'identité au sens de la littérature néo-institutionnelle : un enjeu de légitimité

Aujourd'hui selon Thornton et al. (2012), le courant néo-institutionnel, initié par DiMaggio et Powell (1983), fait souvent référence aux notions d'identité. Pour Glynn (2017) également, le concept d'identité est central dans les théories institutionnelles et néo-institutionnelles, même s'il a suivi un chemin différent de celui des institutions. Pour Glynn (2008), le courant de l'identité organisationnelle (au sens d'Albert et Whetten, 1985) et le courant néo-institutionnaliste portent tous les deux sur la création et le rôle du sens de l'activité conduite par les organisations, c'est-à-dire ses métiers et pratiques.

L'Identité organisationnelle et le néo-institutionnalisme : deux objets d'analyse différents

Pourtant, les deux courants ont adopté des points de vue différents : l'identité organisationnelle tend à décrire ce qui distingue une organisation d'une autre (Glynn 2008). L'institutionnalisme, quant à lui, s'attache à décrire ce qui est similaire d'une organisation à l'autre. En effet, pour Thornton et ses collègues (2012), le concept d'identité prend ici la forme d'une boîte noire, les théories néo-institutionnelles ayant davantage la capacité à expliquer les phénomènes de diffusion de pratiques institutionnalisées au sein de populations organisationnelles données. L'emphase est ainsi portée sur les processus institutionnels tels que l'isomorphisme. Les deux niveaux d'analyse sont également différents : alors que l'institutionnalisme se place au niveau inter-organisationnel, c'est-à-dire au niveau des champs et des industries, l'identité s'étudie au niveau organisationnel.

En 2008, Glynn affirme également que le lien entre les théories institutionnelles et l'identité organisationnelle reste à explorer. Pourtant les auteurs affirment que du point de vue des logiques institutionnelles, il est nécessaire de comprendre les dynamiques d'identité et de pratiques organisationnelles pour expliquer le changement de ces logiques dans le temps. Les deux concepts – logiques institutionnelles et identité organisationnelle – sont donc interreliés.

L'identité partagée par des organisations au sein d'un champ institutionnel

L'identité « collective » au sens néo-institutionnel désigne souvent des enjeux de conformité et de légitimité auxquels font face les entreprises qui souhaitent évoluer au sein d'un champ institutionnel donné. Le concept d'identité correspond alors une identité partagée au sein du champ institutionnel. Le champ désigne un « ordre » institutionnel, fournissant un ensemble de principes d'organisation, de symboles et de pratiques à adopter par les membres de ce champ. L'étude de l'identité collective est souvent étudiée à l'occasion de la création d'un champ institutionnel à part entière, qui prend souvent la forme d'une catégorie de marché, comme c'est le cas pour l'émergence des radios par satellites aux États-Unis (Navis et Glynn, 2010).

Dans le papier de Rao et ses collègues (2003), qui s'inscrit dans une approche néo-institutionnelle, l'identité des acteurs correspond à un nouvel ensemble de valeurs qui renouvellent le rôle des « chefs », dans une transition d'une cuisine gastronomique traditionnelle

à la « nouvelle cuisine ». Ce sont ainsi des valeurs et des normes de toute une profession – la gastronomie française – qui constituent ainsi la nouvelle identité des chefs français.

Dans ce cadre, Glynn (2008) propose une approche pour penser l'identité organisationnelle en termes d'appartenance à une catégorie sociale – la façon dont elle se déclare elle-même comme possédant les mêmes attributs que d'autres organisations. Les changements dans l'environnement institutionnel peuvent remettre en question la légitimité de l'organisation, et ainsi sa pérennité. Les organisations peuvent aussi choisir de combiner différents éléments d'identité fondés institutionnellement de façon à se créer une identité qui les différencie des organisations au sein d'un même champ. Mais pour l'auteur, l'enjeu demeure de garder des éléments de similarité avec les autres organisations de façon à conserver leur affiliation au sein du champ et à être reconnu légitime par ses pairs (p.420).

Ce cadre rend compte d'enjeux de légitimité de l'organisation au regard de normes déjà établies : il met en évidence la potentielle difficulté que peuvent rencontrer les entreprises dans leur expansion sur des champs nouveaux, qui dépassent les frontières traditionnellement de leurs marchés : il leur faut alors acquérir une légitimité sur ces nouveaux marchés, tout en restant conformes aux règles qui leur sont aujourd'hui dictées par leurs référents institutionnels (régulateur, actionnaires, Etat mandant, etc.)

c. Le retour à l'identité « institutionnelle » au sens de Selznick

Dans l'institutionnalisme de Selznick, l'identité joue un rôle majeur : elle est le processus d'acquisition d'une existence propre, ce qui permet à l'organisation de se maintenir dans son système social, mais aussi de le façonner, à travers la création de nouvelles « valeurs ». Notons qu'il y aurait en effet, selon Kraatz et Flores (2015), une résurgence des travaux de Selznick dans l'institutionnalisme contemporain ; nous mentionnons donc quelques travaux qui réexaminent aujourd'hui l'œuvre de l'auteur.

<u>Une intégrité au regard des engagements de l'organisation envers son système institutionnel</u>

Plus précisément, les tâches qui incombent au dirigeant, selon Selznick, sont les suivantes : il lui faut définir les missions, objectifs de l'organisation et façonner sa structure, de manière créative, afin qu'elle soit fiable et à même de pouvoir remplir cette mission (Chapitre préalable). Enfin, il s'agit de maintenir ce que Selznick appelle une « intégrité institutionnelle » (p. 64 ; p.119) : la protection de cette intégrité renvoie à la « *persistence of an organization's distinctive values, competence, and role* » (p.119)

Or, pour Kraatz et Flores, qui se penchent sur l'œuvre de Selznick, l'intégrité est conditionnée par l'identité : celle-ci recouvre le passage de valeurs précédemment émergentes, implicites, qui deviennent des fins en elles-mêmes à poursuivre pour garantir l'intégrité de l'organisation. Selon Glynn (2017), ce qui mène à l'identité, au sein de l'œuvre de Selznick, serait

donc la « sédimentation » de l'organisation du sens et de la mission, « de ce que l'on considère comme ayant de la valeur » (p.8).

Plus précisément, pour Selznick, le dirigeant se doit, face à des menaces vis-à-vis de son intégrité institutionnelle, de rappeler le *purpose* de l'organisation qui revêt une responsabilité institutionnelle, et qui tient compte de ses capacités et de son caractère propre, au-delà du caractère simplement technique de l'activité conduite par l'organisation. Bréchet et Desreumaux (2018) comprennent, eux, ce besoin d'un management qui demeure « authentique » au regard de l'identité de l'entreprise comme une exigence éthique pour le dirigeant.

Il nous semble que cette dimension de l'identité, propre à la théorie de Selznick, correspond aux enjeux de responsabilité mentionnés par les entreprises que nous avons interrogées : celles-ci, cherchent, à travers la raison d'être, à exprimer des objets envers lesquels rester intègre à l'avenir et qui soient propres à la place occupée aujourd'hui par l'entreprise dans son environnement institutionnel.

La transcendance des pressions institutionnelles existantes

Plus précisément, pour Kraatz et Block (2008), l'entreprise peut à travers son processus *d'institutionnalisation*, transcender cette complexité et acquérir une identité à part entière, au sens de Selznick. Pour les deux auteurs, à travers cette identité « durable », l'entreprise peut acquérir une habilité à redéfinir ses priorités, réinterpréter ce qui relève de son champ d'action, reformuler ses idéaux et son *purpose*. Ce faisant, les membres de l'organisation qui participent au processus d'institutionnalisation peuvent se permettre de faire naître de nouvelles attentes de la part de ses parties.

Dans ce cadre, l'identité est alors faite de valeurs qui jouent le rôle de connecteur de l'organisation (institution) à la société dans laquelle elle est encastrée et sert de standards pour juger les actions de l'entreprise. Au sein des travaux de Kraatz et Flores (2015), on a ici aussi l'idée que l'identité peut permettre à l'entreprise de formuler, à travers la consécration de nouvelles valeurs, de nouvelles attentes de la part des parties qui composent la société dans laquelle elle évolue ; elle invite les parties à formuler un jugement sur des bases nouvelles, qui prennent en compte les besoins de réinvention de l'activité de l'entreprise, face aux transitions sociétales. A travers la discussion avec les parties prenantes, l'entreprise peut regagner ainsi une marge de manœuvre.

Cette faculté potentielle de l'identité Selznickienne de dépasser les attentes institutionnelles qui pèsent sur l'entreprise peut aussi renvoyer aux besoins exprimés par les membres interviewés de renouveler l'objet des attentes et les normes de conformité qui leur sont imposées.

Une intégrité garantie par une autonomie des groupes professionnels

Selon la théorie administrative de Selznick, l'intégrité de l'organisation (en tant qu'institution) dépend de sa capacité à défendre des valeurs qui sont menacées à un moment donné et cela passe par exemple par l'autonomie de gestion des groupes professionnels[16]. Selznick explique en effet que les institutions peuvent formuler des demandes qui visent à offrir des bénéfices de court-terme à des populations données et qui nécessitent des adaptations de la part de l'organisation. Or, ces adaptations rendent difficile le maintien par les professionnels eux-mêmes de leurs propres standards en termes de connaissances (et donc de vision du développement de leur organisation), ce qui menace ainsi l'identité de l'entreprise (p.120).

Selon lui, l'autonomie professionnelle est alors une condition d'indépendance qui permet de maintenir l'identité distincte d'une organisation et ainsi de garantir sa capacité à créer « des idées et des compétences nouvelles » (p.121), selon le caractère propre de leur organisation. Cette marge de manœuvre est indispensable à la « maturation et la protection des valeurs » de l'organisation (p.121- 122).

Notons que Selznick développe plus particulièrement l'importance de l'autonomie des groupes professionnels au sein d'une administration purement étatique, en posant la question de la gouvernance des différentes structures qui la composent. Cependant, ce regard nous semble pertinent pour rendre compte des problématiques soulevées par les entreprises étudiées. Si celles-ci ne sont plus des entités administratives, elles sont bien sûr liées à l'État, que celui-ci soit actionnaire ou mandant des entreprises en question ; elles revendiquent une autonomie vis-à-vis de cet État – ou du régulateur, nouvel acteur institutionnel. Nous comprenons ainsi que la reconnaissance d'une capacité de gestion à part entière, par ces acteurs, est considérée comme nécessaire par les dirigeants que nous avons interrogés : elle leur permettrait de préserver une latitude d'action au regard du développement des compétences de l'entreprise.

*

Il apparaît ainsi que les théories portant sur le concept d'« identité » permettent potentiellement de rendre compte des trois grands enjeux de définition de la raison d'être que nous avons mis en évidence au §II. La littérature sur l'identité organisationnelle présente le besoin

[16] Par « groupe professionnel », Selznick désigne des individus qui partagent les mêmes objectifs et s'attachent à construire une perspective commune pour leur profession ; ils ont ainsi à cœur de protéger une « valeur sociale » qui dépasse le caractère technique de leur activité (p.120-122). Les professions renvoient pour Selznick à des corps de métier traditionnels : les enseignants-chercheurs, les corps légaux et médicaux, les écrivains.

de se définir des éléments cœur, qui ne se réduisent pas à l' « objet technique » qui fonde l'entreprise de service public et qui permettrait néanmoins de la distinguer sur un marché concurrentiel. Le courant néo-institutionnelle met en évidence les enjeux de conformité et de légitimité auxquels est (ou bien sera) confrontée l'entreprise de service public dans son effort de diversification, à travers l'investigation de nouveaux champs institutionnels. Chez Selznick, on retrouve le besoin pour les entreprises de service public de se redéfinir des buts et des missions et d'acquérir une autonomie de gestion. Cependant, nous pouvons nous demander, comment, de façon empirique, les entreprises de service public vont procéder pour se définir une « identité » à travers la formulation de leur raison d'être. Se pose également la question de la forme ou de la nature que prendra cette identité. Correspondra-t-elle davantage à une identité organisationnelle, à une identité au sens néo-institutionnel ou bien à l'identité au sens de Selznick ?

Conclusion du Chapitre 8

Nous avons vu que les enjeux exprimés par les dirigeants des entreprises de service public au regard de la formulation de la raison d'être étaient cruciaux. Il s'agit pour eux de se redéfinir une identité, au de-là de leur métier traditionnel de service public. La raison d'être recouvrira ainsi des éléments propres à l'entreprise qui ne peuvent se réduire à l'exercice de la mission légale ou contractuelle qui la lie à l'Etat.

Plus spécifiquement, il nous apparaît que les questionnements soulevés par les acteurs engagés dans le processus de formulation de la raison d'être ramènent la question de traits distinctifs de l'organisation, qui lui permettraient de se différencier sur les marchés qu'elle souhaite investiguer ou bien créer. Ils expriment également des problématiques de légitimité, notamment dans le contexte institutionnel contraignant des entreprises de service public : il leur faut potentiellement être reconnues comme aptes à opérer sur des marchés nouveaux tout en répondant aux demandes institutionnelles auxquelles elle fait face aujourd'hui.

Pour Selznick, la question ici posée par l'identité est celle de l'intégrité ou de l'authenticité : s'il ne s'agit plus seulement de rester fidèle au regard d'une mission légalement confiée par l'État, au regard de quels objets l'entreprise de service public doit-elle rester intègre ? En effet, les dirigeants des entreprises interrogées cherchent, en dépit de leur diversification sur des marchés qui ne sont plus ceux du service public, à demeurer « de service public », tout en indiquant que cette fonction se doit d'être réinventée.

Enfin, dans la perspective de Selznick, l'enjeu est ainsi de faire voir la capacité de l'entreprise à apprendre et à développer ses propres compétences, qui se doivent d'être d'utilité publique. La raison d'être doit permettre de formuler de nouvelles promesses envers l'environnement dans lequel évolue l'entreprise, et de se reconnaître la capacité à créer, à travers son identité, de nouvelles attentes sur les valeurs qu'elle produit.

Dans le chapitre suivant (Chapitre 9), nous explorons la façon dont les entreprises de service public vont procéder pour se définir une « identité » à travers la formulation de leur raison d'être : l'objectif est alors de caractériser cette identité qui naît des réflexions engagées sur les promesses à formuler. Nous serons alors en mesure de discuter de ses caractéristiques théoriques au regard des trois champs de littérature que nous avons présentés ici (Chapitre 10).

Chapitre 9 – La raison d'être comme instrument d'une nouvelle « identité reliée » : un ancrage des explorations dans les mutations de la société

Sommaire

I. Première méthode de définition de la raison d'être : la quête de traits identitaires fondamentaux ? 260

a. La consultation des parties prenantes comme la garantie d'une légitimité du processus de formulation 261

b. La recherche de « pierres angulaires » à l'épreuve des évolutions sociétales 262

II. Seconde méthode de définition de la raison d'être : qualifier en quoi les mutations actuelles de La Poste font sens 265

a. L'ambition de la DES : la construction d'un nouveau cadre pour penser le sens de l'entreprise 266

b. Une nouvelle direction pour la Responsabilité Sociale de l'Entreprise ? 267

c. Un effort de formulation de nouveaux inconnus qui visent à « accompagner les transitions » .. 269

III. La raison d'être ou l'expression d'une identité reliée 273

a. Un schéma de responsabilité élargie de l'entreprise de service public 273

b. L' « identité reliée » à des transformations sociales identifiées 283

c. Implications de la formulation d'une identité reliée pour les entreprises de service public 289

Nous pouvons nous demander quels sont les processus adoptés par les entreprises pour définir leur raison d'être. Afin de comprendre la façon dont les entreprises de service public ont formulé leur raison d'être, nous nous penchons ici sur les méthodes utilisées par celles-ci. Dans un premier temps, nous analysons le procédé employé par l'entreprise de service public La Poste. Nous remarquons que celle-ci passe par une consultation des parties prenantes, la définition de concepts cœur, ainsi que l'anticipation de transformations de l'écosystème dans lequel l'entreprise évolue.

Toutefois, nous verrons dans un second temps que dans le cas de La Poste, la réflexion initiée par la Direction de l'Engagement Sociétal (DES) sur la responsabilité de l'entreprise, en amont de la démarche d'adoption de la raison d'être, a été déterminante pour la rédaction de la mission de l'entreprise (plus précisément lors de son passage en juin 2021 en société à mission). Cette réflexion, que nous avons étudiée dès 2018, a en effet participé à la construction d'un cadre de sens de la variété des activités aujourd'hui menées par La Poste. Elle a également permis de qualifier, au-delà de valeurs génériques de l'entreprise, les efforts poursuivis par les postiers qui permettent la poursuite d'un objectif de cohésion sociale, alors même que les mutations sociétales créent continuellement de nouvelles fractures sociales.

Dans un troisième temps, nous analysons la formulation de la mission de La Poste (à l'occasion de l'adoption de statuts de société à mission) ainsi que la raison d'être de GRTgaz. En complément de l'examen des engagements de La Poste, nous nous appuyons en effet sur un atelier de formulation des promesses de la raison d'être de GRTgaz, que nous avons eu l'occasion de co-organiser avec des collègues de la Chaire Théorie de l'Entreprise : celui-ci nous a notamment permis de tester et d'affiner les analyses que nous avions conduites sur la nature des promesses que peut formuler l'entreprise de service public. Nous sommes alors en mesure de montrer que les engagements formulés, plus précisément par GRTgaz, construisent une identité particulière – que nous qualifions de « reliée » – car elle relie délibérément l'entreprise à des transformations (numérique, énergétique…) qu'il faut accompagner pour maintenir une exigence de cohésion sociale. Dans ce modèle, l'entreprise ne se contente pas de réagir aux transformations de l'environnement, mais cherche plutôt à repérer, de manière systématique, les brèches de solidarité qui apparaissent avec les mutations de la société.

I. Première méthode de définition de la raison d'être : la quête de traits identitaires fondamentaux ?

Nous retraçons ici une partie du processus de la formulation de la raison d'être, dont l'accès nous a été donné par la Direction de l'Engagement Sociétal de La Poste. Ce processus a été organisé par un cabinet de conseil, qui avait précédemment accompagné des entreprises sur la définition de la raison d'être.

Les trois grandes phases du protocole conçu par le cabinet sont les suivantes :

- La phase de définition en interne, à travers la mobilisation de salariés sur des ateliers destinés à générer des idées de concepts et de formulations d'engagements ;
- La phase d'ajustements auprès des parties prenantes, à travers l'organisation d'ateliers de consultations des représentants des différents groupes de parties ;
- La phase d'adhésion et d'appropriation, à travers la validation par le comité d'administration (CA) d'une formulation de la raison d'être et de sa communication.

Plus précisément, nous avons pu participer à deux comités de pilotage du processus de formulation qui ont été tenus par le cabinet de conseil en charge, en décembre 2019, lors de la phase de définition en interne. Participaient à ces COPILs les membres de différentes directions, en charge de superviser cette démarche. Notamment, une équipe Projet a été montée pour le suivi de ce processus : elle était composée de directeurs de l'entreprise : (Directeurs Prospective, Synthèse et Enjeux Transverses, Étude et Veille stratégique, Pilotage et Performance de la raison d'être) ainsi que des référents (Directrices Exécutive, de l'Engagement Sociétal, de la Stratégie, de la Communication, et la Déléguée Générale de Fondation La Poste). Enfin, les membres du Comité RSE (Responsabilité Sociale de l'Entreprise) de La Poste ont également participé à ce processus. Le comité RSE travaille aux côtés de la DES pour formuler la politique de l'engagement sociétal, et s'assurer de la cohérence des engagements pris au niveau de chaque

branche (ce comité est notamment composé de directeurs RSE des différentes branches du groupe).

Par ailleurs, si nous avons eu accès à un ensemble de compte-rendu produits par le cabinet, qui ont accompagné la conduite du processus de définition de la raison d'être, nous n'avons eu que peu de données sur le contenu des ateliers conduits à l'occasion de la phase d'ajustements auprès des parties prenantes. En revanche, nous n'avons que peu de données portant sur la phase d'adhésion et d'appropriation qui est actuellement en cours au sein de l'entreprise.

A partir de ces données, nous mettons en évidence ici un enjeu de procédure primordial, pour l'entreprise, de consultation de ses parties prenantes (a). Sur la base de l'analyse de la phase définition en interne, notamment, nous montrons ensuite que la méthode vise à définir des « pierres angulaires » (b) qui ont vocation à décrire ce que fait La Poste au regard des transformations de l'environnement.

a. La consultation des parties prenantes comme la garantie d'une légitimité du processus de formulation

Le cabinet dispose d'une méthodologie qui lui permet d'énoncer des critères d'une formulation efficace de la raison d'être mais qui assure aussi que la raison d'être choisie soit le fruit d'un travail collaboratif et consultatif.

La phase de définition en interne a notamment impliqué les salariés rattachés au programme « Impact » de La Poste, qui vise à mobiliser des collaborateurs considérés comme particulièrement prometteurs, travaillant au sein des différentes branches, sur des projets transverses du Groupe, et à assurer leur présence au sein de l'entreprise sur le long terme. Ces salariés, qui travaillent pour la plupart au siège de La Poste, ont été mobilisés pour travailler sur la génération de premiers concepts qui devaient apparaître au sein de la raison d'être.

Lors de la phase d'ajustement auprès des parties prenantes, des représentants de ces différentes parties ont été consultés, à travers l'organisation d'ateliers de discussion des concepts produits lors de la phase de définition en interne. Chaque grande catégorie traditionnelle de parties prenantes a donc été interrogée sur les premières idées de formulation de la raison d'être. Il s'agit des Clients Entreprises (qu'il s'agisse des PME, ETI ou grands Comptes) et des Clients particuliers ; des Partenaires et Fournisseurs, mais aussi des élus parlementaires. Enfin, des collaborateurs du groupe qui se trouvent « en territoire », en dehors du siège donc, ont été consultés : il s'agissait plus précisément des territoires de Strasbourg et Toulouse.

Il y a donc un effort, de la part du cabinet de conseil, d'interaction avec les différentes parties qui témoigne d'un souci de légitimité de la formulation retenue, auprès de l'ensemble de ces parties. Cependant, il s'agit aussi de s'assurer que les engagements couvrent les différentes attentes formulées par ces parties vis-à-vis de l'entreprise. Ainsi, il est également attendu que le

livrable fourni par le cabinet à l'issue de ce processus, qui prend la forme d'un « cahier de la Raison d'être », intègre les besoins exprimés par les différentes parties. Il est prévu que ce cahier comprenne une formulation de la raison d'être, mais aussi un Manifeste qui précise les enjeux auxquels l'entreprise souhaite contribuer et qui décline la raison d'être en engagements pour chaque partie prenante.

b. La recherche de « pierres angulaires » à l'épreuve des évolutions sociétales

Dans la phase de définition en interne, la démarche du cabinet de conseil visait à formuler des concepts centraux et durables au sein de l'entreprise, tout en anticipant des évolutions sociétales susceptibles de faire évoluer le rôle de La Poste dans les décennies à venir. Cette phase a été alimentée en amont par des éléments à la fois historiques et prospectifs portant sur l'entreprise, produits respectivement par le Comité pour l'Histoire de La Poste et la cellule Prospective et Recherche du groupe. Pour rappel, les participants à ces ateliers de cette première phase étaient en majorité des salariés du programme « Impact » de l'entreprise, travaillant au sein des cinq branches de l'entreprise et dont le potentiel est considéré comme prometteur par la direction du groupe.

<u>La définition de pierres « angulaires », des concepts cœur pour décrire l'entreprise</u>

Le premier workshop « La Poste aujourd'hui » visait à répondre à la question suivante : Qui sommes-nous ? Il était ainsi questions des qualités de La Poste qui aux yeux des participants constituaient « son Identité, ses singularités, son essence ». Au regard de la littérature sur l'identité organisationnelle, ce premier atelier visait à faire un état des lieux de l'identité de l'entreprise. Il consiste notamment à exprimer sa singularité, en mettant en évidence les concepts qui disparaîtraient si La Poste n'existait plus.

Cet atelier a fait intervenir l'historien du comité pour l'histoire de La Poste, Sébastien Richer, qui a fourni des éléments aux participants sur des activités anciennes, a priori innovantes conçues ou exercées par La Poste, telles que le paiement en timbres ou la distribution du pain. A l'issue de l'atelier, les groupes de participants avaient chacun produit un panier d'ingrédients (concepts) de la raison d'être. Les quelques mots-clés pour exprimer ces concepts de la raison d'être étaient les suivants : accessibilité, citoyenneté, responsabilité, confiance, fiabilité. Le cabinet a ensuite proposé des reformulations en « pierres angulaires », sur lesquelles s'appuyer pour expliciter la raison d'être.

Ces « pierres angulaires » de la raison d'être ont été définies de la façon suivante en décembre 2019 par les animateurs du processus de formulation de la raison d'être :

- « Les liens » : cette première pierre renvoie à la mission de cohésion sociale historique, qu'il faudrait, à travers la raison d'être, réinvestir. Exprimée de façon à répondre aux enjeux actuels, elle pourrait être envisagée comme la recherche d'un « antidote aux gilets

jaunes », en œuvrant au resserrement des liens qui composent le tissu social. Cette première pierre, constitue, pour les animateurs, la « raison d'agir » pour La Poste : c'est celle qui entraîne la mise en mouvement de la part de l'entreprise. La qualification de ces liens que maintient La Poste est plurielle : il s'agit de liens de proximité, mais aussi de confiance ou humilité. Si La Poste entretient des liens « transactionnels », ses liens doivent demeurer « positifs ».

- Les territoires : cette pierre angulaire possède plusieurs dimensions. D'une part, elle désigne la capacité de La Poste à favoriser la dynamique économique des différents territoires, ou de valorisation des différents terroirs. Il s'agit de voir, au-delà d'une présence à travers des bureaux, l'ensemble des partenariats qui sont noués en local par l'entreprise. Notamment, ce concept renvoie à la compétence des agents de La Poste en matière de création de connexions entre différents acteurs locaux, à la façon d'un « dynamiseur » des relations. Ensuite, il renvoie à la responsabilité de l'entreprise face aux défis que représentent la transition énergétique, tels que la décarbonation des services rendus ou l'amélioration de la qualité de l'air. Enfin, la notion de territoire appelle à rendre compte du rôle endossé par l'entreprise en matière de présence numérique.

- Les services universels : le concept renvoie ici aux valeurs fondamentales d'inclusion, d'accessibilité, d'équité [notons que celles-ci rappellent les principes du service public édictés par les lois Rolland, voir Chapitre 1, §II)]. L'universalité prend la forme d'une volonté d'être présent « pour tous » « tous les jours ». Toutefois, elle doit aussi renvoyer, selon les animateurs, à une idée du *care* qui ferait aujourd'hui défaut dans la représentation de l'entreprise ; dans le cadre des ateliers ici menés, le *care* désigne la capacité à effectuer une différenciation des besoins, à porter une attention à chaque personne et à recourir à une personnalisation des services en fonction de cette compréhension.

- Le révélateur de potentiel ou « *Empowerment* » : il désigne la volonté de mettre les individus en position d'agir, de réaliser de concrétiser leur potentiel, à toutes les étapes, de leur parcours de vie. Il indique également la capacité du groupe à se transformer lui-même et à révéler le potentiel de ses propres collaborateurs.

- « L'impact positif » : cette dernière pierre angulaire atteste de la volonté de l'entreprise d'être responsable et utile dans ses actions sur le long terme. L'utilité est ici entendue au sens d'une capacité à mettre à l'échelle, massifier, démultiplier des innovations qui seraient conçues par d'autres, sans volonté d'être à l'avant-garde et d'apporter innovation à tout prix. La focale sur la notion d'utilité exprime également des valeurs de La Poste qui sont celles de la sobriété et du non superflu.

La mise en évidence de grandes transformations sociétales qui perturbent l'environnement

Le second workshop « La Poste demain » visait à répondre à la question « que voulons-nous ? », et avait pour ambition de dessiner les « Futurs désirables » de l'entreprise. Ce deuxième atelier consiste, à partir des concepts proposés à l'issue de l'atelier n°1, à projeter les membres dans un avenir souhaité. Il a pour but d'aboutir à des premières propositions de formulations de la raison d'être.

Premièrement, les équipes du cabinet de conseil ont proposé de caractériser les grandes tendances à même de façonner l'environnement futur dans lequel le Groupe serait amené à opérer. Ici, ont été mobilisés des travaux précédemment réalisés par la DES et les équipes stratégiques, qui viennent caractériser les grandes transitions sociétales auxquelles le groupe contribue à travers son activité. Des « faits marquants RSE » de l'année 2019 ont servi à peindre le paysage dans lequel La Poste doit évoluer, et à donner des indices sur les enjeux sociétaux de demain. Plus précisément, ils indiquent des mouvements au sein des trois axes de la DES, tels que les phénomènes de désintermédiation par les plateformes numériques ou le travail sur la reconnaissance faciale entamée par le Ministère de l'Intérieur (Numérique éthique et responsable), l'essor de l'économie circulaire au sein des industries textiles (Cohésion sociale et territoriale), ou encore le vote de la loi LOM (Loi d'Orientation des Mobilités) qui prône l'interdiction de la vente de véhicules utilisant des énergies fossiles carbonées d'ici à 2040 (Transitions écologiques).

Deuxièmement, les participants ont été interrogés sur des éléments prospectifs. Invités à se projeter dans un avenir proche (10 ans), ils ont imaginé les réussites, en termes de transformation (à travers la question des innovations à mener), ou bien de préservation (à travers la question de la transmission de La Poste aux générations futures) du groupe La Poste.

*

De cette façon le cabinet pose deux questions qui portent sur la garantie la durabilité de l'identité de l'entreprise à inscrire dans la raison d'être 1) ce qui doit demeurer invariant, la formulation d'une proposition qui reste vraie malgré les transitions auxquelles l'entreprise doit faire face. La raison d'être désignerait ce qui reste stable et constant et qui permettrait à l'entreprise de traverser les bouleversements de son environnement ; 2) les moyens d'actualisation des engagements au regard des transitions qui affectent l'environnement et de l'émergence de nouveaux besoins sociétaux.

Il semble que pour répondre à ces questions, l'effort consiste ici à caractériser « la » façon de répondre aux enjeux sociétaux qui est à l'œuvre au sein de l'entreprise, qui a été l'œuvre dans son passé, et qui pourra être à l'œuvre demain.

Aussi, nous remarquons que cette méthode de formulation pose une question fondamentale pour les équipes de La Poste : comment s'assurer que les concepts cœur resteront présents au sein de l'entreprise, malgré les transitions de l'environnement à venir ? Ce

processus permet de mettre en évidence une tension entre ce qui doit rester vrai de tout temps – ce qui assure l'intégrité de l'entreprise au regard de son identité – et ce qui est amené à changer en raison des évolutions inévitables des usages de la société française.

Or, il apparaît que cette question avait déjà fait l'objet de réflexions en interne au sein de l'entreprise La Poste, et plus précisément de la Direction de l'Engagement Sociétal. Les propositions auxquelles ces réflexions avaient abouti offrent une nouvelle perspective pour résoudre cette tension. C'est pourquoi, nous proposons dans cette seconde section de nous pencher sur le rôle, la posture et les raisonnements de cette direction.

II. Seconde méthode de définition de la raison d'être : qualifier la façon dont les mutations actuelles de La Poste font sens

Avant de s'engager dans un processus de formulation de sa raison d'être, l'équipe de la Direction de l'Engagement Sociétal, avait initié un raisonnement original portant sur le besoin de renouvellement de l'identité de l'entreprise, à travers l'effort d'une redéfinition du sens poursuivi par l'entreprise aujourd'hui. Le travail réalisé par la DES s'est avéré déterminant pour la construction des engagements futurs de l'entreprise, au moment de la formulation de sa raison d'être, mais aussi de sa mission, lors de l'adoption du statut de société à mission par La Poste. Il nous semble en effet que ce raisonnement permet d'apporter des réponses à la question posée lors de l'application de la première méthode (I) : comment s'assurer que l'objet des engagements – des concepts cœur – soient robustes face aux transitions sociétales ?

Grâce au partenariat de recherche engagée avec la DES, nous avons eu la chance d'étudier la façon dont la DES a posé les jalons d'un cadre de sens qui intègre justement la dynamique de régénération des compétences de l'entreprise qui est suscitée par les transitions sociétale. Pour qualifier ce cadre de sens, nous cherchons à comprendre l'activité qui est conduite par cette direction et la nature des engagements qu'elle porte depuis sa création en 2017. Plus précisément, nous avons mené des entretiens avec trois membres de la DES : la directrice de l'engagement Sociétal elle-même et deux salariées responsables des axes de la Direction – l'une de l'axe « transition énergétique et économie circulaire », l'autre des axes « cohésion sociale et territoriale » et « numérique éthique et inclusif ». En termes de documentation, nous avons eu accès à un ensemble de documentation externe produit ou co-produit par la DES, ainsi qu'à une fiche de poste de la responsable de l'Axe Transition Énergétique. Enfin, nous avons effectué des restitutions régulières de notre travail d'analyse, y compris des engagements de ceux de la raison d'être, auprès de la DES, mais aussi auprès de la Directrice de la Stratégie, entre septembre 2019 et décembre 2020.

a. L'ambition de la DES : la construction d'un nouveau cadre pour penser le sens de l'entreprise

Dès sa création en 2017, la DES a la vocation d'être un organe à la posture réflexive sur le sens des activités menées par l'entreprise. Elle essaie de comprendre et de qualifier ce que font les différentes équipes de La Poste, précisément en dehors du service public.

Réinventer le sens de l'entreprise, qui n'est plus donné par le service public

Cette ambition traduit, de fait, une absence de pilotage « macro » des initiatives qui naissent aux quatre coins du groupe. Pour la DES, s'il est évident que le sens des activités de La Poste ne peut plus être défini uniquement par ses missions de service public, la question demeure de la direction poursuivie par l'entreprise : comme nous en avons fait état à travers la Partie II, l'entreprise est aujourd'hui composée de multiples équipes qui collaborent avec des acteurs externes pour concevoir des services, qui naissent aux quatre coins du groupe. Si ces initiatives ont chacune des objectifs et ambitions propres, leur multiplicité et le manque d'articulation, en 2017, de cet ensemble de pop-ups génère, en interne, une illisibilité des activités, et un manque de sens partagé par certains des postiers.

Par ailleurs, le discours produit par la DES mentionne des activités qui sont menées par le groupe, sans distinction de leur rattachement à des activités de service public ou concurrentielle ; et sans leur prêter une appartenance à une logique purement sociale (service public) ou purement commerciale. En ce sens, cet effort de narration produit par La Poste vise à surmonter une hybridité des logiques et les injonctions contradictoires reçus par les membres ; le nouveau cadre de sens créé par ce discours permet de ne plus considérer le caractère rentable ou non-rentable comme des premiers objectifs à atteindre par les concepteurs de nouveaux services ; il s'agit d'abord de pouvoir répondre à des enjeux de responsabilité spécifiques, à travers la création de services qui seront par la suite potentiellement rentables, ou bien subventionnés.

La création d'un cadre engageant pour la direction de La Poste

L'intitulé de la direction avec laquelle nous avons collaboré, l'Engagement Sociétal, n'est lui-même pas anodin : l'enjeu pour ces acteurs n'est pas de construire un cadre purement stratégique pour le groupe, où il s'agirait d'adopter une posture opportuniste face à la concurrence. Pourtant, face au déclin continu de l'activité de courrier et du coût constant de la mission de service public correspondante, le discours à tenir aurait pu être celui d'une adaptation à tout prix. Or, la DES souhaite qu'à l'inverse, les nouveaux concepts qui serviront de guide pour la direction de l'entreprise soient engageants et qu'ils conservent une dimension responsable.

La volonté de cette direction est donc de fournir un nouveau vocabulaire aux équipes et aux partenaires de La Poste, qui permettent de s'entendre sur une base commune de ce que l'entreprise peut considérer comme relevant de sa responsabilité : pour ce faire, la DES tente, sur

la base des initiatives créées au sein des différentes branches de l'entreprise, de formuler des nouveaux concepts qui caractérisent les engagements sociétaux.

b. Une nouvelle direction pour la Responsabilité Sociale de l'Entreprise ?

La DES succède à sa création en 2017 à la Direction de la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprise. Toute comme la direction qui l'a précédée, la direction de l'engagement sociétal du Groupe est chargée de définir une politique « RSE ». Les outils de pilotage de la responsabilité du groupe mobilisés offrent un premier cadre d'appréhension des enjeux sociaux et environnementaux qui se présentent à l'entreprise.

La mobilisation d'un cadre de RSE traditionnel

Parmi les démarches traditionnelles RSE du groupe, figure la politique de notation extra-financière et sociétale du Groupe. L'entreprise se définit en effet un indice de performance extra-financière composite, qui agrège les notations de plusieurs organismes. Parmi ces organismes, on trouve SS ISS-ESG et Vigeo Eiris, qui fournissent des grilles d'évaluations homogènes des enjeux ESG (Environnement, Social et Gouvernance). On trouve également le CDP, un organisme spécialisé dans l'évaluation et le Conseil de la performance carbone. Ecovadis évalue la qualité responsable de l'entreprise en tant que fournisseur. Enfin, l'International Post Corporation, un organisme sectoriel, évalue également La Poste sur ses émissions de gaz à effet de serre internes et sa gestion de la sous-traitance. Toutefois, on comprend que ces indices sont fondés sur des indicateurs dont la légitimité provient de leur application à grande échelle (ex : neutralité carbone).

Ensuite, le rapport RSE est le lieu d'explicitation d'un travail d'identification et d'évaluation des risques extra-financiers majeurs générés par les activités du Groupe La Poste. La Poste évalue notamment les risques et les opportunités liés au changement climatique selon la méthodologie de la TCFD, la *Task Force for Climate Disclosure*, issue du Conseil de stabilité financière du G20. Celle-ci amène l'entreprise à formuler des plans de maîtrise, qui mentionnent, pour chaque risque, l'ensemble des mesures qui sont déjà prises pour y réponde. Par exemple, face au risque de connaître des difficultés à se financer sur le marché financier sans être un actif ISR (Investissement Socialement Responsable), le groupe peut s'appuyer sur les lancements récents de green bond par le groupe et La Banque Postale. Ou encore, face au risque d'une restriction d'accès en ville des véhicules polluants, La Poste développe une marque de logistique urbaine propre « URBY ». Cette démarche vise donc à exprimer la mesure avec laquelle les offres et les processus de La Poste sont *aujourd'hui* susceptibles de permettre à l'entreprise de traverser les transitions, notamment environnementales, qui affecteront l'organisation.

Dans son rapport, l'entreprise caractérise également sa politique RSE en explicitant les objectifs de développement durable définis par l'ONU (ODD) et que l'entreprise présélectionne en fonction de la façon dont ses activités peuvent y contribuer. Elle précise ainsi pour chaque ODD des exemples d'initiatives qui œuvrent envers la cause en question. Les engagements sur

ces ODD ne font pas l'objet d'un pilotage en soi : ainsi les exemples mentionnés sont similaires d'une année sur l'autre, de 2017 à 2019, à quelques exceptions près.

Cependant, les ODD sont également mobilisés dans le cadre de réalisation de la matrice de matérialité. Elle consiste premièrement à identifier des « Domaines d'action prioritaires », des thèmes de responsabilité qui seraient les plus pertinents au regard de sa démarche de responsabilité sociétale, et de son activité, décrite en termes d'une chaîne de valeur. Ces domaines sont ceux qui sont mentionnés par la norme ISO 26 000, les ODD (et le référentiel *Global Reporting Initiative*, GRI) ainsi que sur la consultation de ses parties prenantes à l'été 2019. L'exercice vise à ici positionner des Domaines d'action prioritaires sur un graphe qui présente en abscisse leur importance au regard de l'entreprise. En 2017 et 2018, cette importance était reflétée par les enjeux stratégiques et financiers de l'entreprise. Cet outil rend compte d'un besoin de couplage entre la santé de l'entreprise et donc potentiellement sa pérennité d'un côté et ce sur quoi l'entreprise peut avoir une emprise – à travers son activité « stratégique » – de l'autre. La santé de l'entreprise n'est alors envisagée qu'en termes financiers. En 2019, en revanche, un léger changement de méthodologie atteste d'un changement de perspective sur ce qui peut relever de l'intérêt de l'entreprise elle-même : l'outil retenu place sur l'abscisse l'importance de ces Domaines d'Activités Stratégiques (DAS) au regard, cette fois-ci, de la Performance Financière et *Extrafinancière* de l'entreprise, ainsi que des enjeux de *transformation* du Groupe.

On constate ainsi la mobilisation cruciale d'outils RSE pour construire un cadre de responsabilité de l'entreprise. Cependant, pour rendre compte des efforts conduits par La Poste au regard de ces enjeux sociaux et environnementaux, nous allons voir que la DES cherche à formuler des *engagements* qui tiennent compte spécifiquement de la dynamique d'exploration des équipes de l'entreprise (dont nous avons rendu compte en Partie 2). A travers sa volonté d' « entraîner le changement », la DES prend acte de la capacité – et la responsabilité – de l'entreprise à transformer l'environnement dans lequel elle mène ses activités, de manière à répondre au mieux aux défis qui s'y présentent. Pour la DES, l'enjeu est donc de rendre compte de la façon dont l'entreprise entreprend la création, cette fois-ci, de nouvelles *offres* avec une plus-value environnementale ou sociale.

<u>Une volonté d'« Entraîner le changement » au-delà des enjeux de conformité et d'exemplarité</u>

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'à sa création, la direction choisit d'adopter un nouveau nom en choisissant d'adopter le terme d' « Engagement ». Comme expliqué par la Directrice de ce département, le changement de nom lui-même (par rapport à celle qui était précédemment nommée Direction de la RSE) avait pour vocation de transmettre une nouvelle perspective de l'entreprise quant aux enjeux sociaux et environnementaux qui peuvent concerner l'organisation. Nous pouvons cependant nous demander, plus précisément, quelle pouvait être la réflexion à l'œuvre derrière l'adoption de ce nouveau titre.

Dès 2017, la DES a défini trois niveaux d'engagement sur lesquels La Poste doit travailler en matière sociale et environnementale. Nous proposons d'illustrer ces différents niveaux en

explicitant la façon dont les différentes tâches endossées par la salariée de la DES en charge de l'axe « Transition énergétique » – contribuent à ces différents niveaux. Premièrement, elle doit se conformer aux lois et réglementations. A titre d'exemple, cette salariée est chargée, en 2018, de mettre en place la vision nationale sur la conformité réglementaire « Gestion des déchets » et d'accompagner les Branches dans la prise de plans d'actions nécessaires pour lever les éventuelles non-conformités. Deuxièmement, La Poste doit faire preuve d'exemplarité. Ainsi, en matière d'économie circulaire, cette même salariée de la DES avait pour mission en 2018 de définir une politique d'achat de papier recyclé, en proposant un système garantissant l'achat effectif de papier recyclé par les opérationnels.

Enfin, la DES s'est donné un troisième niveau d'engagement, celui d'entraîner le changement. Selon la Directrice de l'Engagement Sociétal, cette direction se distingue des précédentes par la volonté de mettre l'emphase sur cette ambition particulière. Concrètement, cet engagement se traduit par deux types d'activités par les membres de la DES. Premièrement, ils lancent en interne des initiatives et partenariats. A titre d'exemple, la salariée de la DES s'est ainsi attelée à participer à un partenariat du Groupe avec le WWF sur le projet *WAG – We Act for Good* : ce programme prend la forme d'une plateforme digitale où les individus participent à des objectifs collectifs de réalisation de gestes écoresponsables. L'idée est alors de mettre en relation ses partenaires avec le projet pour une intégration dans WAG, qui peuvent eux-mêmes proposer des objectifs. Deuxièmement, ils explicitent les efforts menés par les autres acteurs de La Poste – en matière de contribution aux transitions énergétique et écologique, par exemple – afin de les rendre visibles, lisibles et aspirationnels : c'est ce que nous verrons notamment dans le §II.c.

c. Un effort de formulation de nouveaux inconnus qui visent à « accompagner les transitions »

Ainsi, pour redéfinir l'objet de la responsabilité de l'entreprise, la DES recense des initiatives sociales et environnementales qui sont conduites au sein des différentes branches du groupe, et sur cette base, formule des nouveaux inconnus : des objectifs plus abstraits auxquels rattacher les projets a priori indépendants ; et qui appellent également la poursuite des efforts sur la thématique en question.

Plus spécifiquement, à sa création en 2017, la direction de l'engagement sociétal a choisi de définir les grands enjeux de sa responsabilité selon trois grands axes, définis au regard de transitions de la société « à accompagner », qui sont demeurés les mêmes aujourd'hui, et qui apparaissent dans les communications institutionnelles de l'entreprise (Figure 44) :

- Axe 1 : Numérique éthique et inclusif
- Axe 2 : Cohésion sociale et territoriale
- Axe 3 : Répondre aux besoins différenciés des territoires : celui a par la suite été renommé « Transitions écologiques »

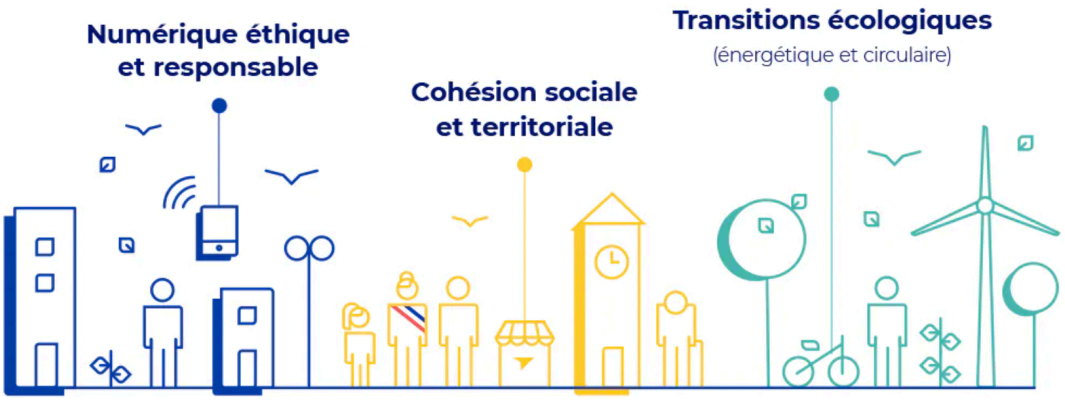


Figure 44 : Illustration des trois axes de la Direction de l'Engagement Sociétal (source : site institutionnel de La Poste)

Premièrement, le travail de la DES vise à spécifier les enjeux de responsabilité au regard de ses capacités qu'elle développe de façon continue. Deuxièmement, le discours fourni par la DES ouvre de nouvelles voies d'exploration, en formulant des inconnus encore inédits pour l'entreprise.

Nous pouvons illustrer cette logique par le discours produit sur les efforts s'attelant aux transitions écologiques. Celui-ci recouvre bien entendu les objectifs de réduction carbone conformes à l'Accord de Paris et une Analyse des risques climatiques dans le cadre des recommandations de la TCFD. Mais il met également en évidence la façon dont les capacités existantes de La Poste lui permettent spécifiquement de favoriser l'économie circulaire, au-delà de l'application du concept à ses propres activités.

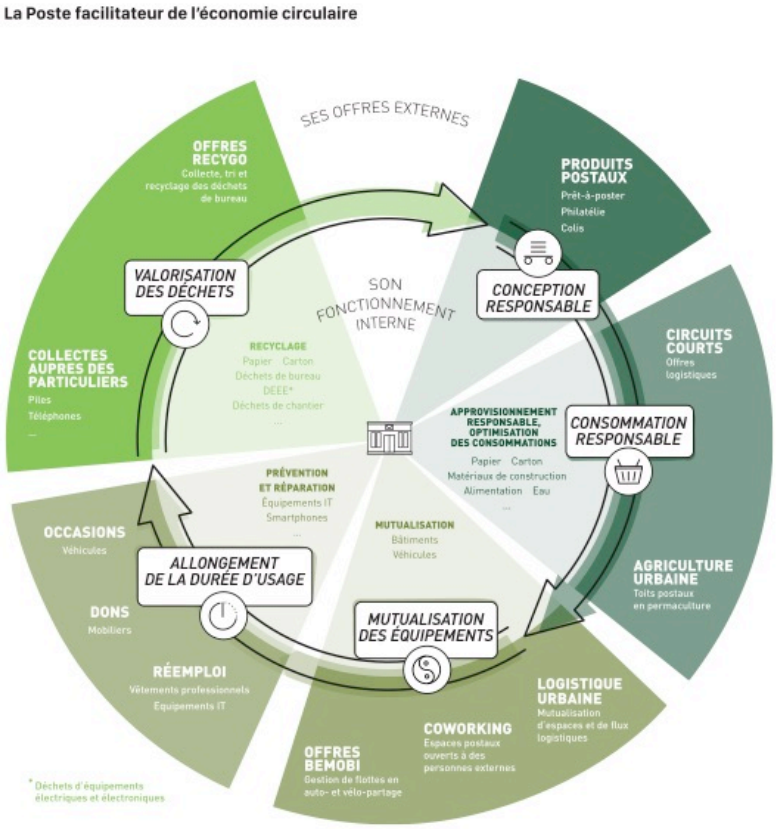


Figure 45 : L'engagement de La Poste en matière d'économie circulaire : l'expression d'un rôle de « facilitateur » (source : communication fournie par la DES)

Ainsi elle cherche à augmenter le taux de recyclage, et de réemploi de ses propres produits ; elle encourage la mutualisation de ses actifs. Mais elle cherche également, comme cela apparaît sur le schéma (Figure 45) à encourager les circuits courts. Dans ce domaine, la DES indique ainsi « La Poste peut en effet capter des ressources diffuses, les massifier, leur donner une valeur ajoutée et les orienter vers les acteurs du recyclage et du réemploi » (Documentation Engagement Sociétal). Elle formule ainsi l'enjeu de responsabilité suivant : « collecter, auprès des particuliers ou dans les entreprises, des objets du quotidien ou des équipements professionnels pour prolonger leur cycle de vie » (p.110). Celui-ci peut être vérifié par un ensemble des services proposés par La Poste dans ce domaine, comme l'offre RecyGo – et donc par le développement du potentiel de l'entreprise, dont la DES peut déjà prendre acte. Cependant, ce concept appelle aussi les membres de La Poste à poursuivre leurs efforts qui visent à « faciliter » la diffusion de pratiques d'économie circulaire au sein de la société.

La DES ne se contente pas de formuler des enjeux d'ordre et environnemental : elle façonne des inconnus de façon à ce que les équipes se reconnaissent dans les formulations en question, et qu'ils soient « attrapables », c'est-à-dire qu'ils suscitent, chez les acteurs, une volonté de poursuivre des voies d'exploration déjà entamées. De cette manière, elle fournit un cadre de sens nouveau de l'action collective, à la fois cognitif (à travers la formulation de nouveaux

objets) et mobilisateur (à travers le partage d'une vision commune) qui peut déjà être considéré comme un cadre identitaire.

Parmi d'autres inconnus qui sont formulés par la DES, nous relevons par exemple « Faire du numérique un levier de l'inclusion sociale », volonté attribuée à l'entreprise dans le dernier Rapport sur l'Engagement Sociétal du groupe. Ce concept est formulé sur la base des apprentissages du groupe en matière de Numérique Ethique et Inclusif. Notamment, il reflète le constat effectué par les équipes que l'isolement numérique se conjugue avec un isolement social plus général. Par exemple, la DES rend compte, entre autres, d'un besoin relativement récent de maîtrise de compétences numériques minimales pour avoir un accès facilité à l'emploi.

Plus précisément, les rapports annuels successifs de la DES attestent qu'en 2017, La Poste a développé des infrastructures pour formuler une offre de passage de l'examen du code de la route au sein des bureaux. Or, en 2018, il est proposé, dans ce rapport annuel, de mobiliser ces infrastructures (une plateforme d'inscription en ligne simple d'usage ; des tablettes ; des salles ; des surveillants) pour étendre le dispositif à d'autres champs pédagogiques. Notamment, l'entreprise propose ainsi une nouvelle offre de formation et certification d'un programme existant, le « CléA Numérique » conçu en partenariat avec digiSchool (acteur de l'éducation numérique) et l'AFPA (Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes). Il s'agit d'un référentiel qui garantit un socle de compétences et de connaissances en numérique, partagé au niveau national. Or, ce dispositif provient de la qualification d'un enjeu spécifique et nouveau : la transition numérique a produit des changements des conditions d'accès à l'emploi ; la garantie d'une insertion professionnelle dépend aujourd'hui de la maîtrise des compétences numériques de base. Par là-même, la DES formule un nouvel inconnu, celui de faciliter l'insertion, notamment professionnelle, dans un monde numérique.

*

En conclusion, nous aurions pu penser, a priori, que l'ambition de la DES était de fournir une nouvelle direction à la politique de Responsabilité Sociale et Environnementale du Groupe. La DES a en effet eu recours à un ensemble d'outils et d'indicateurs qui étaient déjà utilisés (matrices de matérialité, évaluation des risques extra-financiers, audit par une agence de notation extra-financière…). Cependant, notre analyse dévoile un enjeu supplémentaire qui fait l'ambition de la DES : celui de restaurer une lisibilité des activités, en reformulant le sens de l'entreprise, au-delà du cadre fourni par le service public ou par une logique purement commerciale.

Le discours produit par la DES propose une approche nouvelle pour répondre à l'enjeu de robustesse des concepts cœur mis en évidence par la première méthode (I). Le cadre de sens produit par ce discours vise à prendre acte de la capacité du groupe à façonner son environnement, en « entraînant le changement », c'est-à-dire en initiant des changements de normes, de façons de faire, au sein de son système. En exposant la façon dont le Groupe œuvre envers les trois grands axes définis par la direction, la DES permet une mise en perspective des compétences propres à l'entreprise au regard des enjeux suscités par les transitions sociétales.

En effet, le discours de la DES vise à formuler des nouveaux inconnus 1) pour lesquels les équipes de l'entreprise ont déjà développé des capacités et des connaissances propres 2) qui appellent le développement de nouvelles compétences de la part des différentes équipes de La Poste.

L'originalité de ce raisonnement réside ainsi dans la mise en perspective de l'ensemble des initiatives conduites par les différentes équipes du groupe au regard des transitions sociétales qui impactent la population française. Nous voyons ainsi que l'approche adoptée ici par la DES diffère quelque peu de la méthode employée par le cabinet de conseil pour aboutir à la formulation de la raison d'être étudiée au §I. En effet, il ne s'agit pas ici de dégager des grandes « pierres angulaires » mais de construire des concepts qui donnent un sens aux efforts menés en fonction des mutations sociales observées : la DES est alors en mesure d'expliquer et de rendre lisible les dynamiques de l'entreprise de service public. Dans le cadre d'accompagnement des transitions, il n'est pas non plus suffisant de répondre à des attentes qui soient exprimables par les parties prenantes consultées pendant ce processus : il s'agit de s'engager à qualifier de nouveaux enjeux de service public à explorer – potentiellement, en partenariat avec ces parties.

Cette seconde méthode aboutit donc à une représentation de la raison d'être, qui a été formulée par la DES elle-même, sous la forme d'un « accompagnement des transitions », où l'entreprise œuvre pour le maintien d'une forme de cohésion sociale à travers les transformations sociale. Nous pouvons maintenant nous demander de quelle façon la formulation de la raison d'être peut rendre opposable cette idée d'un accompagnement des transitions.

III. La raison d'être ou l'expression d'une identité reliée

Dans cette dernière section, nous analysons la forme prise par les engagements de la raison d'être – ou de la mission – de deux entreprises de service public, La Poste et GRTgaz, et montrons qu'ils peuvent prendre la forme de ce que nous qualifions d' « identité reliée ». Premièrement, nous expliquons la façon dont le schéma de responsabilité de La Poste, établi avec la DES, fait état d'une responsabilité nouvelle, celle d'instruire les nouvelles questions publiques. Deuxièmement, nous montrons que la formalisation de la mission de La Poste vise, en se fondant sur la logique proposée par la DES (§II), à spécifier des mutations de la société qui sont susceptibles de faire naître de nouvelles interdépendances sociales. Enfin, nous montrons, grâce à l'examen de la mission de La Poste et de la raison d'être de GRTgaz, que l'entreprise de service public formule des promesses qui la relient à des transitions choisies (énergétique, numérique) en lui demandant d'apprendre sur les enjeux de solidarité qui naissent de ces transformations de la société.

a. Un schéma de responsabilité élargie de l'entreprise de service public

Au sein de La Poste, les échanges que nous avons menés avec la DES indiquent un effort de caractérisation, en préalable à la formulation de la raison d'être, des différentes responsabilités que se définit l'entreprise de service public. Pour définir les différents niveaux de la responsabilité

de l'entreprise, nous avons remobilisé les résultats portants sur les raisonnements de conception à l'œuvre aujourd'hui, que nous avons étudiés au Chapitre 7, à partir des initiatives le dispositif RecyGo et efforts menés dans le cadre du Numérique Éthique et Inclusif.

La formalisation de ce schéma de responsabilité nous a notamment permis de mettre en évidence l'existence d'un « mouvement » de renouvellement et l'instruction des questions « publiques » (tels que le « Numérique comme levier de l'inclusion sociale ») : nous montrons que la responsabilité que se donne l'entreprise d'apprendre continuellement sur les enjeux de cohésion et de solidarité peut être mise au service de l'État. Sur la base de ces connaissances, une intervention de l'État sur les connaissances en question peut être envisagée, ainsi que la création de nouvelles missions de service public et d'un cahier des charges correspondant.

Une responsabilité aux cinq niveaux : d'un rôle d'opérateur à celui de vigie des nouvelles questions publiques

Grâce à la rétro-conception de deux initiatives à vocation sociale ou environnementale menées au sein de La Poste, nous avions, dans le Chapitre 7, identifié cinq raisonnements de conception à l'œuvre dans cette entreprise :

a. Mise à jour technologique du service public
b. Réinterprétation des principes du service public
c. Maintien une employabilité
d. Réponse à des enjeux d'ordre environnemental
e. Analyse des nouvelles questions publiques

Or, il est apparu, au cours des interactions avec la DES, que chacun de ces raisonnements de conception renvoyait à une dimension particulière de la responsabilité de l'entreprise. Il a également été précisé que chacun de ses niveaux nécessitait la mobilisation de compétences existantes mais aussi à concevoir, de la part des acteurs. Aussi, pour chaque couche, nous donnons des exemples de compétences qui constituent le potentiel dont l'entreprise dispose à l'instant t et qu'elle peut mobiliser, aujourd'hui, pour s'assurer de son intégrité au regard des enjeux en question. Nous rendons compte, également, de la volonté des acteurs qui ont participé aux deux initiatives, de développer les nouveaux potentiels nécessaires au maintien de cette intégrité dans le temps.

1. Rôle d'opérateur du service public

La première responsabilité – évidente – de l'entreprise de service, celle déjà décrite dans la littérature et la plus prescrite par le cadre de gouvernance actuel est celle de la réalisation de la mission de service public. A l'instant t, ceci correspond à l'exécution de cette mission selon le cahier des charges en vigueur à ce moment-là. Cependant, et comme nous l'avons vu dans le cas du Numérique Ethique et Inclusif, elle peut aussi consister à mettre à jour technologiquement

le service public, dans un but d'améliorer les critères de qualité ou de productivité, et ainsi les coûts associés à la production de ce service dans le temps.

Cet effort qui consiste à tirer parti des nouvelles technologies pour améliorer le service public tel qu'il est défini légalement ou contractuellement a été une constante au cours du 20ème siècle par la Poste, comme ceci a été décrit dans la Partie II. L'utilisation de nouveaux types de véhicules, la création de la Poste pneumatique, ou encore la mise au point de techniques d'automatisation du tri en sont les exemples les plus probants.

2. Réinterprétation des principes de service public

La seconde responsabilité de l'entreprise est celle qui est prescrite par le cadre de loi sur le service public en lui-même : l'injonction à respecter les principes de Rolland pousse l'entreprise de service public à prendre des initiatives parfois non prévues par le cahier des charges ou le contrat, mais qu'elle considère nécessaires pour répondre à ses principes – ou valeurs – de service public. A l'instant t, ceci consiste à adapter certaines propriétés de ses services pour garantir le respect de celles-ci. Par exemple, en 1997, comme cela était décrit par Gadrey et ses collègues, ceci prend la forme, en opérationnel, d'un traitement hors norme qui permet de garantir une égalité des utilisateurs face au service public. Ainsi, au lieu de s'en tenir aux processus issus de la description de la mission de service public, certains agents tentent d'adapter leur comportement et les procédures pour rendre possible la prestation de service auprès d'un public qui en serait autrement privé. Cependant, par la suite, et comme nous l'avons montré dans le cas de la transition numérique, La Poste a caractérisé de nouvelles fragilités, cette fois-ci spécifiquement numériques, qui risquent de briser l'accès des personnes concernées au service public. Avec le potentiel dont elle disposait déjà, elle s'est engagée à dématérialiser certaines procédures disponibles en ligne. Mais l'entreprise tente de développer de nouveaux dispositifs qui permettent de maintenir ces principes. Ainsi, La Poste a également commencé à développer son potentiel de façon à assurer des propriétés nouvelles au service public. Elle a ainsi engagé des efforts pour construire des outils numériques bancaires inclusifs, mais aussi à faire de la médiation numérique pour augmenter les compétences numériques de ses utilisateurs. Cependant, encore aujourd'hui, ces enjeux de fracture numérique appellent un effort continu de l'entreprise pour la création de dispositifs adaptés.

3. Dialogue Social

Troisièmement, l'entreprise de service public a bien entendu des travailleurs qui dépendent de son activité, bien que cette relation ne soit pas l'objet du cahier des charges de la mission de service public : les enjeux relatifs aux salariés de La Poste n'apparaissent dans le contrat de plan qu'à partir de 2013, dans le cadre de la mention des engagements RSE, responsabilité que l'entreprise se donne à elle-même et qui ne fait donc pas l'objet d'un engagement réciproque de l'État. Parce qu'elle dispose d'une existence propre, d'un statut privé, la majorité de ses contrats de travail relèvent du droit privé, bien que certains de ses salariés, embauchés avant la création de l'EPIC de 1991, conservent le statut de fonctionnaire. Pour tous

ces nouveaux salariés, La Poste se doit d'assurer des relations souhaitables avec ceux-là. En effet, l'entreprise a aujourd'hui recours à de nombreux contrats de sous-traitance, et en tant que donneur d'ordre, a une influence non-négligeable sur les conditions de travail et l'employabilité des salariés. En 2013, La Poste signe par exemple un accord-cadre avec quatre organisations syndicales qui couvre l'ensemble du champ de la relation sociale : organisation du travail, santé au travail, dialogue social, parcours de carrière, soutien au management de proximité.

Avec les capacités dont elle dispose à un temps donné, La Poste tient ainsi à effectuer des bilans qui évaluent la qualité de vie au travail ou les conditions de sécurité de ses travailleurs. Mais l'entreprise conduit aussi, au regard des transformations de son environnement, des stratégies de type GPEC, Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences. Or, un des enjeux premiers de l'entreprise est de maintenir une employabilité de ses salariés, ce qui peut guider ses politiques de diversification. En se développant sur de nouvelles filières porteuses, telles que celle du recyclage, et éventuellement à travers un renouvellement des compétences en son sein (tel que la formation de certains agents à la médiation numérique), elle souhaite assurer au mieux les enjeux de dialogue social liés à son rôle d'employeur.

Par ailleurs, la DES envisage une responsabilité de l'entreprise non pas seulement envers ses propres employés, mais aussi envers l'ensemble des travailleurs des différentes filières industrielles sur lesquelles La Poste opère. C'est notamment cette considération qui explique une exigence de conception de nouvelles activités sur des secteurs qui sont non-investis par d'autres acteurs : l'enjeu est en effet d'éviter de phagocyter des pans d'activité et, par ricochet, des emplois qui sont déjà assurés par ailleurs. Dans le cadre des efforts menés sur l'économie circulaire, La Poste a ainsi précisément choisi de s'adresser à la collecte de déchets des bureaux de petite et moyenne taille, car il s'agissait d'un besoin encore non pris en charge par l'industrie du recyclage, et pour cause : ces établissements étant davantage dispersés sur le territoire – que les bâtiments professionnels de grande taille – les déchets à collecter sont eux-mêmes davantage « éparpillés » rendant leur collecte moins rentable pour les acteurs traditionnels du secteur.

Enfin, ces efforts de création de nouveaux services ne doivent pas non plus se faire au détriment d'autres relations de son écosystème, et notamment la qualité de son environnement. La motivation derrière la conception de RecyGo était ainsi premièrement de contribuer aux enjeux environnementaux, à travers l'économie circulaire.

4. Enjeux environnementaux

L'entreprise mène ses activités au sein d'un écosystème qui inclut obligatoirement un environnement physique et biologique qui présente des contraintes et des fragilités qui se renouvellent dans le temps. D'une part, ces nouveaux enjeux viennent questionner la pertinence et l'adaptabilité de son offre. Comme pour ses enjeux sociaux, La Poste a elle-même pris pour engagement de répondre aux enjeux environnementaux auxquels elle est confrontée à travers ses activités. Ainsi, elle peut avec son potentiel actuel, monitorer les émissions de gaz à effet de

serre émises par ses services, par exemple. Mais par le passé et encore aujourd'hui, l'entreprise a cherché a développé ses compétences dans ce domaine, et même à remplacer certains actifs pour limiter ses impacts. Encore une fois, ces efforts conduits pour être responsable au vu des transitions environnementales ne font pas l'objet d'engagements dans le cadre du cahier des charges ou du contrat avec l'État.

Dès la fin des années 1990, La Poste formule des plans visant à réduire son empreinte carbone, notamment à travers une inclusion massive de véhicules propres, qu'il s'agisse de véhicules électriques produits par PSA Peugeot Citroën ou véhicules fonctionnant au GPL produits par Renault, dans sa flotte. Toutefois, La Poste ne s'est pas contentée de ces mesures : faisant le constat d'un manque de demande de véhicules électriques, elle entreprend de jouer un rôle essentiel dans l'émergence du marché des véhicules électriques au niveau national. En janvier 2009, est lancé le plan national « Véhicules décarbonés » qui acte notamment la nouvelle responsabilité attribuée à Jean-Paul Bailly par le secrétaire d'État chargé de l'industrie, de « fédérer les commandes des entreprises publiques, privées, des collectivités locales et de l'État, afin d'atteindre une masse critique permettant de faire naître une offre de véhicules électriques compétitive et viable économiquement » (Document de communication de la Direction du Développement Durable, 2010).

L'ambition de Jean-Paul Bailly pour La Poste ne se limite pas à utiliser des technologies conçues pour réduire l'empreinte carbone de l'entreprise : elle doit aider à diagnostiquer les technologies à concevoir pour que cette réduction soit augmentée, et participe ainsi à l'avancée de l'idée d'une mobilité décarbonée. Par la suite, des partenariats avec Renault sont noués pour accroître la recherche et développement autour du véhicule. Elle s'associe également avec ERDF dans le projet de recherche et développement Infini Drive. Ce projet vise à créer les conditions de réussite de l'implantation des véhicules électriques dans les flottes d'entreprises et de collectivités. Il a été retenu au printemps 2012, par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et intègre le programme gouvernemental « Véhicules du futur ». Ce programme vise le déploiement d'infrastructures de recharge pour les véhicules hybrides et électriques.

Par la suite, des efforts de diversification vers des enjeux environnementaux qui seront portés à son attention seront menés. C'est qu'elle va se pencher sur les enjeux d'économie circulaire, ce qui l'a poussé à concevoir RecyGo, mais également à créer en 2019, en partenariat avec Ecosystem, le dispositif jedonnemontelephone.fr, service de collecte des smartphones usagés par les facteurs, déposés dans les boîtes aux lettres des clients. L'effort de contribution à cet enjeu continue de pousser La Poste à développer son potentiel dans cette direction.

5. Nouvelles questions publiques

Enfin, l'entreprise de service public possède une capacité à mettre en évidence de nouvelles questions publiques. D'une part, elle peut grâce à son potentiel actuel, partager ses connaissances sur les populations en situation fragile avec lesquelles elle est contact, quand bien

même elle n'est pas chargée de répondre elle-même à ses fragilités. Elle participe à l'émergence de nouveaux enjeux public du Numérique inclusif, à travers ses MSAP. Également, dans le cas du Numérique Ethique et Inclusif, La Poste peut aujourd'hui faire part à l'État et à d'autres partenaires de ses connaissances sur les corrélations entre les fragilités numériques et bancaires. Mais elle se donne pour ambition de continuer à investiguer ces nouvelles questions en proposant par exemple dans sa Déclaration de Performance Extra-Financière (DPEF) de 2019 de « Faire du numérique un levier de l'inclusion sociale ».

En conclusion, il peut être soutenu que les acteurs de l'entreprise de service public se donnent une responsabilité qui ne peut se résumer à l'exercice d'un rôle d'opérateur de service public et qui n'est pas non plus celle d'une entreprise « comme les autres ». Nous faisons apparaître ces cinq niveaux de responsabilité sur la Figure 46 : nous faisons apparaître sur celle-ci que les différents objets de ces cinq niveaux sont plus ou moins prescrits par le cadre de gouvernance de l'entreprise : 1. l'exécution du service public (SP) est fortement encadré par le cahier des charges ; 2. la réinterprétation des principes du service public (SP) apparaît dans les contrats de plan ; 3. les problématiques relatives au dialogue social font l'objet de réglementations et d'accords entreprise ; 4. les enjeux environnementaux font l'objet d'une réglementation croissante mais l'entreprise s'engage de manière majoritairement volontaire dans la conception de solutions dans ce domaine ; 5. enfin, le dernier niveau, qui consiste à apprendre sur les nouvelles questions semble original et encore non-prescrit par les cadres de gouvernance de l'entreprise : cette responsabilité, qui consiste à rester vigilant au regard des enjeux de cohésion sociale qui naissent des transformations sociales, demeure peu visible.

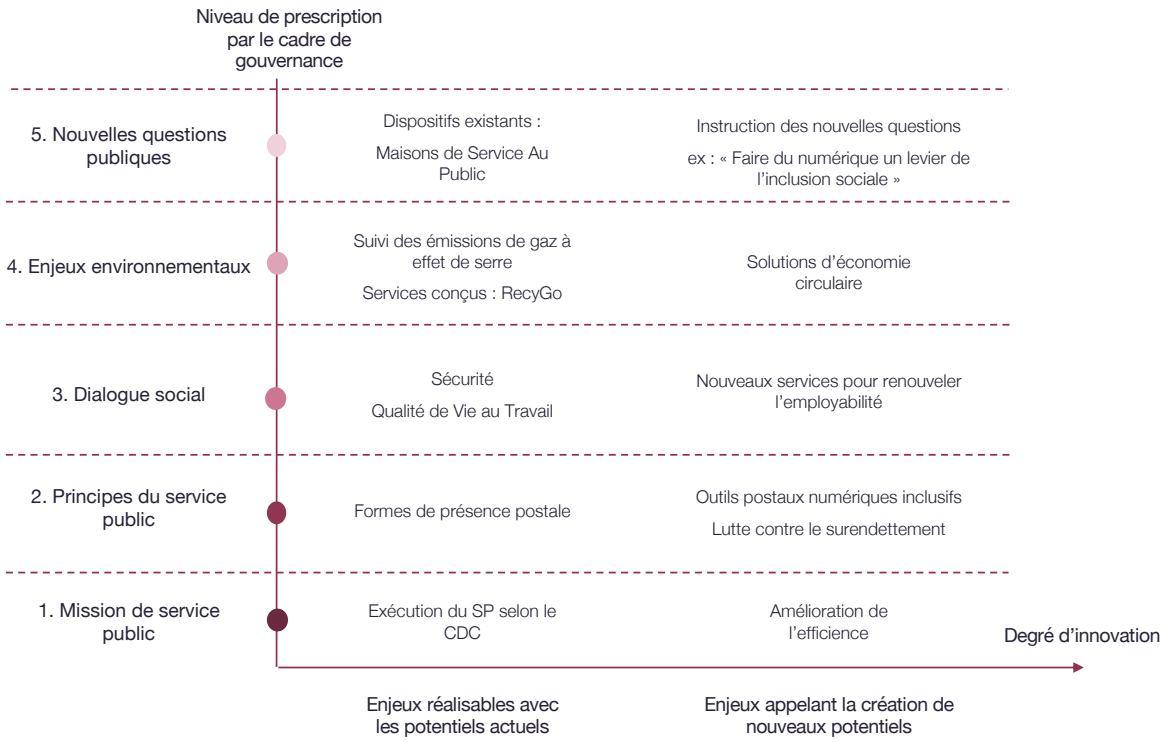


Figure 46 : Les cinq niveaux de responsabilité appelant la création de nouveaux potentiels

Par ailleurs, cette responsabilité qui semble propre aux entreprises de service public appelle non seulement de leur part une mobilisation des compétences déjà développées et disponibles à l'instant t (que nous faisons apparaître à la gauche du schéma) ; mais également un développement de nouveaux potentiels (à la droite du schéma). Or, la régénération de ces compétences vise, à notre sens, à continuer une exploration des transformations sociales. C'est ce que nous allons maintenant défendre.

Un mouvement de renouvellement des questions publiques

Enfin, nous pouvons remarquer qu'il existe des mouvements des enjeux pris en charge par La Poste au sein de ses différentes capacités d'action : certains apparaissent comme des voies d'exploration appelant à des efforts d'apprentissages et d'innovation par l'entreprise (en haut à droite de la Figure 46). A mesure qu'elle développe son potentiel, c'est à dire des nouvelles connaissances et des nouveaux dispositifs, pour y répondre, ces enjeux prennent la forme de services et d'indicateurs qui se situent sur la gauche de la Figure ; elle est alors capable de mentionner les actions prises dans les domaines en question, et de fournir des informations sur le nombre de personnes qu'elle accompagne au regard de chaque enjeu, les partenaires mobilisés pour co-construire les offres en question, les formes de pilotage qu'elle met en place pour s'assurer du succès de l'initiative. Aussi, il est intéressant de remarquer qu'une fois ces processus aboutis, c'est-à-dire une fois que les nouveaux services ont été conçus, ils peuvent se trouver mentionnés dans les canaux « traditionnels » de la gouvernance de l'entreprise de service public.

Si nous reprenons l'exemple du Numérique Ethique et Inclusif, on remarque qu'avant la création des MSAP, certains enjeux de la transition numérique pouvaient être mentionnés dans les contrats de l'entreprise, mais de manière superficielle. Ainsi dans le contrat de présence postale 2014-2016, il était mentionné que La Poste et les CDPPT (Commission Départementale de Présence Postale) doivent procéder à l'affectation prévisionnelle des dotations départementales en provenance du fonds de péréquation, qui sont réparties en quatre catégories. Parmi celles-ci se trouve la catégorie « amélioration de l'accès aux services postaux ». Or, le contrat indique que 30% minimum des ressources de cette part du fonds doivent être allouées, par les CDPPT, à l'accessibilité numérique des *bureaux de poste et des partenariats*, notamment sous la forme d'équipements informatiques, d'une connexion à un réseau, mais également de « formation », sans que les enjeux de formation ne soient explicités. Les termes de « médiation numérique » ou de numérique inclusif ne sont toujours pas utilisés.

C'est en 2017, à l'occasion de la formalisation de la stratégie des Engagements Sociétaux de La Poste, que la proposition de faire du Numérique éthique et inclusif un des axes de majeurs de l'engagement sociétal est validée par le Comex ; se construisent alors des stratégies de recensement de l'ensemble des connaissances acquises par le groupe sur ce sujet, ainsi que sur la formulation des enjeux plus spécifiques auxquels pourrait s'adresser l'entreprise.

Également, le contrat de présence postale conclu en 2017 prévoit cette fois-ci, dans les objectifs même du contrat, « le renforcement de l'offre de services et la diminution de la fracture numérique à travers les équipements mis à la disposition du public et répondant à leurs besoins en termes d'usages ». Pour continuer les explorations au niveau local, il est prévu, dans ce contrat de présence postale (2017-2019), qui fixe les service de base que doivent offrir les points de contact qu'une part du fonds de péréquation, dont la répartition est décidée au sein des CDPPT, soit dédiée à des expérimentations en matière d'accessibilité numérique : les ressources allouées à cet enjeu, qu'il s'agisse d'équipements, de formation et d'accompagnement doivent représenter cette fois-ci au minimum 15 % des enveloppes globales départementales. La forme de ces allocations de ressources sont davantage spécifiées dans un document d'application du contrat, qui prévoit les modalités de mise en œuvre des dépenses négociées avec la CDPPT : il indique les projets éligibles au titre de la poursuite des différents objectifs du contrat de présence postale. Celui de 2017-2019 mentionne ainsi comme dépenses éligibles l'installation de nouveaux matériels informatiques, tels que les tablettes, imprimantes, scan, accès wifi, mais également les programmes de formation à la médiation numérique et l'accompagnement lié à l'utilisation des technologies numériques. On remarque ainsi que l'enjeu est alors spécifié dans ce contrat, grâce aux expérimentations et apprentissages passés de l'entreprise sur ce sujet.

Ainsi, à travers ce fléchage partiel du fonds de péréquation, l'effort d'utilisation du réseau physique pour réduire la fracture numérique continue. Au sein du département de la Loire, par exemple, ceci s'est traduit par des partenariats conclus avec des métropoles et associations : les médiateurs du Pimms interviennent en soutien des chargés de clientèle, afin de détecter les utilisateurs en difficultés numériques. Un module de formation, conçu ici par le dispositif Face

Loire leur est alors proposé. L'objectif de ces ateliers numériques est de les aider à monter en compétence et devenir plus autonomes.

Notons également que l'Observatoire de la présence postale a lui-même modifié son rôle potentiel face aux nouveaux enjeux que représente la transition numérique. Cet organe de gouvernance central est composé de membres de l'AMF, État, La Poste et la SNP (Commission Supérieure du Numérique et des Postes, elle-même une commission parlementaire mixte (A). Initialement, ses missions se résumaient à la mise en œuvre et au suivi des modalités de gestion du fonds de péréquation ; au suivi des travaux des CDPPT, notamment les rapports annuels sur l'accessibilité du réseau postal, ce qui peut prendre la forme d'une centralisation et d'un suivi des différentes expérimentations réalisées par les CDPPT ; et au suivi du réseau lui-même, c'est-à-dire des points de contacts eux-mêmes parfois mutualisés avec des services de partenaires publics ou privés (CPP 2008). Toutefois, aujourd'hui l'Observatoire se définit lui-même un rôle d'évaluation, de prospective et de promotion des solutions innovantes notamment dans le champ de la présence postale dans les territoires, de la mutualisation de l'offre de services, mais aussi dans celui de l'accompagnement des usages numériques.

En 2018, La Poste formalise encore davantage ses engagements en matière de numérique inclusif et de médiation numérique, en les inscrivant dans son contrat de plan avec l'État. Parmi ses engagements citoyens, figure un effort pour « agir en matière de médiation numérique bancaire » en complément de la mission d'accessibilité, notamment à travers le plan d'inclusion bancaire 2017. Par ailleurs, dans sa communication sur ses engagements sociétaux, elle se donne pour ambition d'être un acteur local de référence pour l'inclusion numérique.

La crise de l'épidémie de Covid-19 ayant, en même temps, accéléré la conversion aux usages numériques et accentué la fracture numérique, se pose alors la question d'une nouvelle mission de service public à part entière. A l'occasion de la crise sanitaire, un groupe de travail au sein de La Poste est constitué pour envisager la création potentielle d'un service universel de la communication physique et numérique : il acte un changement des besoins en termes de communication, en reconnaissant « l'avènement du numérique comme outil universel de communication ». En juin 2020, se discute la création d'une mission de service public d'inclusion numérique avec le législateur et plus précisément la commission supérieure du numérique et des postes (CSNP). Cette dernière a pour mission de contrôler les activités postales et de communications électroniques : téléphonie fixe, mobile et internet. À ce titre, elle évalue la portée des nouvelles technologies dans le quotidien et a rendu son avis, en juin 2020 sur les « Enseignements à tirer de l'adaptation de La Poste face à l'épidémie de covid-19 ». Cette commission plaide pour une modification de ses missions de service public, qui tienne compte du besoin de réadaptation face à la prise en charge de ces nouveaux enjeux de numérique inclusif.

Enfin, toujours en juin 2020, le président de La Poste Philippe Wahl est auditionné par le Sénat dans le cadre de la Mission d'Information « Lutte contre l'illectronisme et inclusion numérique », qui vise à faire un état des lieux des nouveaux enjeux liés à des phénomènes de

fracture numérique, que la crise sanitaire de la COVID a permis de mettre en évidence. L'entreprise propose alors une panoplie de nouveaux dispositifs qu'elle serait disposée à mettre en place pour faire face à ce nouvel enjeu. Le président de La Poste Philippe Wahl a ainsi lui-même proposé de créer un nouveau service public à part entière, à travers trois rôles que pourraient endosser La Poste : 1) détecter des publics en difficultés 2) favoriser l'accès aux outils numérique 3) accompagner l'apprentissage des usages numériques. Or, il s'avère que les différentes branches de La Poste se sont déjà rendues responsables de ces trois rôles et qu'il s'agit des missions pour lesquelles elles ont déjà conçu des dispositifs et noué des partenariats adéquats.

Ces propositions ont été par la suite poursuivies par une réflexion, menée par le législateur : en mars 2021, sur la révision des missions de service public assumées par l'entreprise depuis 1991. La commission des affaires économiques du Sénat a produit un Rapport d'information sur « l'avenir des services publics de La Poste », qui prévoit par exemple la définition d'un nouveau rôle de « détecteur de la précarité numérique » à endosser par les facteurs.

Aussi, il est intéressant de noter que les discussions sur le renouvellement des missions légales et contractuelles de La Poste ont lieu après que l'entreprise a identifié les enjeux et constitué des premières propositions de service. Si nous reprenons notre schéma des différents niveaux de responsabilité de l'entreprise (Figure 47), il apparaît ainsi que c'est en partie grâce aux investigations conduites dans le cadre de la qualification des nouvelles questions publiques (première ligne de la Figure), ainsi qu'aux expérimentations qui sont menées avec des partenaires que de nouveaux dispositifs de service public émergent (dernière ligne de la Figure) : ils constituent alors de potentiels futurs services publics, que l'État peut choisir de déployer à l'échelle nationale.

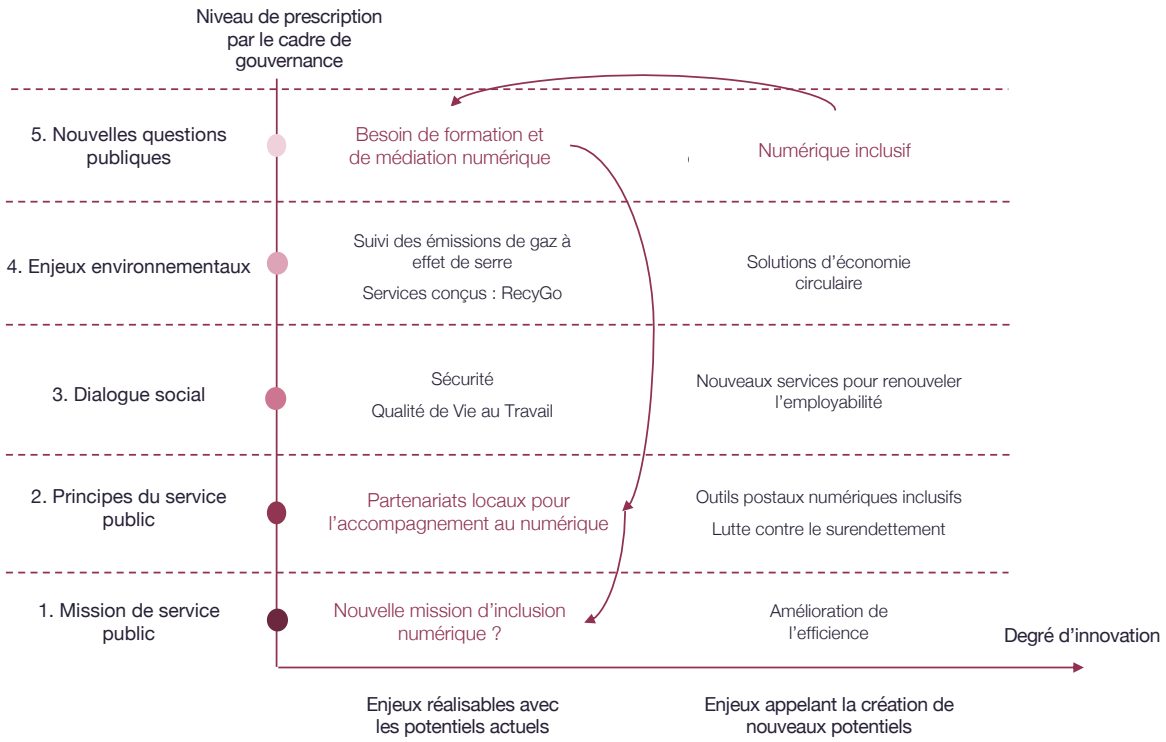


Figure 47 : La participation à un mouvement de renouvellement des missions de service public

*

A travers l'ensemble de ces initiatives, les acteurs de l'entreprise tentent donc de répondre à des nouveaux enjeux qui touchent à la cohésion du territoire ; à leur niveau, ils fournissent un effort de réinterprétation du concept de territoire lui-même. Il peut être soutenu qu'ils l'envisagent cette fois-ci comme de nature numérique : sur celui-ci, les habitants sont plus ou moins éloignés du reste du tissu social. Dans un premier temps, ces explorations sont menées en dehors des contrats de plan ou des organes de gouvernance dédiés au suivi des missions de service public ; mais ce sont bien ces apprentissages qui permettent aux différentes branches de La Poste de caractériser les nouvelles formes de fractures qui touchent la population avec laquelle les acteurs locaux sont en contact. Il est alors possible pour les dirigeants d'avoir une connaissance actualisée sur ce qui fait décohésion, et d'esquisser les voies de conception nécessaire à la résolution de ces nouvelles fractures.

b. L' « identité reliée » à des transformations sociales identifiées

Nous pouvons ainsi nous demander de quelle façon cette responsabilité d'instruction des « nouvelles questions publiques » a pu être appréhendée lors de la formulation des engagements des entreprises de service public. Nous regardons ici les formulations de la mission ou de la raison d'être de La Poste et GRTgaz et montrons que celles-ci prévoient un *ancrage* des

entreprises à des transformations sociétales spécifiques, qui donnent lieu à de nouvelles interdépendances sociales : nous qualifions alors cet ancrage d'identité reliée et explicitons les implications de ces promesses.

La formalisation de la mission de La Poste : un accompagnement de transformations sociales identifiées

Début 2021, le conseil d'administration de l'entreprise valide la formulation de la raison d'être statutaire, qu'elle ne dévoile qu'à l'occasion de son plan stratégique « La Poste 2030, engagée pour vous ». La formulation alors adoptée était la suivante : « au service de tous, utile à chacun, La Poste, entreprise de proximité humaine et territoriale, développe les échanges et tisse des liens essentiels en contribuant aux biens communs de la société tout entière ».

- *La formulation d'engagements envers des transitions sociétales à l'occasion du passage en société à mission*

Cependant, cette formulation a par la suite été accompagnée d'engagements plus spécifiques. L'entreprise La Poste a poursuivi sa démarche de responsabilisation au-delà de la formulation de la raison d'être. Le 8 juin 2021, elle adopté à l'occasion d'une AGE (Assemblée Générale Extraordinaire) le statut de société à mission. La mission de l'entreprise a été quelque peu précisée, avec la formulation des promesses suivantes :

- Contribuer au développement et à la cohésion des territoires ;
- Favoriser l'inclusion sociale ;
- Promouvoir un numérique éthique, inclusif et frugal ;
- Œuvrer à l'accélération de la transition écologique pour tous.

Or, nous pouvons remarquer que ceux-ci portent notamment sur les trois transformations sociales qui sont au cœur du discours produit par la Direction de l'Engagement Sociétal elle-même, dès 2017 : la transition numérique, la transition écologique et énergétique, mais aussi les transitions démographiques qui affectent les territoires géographiques. Aussi, nous supposons ainsi que pour être pilotables, les engagements doivent désigner un « ADN » de l'entreprise. Plutôt, ils visent à qualifier des transformations spécifiques à accompagner par l'entreprise. A travers ces engagements, La Poste reconstruit son identité non pas en tant qu'organisme indépendant de son système, où les transformations sociales constituent un champ de contrainte, mais en tant qu'entreprise qui a la capacité de façonner cet environnement, Elle redéfinit ainsi son identité *en fonction* des relations qu'elle souhaite entretenir avec le système dans lequel elle évolue. Elle ne relie pas son identité à des parties prenantes spécifiques, directement, mais elle s'attache à suivre les transformations sociales qui produiront de nouvelles interdépendances sociales. De cette façon et de manière implicite, elle s'engage à travers cet ancrage envers les futurs laissés pour compte des transformations sociales choisies.

- *Un Comité de parties prenantes pour aiguiller les explorations à mener sur les fractures sociales générées par les transformations identifiées*

La création d'un Comité des « parties prenantes » a été engagée dès 2020. C'est ce comité, une fois La Poste devenue société à mission, en juin 2021, qui sert aujourd'hui de comité de mission, comme le prévoit la loi Pacte.

Lorsque nous avons rencontré le Président Philippe Wahl, en mars 2019, la question de l'intérêt d'une création d'un nouveau comité, alors que La Poste jouit déjà d'un cadre de gouvernance très fourni. Premièrement, selon Philippe Wahl, il existait un potentiel risque de mise en concurrence de ce comité avec les nombreuses instances de gouvernance existantes au sein du groupe La Poste, qui « touchent » aussi aujourd'hui à la mission. Notamment, selon le Président, celui-ci pourrait recouper les discussions ayant actuellement lieu au conseil d'administration : en effet, celui-ci comporte aujourd'hui des représentants des salariés et des clients, et il s'y discute notamment la stratégie globale de La Poste. Par ailleurs, le Comité de Qualité et Développement Durable traite également de certaines questions relevant de la mission. Cependant, selon la Directrice de l'Engagement Sociétal, et comme l'a confirmé le Président, les discussions se rapportant à cet organe de gouvernance concernent davantage les indicateurs liés à la mise en œuvre de la mission et s'inscrivent davantage dans le modèle Cahier des Charges.

Au contraire, le comité des parties prenantes a été pensé comme lieu de discussion des explorations à mener par l'entreprise de service public, au regard ses engagements statutaires. C'est pourquoi ce comité ne compte pas seulement des membres du conseil d'administration (représentants de l'État, de la CDC, deux représentants des salariés). Il est aussi composé de personnes « qualifiées » sur ces transformations : au moment de la rédaction, plusieurs experts scientifiques sont pressentis pour intégrer ce comité de mission : il s'agit par exemple d'un géographe théoricien de l'espace du social ; d'une économiste qui dirige l'Observatoire du bien-être du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) ; un politologue du domaine « associatif, social », un co-Responsable du groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative ». Le choix de ces expertises traduit une volonté de s'assurer que les apprentissages de La Poste permettent de couvrir les aires où les transformations désignées par l'entreprise dessinent de potentielles brèches de solidarité.

<u>GRTgaz : des promesses qui portent sur l'accompagnement technologique de la transition énergétique, ainsi que sur la solidarité territoriale</u>

Pour rappel GRTgaz fait aujourd'hui face à des risques de désengagement de ses actionnaires dans le renouvellement des ressources financières de l'entreprise, le gaz naturel, au cœur de son réseau de transport, étant considérée comme une énergie carbonnée et donc impropre (Chapitre 8). L'enjeu est donc de taille pour GRTgaz de formuler des promesses qui soient robustes – face aux transitions et progrès techniques de l'environnement – et crédibles – c'est-à-dire opposables pour des parties tierces. L'atelier a tenté d'appuyer GRTgaz dans sa

démarche. Nous rendons compte ici d'une partie seulement des réflexions qui ont été menées à l'occasion de cet atelier : celui-ci a notamment consisté à tester des formulations d'engagements sur la base de scénarios.

- *Les enjeux de solidarité territoriale à l'aune de la transition énergétique*

Une des ambitions initialement formulées par GRTgaz consistait à « révéler toutes les énergies des territoires ». Les membres de l'atelier ont alors été interrogés sur l'interprétation de la responsabilité qui naît de cet engagement. Or, ceux-ci ont mentionné plusieurs éléments.

- Premièrement, cet engagement invite l'entreprise à examiner l'ensemble des ressources potentielles à intégrer à l'ensemble du réseau. Ceci revient à Concevoir un réseau « ouvert » aux nouvelles énergies, et notamment les énergies renouvelables.
- Deuxièmement, ceci peut faciliter la transition énergétique en assurant l'équilibre du système énergétique d'ensemble
- Enfin, cette intégration des nouvelles énergies peut être source de nouvelles inégalités entre les territoires.

- *Un exemple de risque d'irresponsabilité : la solidarité territoriale face au raccordement d'énergies produites localement*

Dans un second temps, l'atelier a visé à tester la robustesse et l'opposabilité de ces engagements. Ces exercices de stress tests de ces engagements ont fait ressortir les interdépendances entre les éléments sur lesquels s'engage l'entreprise et qui composent son écosystème, et les risques potentiels d'irresponsabilité qu'ils peuvent faire courir à l'entreprise au regard de son engagement en matière de solidarité énergétique.

La transition énergétique requiert le raccordement d'énergies nouvelles au réseau ; toutefois, l'atelier a fait ressortir que se pose un problème de l'allocation des nouvelles ressources tels que le biométhane. Le biométhane a l'avantage d'être un gaz très riche qui provient de l'épuration de biogaz de matière organique. Considéré comme une énergie renouvelable, GRTgaz investit déjà lourdement dans son déploiement et les modalités de son raccordement au réseau de transport de gaz. Ce gaz est aujourd'hui largement produit localement à partir des déchets fermentescibles. Ainsi, se pose la question de l'autorisation de son utilisation au sein une zone voisine de son lieu de production : si GRTgaz fournit une énergie biométhane à une région en situation de désert énergétique – où les seules sources d'énergies viables sont polluantes – un élu peut-il dénoncer un détournement ou une appropriation de ses ressources locales ? Il existe ainsi une interdépendance entre la capacité de GRTgaz à ouvrir davantage son réseau à de plus en plus d'énergie et les mécanismes de solidarités énergétiques entre les territoires, et donc sa capacité à mettre en relation les zones déficitaires et excédentaires en énergies propres.

- *Formulation d'engagements qui nouent enjeux de solidarité et transition énergétique*

La formulation finale de GRTgaz est la suivante, révélée le 7 avril 2021 est la suivante : « Ensemble, rendre possible un avenir énergétique sûr, abordable et neutre pour le climat ». Elle s'accompagne d'un livret sur la raison d'être où apparaissent des engagements plus précis. Or, il apparaît que les formulations choisies qui viennent encadrer, entre autres, les trois grands rôles qui avaient été discutés à l'occasion de l'atelier.

Premièrement, selon GRTgaz, « Le réseau de transport poursuivra sa transformation afin de devenir de plus en plus connecté et accueillir ces nouveaux gaz décarbonés ». Ici, c'est le rôle de Technicien d'un réseau intégrateur ou ouvert qui est désigné. Ce rôle vise à développer la recherche sur les solutions d'accueil dans le réseau et d'intégration dans le mix énergétique de nouveaux gaz plus verts pour amener l'ensemble au niveau des fonctionnalités attendues (maximiser la capacité d'accueil tout en assurant la qualité, disponibilité, traçabilité, une facturation juste, …). Il consiste à gérer les relations entre le réseau de gaz, les ressources locales, et le système énergétique lui-même.

Deuxièmement, GRTgaz s'engage à « assurer la sécurité du système énergétique ». Le rôle d'assureur de la transition énergétique peut consister à équilibrer le système énergétique en assurant au travers du gaz une sécurité d'approvisionnement globale en énergie et de stockage et au meilleur coût pour l'ensemble du mix tout au long de sa transition écologique, et en développant les solutions de coordination entre les acteurs du secteur.

A travers ces deux premiers rôles, GRTgaz se fait un catalyseur des changements technologiques. Cependant, lors de l'atelier, les membres ont considéré qu'ils étaient insuffisants pour s'assurer d'une responsabilité au regard de sa mission historique d'assurance d'une solidarité énergétique.

Aussi, le livret présente un troisième engagement : « nous agissons avec les acteurs des territoires pour coconstruire des solutions d'avenir et concilier les intérêts du plus grand nombre ». Se présenter en tant que Tiers de confiance sur les questions de solidarité territoriale vise à jouer le rôle d'expert neutre pour renforcer les relations solidaires entre territoires excédentaires et déficitaires en énergie, et développer les services et offres d'accompagnement qui favorisent la transition écologique des territoires. Cette fonction assurée par l'entreprise fait donc naître de nouvelles attentes auprès des clients et élus territoriaux on a alors une tension qui force GRTgaz à explorer de nouvelles voies de conception.

*

A travers cette observation des engagements formulés par ces deux entreprises de service public, nous mettons en évidence la volonté de se définir ce que nous appelons une « identité reliée ». **L'identité reliée renvoie à des promesses d'ancrage de l'entreprise de service public à des transformations de la société. Il s'agit premièrement de s'assurer**

qu'elle mène des stratégies d'apprentissage sur les nouvelles interdépendances sociales qui naissent de ces transformations. Il s'agit deuxièmement de qualifier les nouveaux enjeux de service public. Nous pouvons alors faire apparaître ces deux caractéristiques sur le schéma que nous avons introduit au Chapitre 7 dans lequel on positionne les relations de l'entreprise avec son environnement (Figure 48). Premièrement, afin d'être pilotables, les promesses qui naissent à l'occasion de la raison d'être doivent désigner des transformations sociales que l'entreprise peut aujourd'hui cibler. Les promesses portent alors sur un « accompagnement » de ces transitions, à travers des efforts d'exploration des nouvelles fractures auxquelles elles donnent lieu. Une fois ces enjeux qualifiés, l'identité reliée suppose l'exploration des solutions qui pourront maintenir une forme de solidarité sociale, c'est-à-dire des solutions qui constitueront potentiellement de futurs services publics.

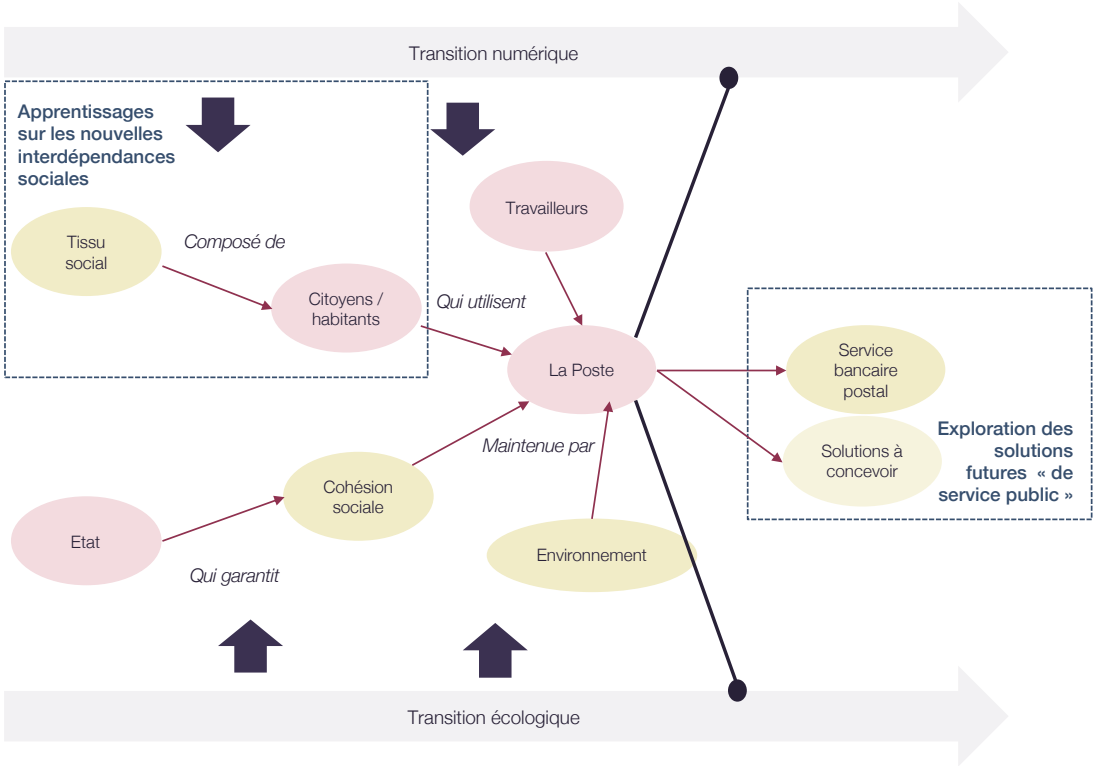


Figure 48 : Représentation de l'identité reliée : un ancrage dans des transformations sociales

Dans cette représentation de l'identité, nous voyons que ce qui définit l'entreprise ne porte pas seulement sur une compétence particulière de l'entreprise ou sur des valeurs intrinsèques qui seraient héritées de son passé et que l'on veut intemporelles. L'entreprise est ici davantage définie par sa capacité à rester ancrée aux transformations de la société et, de cette manière, à la population qui compose cette société.

c. *Implications de la formulation d'une identité reliée pour les entreprises de service public*

La formalisation de cette modélisation de la raison d'être offre des perspectives pour les entreprises de service public. En effet, elle permet d'expliciter le rôle singulier que peuvent jouer certaines de ces entreprises au regard des mutations qui refaçonnent continuellement la société française.

Notons que l'idée d'un ancrage de l'entreprise de service public dans des mutations de la société est elle-même historique. Aussi, nous pouvons ici expliciter ce modèle en rappelant qu'une partie de l'histoire de La Poste, par exemple, s'est construite sur à la fois sur la diffusion d'innovations au sein des différents territoires ainsi que sur l'exploration de ces mêmes territoires. A travers l'instauration du service postal rural en 1836 – qui a vocation à rendre accessible cette nouvelle technologie du courrier – dans un premier temps, on crée des ressources, notamment les facteurs, qui permettent alors d'apprendre sur les campagnes. A notre sens, il ne s'agit pas seulement pour les entreprises de service public démocratiser des services déjà conçus par d'autres. En diffusant ces nouvelles technologies (le courrier, puis l'épargne, puis les chèques) dans des contrées inconnues pour l'État ou les autres organisations, les membres de l'administration des Postes ont appris sur la ruralité et ont pu caractériser de façon précise les formes d'isolement, notamment en comparaison aux territoires urbains, où les mutations semblent naître. La création de la PAR (Poste Automobile Rurale, qui naît environ en 1926 selon Richez), un système de transport combiné du courrier, de voyageurs et de commissions par automobile, atteste de ces enseignements de la part de l'administration. La PAR vise en effet, au-delà du courrier, à résoudre les inégalités qui naissent des transformations des territoires : ravitailler les personnes enclavées et amener la mobilité aux personnes les plus isolées, selon Richez. Entre 1836 et 1926, le désenclavement rural passe par la distribution du courrier, mais aussi par la découverte des formes d'isolement dans les campagnes.

Il nous semble ainsi que l'identité reliée permet de formaliser la responsabilité que se donnent les acteurs des entreprises de service d'apprendre, de manière permanente, sur les décohésions des territoires qu'ils parcourent à travers leurs activités. Nous aborderons cependant, lors de notre conclusion générale, les limites de la portée de ce modèle : nous avons en effet ici étudié des entreprises qui ont hérité d'actifs industriels « en réseau », qui leur procurent un maillage dense du territoire géographique français. Nous pourrons alors nous demander de quelle façon ce modèle peut être appréhendé par des entreprises de service public (sociétés privées ou organismes publics) qui disposent de potentiels d'une autre nature.

Conclusion du Chapitre 9

Nous nommons cette responsabilité de l'entreprise de service public, qui vise à accompagner les transformations, en les favorisant d'une part et en documentant leurs impacts sur les solidarités au sein de la société, une identité reliée. Nous rappelons que **l'identité reliée renvoie à des promesses d'ancrage de l'entreprise de service public aux transformations de la société : il s'agit alors pour elle de s'assurer qu'elle mène des stratégies d'apprentissage sur les nouvelles interdépendances sociales qui naissent de ces transformations et de qualifier de nouveaux enjeux de service public.**

Nous voyons qu'il est essentiel, pour les entreprises de service public, de rappeler cet ancrage à l'occasion de la raison d'être : s'engager, de façon statutaire, sur ce niveau de leur responsabilité leur permet de la rendre opposable pour les autres parties et de la protéger. Nous avons en effet vu au Chapitre 8 que les entreprises font face à des environnements institutionnels qui peuvent contraindre les efforts fournis par l'entreprise dans le cadre de la poursuite de tels apprentissages (actionnariat qui peut se désinvestir, régulateur qui contrôle les dépenses en R&D). L'explicitation de ces promesses permet aussi de rendre évident la continuité de ce qui « fait » service public au sein de l'entreprise au cours du temps : il ne s'agit pas seulement de respecter un cahier des charges à un temps donné, ou bien d'exercer une activité en respectant un ensemble de valeurs. Préférablement, il s'agit ici de s'engager à apprendre sur les nouveaux enjeux de solidarité qui constituent des services publics potentiels (Conclusion Générale de la thèse).

Aussi, nous pouvons nous demander comment ce concept d'identité reliée se distingue des autres modélisations de l'identité, qu'il s'agisse de l'identité organisationnelle ou de l'identité au sens néo-institutionnelle. Nous pouvons aussi nous demander comment cette représentation de la raison d'être nous permet de renseigner davantage le concept de *purpose* abordé au Chapitre préalable. C'est l'objet de notre dernier chapitre.

Chapitre 10 – Les apports théoriques potentiels de l' « identité reliée »

Sommaire

I. L'identité reliée et l'identité organisationnelle 292

a. D'un management des perceptions des parties à un cadre de sens engageant envers celles-ci 293

b. La question de la durabilité : de la stratégie à la responsabilité 294

c. Un apprentissage organisationnel qui sous-tend l'identité reliée ?..... 295

II. L'identité reliée et le néo-institutionnalisme 297

a. Un mécanisme de création de nouveaux champs institutionnels..... 298

b. Un mécanisme de redéfinition des contours de la logique de service public ?..... 299

c. Faire exister l'entreprise au-delà de son caractère hybride 300

III. L'identité reliée, un recouplage particulier des dimensions idéale et responsable du *purpose* 302

a. L'identité reliée et le processus d'institutionnalisation de l'organisation 302

b. L'identité reliée comme instanciation du purpose 305

Dans le chapitre précédent, nous avons formalisé un modèle de la raison d'être potentiel des entreprises de service public, que nous avons nommé « identité reliée », au sens de « reliée aux transformations de la société ». Plus précisément, celui-ci désigne la responsabilité que se donne l'entreprise d'apprendre sur les décohésions auxquelles engendrées par des transitions auxquelles s'ancre l'entreprise. L'identité reliée suppose ainsi la régénération des connaissances produites sur les enjeux de service public et des compétences de façon à concevoir des solutions à ces nouvelles problématiques d'ordre public.

Ce modèle constitue ainsi une forme possible de la raison d'être, au sens du concept introduit dans le droit en 2019. Aussi, nous rebouclons sur les dimensions théoriques de ce concept, en le comparant à d'autres littératures que nous avons précédemment mentionnées : les littératures sur l'identité organisationnelle et sur le néo-institutionnalisme, ainsi que sur l'identité au sens de Selznick (1957).

Pour discuter de ce concept, nous proposons de remobiliser la grille coordination / cohésion de Segrestin (2003) utilisée dans le Chapitre préalable. Nous tentons d'évaluer la portée théorique de ce concept d'identité reliée, en nous demandant notamment de quelle façon l'identité reliée permet de recoupler les dimensions idéale et responsable de la raison d'être ou du *purpose* – notamment au regard de la façon dont les autres littératures traitent ces dimensions (Figure 49).

	Fonction de coordination		Fonction de cohésion
Raison d'être statutaire (Loi Pacte)	Construction d'un rapport au futur	↔	Exercice d'une responsabilité envers son écosystème
Raison d'être de l'entreprise de service public	**?**	↔	**?**

Figure 49 : Quelles implications de l'identité reliée pour le couplage des fonctions de coordination et de coopération du purpose ?

Nous revenons premièrement sur la littérature ayant caractérisé l'identité organisationnelle au sens d'Albert et Whetten (1985). Nous nous demandons comment l'identité reliée invite à envisager de façon nouvelle la dimension « aspirationnelle » de ce concept, qui s'apparente à la dimension idéale du *purpose*. Nous regardons également la façon dont l'identité reliée invite à reconsidérer la représentation de l'environnement de l'organisation comme source de contraintes stratégiques.

Dans un second temps, nous investiguons les implications théoriques possibles de l'existence d'un tel concept au sein du courant néo-institutionnaliste. A travers l'identité reliée, l'entreprise de service public est à notre sens invitée à dépasser ou à renouveler les normes institutionnelles qui lui sont données. Nous nous demandons alors comment la littérature envisage ce renouvellement institutionnel. Nous examinons également la façon dont est alors envisagée la dimension responsable de l'identité reliée.

Enfin, nous tentons, à travers ce modèle d'identité reliée, de discuter plus finement les dimensions idéale et responsable de la raison d'être de l'entreprise de service public. Nous explicitons la façon dont ce concept s'ancre dans la représentation de l'identité au sens de Selznick et constitue une incarnation potentielle de celle-ci. Nous verrons également que l'identité reliée offre une compréhension approfondie du *purpose*, tel que nous l'avons exploré au Chapitre Préalable.

I. L'identité reliée et l'identité organisationnelle

Comme nous allons le voir, l'identité organisationnelle a abordé la question de la création d'un cadre aspirationnel pour l'action, qui possède alors une dimension idéale. Toutefois, nous pouvons nous demander dans quelle mesure l'identité organisationnelle invite à régénérer les compétences de l'entreprise et la place accordée à la responsabilité de l'entreprise dans le cadre de sens qu'elle invite à construire.

a. D'un management des perceptions des parties à un cadre de sens engageant envers celles-ci

Selon Gioia et al. (2010), l'identité peut constituer un cadre de sens qui guide l'action des membres de l'organisation. Par exemple, Brown et Starkey (2000) avancent qu'une identité collective, au sens de « partagée » par les membres, est indispensable pour que chacun puisse faire sens des activités menées par les autres au sens de l'organisation. L'identité organisationnelle peut être également décrite comme une lentille interprétative partagée par les membres d'une organisation (Gioia et Thomas, 1996). Cette littérature rejoint, de cette façon, la perspective culturaliste de Schein (1990), où l'identité peut recouvrir des éléments au cœur de la culture, et désigne alors un ensemble d'assomptions et de valeurs fondamentales (mais pas forcément explicites) qui sont partagées par le groupe, et qui permettent sa cohésion.

Or, un pan de la littérature sur l'identité organisationnelle considère que les propriétés de l'identité peuvent être managées de façon à produire des revendications identitaires crédibles, (Whetten, 2006). Ces actions, vraisemblablement à mener par les dirigeants, sont considérées comme particulièrement nécessaires dans le cas où l'entreprise fait face à des « menaces » sur son identité. La notion de menace se réfère un problème de désalignement des perceptions de cette identité, entre celle des membres dirigeants d'une part et celles des autres parties prenantes d'autre part (Dutton et Dukerich, 1991).

De manière générale, l'approche de l'identité organisationnelle présente celle-ci comme un cadre de sens qui évolue de façon à assimiler les perceptions que les parties prenantes possèdent du rôle de l'organisation et ses obligations envers les autres (Brickson, 2005). De cette façon, elle fait l'hypothèse que les parties peuvent expliciter leurs besoins et formuler des réclamations auprès de l'entreprise ou bien possèdent les connaissances nécessaires à l'indication des voies futures à poursuivre. Toutefois, la recherche sur la formulation d'une identité de l'entreprise de service public montre que les parties ne peuvent savoir, à l'avance, la façon dont les transformations sociales vont les impacter, en agissant sur le tissu social français. Elles demeurent, alors, à l'instant où se formule l'identité, dans l'incapacité d'exprimer des besoins ou des intérêts qui naîtront avec ces transformations.

De cette façon, l'identité reliée vient caractériser une nouvelle responsabilité des dirigeants de l'entreprise : il ne s'agit plus seulement de s'assurer d'un « alignement » entre les différentes perceptions de l'entreprise de la part des parties prenantes. En choisissant de s'ancrer dans des transformations de la société, l'entreprise doit apprendre sur les nouveaux enjeux de solidarité. Or, à travers la qualification et la communication sur ces apprentissages, il peut être argumenté que l'entreprise suscite de nouvelles attentes des parties prenantes, en partageant avec elles l'expertise et les capacités développées pour répondre à ces problématiques nouvelles. En formulant, par exemple, des promesses qui portent sur le Numérique Inclusif ou le maintien d'une solidarité sur un réseau intégrateur d'énergies renouvelables, les dirigeants s'engagent à explorer les besoins encore non-qualifiables qui vont naître de ces tensions. Ce travail envisage ainsi un

rôle davantage proactif de l'entreprise, qui façonne les attentes des parties en même temps qu'elle se donne de nouvelles responsabilités.

Dans l'approche de l'identité reliée, les parties prenantes ne sont pas nécessairement citées dans les engagements de l'entreprise. Si les intérêts des parties prenantes ne sont pas formulés explicitement dans les promesses, il peut être considéré qu'ils y figurent néanmoins. L'entreprise ne peut définir précisément de publics bénéficiaires, car elle souhaite apprendre constamment sur les formes de fractures et de décohésions, qui doivent être constamment réinvestiguées : ceci peut consister, par exemple, à étudier les formes d'isolement qui pourront affecter à l'avenir des groupes sociaux que l'on ne saurait désigner aujourd'hui.

b. La question de la durabilité : de la stratégie à la responsabilité

L'identité organisationnelle pose la question d'une tension entre ce qui persiste au cours du temps dans l'organisation et la conduite de stratégies qui supposent un changement organisationnel. En effet, Pour Albert et Whetten (1985), le concept d'identité organisationnel renvoie à des enjeux de pérennité de l'organisation, sans que son rôle face au changement soit unanimement défini par cette communauté académique. Or, pour Gioia et ses collègues (2013), le pilier de la durabilité de l'identité est le plus controversé. Alors que certains auteurs entendent par identité ce qui précisément résiste au temps, d'autres la considère comme toujours mouvante, et dont les concepts se prêtent à une redéfinition au cours du temps : *« the same labels to describe their identity even as the meanings of those labels change without conscious awareness. In other words, the labels are stable, but their meanings are malleable* » (Ibid., p. 126). Dans ce cas, les auteurs, Gioia et ses collègues (2000), retiennent le terme de *continuité* plutôt que durabilité. La continuité semble alors renvoyer à un enjeu de préservation de certains attributs de l'entreprise. L'identité organisationnelle peut avoir la capacité à être modifiée et renouvelée dans le temps, notamment en fonction de facteurs externes. Par exemple, dans le cas de la fusion étudiée par Margolis et Hansen (2002), on considère qu'il y a une nouvelle identité dans la mesure où une majorité d'employés perçoivent la mission ou la philosophie de l'entreprise d'une façon « nouvelle et significative ».

Nous pouvons alors nous demander si l'identité reliée désigne également des traits durables de l'organisation, et si oui, de quelle nature sont ces traits ? Nous avons en effet mis en évidence que l'identité reliée supposait un renouvellement permanent de ses propres compétences pour tenir ses engagements. Ainsi, ce qui est continu, ou central, ne peut constituer une compétence particulière, un « cœur » de métier. Plutôt, ce qui demeure invariant au cours du temps, à travers l'identité reliée, doit être l'ancrage aux mutations des sociétés. Or, s'engager durablement sur cet ancrage suppose la mise en place d'un *moteur d'apprentissage*. On ne pourrait alors penser ce qui demeure durable au sein de l'entreprise – ici, ses promesses de suivi des évolutions sociétales – sans penser la régénération des connaissances qui permettent de maintenir ces promesses dans le temps.

Nous pouvons alors nous demander comment cet argument peut permettre de discuter les travaux qui portent sur le lien entre identité et stratégie. En effet, chez Ravasi et Philips (2011), chez Ashforth et Mael (1996), l'identité informe avant tout la stratégie de l'entreprise. C'est *l'identity gap* qui guide la stratégie de l'organisation. Pour rappel, *l'identity gap* désigne une différence potentielle entre les croyances actuelles des membres et les nouvelles stratégies déployées par l'entreprise, qui correspondent à de nouvelles aspirations. C'est donc bien une vision idéalisée du futur de l'organisation qui fait l'objet de la discussion autour de l'identité. Cependant, dans cette littérature, il peut être avancé que l'identité est appréhendée toujours en fonction de l'intérêt propre de l'entreprise. Il s'agit de faire évoluer les perceptions de l'organisation que détiennent les membres – internes ou externes – pour pouvoir mieux se positionner sur des marchés.

L'identité reliée invite à poser la question de la responsabilité qui est absente de ce cadre. Dans ce cadre, l'*identiy gap* désignerait alors non pas une seule représentation idéale des attributs à détenir par l'organisation, qui servirait ses propres intérêts, mais les risques d'irresponsabilité que courre l'entreprise au regard de ses engagements. A titre d'exemple, en s'engageant à concevoir des solutions pour le Numérique Inclusif, on est menés à s'interroger sur ce qui ferait que les nouveaux services ou outils conçus ne seraient pas, précisément, « inclusifs ». De cette façon, l'entreprise est invitée à apprendre sur les formes d'exclusion liées aux technologies numériques. L'identité reliée peut alors plutôt être appréhendée comme le fondement de nouveaux outils d'évaluation des stratégies d'exploration de l'entreprise.

Aussi, il nous semble que le concept d'identité peut porter en son sein un couple indissociable de ce qui reste continu et de ce qui est à inventer au sein de l'entreprise : les engagements sur un ancrage de l'identité de l'entreprise aux transformations de la société nécessitent en effet la conduite d'apprentissages.

c. Un apprentissage organisationnel qui sous-tend l'identité reliée ?

Le recours à la notion d'apprentissage organisationnel, pour traiter la question de ce qui est à préserver au sein de l'organisation et de ce qui est à transformer, a déjà fait l'objet de travaux au sein de l'identité organisationnelle, notamment conduits par Brown et Starkey (2000).

<u>Le changement d'identité, un produit de l'apprentissage organisationnel ?</u>

Pour Brown et Starkey, le changement d'identité de l'organisation est fonction de l'apprentissage organisationnel (*organizational learning*). Celui-ci se définit comme un cercle vertueux par lequel de nouvelles informations sont utilisées pour remettre en question des idées existantes et développer de nouvelles perspectives sur le futur et de nouvelles routines d'action. L'organisation est capable de négocier des éléments de son identité pour un développement stratégique futur. Les auteurs mettent ainsi en évidence les psycho-dynamiques de changement de l'identité et de l'apprentissage organisationnel. Pour commencer, ces changements nécessitent que les individus dépassent les mécanismes naturels de défense de l'égo

organisationnel, qui maintiennent l'identité de l'organisation. En se basant sur les écrits de Blasi (1988) et Berzonsky (1988), ils expliquent que les dynamiques visent à trouver une unité parmi les éléments du passé et les attentes pour l'avenir, et de cette façon créer un sens de continuité. La façon de conserver ce sens de continuité et de continuer à motiver les membres consiste à s'engager à préserver et valoriser des éléments du passé (Albert, 1984). Cependant, ce besoin de cohérence avec le passé ne doit pas être fixé « trop tôt » ou de façon trop étroite, au risque de se fermer aux sources d'apprentissage sur l'organisation elle-même ou sur son environnement, selon Brown et Starkey.

Pour ces mêmes auteurs, le rôle du management dans la gestion des phénomènes d'apprentissage est alors « *to surface and contest existing mental models and to build shared visions of the future* » (p. 110). Cependant, selon eux, ces visions pour le futur ne peuvent pas ne pas inclure des éléments de l'identité, c'est-à-dire des éléments hérités du passé qu'il faudrait conserver.

Plus précisément, pour Brown et Starkey, ce sont des changements de l'environnement qui peuvent pousser les acteurs organisationnels à considérer leur identité comme non-viable à un moment donné. Cet environnement semble désigner des « demandes extérieures ». Ce même raisonnement est mobilisé par Ravasi et Schultz (2006) : face à des changements de l'environnement, le dialogue sur l'identité future, qui est une composante du management stratégique, permet de faire face aux nouvelles contraintes qui s'imposent à l'entreprise. Or, il nous semble que l'identité reliée peut potentiellement nous aider à poser un nouveau regard sur ce le lien entre identité et « changement de l'environnement ».

L'identité reliée comme régime d'apprentissage organisationnel

Brown et Starkey avaient déjà décrit le besoin, à travers l'identité, de penser l'entreprise non pas isolément de son environnement, mais en connaissance des interactions entre l'entreprise et son écosystème. Pour eux, développer l'identité organisationnelle nécessite une « sagesse managériale », c'est-à-dire une capacité de se remettre profondément en question et se voir non pas comme une simple entité indépendante, mais comme une partie d'un tout, involontairement reliée. Ils empruntent ici la pensée de Bigelow (1992). Or, ce faisant, ils avancent que l'identité est un construit particulièrement important dans le cas où l'environnement de l'entreprise est lui-même source d'incertitude. La pratique de management stratégique qui vise à gérer l'organisation dans un contexte incertain (discontinu) consiste traditionnellement à esquisser un ensemble de scénarios qui font appel à de nouveaux cadres de référence. Or, ces cadres de référence ne peuvent être dessinés que grâce à des apprentissages passés en lien avec l'activité produite au sein même de l'environnement. Pour eux, le développement d'une identité nécessite toujours une phase d'exploration, d'expérimentation avec des éléments qui sont a priori étrangers à ce que l'entreprise considère comme cœur. Ils esquissent alors déjà le besoin, à travers l'identité de l'organisation, d'effectuer des déplacements de ce qui peut être considéré comme central dans l'organisation, dans un souci de préservation des relations nouées avec l'environnement.

En effet, l'identité reliée ne correspond pas ici à des traits donnés de l'entreprise qui seraient constants dans le temps, ou bien qu'il faudrait modifier *en réaction à* des transformations de l'environnement. Plutôt, elle désigne la capacité de l'entreprise à renouveler ses compétences pour maintenir ses engagements *envers* des composants de son environnement. A ce titre, l'identité peut constituer un premier régime de régénération des compétences de l'entreprise : en spécifiant des engagements qui la lient aux mutations de la société, elle contient en son sein des règles qui indiquent des risques de non-responsabilité futurs de l'entreprise : ce sont alors ces risques qui seront explorés par les acteurs, dans une recherche d'intégrité. Ils ont en effet recours à l'investigation des aires de l'environnement de l'entreprise qui se voient transformées par les transitions sociétales mentionnées dans l'identité reliée.

*

Nous voyons ainsi que la littérature sur l'identité organisationnelle avait décrit la façon dont l'évolution de l'identité pouvait être conduite sur la base d'apprentissages organisationnels nécessaires pour « faire face aux changements de l'environnement ». A ce titre, l'identité organisationnelle prévoit la construction d'un cadre pour l'action future : elle propose alors une coordination selon une dimension idéale de l'identité.

Toutefois, la perspective de la littérature demeure avant tout stratégique. Si elle envisage des apprentissages, ceux-ci sont menés a priori avant tout dans l'intérêt de l'organisation elle-même. La question de la responsabilité de cette organisation envers cet environnement n'est pas posée. Or, dans notre conception de l'identité reliée, celle-ci ne correspond pas à un simple guide pour les décisions stratégiques à prendre par le dirigeant pour se positionner sur des marchés : c'est la recherche d'une intégrité au regard des engagements pris – et plus précisément envers l'instruction des phénomènes de décohésion sociale – qui oriente les apprentissages. L'identité reliée se distingue ainsi d'une identité organisationnelle que l'on définit « pour soi », c'est-à-dire pour l'intérêt futur de l'entreprise elle-même. L'identité reliée aux transformations sociétales s'offre « pour les autres », c'est-à-dire pour la société, en ce qu'elle engage l'entreprise à demeurer vigilante envers les phénomènes de fractures sociales qui y apparaissent.

II. L'identité reliée et le néo-institutionnalisme

A plusieurs égards, il nous semble que la recherche d'une identité reliée par les entreprises de service public nous permet de discuter de la littérature institutionnelle. L'identité reliée suppose, comme nous l'avons exposé, un renouvellement permanent de ses activités. Or, nous avions expliqué au Chapitre préalable que ce courant s'est majoritairement attaché à décrire ce qui est commun à plusieurs entreprises, en traitant des questions de conformité et de légitimité des organisations, sans s'attacher à décrire la substance des activités menées. Nous allons toutefois voir qu'il existe des descriptions de phénomènes de création de nouveaux champs / logiques / valeurs qui peuvent attester d'une certaine capacité des acteurs à innover et à

dépasser les pressions institutionnelles qui pèsent sur eux. Nous proposons ainsi de discuter ces travaux à l'aune de notre recherche sur l'identité reliée.

a. Un mécanisme de création de nouveaux champs institutionnels

Pour rappel, pour Glynn, notamment, l'identité a été appréhendée au sens néo-institutionnel comme recouvrant des traits d'une organisation qui se doivent d'être conformes au regard de normes institutionnelles des champs sur lesquels elle évolue. Ces champs peuvent souvent désigner des catégories de marché. Or, pour expliquer l'émergence de nouvelles normes, la littérature se penche souvent sur des cas d'émergence de nouveaux champs à part entière (tels que la création des radios satellite décrite par Glynn en 2017). Dans ce cas, la construction du champ, qui résulte en la création de nouvelles pratiques à part entière, est le fruit d'un entrepreneuriat institutionnel. Cet entrepreneuriat est attribué à une poignée d'acteurs qui s'attachent à « combiner » et réinterpréter des concepts institutionnels existants pour leur donner un sens nouveau. Dans le cas emblématique étudié par Lawrence et Phillips (2004) – l'émergence d'une activité touristique d'observation des baleines au Canada – les entrepreneurs ont mobilisé des éléments de discours véhiculés sur les baleines par des instances institutionnelles variées (la culture ou la régulation) pour construire une nouvelle représentation attrayante de l'animal, qui justifie la création d'une activité commerciale touristique lui étant dédiée. Les pionniers de cette industrie posent les bases d'un ensemble de bonnes pratiques qui seront par la suite adoptées par d'autres acteurs qui investissent ce nouveau champ, selon un processus d'isomorphisme.

Pour les auteurs, la présence d'un phénomène d'entrepreneuriat institutionnel demeure cependant « contingent » (Ibid., p.702). Or, le cas des entreprises de service public que nous avons étudié montre cependant que l'émergence de nouveaux champs, en concomitance avec la création de nouvelles pratiques, peut être précisément organisée par l'entreprise. Si nous nous basons une fois de plus sur l'émergence du champ du « Numérique Inclusif », nous remarquons que les pratiques qui le caractérisent ne sont pas seulement le fruit d'efforts d'acteurs-entrepreneurs. Les services qui sont aujourd'hui discutés dans le cadre de la création de services publics de lutte contre l'illéctronisme résultent d'un apprentissage collectif par La Poste, en tant qu'entreprise, et ses partenaires – associatifs notamment.

Dans cette perspective, l'entreprise ne se réduit pas à une organisation qui doit être conforme aux normes établies par des référents institutionnels sur des champs donnés. S'il est vrai que l'entreprise de service public se doit de respecter des règles qui lui sont dictées par son environnement institutionnel – et notamment régulatoire – elle possède les capacités de génération de nouveaux champs, ainsi que d'une capacité à organiser cette génération dans le temps.

Cependant, cette capacité se doit d'être protégée et pilotée : c'est l'objet de la raison d'être pour les entreprises de service public étudiées. En se définissant une identité reliée, les entreprises de service public se verront systématiquement conduites à explorer et à construire de toutes pièces de nouveaux « champs » : en s'attachant à apprendre sur les brèches de

solidarité qui naissent des mutations dans lesquelles l'entreprise choisit de s'ancrer, les membres des entreprises de service public seront amenés à inventer de nouvelles pratiques qui serviront à les combler.

b. Un mécanisme de redéfinition des contours de la logique de service public ?

L'identité reliée soulève également à notre sens la question du renouvellement des « institutions » au sens néo-institutionnaliste. En effet, pour Thornton et ses collègues (2012) les institutions sont des ordres qui fournissent aux organisations des principes, symboles et pratiques à adopter par leurs membres. Les « logiques » institutionnelles désignent alors des « *patterns* historiques, socialement construits, de pratiques matérielles, d'*assumptions*, de valeurs, croyances et règles » (Thornton et Ocasio, 1999, p. 804) (Chapitre 5, §I). Mais elles désignent aussi ce que Scott et ses collègues (2000) appellent des « systèmes de connaissances » ou ce que D'Aunno et ses collègues (1991) nomment des « corpus de connaissances ». Les logiques sont donc des cadres culturo-cognitifs qui permettent aux acteurs de réfléchir à leur activité (Scott, 1995).

Or, dans le cas des entreprises de service public, il existe aujourd'hui une logique « publique » ou d'État qui les traverse, (Chapitre 5). Si elle n'a pas fait l'objet d'une définition univoque dans la littérature néo-institutionnelle, il est admis que celle-ci se caractériserait par un ensemble de valeurs qui rappellent les principes de responsabilité que se donne l'État lui-même. Cependant, l'identité reliée nous invite à repenser cette logique « publique ».

En effet, l'identité reliée prend acte de la capacité de l'entreprise et des acteurs qui la composent à entretenir des apprentissages visant à redéfinir les enjeux de service public au cours du temps. Aussi, nous pourrions penser que s'il existe une logique « publique » ou « de service public », celle-ci désignerait en réalité des ensembles de connaissances permettant de repenser ce qui relève du service public, connaissances qui sont enrichies au cours du temps par les acteurs.

Il se trouve que quelques travaux mobilisant la littérature néo-institutionnelle ont déjà mis en évidence des phénomènes d'enrichissement, au cours du temps, de ce qui relève d'une logique institutionnelle. En France, le papier de Raulet-Croset et Duboc (2014) exprime une capacité des organisations – et plus précisément des acteurs – à étoffer ou élargir les pratiques et valeurs associées à une logique institutionnelle. Dans leur article qui porte sur des centres de téléassistance, elles font état de tensions liées à plusieurs institutions, et notamment d'une double logique : une logique médicale, et une logique du « prendre soin » qui façonnent les dynamiques des routines organisationnelles. Elles mettent en évidence des phénomènes de collaboration entre les opérateurs et les acteurs institutionnels en place (les financeurs ou élus locaux par exemple) pour répondre à des problématiques pour lesquelles les logiques en question ne fournissent pas de solution : ensemble, ils développent alors de nouvelles pratiques, qui pourront

avoir un effet en retour sur les routines organisationnelles. Elles décrivent ainsi un mécanisme d'expansion, au cours du temps, de ce qui peut constituer une logique.

Par ailleurs, elles indiquent que ce mécanisme est d'autant plus prononcé pour la logique du « prendre soin », celle-ci apparaissant plus « floue » auprès des acteurs et les connaissances qui la composent étant « encore en émergence » (Raulet-Croset et Duboc, 2014, p.41). Or, nous pouvons penser qu'à travers l'identité reliée, l'entreprise tente justement de prévoir et d'organiser la création continue de nouvelles routines qui composent la logique de « service public » adoptée par ses membres. Par ailleurs, il peut être avancé que les contours de cette même logique sont flous et variables d'une entreprise à l'autre : on peut alors voir son contenu évoluer, de façon systématique, grâce aux expertises nouvellement produites par l'entreprise pour répondre à ses engagements.

Pour Desreumaux (2017, p.224), Selznick lui-même, figure de l'ancien institutionnalisme, pointe la tendance du néo-institutionnalisme à oublier le « caractère limité, partiel, hautement contingent, des vérités découvertes ». Ce qui compose les comportements attendus doit être réinventé – il l'est déjà par les acteurs, lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes nouveaux – non scriptés par la logique – et qui sont le fruit des changements de société suscités par l'innovation.

c. Faire exister l'entreprise au-delà de son caractère hybride

Le concept d'identité, a déjà été mobilisé par cette littérature pour expliquer des stratégies de gestion de la complexité institutionnelle à laquelle font face certaines organisations, notamment celles dites hybrides. Or, dans la Partie 2, Chapitre 5, nous avions vu que l'entreprise de service public pouvait être définie comme une organisation hybride au sens de Battilana et Lee (2015), c'est à dire qu'elle présente des attributs organisationnels correspondant à la fois à la poursuite d'une mission sociale, et à la fois à la poursuite d'une performance commerciale.

Il a déjà été envisagé par cette littérature que la construction d'une identité peut consister en une voie de résolution des logiques institutionnelles potentiellement contradictoires et ainsi être un moyen de gestion de l'hybridité. Ceci a notamment été suggéré par Battilana et Dorado (2010, p.1436) : « *More specifically, our findings highlight that in the absence of institutional scripts for handling logic plurality, a new type of hybrid needs to develop a common organizational identity* ». Les cas étudiés par les auteurs sont des organismes de microfinance localisés en Bolivie, qui sont traversés par des logiques duelles de *développement* (on entend ici le développement économique solidaire au sein des pays dans lesquels l'organisme opère) et *bancaire* (on entend ici des pratiques professionnelles traditionnelles à l'œuvre dans l'industrie bancaire). Or, dans l'un de ces organismes, il apparaît que les acteurs construisent de nouveaux corpus de connaissances qui *intègrent* des dispositifs propres à chacune de ces logiques pour créer de nouvelles solutions qui servent la mission de l'organisme, ce que les auteurs appellent un « *superordinate goal* » (Ibid., p. 1435).

Dans la recherche de Christiansen et Lounsbury (2013), une entreprise de production de bière faisant face à une complexité institutionnelle par la présence d'une logique de marché et d'une logique de responsabilité sociale, les acteurs ont recours à un bricolage institutionnel. Selon les auteurs, ce bricolage prend la forme d'une construction d'une identité basée sur la consommation d'alcool responsable. Par bricolage institutionnel, on entend l'incorporation de différents éléments culturels, de normes et de règles, dans des affirmations de leur identité. Les acteurs ont ici réussi à combiner les deux logiques pour faire face à des problèmes de régulation de leurs activités, face un enjeu sociétal de limitation des risques d'alcoolisme. C'est donc à travers cette notion de bricolage institutionnel que le courant néo-institutionnel peut expliquer les phénomènes de changements institutionnels (selon Friedland et Alford (1991), cités par les auteurs).

Dans le cas des entreprises de service public, qui peuvent également être considérées comme des organisations hybrides, l'identité reliée sert également à faire face à un environnement institutionnel contraignant. Toutefois, elle représente plus qu'un moyen de combiner différentes logiques. L'identité reliée permet justement de faire exister l'entreprise de service public au-delà de son caractère hybride (social et commercial), et des attentes institutionnelles qui pèsent sur elles. Il est notamment envisagé par les dirigeants des entreprises étudiées que cette raison d'être soit opposable aux parties prenantes qui constituent les « référents institutionnels » des différentes logiques. Aussi, auprès du législateur, du régulateur et de l'actionnaire, notamment, l'entreprise pourra défendre sa capacité à innover au-delà du cadre d'activité qui lui est traditionnellement réservé. L'objectif est alors d'un point de vue réglementaire, de réviser le cadre des obligations juridiques qui pèsent sur elles pour permettre ces investigations. Au regard des actionnaires présents ou futurs, l'ambition est bien sûr de rendre compte des besoins d'investissements, notamment en R&D, qui sont nécessaires au maintien de la mission. Il s'agit aussi de ne pas tomber dans le piège d'un rabattement sur un pilotage à court-terme des capacités de l'entreprise, dans une logique d'épuisement de ses compétences existantes, jusqu'à leur inévitable obsolescence au regard des transformations de la société. L'objectif est d'engager avec les parties prenantes des discussions qui ne portent pas seulement sur les besoins connus de service public, mais sur la conduite – en commun – d'apprentissages pour faire naître auprès d'elles de nouvelles exigences en matière de réponse aux enjeux de solidarité. L'identité reliée permet de remettre la focale sur le renouvellement des corpus de connaissances qui sont l'objet même des relations aux parties, au-delà des enjeux de conformité à des règles institutionnelles établies.

*

La littérature néo-institutionnelle décrit les phénomènes de renouvellement des normes à travers la qualification d'un travail créatif des individus qui évoluent au sein d'organisations : les notions d'entrepreneuriat, de bricolage et de travail institutionnels viennent expliquer la création de nouvelles pratiques et de nouvelles normes qui sont ensuite partagées par des organisations, selon un phénomène d'isomorphisme. De cette façon, la littérature décrit la fonction de cohésion

d'organisations autour de ces nouvelles normes. Cependant, elle ne reconnaît que peu la capacité d'une entreprise à régir des systèmes de création institutionnelle.

Ainsi, avec l'identité reliée, on abandonne l'idée que le renouvellement des normes ou l'enrichissement des logiques au sens institutionnel est contingent : la promesse d'ancrage dans des transformations produit un cadre pour penser la génération de nouvelles valeurs et ainsi de nouvelles pratiques au sein de l'organisation. C'est donc à dessein que les acteurs s'organisent pour renouveler les normes, créer de nouveaux champs, etc. Les efforts de conception aboutissent ainsi à une redéfinition des façons de faire, des bonnes pratiques qui peuvent alors se diffuser au sein de champs existants ou bien constituer des champs – tels que des catégories de marché - nouveaux. De cette façon, l'identité reliée offre un cadre pour penser la capacité de l'entreprise à *façonner* son environnement institutionnel. Elle n'est plus seulement le réceptacle de normes qui sont créées par des acteurs institutionnels. Cependant, reprécisons que ce modelage de l'environnement ne se fait pas selon une logique opportuniste : il se fonde sur la conception de solutions qui visent à remédier à l'émergence de nouvelles interdépendances sociales, lesquelles ne seraient pas encore couvertes par les institutions existantes.

Comme nous l'avions esquissé au Chapitre 5, cette identité au sens de Selznick nous permet d'éclairer du mieux possible, à notre sens, des enjeux sous-jacents à la formulation de la raison d'être par les entreprises de service public. En effet, comme le rappelle Desreumaux, l'identité de Selznick permet de rendre compte de la capacité des organisations – et des acteurs – de façonner les institutions. Nous pouvons ainsi nous demander de quelle façon, plus précisément, les entreprises de service public cherchent à façonner leur système institutionnel à travers leur raison d'être.

III. L'identité reliée, un recouplage particulier des dimensions idéale et responsable du *purpose*

Nous pouvons nous demander désormais de quelle façon ce concept d'identité reliée peut, sur les fondements de l'identité proposés par Selznick, fournir une représentation des formes possibles du recouplage des dimensions idéale et responsable du *purpose*.

a. L'identité reliée et le processus d'institutionnalisation de l'organisation

A travers l'analyse des entretiens menés au Chapitre 8, nous avions mis en évidence que la volonté des acteurs interrogés, à travers raison d'être, pouvait consister à se redonner une identité au sens proposé par Selznick. Or, la notion d'identité s'ancre dans la théorie de l'institutionnalisation de l'organisation de l'auteur. Selon Desreumaux, l'institutionnalisation de l'organisation de Selznick se définit comme « l'élucidation du processus selon lequel une organisation se transforme en institution, c'est-à-dire en une organisation possédant un caractère distinctif, qui devient valorisée pour elle-même plutôt que pour ce qu'elle produit » (2017, p.122).

A travers le modèle de l'identité reliée, nous proposons de discuter le processus d'institutionnalisation de l'organisation et le contenu de son caractère « distinctif ».

Une identité irréductible à l'obtention d'un avantage compétitif durable

Premièrement, pour Besharov et Khurana (2015), le leadership institutionnel de Selznick vise à garantir le maintien de valeur et une intégrité des engagements envers la société : l'enjeu, pour les auteurs est, de cette manière, l'obtention par les dirigeants d'un avantage compétitif : à travers l'identité, « *they could establish the long-term perspective and "commitment to innovation necessary for sustaining their competitive position in an increasingly global economy*" » (Ibid., p. 17). Nous proposons une autre interprétation de la mobilisation du concept d'identité par Selznick : dans le modèle de l'identité reliée, la question n'est pas, in fine, le maintien de l'organisation dans son système économique (dans son intérêt propre), mais bien une responsabilité d'un suivi des transformations de la société dans laquelle elle s'inscrit.

Par ailleurs, l'identité de l'organisation comme institution ne peut pas seulement désigner, à notre sens, la régénération d'une seule compétence distinctive de l'entreprise : elle désigne plutôt un engagement à conduire les apprentissages qui permettent de rendre compte des évolutions des sociétés pour les accompagner. Il s'avère alors que le processus d'institutionnalisation de l'entreprise, qui, selon nous, est continu, doit donc être régi par cette identité reliée. Notons que déjà, pour Besharov et Khurana l'incarnation – *embodiment* – du *purpose*, chez Selznick n'est en réalité pas linéaire, mais plutôt cyclique. Nous estimons également que le *purpose* suppose des boucles d'apprentissages, qui doivent être pilotées par l'entreprise lui permettant ainsi de rester fidèle à son identité reliée.

Dans ce cadre, l'identité reliée n'est donc pas seulement le *produit* de l'institutionnalisation ; elle est également ce qui permet de renouveler l'émergence de patterns sociaux / de nouvelles valeurs qui sont nécessaires à l'accompagnement des transformations sociales et qui caractérise cette institutionnalisation. Dans cette perspective, l'objet de ce qui est à préserver ne peut plus être des valeurs précises, mais la capacité de l'entreprise de service public à maintenir son régime d'apprentissage et d'innovation au regard des nouvelles questions publiques. Selon Bréchet et Desreumaux (2018), en effet, Selznick développe une « vision dynamique de l'organisation » qui manifeste « un rôle créatif et pas simplement adaptatif » (Ibid., p. 124).

Des relations à l'environnement institutionnel remodelées : un engagement à qualifier le besoin de nouvelles valeurs

L'identité au sens de Selznick indique que l'organisation doit, pour demeurer intègre, tenir ses engagements auprès de ses parties prenantes. Toutefois, la nature et l'objet de ces engagements demeurent à être précisés à notre sens. Une lecture possible de cette identité serait l'affirmation d'un besoin pour l'organisation de s'engager à rester en harmonie avec ces parties, en tenant compte de leurs intérêts personnels et de leurs demandes formulées envers l'organisation ; les parties se feraient elles-mêmes le relais des valeurs de la société. C'est

l'approche choisie par Besharov et Khurana : pour eux, le leader institutionnel de Selznick doit considérer les valeurs de la société dans laquelle s'ancre l'entreprise pour mener ses activités.

Cependant, pour Kraatz et Block (2008), la problématique est en réalité complexe. En se faisant le véhicule des idéaux et valeurs de différentes parties, l'organisation est dans l'obligation de « réinterpréter » ces attentes qui pèsent sur elles. Le processus d'institutionnalisation – qui est décrit comme un phénomène d'« *absoprtion* » ou « infusion » des valeurs de la société (Selznick, 1957, p. 17) – consiste alors pour l'entreprise à formuler elle-même ses propres « *claims* » : elle produit de nouvelles affirmations concernant les valeurs à créer et les fins à poursuivre. Pour Kraatz et Block, les parties reconnaissent toutefois légitime la formulation de cette identité propre par l'entreprise elle-même, dans la mesure où l'entreprise a pris en compte leurs propres besoins dans le façonnement de cette identité.

Notre approche s'inscrit dans cette lecture de Kraatz et Block des relations engageantes aux parties prenantes. L'identité reliée nous indique que l'entreprise peut s'engager à accompagner les parties prenantes, ou la société plus généralement, à travers les mutations de la société. Pour cela, elle formule des promesses qui *rendent possible* l'expression de *nouvelles attentes* ou de valeurs sociétales, par l'ensemble des parties. En partageant ses connaissances sur les sources nouvelles de décohésion, elle rend intelligible les nouvelles questions d'ordre public et permet des échanges inédits avec ces parties : l'objet des relations avec les parties ne se réduit pas à la réponse aux *claims* dejà formulés, mais à la construction des futurs besoins qui pourront être exprimés par celles-ci.

Nous pouvons prendre l'exemple, dans le cas de La Poste, de la présence postale : aujourd'hui, des attentes envers La Poste peuvent être exprimées à l'occasion, par exemple, des Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale (CDPPT). Les CDPPT sont des instances de concertation entre La Poste, les représentants de l'État et les élus locaux. A travers cet organe, les représentants de l'État et les élus locaux peuvent indéniablement défendre leurs propres intérêts ou ceux de leurs administrés, en demandant par exemple une part plus élevée du fonds de péréquation territoriale. Toutefois, l'identité reliée invite à répondre aux besoins de ces administrés d'une autre façon : elle pourrait éventuellement orienter les discussions sur les observations et expérimentations à mener pour renouveler les modalités d'intervention sur les territoires. Il s'agit alors d'organiser l'exploration avec les parties en question (des élus locaux, associations, représentants de l'État, autres organismes publics) de nouvelles solutions pour résoudre les inégalités territoriales.

Pour les chercheurs s'étant penchés sur la théorie de Selznick, il est aussi indéniable que l'organisation doit fournir des engagements qui ne sont pas seulement symboliques mais aussi matériels, permettant ainsi un couplage entre fonction de coordination et fonction de cohésion (Chapitre préalable). A travers le modèle de l'identité reliée, nous sommes en mesure d'offrir une instanciation d'un recouplage des dimensions responsable et idéale du *purpose*.

b. L'identité reliée comme instanciation du purpose

L'identité reliée s'inscrit, à notre sens, dans l'approche de l'identité au sens avancée par Selznick. La théorie de Selznick ayant fourni une proposition de couplage des dimensions idéale et responsable du concept de *purpose* (Chapitre préalable) : nous pouvons alors nous demander dans quelle mesure et de quelle façon l'identité reliée peut opérer le recouplage de ces deux dimensions, enjeu que nous avions défendu au Chapitre préalable.

Une dimension responsable qui prend la forme d'ancrages dans des mutations sociales

Premièrement, et comme nous avons commencé à l'esquisser, la dimension responsable qui est véhiculée par l'identité reliée ne prend pas la forme d'une réponse à des attentes de parties prenantes précises. La fonction de cohésion de l'identité ne renvoie donc pas à des promesses sous formes de gains ou contreparties pour les parties, qui seraient réalisables avec les compétences techniques existantes de l'organisation. L'identité reliée offre une forme d'engagement envers « la société » dans son ensemble, où l'entreprise de service public joue le rôle d'accompagnement de ses mutations. Les « pré-engagements » au sens de Desreumaux (2017) deviennent ici des engagements formels envers l'environnement externe, c'est-à-dire la société dans laquelle s'inscrit l'entreprise. Les engagements ne s'adressent pas directement à un public que l'on pourrait aujourd'hui désigner. A travers la formalisation d'une identité reliée, il peut être attendu que l'entreprise s'engage indirectement envers les futurs laissés pour compte des transformations de la société, en s'attachant à prévenir leur apparition.

L'entreprise qualifie ici les besoins de nouvelles valeurs qui apparaissent avec le renouvellement des usages de la société. Les parties qui composent le système institutionnel en place ont alors un rôle spécifique à jouer, au-delà de la formulation de leurs propres demandes et intérêts : dans le cas où la raison d'être statutaire prendrait pleinement la forme d'une identité reliée, alors cette dernière posséderait un caractère opposable. L'entreprise serait alors contrainte de rendre des comptes auprès de ses parties prenantes sur ses stratégies d'exploration. Une transparence des stratégies conduites serait en effet indispensable pour que les parties et référents institutionnels (représentants de l'État, élus locaux, associations, salariés…) puissent, sur la base de leur expertise, contribuer au pilotage des apprentissages de l'organisation.

Une dimension idéale qui porte sur le suivi des interdépendances sociales

Comme nous l'avons exposé, l'identité reliée suppose donc la mise en place de stratégies d'apprentissages sur les décohésions qui naissent de transformations sociales identifiés. En effet, c'est la volonté d'être toujours attachée aux mutations qui garantit la responsabilité de l'entreprise. En conséquence, ici, la fonction de coordination de la mission correspond à la conduite permanente guide des apprentissages à mener par l'entreprise sur les nouvelles interdépendances sociales.

Au regard de la représentation du *common purpose* de Barnard, l'identité reliée désigne un état futur de l'organisation, mais que l'on pense en relation avec les mutations sociales. Il ne

s'agit pas de définir quelles variables de l'environnement sont à actionner pour rendre possible cet état futur ; l'identité reliée invite à se représenter l'entreprise comme une *vigie* du renouvellement des usages qui façonnent la société et qui sont susceptibles de produire de nouvelles fractures sociales.

Le recouplage produit par l'identité reliée peut se résumer sur la Figure 50.

	Fonction de coordination	Fonction de cohésion
Raison d'être statutaire (Loi Pacte)	Construction d'un rapport au futur	Formulation d'engagements envers son écosystème
Raison d'être de l'entreprise de service public ***Modèle de l'identité reliée***	**Conduite d'apprentissages sur les nouvelles interdépendances sociales**	**Engagements formels sous forme d'ancrage dans les transformations sociales**
	Dimension idéale	**Dimension responsable**

Figure 50 : L'identité reliée : un recouplage singulier des dimensions idéale et responsable du purpose

Notons que dans ce modèle, l'objet des apprentissages est ainsi le suivi des interdépendances sociales de la société française. De cette façon, l'identité reliée se rapporte au fondement juridique du concept de service public (Chapitre 1) : elle fait de l'entreprise de service public le moteur d'identification des nouveaux besoins de service public, dont l'État peut ensuite se rendre responsable.

Conclusion du Chapitre 10

Premièrement, nous avons montré que l'approche proposée par cette littérature permet la construction d'un cadre « aspirationnel », qui met en évidence un besoin d'apprentissage organisationnel, et qui s'assimile à la dimension idéale du *purpose*. Toutefois, nous avons expliqué que la perspective adoptée demeurant majoritairement stratégique (au sens de management stratégique), la question de la responsabilité y est éludée. L'identité reliée invite alors à questionner la représentation de l'environnement de l'organisation : elle ne l'envisage plus tout à fait comme un champ de contraintes institutionnelles ou stratégiques, mais comme un ensemble sociétal soumis à des transformations. L'entreprise s'engage alors non pas à répondre à ses perturbations mais à devancer et accompagner les évolutions de cet environnement.

Deuxièmement, nous nous sommes penchés sur les implications de l'identité reliée pour les travaux néo-institutionnalistes. Nous remarquons que le courant néo-institutionnaliste décrit des phénomènes de création de nouveaux champs, de nouvelles normes et des phénomènes d'enrichissement de logiques, qui supposent, implicitement, des efforts d'exploration de la part des acteurs étudiés. Toutefois, la littérature en question envisage ces phénomènes comme a priori contingents et n'étant pas régis par l'entreprise. L'identité reliée des entreprises de service public est alors, à notre sens, un exemple qui atteste de la volonté d'une organisation de devenir un moteur de régénération des normes institutionnelles. Elle prévoit en effet un entretien des liens de l'entreprise aux transformations de la société, qui suppose alors un façonnement de l'environnement institutionnel de sa part. La conception de services qui accompagnent ces transitions, qui aboutissent à de nouveaux champs ou de nouvelles pratiques, se veut responsable : la gestion des apprentissages de l'entreprise est mue par sa volonté d'explorer les carences, encore inconnues, de service public.

Conclusion de la Partie III

La recherche que nous avons menée dans cette dernière partie de thèse nous a permis de qualifier les caractéristiques de la raison d'être que souhaitent se donner les entreprises de service public. Nous avons qualifié dans un modèle que nous avons qualifié d'identité reliée. Se fondant sur une représentation Selznickienne de l'identité de l'organisation, elle permet en effet de mettre en évidence une créativité et une capacité d'innovation de l'entreprise qui lui permettent de renouveler et de façonner son environnement institutionnel.

Cette identité reliée porte en son sein les engagements de l'entreprise qui définissent de façon précise sa responsabilité. Cette responsabilité ne porte pas seulement sur un cahier des charges établi ; elle comporte également des éléments de responsabilité d'entreprise « comme les autres », à travers la prise en charge d'un dialogue social avec ses salariés et de gestion de ses activités sur l'environnement. Toutefois, l'entreprise de service public se donne une autre responsabilité envers son environnement institutionnel, qui avait peut-être été jusqu'à présent oubliée : elle s'attache à apprendre et à rendre compte des transformations de la société qui produisent de nouvelles interdépendances sociales.

En ce sens, nous pouvons mieux qualifier l'exigence du pour tous qui, guide en partie, les explorations de l'entreprise de service public. A notre sens, ce « pour tous » ne constitue pas simplement une logique institutionnelle qui sous-tend le comportement les membres de l'entreprise ; il ne constitue pas non plus une propriété souhaitée de tous les services à concevoir : il est en effet impossible de « tout » concevoir « pour tous ». Cette exigence suppose avant tout *l'instruction continue des nouvelles formes de décohésions.* Cependant, il n'est pas non plus possible d'apprendre sur « toutes » les nouvelles décohésions du tissu social. L'entreprise choisit alors de s'attacher à des transformations désignées de la société, qu'elle est en mesure de qualifier et qui produisent de nouvelles interdépendances sociales et qui sont sources de fractures.

Nous pouvons alors supposer que la raison d'être, au sens d'identité reliée, permettra de redonner une lisibilité aux directions d'exploration de l'entreprise. L'identité reliée fournit un en effet les jalons d'un nouveau pilotage des apprentissages qui sont menés par les différentes équipes de l'entreprise de service public. Elle invite en effet s'assurer que les efforts répondent aux engagements formulés envers les transformations de la société qui ont été qualifiés. Elle permet, par ailleurs, de résoudre l'hybridité masquée qui mêle exécution du service public existant et conduite d'apprentissages (que nous avions mise en évidence à travers notre Partie II). L'identité reliée invite à systématiser le mécanisme de renouvellement du cahier des charges de la mission de service public : en formulant les concepts qui répondent aux fractures observées, l'entreprise invite ses équipes, mais aussi ses partenaires, à explorer les formes futures du service public. Le résultat de ces explorations pourra ainsi faire l'objet de la création de nouvelles missions – sous forme de cahier des charges – votées par le législateur.

De cette façon, la raison d'être de l'entreprise de service public envisagée comme identité reliée appelle à redéfinir les relations qui lient l'entreprise avec ses parties prenantes, et notamment l'État, dans l'organisation des services publics : nous abordons les implications empiriques potentielles de ce concept dans notre conclusion générale.

Conclusion générale – La mission, un cadre possible pour l'entreprise de service public ?

Sommaire

I. Principaux résultats de la thèse 312

a. Un manque de conceptualisation de l'entreprise de service public qui aboutit à une illisibilité de la direction d'exploration de l'entreprise 312

b. Une contribution à la gouvernance de l'entreprise de service public, à travers l'identité reliée . 314

c. Un enrichissement du concept de mission..... 316

II. Limites de la recherche..... 317

a. Limites méthodologiques 317

b. Limites théoriques 318

III. Perspectives de recherche 319

c. Comment réintroduire l'entreprise de service public au sein du management public ?..... 319

d. Quelles conséquences de l'adoption d'une identité reliée par les entreprises de service public ? 320

L'adoption par les entreprises de service public d'une raison d'être pose la question fondamentale de la responsabilité de l'entreprise au-delà de la mission de service public qui lui est confiée par l'État.

L'entreprise de service public était jusqu'à présent appréhendée sous le prisme d'une hybridité entre État et marché, où l'organisation est traversée de deux logiques, publique et privée. Des recherches antérieures ont montré les contradictions internes à ces entreprises, considérées comme inhérentes à la tension qui oppose les valeurs héritées de l'administration à celles d'un acteur économique défendant une position concurrentielle.

Cependant, les fondements théoriques de l'entreprise de service public comme dispositif de création collective n'avait jusqu'à présent que peu fait l'objet de recherche. Dans nos travaux de thèse, nous avons étudié des dynamiques d'exploration portées par les entreprises de service public. Ce faisant, nous avons observé un décalage entre le cadre de gouvernance de l'entreprise de service public (caractérisé par le cahier des charges) et l'importance des dynamiques de requalification des enjeux de service public. Les réflexions portées sur les premières formulations de la raison d'être de l'entreprise La Poste indiquent en effet qu'il s'agit pour elle d'accompagner certaines mutations de la société pour préserver une cohésion sociale.

Le travail de recherche que nous venons de réaliser fait ressortir plusieurs résultats de recherche dont nous pouvons présenter une synthèse générale. Nous précisons de surcroît les limites et perspectives de nos travaux.

I. Principaux résultats de la thèse

a. La mise en lumière d'un manque de conceptualisation de l'entreprise de service public

L'introduction du concept de raison d'être dans la gouvernance de l'entreprise de service public nous a invité à investiguer la littérature sur le service public de manière inédite. Nous nous sommes demandé dans quelle mesure la mission de service public avait pu posséder une dimension idéale – en désignant des objets encore inconnus, qui appelaient la génération de nouveaux services – et une dimension responsable – en engageant l'entreprise dans des relations satisfaisantes envers ses parties et son environnement institutionnel.

Notre recherche sur les corpus théoriques et les cadres de gouvernance de l'entreprise de service public a montré que cette entreprise, au sens de dispositif de création collective (Hatchuel et Segrestin, 2007), n'avait pas fait l'objet de courants de recherche ni de constructions juridiques dédiés. Nous avons expliqué que le regard qui s'est posé sur l'entreprise de service public avait lui-même été façonné par une dichotomie qui oppose État et marché. D'une part, celle-ci a empêché la construction d'un cadre unificateur pour l'entreprise de service public. De l'autre, cette dichotomie – qui est notamment un fondement des théories économiques de la régulation – a produit un entérinement d'une gouvernance du service public basé sur l'exécution d'un cahier des charges. Or, l'assimilation du service public à un cahier des charges le prive d'une double dimension idéale et responsable : le service est déjà conçu (bien qu'il puisse faire l'objet d'optimisation et d'amélioration) et les relations aux parties ou l'environnement ne sont pas précisées (au-delà d'un respect des obligations juridiques et contractuelles envers l'État).

La mise en évidence d'une absence de théories portant sur l'entreprise de service public nous a poussé à comprendre et préciser les dynamiques à l'œuvre en son sein, qui ne pouvaient se résumer au respect d'un cahier des charges (qui renvoie à la conception de l'entreprise comme un *opérateur* de service public) ou au respect de principes légaux de l'exécution des services publics (qui assimile l'entreprise de service public à une extension de l'État). A travers notre recherche, nous avons offert une première compréhension des dynamiques de création collective qui sont à l'œuvre au sein des entreprises de service public : nous avons montré que les efforts d'innovation fournis par les acteurs de La Poste, notamment, permettent d'enrichir la représentation des missions de service public au cours du temps. On assiste à une expansion des objets et parties qui sont mentionnées au sein du contrat de plan qui lie l'entreprise à l'État : de nouveaux services peuvent faire leur apparition dans le contrat des missions de service public, ce qui atteste d'une dynamique de création collective.

Par ailleurs, la recherche-intervention que nous avons menée nous permet d'attester d'un besoin de pilotage de cette dynamique de création collective : elle est aujourd'hui masquée par une hybridité d'un type nouveau, qui oppose ce qui relève du service public à rendre – déjà connu et gouverné – à la poursuite de missions inconnues. Cette hybridité, ainsi que le foisonnement des initiatives qui sont le lieu de raisonnements de conception non-explicités produit alors une illisibilité des directions d'exploration de l'entreprise. De cette façon, apparaît un brouillage identitaire de l'entreprise de service public, qui peut expliquer l'apparition de nouvelles figures organisationnelles, telles que la Direction de l'Engagement Sociétal de La Poste, dont l'ambition est de requalifier le sens de l'action et les directions d'exploration suivies par les acteurs de l'entreprise.

Enfin, nous avons montré également qu'une exigence d'un « pour tous » qui accompagne les dynamiques d'exploration et qui est propre à l'entreprise de service public, avait en réalité suscité des raisonnements de conception spécifiques : les acteurs s'attachent à renouveler les modalités d'accessibilité aux services publics existants et investiguent des fractures sociales nouvellement apparues sur leurs territoires. Notons cependant que plusieurs auteurs avaient déjà pointé cette responsabilité particulière de l'entreprise de service. Les travaux de Vezinat (2017), par exemple, permettent déjà d'effectuer un lien entre la création de nouveaux outils bancaires, l'apparition de nouvelles exclusions bancaires, et la prise en charge de ces exclusions par la Poste. En 2007, Merlin-Brogniart avance une idée similaire : selon elle, une responsabilité naît de l'introduction d'innovation à grande échelle de la part d'une entreprise de service public en réseau, qui, de fait, offre ces innovations à certaines populations. L'entreprise de service public se doit alors de prendre en charges les « risques sociaux » qui naissent de l'introduction de nouveaux usages. On comprend alors que, selon l'auteur, on ne peut dissocier la capacité de l'entreprise de service public à se présenter comme un « catalyseur » des transformations sociales d'une part, de sa responsabilité à accompagner et instruire les conséquences de ces mutations, de l'autre. Par ailleurs, la thèse de Ngaha (2011) propose une première étude de l'articulation entre la mission de service public et les initiatives responsables « hors service public ». Son étude des démarches RSE chez France Télécom a déjà permis de mettre en évidence que certaines initiatives de l'entreprise s'appuient sur « l'esprit » du service public, tout en cherchant à améliorer la profitabilité de l'entreprise. Il existe ainsi une volonté de « renforcer le service public » à travers la RSE, qui se fait alors le lieu d'innovation. Cependant, l'analyse des dynamiques d'innovation qui sous-tendent un renforcement ou enrichissement de ce qui peut relever du service public, ainsi que les implications en termes de gouvernance, n'avaient pas encore fait l'objet d'une recherche à part entière.

Nous espérons ainsi que notre travail puisse permettre de formaliser la responsabilité qui peut être attribuée de façon implicite à l'entreprise de service public. Plus particulièrement, la dynamique nécessaire à l'exercice de cette responsabilité de régénération des enjeux de services publics n'est à ce jour pas protégée en droit. Elle suppose en effet des apprentissages dont la ligne de conduite ne peut être dictée de tout temps ; ceux-ci doivent être aiguillés de façon permanente, à mesure que les innovations façonnent de nouvelles sociétés. La raison d'être pourrait en ce sens constituer un socle statutaire pour l'entreprise de service public, en spécifiant

le rôle que peut jouer l'entreprise dans la conception du service public. La formulation d'engagements qui relèvent d'une identité reliée, notamment, permet d'asseoir la capacité de conception des services publics auprès de l'Etat.

b. Une contribution à la gouvernance de l'entreprise de service public, à travers l'identité reliée

A travers la représentation de la raison d'être de l'entreprise de service public, considérée comme une identité reliée aux transformations de la société, nous pouvons potentiellement poser les jalons d'un nouveau pilotage des apprentissages de l'entreprise de service public.

Un nouvel objet de coopération entre l'entreprise de service public et l'État

Premièrement, nous proposons que la représentation d'une raison d'être peut permettre de résoudre l'hybridité qui oppose service public connu et dynamique de régénération du service public. Si nous n'avons pas étudié de manière approfondie les interactions entre les dirigeants de l'entreprise de service public et les représentants de l'État, nous pouvons formuler l'hypothèse selon laquelle cette hybridité fait l'objet de tensions entre ces deux types d'acteurs : les dirigeants de l'entreprise, qui mènent les explorations, possèdent des connaissances sur de nouveaux enjeux de service public ; les représentants de l'État demeurent potentiellement fixés, cognitivement, sur une représentation du service public tel qu'il est aujourd'hui rendu. En effet, si le contrat atteste d'une génération de nouveaux services, il ne semble pas être le lieu de pilotage de ces innovations. En outre, le cas du numérique inclusif nous montre qu'il existe des phénomènes d'exploration spontanément conduits par La Poste et non à la demande de l'État.

Or, nous voyons qu'à travers la raison d'être statutaire, l'entreprise de service public peut se définir autrement que comme un opérateur de production lié à l'Etat. La raison d'être peut rendre visible ses stratégies d'apprentissage et la façon dont celles-ci peuvent contribuer à renouveler le service public et son cahier des charges. De cette façon, il peut être avancé que la raison d'être, au sens d'identité reliée aux transformations de la société, peut résoudre, du moins en partie, les tensions liées à cette hybridité connu/inconnu au cœur des relations entre les dirigeants de l'entreprise et les représentants de l'État.

Il s'avère que l'avantage potentiel de la définition d'une mission qui dépasse les obligations légales pour les entreprises de service public avait déjà été envisagé par Laousse (2018) : dans sa thèse, qui porte sur l'instauration d'un régime d'innovation intensive au sein de la SNCF, il avait déjà pointé l'opportunité pour l'entreprise de service public de se définir, à travers la raison d'être, une mission qu'il définit comme plus « générique » (p. 330) selon la grille de Levillain (2017). Elle présenterait l'intérêt de se référer, à l'inverse de la mission légale de service public qui serait, elle, plus restrictive, à un inconnu « complet » pour lequel les savoirs et les relations sont à concevoir. A travers notre recherche, nous pouvons préciser la forme que peut prendre cette mission « générique » dans le cas de l'entreprise de service public : si la mission

doit désigner des savoirs et les relations en expansion, elle doit le faire de façon à instruire et accompagner les transformations sociales, selon un modèle d'identité reliée.

Ainsi, la raison d'être invite à contrôler des stratégies d'exploration qui ne sont pas pilotables par le contrat de délégation de service public, ni par les principes de Rolland. Elle permet également de rendre compte des enjeux qui sont propres à l'entreprise, qui ne se posent qu'à elle, en raison du rôle singulier qu'elle joue dans l'accompagnement des transformations de la société. C'est en effet grâce à son potentiel, qui lui est propre, qu'elle est en position d'acquérir les connaissances nécessaires à l'instruction des questions d'intérêt public. Comme nous l'avons vu en Partie III, en participant aux apprentissages sur les questions d'ordre public qui naissent dans la société, l'entreprise est capable de qualifier de nouvelles interdépendances qui affectent la cohésion sociale. Son dispositif de création collective permet en effet de conduire les apprentissages nécessaires à la re-discussion des questions publiques au cours du temps.

Une nouvelle forme de « co-régulation » ?

De cette façon, au travers sa propre perspective, de l'héritage de certains actifs et connaissances qu'elle renouvelle dans le temps, l'entreprise de service public peut éclairer des questions d'ordre public que d'autres entreprises n'auraient pas pu formuler de la même manière. Or, il peut être avancé que cette capacité à apprendre sur les nouvelles questions d'ordre public et à instruire les parties avec les lesquelles elle est engagée, peut être l'objet même de sa responsabilité. Ainsi, l'entreprise de service public se doit de prendre des précautions dans la formulation de ses promesses : elle doit notamment s'engager à respecter des principes de transparence et de neutralité dans ses stratégies d'investigation.

La raison d'être offre des éléments pour fournir une représentation de la mission de service public, qui rompt avec celle d'un service constitutif de l'État, ou d'un bien productible par un opérateur économique qui serait remplaçable par un autre. La raison d'être reliée souligne la capacité à apprendre d'une entreprise sur ce qui peut constituer les enjeux de service public de demain. En ce sens, elle peut être le lieu précis d'exploration et re-discussion de ce qui fait service public. La raison d'être reliée ne peut cependant pas être le lieu de décision unilatérale du contenu de ce service public : les apprentissages de l'entreprise doivent en effet être soumis aux autres parties – État, associations – partenaires industriels, etc – qui constituent l'environnement de l'entreprise, et qui participent alors également à la gouvernance de cette entité.

Ces résultats permettent de discuter le rôle que peut endosser l'entreprise de service, comme un « co-régulateur » du privé et du public. La notion de co-régulation est notamment au cœur des travaux de Micheaux (2017). Sa thèse porte sur la Responsabilité Élargie du Producteur (REP), dans la prise en charge, en France, des déchets d'équipement électrique et électronique (DEEE). Elle y modélise la construction d'un dispositif de responsabilité collective, qui recouvre notamment le système d'agrément encadrant le partenariat entre l'État et les producteurs, ainsi que le rôle joué par l'éco-organisme Eco-système (aujourd'hui « ecosystem »). Un éco-organisme est une société de droit privé détenue par les producteurs et distributeurs pour prendre en

charge, dans le cadre de la Responsabilité élargie du producteur (REP), la fin de vie des équipements. Premièrement, Micheaux fait le constat d'un enrichissement « chemin faisant », des cahiers des charges qui lient producteur et régulateur. Les objets des cahiers des charges indiquent une générativité croissante, car ils incluent aujourd'hui des missions avec des objets d'innovation et de R&D, indices d'une création collective. Deuxièmement, elle atteste du rôle particulier joué par l'éco-organisme, qui soutient notamment l'innovation par la recherche collective de nouveaux modèles économiques (réemploi, métaux stratégiques, économie sociale et solidaire, etc.) ou de business models circulaires.

Micheaux propose une lecture du *common purpose* pour éclairer des logiques de responsabilisation d'un ensemble d'organisations qui collaborent entre elles. Le concept est mobilisé pour rendre compte d'une responsabilité collective, et non plus seulement individuelle, des organisations qui œuvrent au sein de la filière des DEEE. Pour Micheaux, le *common purpose* reflète alors « une ambition collective d'innover au-delà des simples indicateurs de performance », qui est elle-même couplée à une action collective « fondée sur la solidarité et la cohésion entre acteurs » (p. 337). Il nous semble que ce que nous appelons dans notre thèse « identité reliée » peut constituer une nouvelle forme de *purpose* à même de fonder une modalité de co-régulation à part entière. Elle peut potentiellement institutionnaliser la fonction d'instruction du législateur sur les nouveaux enjeux de service public ; sans s'octroyer un pouvoir de définition des nouvelles obligations, l'entreprise peut proposer des connaissances et des solutions (conçues ou à concevoir) qui pourront faire l'objet de politiques publiques futures. L'identité reliée, peut, comme l'envisage Micheaux, permettre ainsi de remettre la notion de responsabilité collective au cœur de l'action publique.

c. Un enrichissement du concept de mission

Pour étudier la mobilisation de la raison d'être par les entreprises de service public, il nous a fallu premièrement comprendre la nature des débats théoriques portant sur le concept de « raison d'être » ou de *purpose*. Nous avons vu que les dimensions qui lui avaient été assignées par Barnard et Selznick, notamment, avaient par la suite été délaissées par les sciences des organisations. A travers notre recherche, nous avons mis en évidence, dans la lignée de Bréchet et Desreumaux (2018), le besoin d'une réhabilitation d'un couplage des fonctions de coordination et de cohésion du *purpose* – ou du projet. Dans la continuité de Levillain (2017), nous avons démontré que la raison d'être permet un recouplage d'un rapport au futur et des questions de responsabilité.

Depuis les années 1990, certains papiers remobilisent les concepts de mission ou de *purpose*, pour exprimer le besoin pour les organisations de se projeter dans un avenir idéalisé. Toutefois, nous avons démontré à travers notre Chapitre préalable que les formes empiriques d'un couplage des deux dimensions demeuraient à être précisément décrites par la littérature. Nous avons caractérisé la forme que pouvait prendre ce *purpose* au sein des entreprises de service public.

A travers le modèle d'identité reliée, notamment, nous avons précisé les dimensions idéale et responsable que pouvait revêtir la raison d'être de l'entreprise de service public. Nous avons expliqué que l'ancrage de l'entreprise dans des mutations de la société suppose une dimension idéale du *purpose,* qui ne se traduit pas par la spécification précise de propriétés d'un futur souhaitable : il s'agit davantage de s'assurer que les apprentissages sont menés sur les répercussions potentielles des innovations à l'origine de ces mutations sur la cohésion sociale française. Également, dans le modèle de l'identité reliée, la dimension responsable de la mission ne réside pas dans la capacité de prendre en compte les enjeux qui sont aujourd'hui nommables par les parties prenantes de l'entreprise. Il s'agit plutôt de s'assurer que les explorations menées permettent de qualifier, auprès de ces parties, les questions publiques qui naissent des transformations sociales. L'entreprise de service public se rend alors responsable de partager ses stratégies d'apprentissages sur les nouvelles interdépendances sociales nées de mutations qu'elle est en mesure de qualifier.

II. Limites de la recherche

a. Limites méthodologiques

Nous n'avons ici que peu étudié les dynamiques de négociation entre l'entreprise de service public et les grandes parties qui sont intégrées à son cadre de gouvernance actuel, c'est-à-dire son régulateur, ou bien le législateur. Par exemple, une autre approche de la recherche aurait pu consister à retracer l'histoire des négociations autour des modifications du cahier des charges. Il nous est en conséquence difficile de préciser les modes de négociations à l'œuvre et les difficultés que ceux-ci représentent. A titre d'exemple, nous n'avons ici que peu d'informations sur l'influence du rôle politique ou partisan des représentants législatifs ou gouvernementaux, avec lesquels les dirigeants de l'entreprise doivent composer, sur la définition des obligations qui incombent à l'entreprise. Une perspective de recherche pourrait ainsi à l'avenir consister à investiguer cette problématique, en effectuant une série d'entretiens avec des responsables en charge des discussions autour de la conclusion des contrats de plan, au sein d'une entreprise de service public.

Par ailleurs, une autre approche de la recherche aurait pu consister à se demander ce que l'existence d'un concept de mission (au sens de raison d'être), à la naissance de l'entreprise de service public telle que La Poste, aurait pu faire naître comme explorations en son sein et que nous ne pouvons observer aujourd'hui dans son histoire. Est-ce que l'inscription, par exemple, dans les statuts des différentes entités qu'a endossé La Poste, dans leur régime de gouvernance, aurait inévitablement mené à l'instauration de dispositifs de création collective, ainsi qu'à des investigations plus systématiques des points de rupture du tissu social français ? La recherche que nous avons menée ne nous permet pas de répondre à cette question. Néanmoins, nous pouvons penser qu'il existe une raison pour laquelle le concept de raison d'être apparaît dans le champ juridique français à notre époque, et non pas à la fin du 19ème siècle : cette innovation

juridique traduit en effet, le besoin, face à des régimes d'innovation dont les cycles s'accélèrent, face à un environnement qui se complexifie, de s'assurer d'une protection des capacités de création collective au service du progrès social et des enjeux environnementaux (Hatchuel et Segrestin, 2012). Or, il peut être supposé que l'accélération des processus d'innovation a eu en effet pour conséquence l'apparition de nouveaux besoins de service public : ce sont bien ces innovations aujourd'hui frénétiques, qui, façonnant de manière continue les usages des sociétés concernées, créent, sans le vouloir, de nouvelles décohésions observables par les entreprises de service public. Ce phénomène de renouvellement des enjeux de service public, bancaires et financiers, est notamment mis en lumière par l'article de Vezinat (2017), qui montre, dans le cas de la Poste, un renouvellement des missions d'accessibilité bancaire croissant, au fur et à mesure que se complexifient les outils et les usagers financiers.

b. Limites théoriques

Une identité reliée des entreprises de service public *en réseau* ?

Ensuite, notre recherche a porté sur des entreprises possédant aujourd'hui un potentiel hérité de leur mission de service public originelle, qui s'est incarné dans des services en réseaux sur un territoire donné. Ce potentiel a permis aux entreprises étudiées – en particulier La Poste et GRTgaz – de fournir des connaissances inédites sur des enjeux de solidarité qui naissent des différentes transitions, numérique, démographique ou écologique. Il s'agit donc d'un type de potentiel qui n'est pas nécessairement détenu par toutes les entreprises de service public. La portée de nos résultats se limite donc potentiellement à des entreprises possédant des compétences du même ordre, qui leur permettent de produire des observations uniques des mutations de la société française. Pour savoir si l'identité reliée peut rendre compte de phénomènes d'exploration menés au sein d'autres organismes publics, il faudrait nous pencher plus précisément sur les dynamiques et les mécanismes de production de connaissances qui sont à l'œuvre au sein de ces entités. A titre d'exemple, le lien entre l'État et l'Urssaf fait l'objet de conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui déterminent les objectifs pluriannuels de la branche et les moyens qui lui sont accordés pour mettre en œuvre les actions définies. Peut-être existe-t-il des efforts de caractérisation des fractures sociales qui touchent les bénéficiaires de l'organisme : de telles dynamiques doivent encore être dévoilées.

Une identité reliée aux transformations sociales *françaises* ?

Enfin, notre recherche s'est limitée aujourd'hui au cadre français, c'est-à-dire, au cas des entreprises de service public françaises, et donc aux enjeux de cohésion sociale qu'elles observent sur le territoire français. Cependant, nombre d'entre elles exercent aujourd'hui des activités à l'étranger. La filiale RATP Dev, par exemple, qui a été créée pour encadrer les activités du groupe conduites en dehors du territoire parisien, notamment à l'étranger, compte aujourd'hui 16000 collaborateurs (sur environ 45000 au total pour l'EPIC RATP). Nous pouvons ainsi nous demander quelles sont les implications de l'adoption d'une raison d'être, sous la forme d'une identité reliée, pour les activités internationales de l'entreprise de service public. Quelles limites,

s'il y en a, faut-il donner à la société dont on s'engage à étudier les mutations ? Limiter géographiquement la mission a-t-elle un sens ? S'il nous semble que l'identité reliée ne s'arrête pas aux limites géographiques du territoire français, notre recherche ne permet pas d'offrir davantage d'éléments sur l'articulation entre les apprentissages menés par l'entreprise de service public sur le territoire français et les territoires étrangers qu'elle parcoure aujourd'hui.

III. Perspectives de recherche

D'un point de vue purement théorique, la discussion académique des travaux de cette thèse restent à être poursuivis : notamment, la question de la place de l'entreprise de service public au sein des études en management public demeure à être investiguée. D'un point de vue empirique, l'adoption de la raison d'être au sein des entreprises de service public est encore très récente : La Poste et GRTgaz ont officiellement adopté la leur en 2021. Il nous faudra ainsi suivre les effets de la définition d'une identité reliée : notamment, il sera intéressant d'étudier les nouveaux outils de pilotage et d'évaluation qui seront créés par les acteurs pour s'assurer d'une intégrité au regard de cette identité.

a. Comment réintroduire l'entreprise de service public au sein du management public ?

Nous pouvons toutefois nous demander de quelle façon ces recherches peuvent s'articuler avec le champ du management public. Notre approche se distingue des théories, déjà nombreuses, qui constituent des alternatives au paradigme du New Public Management (Chanut et al., 2018). Il peut être défendu, par exemple, que la mise en évidence des capacités de l'entreprise invite à spécifier *l'objet* des multiples relations mises en lumières par les travaux de la Nouvelle Gouvernance Publique. En effet, la représentation de l'entreprise comme vigie des nouvelles fractures sociales permet peut-être de porter une nouvelle focale sur les stratégies d'apprentissage des organisations publiques en général. Nous aurions alors vocation à discuter des formes de gouvernance plus précises qui peuvent naître de l'opposabilité d'une raison d'être de l'entreprise de service public, raison d'être qui correspondrait à une identité reliée.

Bien sûr, il n'est pas nouveau que l'entreprise puisse développer des activités prenant en charge des missions de service public (ou universel). Toutefois, l'entreprise a jusqu'ici été comprise comme un acteur privé comme les autres. Aussi, nous avons mis en évidence une responsabilité *particulière* de cette entreprise, qui tient aux *apprentissages* sur les nouvelles questions publiques. Or, cette dimension, au-delà d'une simple *production* d'un service public, implique sûrement une révision des cadres de coordination entre l'entreprise et les agents publics.

Le management public a mis en évidence un « Champ de tension » des agents publics entre des valeurs publiques d'un côté et des valeurs d'efficience (Chanut et al., 2015). Or, la question de

l'objet ferait apparaître une hybridité jusqu'ici masquée par les cadres existants, celle qui oppose le connu et l'inconnu, comme nous l'avons montré au Chapitre 5, c'est à dire l'exécution de service public déjà conçu et l'invention des futurs services publics. Nous pouvons nous demander quels seraient les implications du rôle que peut jouer l'entreprise de service public dans la conception des solutions qui peuvent faire l'objet des politiques publiques, conçues par des agents administratifs.

b. Quelles conséquences de l'adoption d'une identité reliée par les entreprises de service public ?

Nous avons mis en évidence qu'une limite de notre travail consistait en un manque d'analyse des relations aujourd'hui à l'œuvre entre les acteurs qui représentent l'entreprise de service public d'un côté, et les acteurs représentants de l'État, du corps législatif ou des instances de régulation économique. En conséquence, il peut être envisagé que pour compléter ce travail de thèse, une recherche axée autour des modes d'interaction des acteurs impliqués non plus seulement dans les efforts d'innovation de l'entreprise, mais dans la représentation de l'entreprise au niveau institutionnel, soit menée. Celle-ci nous permettrait de nommer plus précisément les lieux et les formes de discussion entre ces acteurs, et d'observer les effets concrets, en termes de changements de discours ou d'outils mobilisés, pour traiter de ce qui relève – ou de ce qui peut relever à l'avenir – d'une mission de service public.

Il pourrait être également important de continuer à observer, au sein des entreprises de service public elles-mêmes, les effets de l'adoption d'une raison d'être formelle ou bien du statut d'entreprise à mission. Il serait en effet opportun de regarder la formulation des engagements pris par chaque entreprise et d'observer dans quelle mesure les promesses traduisent une identité reliée. Dans le cas où les promesses reflètent une identité reliée, il serait aussi nécessaire de s'intéresser à la façon dont les engagements vont être mobilisés par les salariés de l'entreprise : comment, à leur niveau, cette identité spécifique peut concrètement transformer l'activité et le management de l'entreprise ? Quelles sont les significations que prennent les termes de la raison d'être à l'échelle de leurs métiers, dans leur contexte et face aux transformations en cours et à venir ? Quels outils peuvent être mis en place pour leur assurer le maintien d'une intégrité au regard de cette raison d'être ? Nous pouvons aussi nous demander, si ces entreprises adoptent des statuts d'entreprise à mission, quel rôle peut jouer le comité de mission. Quelles expertises seront mobilisées par l'entreprise pour attester d'une intégrité de l'entreprise au regard de son identité reliée ?

Bibliographie

Abélès, Marc. 1999. « Pour une exploration des sémantiques institutionnelles ». Ethnologie française 29 (4): 501-11.

Adler, Paul S., et Charles Heckscher. 2018. « Collaboration as an organization design for shared purpose ». In Toward Permeable Boundaries of Organizations? Emerald Publishing Limited.

Aharoni, Yair. 1981. « Performance evaluation of state-owned enterprises: A process perspective ». Management science 27 (11): 1340-47.

Albert, Stuart, et David A. Whetten. 1985. « Organizational identity. » Research in organizational behavior.

Amouroux, Didier. 2004. Histoire des caisses d'épargne en Languedoc-Roussillon, De 1826 à nos jours. Toulouse: Éditions Privat.

Andrews, Rhys, et Tom Entwistle. 2013. « Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce ». Public Management Review 15 (2): 246-64.

Ashforth, Blake E., et Fred A. Mael. 1996. « Oranizational Identity and Strategy as a Context for the Individual ». Advances in strategic management 13: 19-64.

Ashforth, Blake E., et Peter H. Reingen. 2014. « Functions of dysfunction: Managing the dynamics of an organizational duality in a natural food cooperative ». Administrative Science Quarterly 59 (3): 474-516.

Atten, Michel. 1991. « Aux origines de la crise du téléphone français. L'ébauche manquée d'une politique technique de l'Etat ». Réseaux. Communication-Technologie-Société 9 (49): 11-25.

Autissier, David, Daniel Bretonès, Emery Jacquillat, Didier G. Martin, et Thierry Sibieude. 2020. Entreprises à mission et raison d'être. Changer l'entreprise pour un monde plus durable. Stratégie d'entreprise. Paris: Dunod. https://www.cairn.info/entreprises-a-mission-et-raison-d-etre--9782100810840.htm.

Banerjee, Abhijit V. 1997. « A theory of misgovernance ». The Quarterly journal of economics 112 (4): 1289-1332.

Barbier de La Serre, René. 2003. « L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques ». Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Barnard, Chester I. 1938. The functions of the executives. Harvard University Press.

Barreau, Jocelyne. 1995. La réforme des PTT: quel avenir pour le service public? La Découverte.

Barreau, Jocelyne, et Jean-Yves Ménard. 1993. « Les grands prestataires de services publics français et la gestion de personnels sous statuts: convergences ou divergences? » Politiques et management public 11 (3): 149-61.

Battilana, Julie, Marya Besharov, et Bjoern Mitzinneck. 2017. « On hybrids and hybrid organizing: A review and roadmap for future research ». The SAGE handbook of organizational institutionalism 2: 133-69.

Battilana, Julie, et Silvia Dorado. 2010. « Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations ». Academy of management Journal 53 (6): 1419-40.

Battilana, Julie, et Matthew Lee. 2014. « Advancing research on hybrid organizing–Insights from the study of social enterprises ». Academy of Management Annals 8 (1): 397-441.

Bauby, Pierre. 1997. « Services publics: des modèles nationaux à une conception européenne ». Politiques et management public 15 (3): 107-22.

———. 1998. « Service public : de la tutelle à la régulation ». Flux 14 (31): 25-34. https://doi.org/10.3406/flux.1998.1219.

Bauby, Pierre, et Françoise Castex. 2013. « Les valeurs du service public en France et en Europe ». Notes de la fondation Jean Jaurès, no 5.

Benzoni, Laurent. 1999. « La pérennité des financements ». La Revue de la CFDT, no 20: 19-26.

Benzoni, Laurent, et Michel Rogy. 1993. « La réglementation des réseaux en Europe-Une doctrine à la recherche de ses fondements économiques ». Revue d'économie industrielle 63 (1): 261-71.

Berthereau, Daniel. 2005. « L'expertise de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1948-1976) ». Paris 4.

Berzonsky, Michael D. 1988. « Self-theorists, identity status, and social cognition ». In Self, ego, and identity, 243-62. Springer.

Besharov, Marya L., et Shelley L. Brickson. 2016. « Organizational identity and institutional forces ». The Oxford Handbook of Organizational Identity, Oxford University Press, New York, 396-414.

Besharov, Marya L., et Rakesh Khurana. 2015. Leading amidst competing technical and institutional demands: Revisiting Selznick's conception of leadership. Emerald Group Publishing Limited.

Besharov, Marya L., et Wendy K. Smith. 2014. « Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications ». Academy of management review 39 (3): 364-81.

Bezançon, Xavier. 2005. « Histoire du droit concessionnaire en France ». Entreprises et histoire, no 1: 24-54.

Bezes, Philippe, et Gilles Jeannot. 2019. « Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion ». In En finir avec le New Public Management. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

Bigelow, John. 1992. « Developing Managerial Wisdom ». Journal of Management Inquiry 1 (2): 143-53. https://doi.org/10.1177/105649269212008.

Biggart, Nicole Woolsey. 1977. « The creative-destructive process of organizational change: The case of the post office ». Administrative Science Quarterly, 410-26.

Binder, Amy. 2007. « For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics ». Theory and society 36 (6): 547-71.

Birkinshaw, Julian, Mark P. Healey, Roy Suddaby, et Klaus Weber. 2014. « Debating the future of management research ». Journal of Management Studies 51 (1): 38-55.

Blasi, Augusto. 1988. « Identity and the development of the self ». In Self, ego, and identity, 226-42. Springer.

Bolgert, Jean. 1918. « LE CHÈQUE POSTAL FRANÇAIS ». Revue d'économie politique 32: 505-20.

Borsenberger, Claire, Helmuth Cremer, Philippe De Donder, Denis Joram, et Bernard Roy. 2010. « 14. Funding the cost of universal service in a liberalized postal sector ». Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector, 220.

Bouckaert, Geert, et John Halligan. 2007. Managing performance: International comparisons. Routledge.

Boukamel, Owen, et Yves Emery. 2018. « Les freins culturels à l'innovation dans l'administration publique: Spécificités helvétiques ». Gestion et management public 6 (2): 25-43.

Boussard, Valérie, Emmanuel Martin, et Nadège Vezinat. 2015. « Modernisation des entreprises publiques ». Lectures, Publications reçues.

Brechet, Jean-Pierre, et Alain Desreumaux. 1998. « Le thème de la valeur en sciences de gestion: représentations et paradoxes ». Actes des XIVèmes Journées nationales des IAE, 27-526.

Breuil, Lise, et Michel Nakhla. 2005. « Concilier efficacité et service public dans les concessions de service d'eau et d'assainissement dans un environnement institutionnel incertain ». Revue d'économie industrielle 111 (1): 9-27.

Brown, Andrew D., et Ken Starkey. 2000. « Organizational identity and learning: A psychodynamic perspective ». Academy of management review 25 (1): 102-20.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby, et Laura Bloomberg. 2014. « Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management ». Public Administration Review 74 (4): 445-56. https://doi.org/10.1111/puar.12238.

Buchanan, James M., et Gordon Tullock. 1962. « The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy ». Ann Arbor: University of Michigan Press 13.

Camous, Bruno. 2020. « La mise en place de systèmes de contrôle de gestion en réponse à la complexité institutionnelle: le cas de la régie des eaux de la Métropole de Montpellier ». SupAgro Montpellier.

Campbell, Andrew, et Kiran Tawadey. 1990. MIssion and Business Philosophy. Management Readers. Oxford.

Capron, Michel. 2020. « Objet social de l'entreprise ». Entreprise & société 2019 (5): 63-84.

Carré de Malberg, Raymond. 1921. Contribution à la théorie générale de l'État. Paris: Sirey.

Cazals, Catherine, Marc De Rycke, Jean-Pierre Florens, et Séverine Rouzaud. 1997. « Scale economies and natural monopoly in the postal delivery: comparison between parametric and non parametric specifications ». In Managing Change in the Postal and Delivery Industries, 65-80. Springer.

Chanut, Véronique, Hervé Chomienne, et Céline Desmarais. 2015. « Pratiques valorielles et management public ». Revue internationale des sciences administratives 81 (2): 235-42.

Chanut, Véronique, Madina Rival, Anne-Sophie Lallemand, Hongxia Peng, et Corinne Rochette. 2018. « Le management public en idées: un champ en construction? » Management international/International Management/Gestiòn Internacional 22 (3): 107-20.

Chapel, Vincent. 1997. « La croissance par l'innovation intensive : de la dynamique d'apprentissage à la révélation d'un modèle industriel le cas tefal ». Paris, France: Ecole des Mines de Paris.

Charue-Duboc, Florence, et Nathalie Raulet-Croset. 2014. « Confrontation de logiques institutionnelles et dynamique des routines organisationnelles ». Revue française de gestion, no 3: 29-44.

Château-Terrisse, Pascale. 2012. « Le dispositif de gestion des organisations hybrides, régulateur de logiques institutionnelles hétérogènes? Le cas du capital-risque solidaire ». Management Avenir, no 4: 145-67.

Chevallier, Jacques. 1984. « L'avenir de la Poste: rapport au ministre des Postes et telecommunications et de la telediffusion ».

———. 2007. « Les nouvelles frontières du service public ». Regards croisés sur l'économie 2 (2): 14-24.

Christiansen, Lærke Højgaard, et Michael Lounsbury. 2013. « Strange brew: Bridging logics via institutional bricolage and the reconstitution of organizational identity ». In Institutional logics in action, part B. Emerald Group Publishing Limited.

Clarkson, Max BE. 1995. « The management of stakeholder relationships in totalitarian and democratic societies ». In Proceedings of the International Association for Business and Society, 6:427-38.

Cohen, Élie, et Claude Henry. 1997. Service public, secteur public. Vol. 3. La Documentation Française.

Collins, James C., et Jerry I. Porras. 1996. « Building your company's vision ». Harvard business review 74 (5): 65-.

Colon, Marine, et Laetitia Guérin-Schneider. 2015. « Réforme de Nouveau Management Public et création de valeurs publiques: des processus compatibles ? Une exploration empirique dans le service public de l'eau ». Revue Internationale des Sciences Administratives 81 (2): 279.

Comandini, Vincenzo Visco, et Claudio Lettieri. 2001. « Comparing postal and telecommunication networks: similarities and differences ». Journal of Network Industries, no 2: 163-206.

Commons, John R. 1934. Institutional Economics. New York: The Macmillan Co.

Conseil d'Etat. 2018. « Etablissements publics industriels et commerciaux ». site internet du Conseil d'Etat.

Cremer, Helmuth, André Grimaud, et Jean-Jacques Laffont. 2004. « Le coût du service universel dans le secteur postal ». Economie Postale: les Fondements, 398-421.

Cremer, Helmuth, Bernard Roy, Joëlle Toledano, et Étienne De Villemeur. 2004. « Worksharing, Pricing and Competition in the Postal Market ».

Crosby, Barbara C., Paul 't Hart, et Jacob Torfing. 2017. « Public value creation through collaborative innovation ». Public Management Review 19 (5): 655-69.

Cyert, Richard M., et James G. March. 1963. A behavioral theory of the firm. Vol. 2. Englewood Cliffs, NJ.

Dardot, Pierre, et Christian Laval. 2020. La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale. La découverte.

D'Aunno, T., R. I. Sutton, et R. H. Price. 1991. « Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A Study of Drug Abuse Treatment Units. » Academy of Management Journal 34 (3): 636-61. https://doi.org/10.2307/256409.

De La Burgade, Emmanuel. 2009. « Industrie de service et logiques d'innovation: un modèle de conception collective et étagée. L'exemple de la poste ». École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

De Vries, Hanna, Victor Bekkers, et Lars Tummers. 2016. « Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda ». Public administration 94 (1): 146-66.

De Vries, Michiel, et Juraj Nemec. 2013. « Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths ». International Journal of Public Sector Management.

Debène, Marc, et Olivier Raymundie. 1996. « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? » In , 183-91.

Delion, André G. 2007. « De l'Etat tuteur à l'Etat actionnaire ». Revue française d'administration publique, no 4: 537-72.

Denoix de Saint Marc, Renaud. 1996. « Le service public. Rapport au Premier Ministre ». Paris.

Desreumaux, Alain. 2017. « Philip Selznick – l'Organisation comme Institution ». In Les Grands Auteurs en Management, édité par Sandra Charreire Petit et Isabelle Huault, 3e édition. Caen: Éditions EMS management & société.

Desreumaux, Alain, et Jean-Pierre Bréchet. 2018. Repenser l'entreprise: une théorie de l'entreprise fondée sur le Projet. Presses Universitaires du Septentrion Villeneuve D'Ascq.

Didry, Claude, et Arnaud Mias. 2005. Le moment Delors: les syndicats au coeur de l'Europe sociale. Peter Lang.

DiLorenzo, Thomas J. 1996. « The Myth of Natural Monopoly ». The Review of Austrian Economics 9 (2): 43-58. https://doi.org/10.1007/BF01103329.

DiMaggio, Paul J., et Walter W. Powell. 1983. « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields ». American sociological review, 147-60.

Donaldson, Thomas, et Lee E. Preston. 1995. « The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications ». Academy of management Review 20 (1): 65-91.

Donier, Virginie. 2006a. « I. Le principe d'égalité dans l'action sociale des collectivités territoriales ». Annuaire des Collectivités Locales 26 (1): 639-47.

———. 2006b. « Les lois du service public : entre tradition et modernité ». Revue française de Droit administratif, 1219.

Downe, James, Jean Hartley, et Lyndsay Rashman. 2004. « Evaluating the extent of inter-organizational learning and change in local authorities through the English Beacon Council Scheme ». Public Management Review 6 (4): 531-54.

Dreyfus, Albert. 1896. « Etude juridique de la Concession de travaux publics ». Paris: Faculté de Droit de Paris.

Duguit, Léon. 1928. Traité de droit constitutionnel - Troisième édition. Paris: De Boccard.

Dumez, Hervé. 2016. Méthodologie de la recherche qualitative: Les questions clés de la démarche compréhensive. Vuibert.

Dunleavy, Patrick. 1985. « Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model ». British Journal of Political Science 15 (3): 299-328.

———. 1995. « Policy disasters: explaining the UK's record ». Public Policy and Administration 10 (2): 52-70.

Dunleavy, Patrick, et Leandro Carrera. 2013. Growing the productivity of government services. Edward Elgar Publishing.

Durkheim, Emile. 1893. De la division du travail social. Paris: Presses Universitaires de France.

Dutton, Jane E., et Janet M. Dukerich. 1991. « Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation ». Academy of management journal 34 (3): 517-54.

Ebrahim, Alnoor, Julie Battilana, et Johanna Mair. 2014. « The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations ». Research in organizational behavior 34: 81-100.

Evan, William M., et R. Edward Freeman. 1988. A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism.

Fayol, Henri. 1921. L'incapacité industrielle de l'Etat: les P.T.T. Centre d'Etudes Administratives. Paris: Dunod.

Foucault, Michel. 1978. Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979). Édité par François Ewald, Alessandro Fontana, et Michel Senellart. Hautes études. Paris: EHESS, Gallimard, Seuil.

Freeman, R. Edward, et David L. Reed. 1983. « Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance ». California management review 25 (3): 88-106.

Freeman, R. Edward, Andrew C. Wicks, et Bidhan Parmar. 2004. « Stakeholder Theory and “The Corporate Objective Revisited” ». Organization Science 15 (3): 364-69. https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0066.

Friedland, Roger, et Robert R. Alford. 1991. « Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In ». In The new institutionalism in organizational analysis. W. W. Powell, & P. DiMaggio (Eds.), 232-63. Chicago: University of Chicago Press.

Fustier, Frédéric, Lionel Janin, et Sahly Racha. 2014. « Net Cost Calculation: A Practical Example concerning La Poste and its territorial presence obligation ». In The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age, Crew M.A. and Brennan T.J., 348. Edward Elgar Publishing.

Gadrey, Jean, Edwige Ghillebaert, et Faïz Gallouj. 1997. « Analyser les prestations de cohésion sociale" hors cadre" des services publics et leur coût: le cas des relations de guichet à La Poste ». Politiques et management public 15 (4): 119-44.

Gadrey, Jean, Edwige Ghillebaert, Faïz Gallouj, et Delphine Duplaa. 1998. « Formes et coûts de la production de cohésion sociale dans les relations de service public : le cas des guichets à la Poste ». Lien social et Politiques, no 40: 75. https://doi.org/10.7202/005110ar.

Gallet, Catherine. 1998. « Service universel, concurrence et réglementation dans les services postaux européen ». Marne-la-vallée, ENPC.

Ghoshal, Sumantra, et Christopher A. Bartlett. 1994. « Linking organizational context and managerial action: The dimensions of quality of management ». Strategic management journal 15 (S2): 91-112.

Gioia, Dennis A., Shubha D. Patvardhan, Aimee L. Hamilton, et Kevin G. Corley. 2013. « Organizational identity formation and change ». Academy of Management Annals 7 (1): 123-93.

Gioia, Dennis A., Kristin N. Price, Aimee L. Hamilton, et James B. Thomas. 2010. « Forging an identity: An insider-outsider study of processes involved in the formation of organizational identity ». Administrative science quarterly 55 (1): 1-46.

Gioia, Dennis A., et James B. Thomas. 1996. « Identity, image, and issue interpretation: Sensemaking during strategic change in academia ». Administrative science quarterly, 370-403.

Girin, Jacques. 1995. « Les agencements organisationnels ». In Des savoirs en action, Contributions de la recherche en gestion, F. Charue-Duboc et al., 233-79. Logiques de gestion. L’Harmattan.

Glynn, Mary Ann. 2008. « Beyond constraint: How institutions enable identities ». The Sage handbook of organizational institutionalism 41: 3-430.

———. 2017. « Theorizing the identity-institution relationship: Considering identity as antecedent to, consequence of, and mechanism for, processes of institutional change ». The Sage handbook of organizational institutionalism, 243-58.

Greenwood, Royston, et Christopher R. Hinings. 1996. « Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism ». Academy of management review 21 (4): 1022-54.

Greenwood, Royston, Mia Raynard, Farah Kodeih, Evelyn R. Micelotta, et Michael Lounsbury. 2011. « Institutional complexity and organizational responses ». Academy of Management annals 5 (1): 317-71.

Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß, et Marie-Soleil Tremblay. 2015. « Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives ». International Journal of Public Sector Management.

Gruber, Annie. 2021. « Tutelle administrative ». [en ligne], 2021. https://www.universalis.fr/encyclopedie/tutelle-administrative/.

Guenoun, Marcel, et Nicolas Matyjasik. 2019. « La de l'histoire du NPM ? » In En finir avec le New Public Management, N. Matyjasik et M. Guenoun. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

Guglielmi, Gilles J. 1994. Introduction au droit des services publics. LGDJ.

Hadjiiski, Magdaléna. 2019. « Le rôle des institutions internationales dans la diffusion du New Public Management ». In En finir avec le New Public Management. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

Hart, Oliver. 2003. « Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships ». The economic journal 113 (486): C69-76.

Hartley, Jean. 2005. « Innovation in governance and public services: Past and present ». Public money and management 25 (1): 27-34.

Hartley, Jean, Eva Sørensen, et Jacob Torfing. 2013. « Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship ». Public administration review 73 (6): 821-30.

Hatchuel, Armand. 2002. « Towards Design Theory and Expandable Rationality : The Unfinished Program of Herbert Simon. » Journal of Management and Governance, 12.

Hatchuel, Armand, Muriel Jougleux, et Frédérique Pallez. 1990. « Modernité publique : les enjeux de la création de produits ». Politiques et Management Public 8 (4): 25-45. https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2962.

Hatchuel, Armand, Pascal Le Masson, Yoram Reich, et Eswaran Subrahmanian. 2018. « Design theory: a foundation of a new paradigm for design science and engineering ». Research in Engineering Design 29 (1): 5-21.

Hatchuel, Armand, Pascal Le Masson, et Benoît Weil. 2002. « De la gestion des connaissances aux organisations orientées conception ». Revue internationale des sciences sociales, no 1: 29-42.

Hatchuel, Armand, et Blanche Segrestin. 2007. « La société contre l'entreprise? Vers une norme d'entreprise à progrès collectif ». Droit et société, no 1: 27-40.

Hauriou, Maurice. 1893. Précis de Droit Administratif contenant le droit public et le droit administratif. L. Larose & Forcel.

———. 1899. La gestion administrative : étude théorique de droit administratif. Larose et Forcel. Paris.

———. 1921. Précis de Droit Administratif et de Droit Public - Dixième édition. Larose&Forcel. Paris.

———. 1933. Précis de droit administratif et de droit public - Douxième édition. Paris: Larose & Forcel.

Hayek, Friedrich August. 2011. The constitution of liberty. University of Chicago Press.

Heimer, Carol A. 1999. « Competing institutions: Law, medicine, and family in neonatal intensive care ». Law and Society Review, 17-66.

Henderson, Rebecca, et Eric Van den Steen. 2015. « Why do firms have" purpose"? The firm's role as a carrier of identity and reputation ». American Economic Review 105 (5): 326-30.

Heurgon, Édith. 2007. « Territoires et Prospective de la RATP et La Poste en miroir ». In , 11.

Hood, Christopher. 1991. « A Public Management for All Seasons? » Public Administration 69 (1): 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Jay, Jason. 2013. « Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations ». Academy of management journal 56 (1): 137-59.

Jeon, Doh-Shin, Jean-Jacques Laffont, et Jean Tirole. 2004. « On the" receiver-pays" principle ». RAND Journal of Economics, 85-110.

Jørgensen, Torben Beck, et Barry Bozeman. 2007. « Public values: An inventory ». Administration & society 39 (3): 354-81.

Kahn, Alfred Edward. 1988. The economics of regulation: principles and institutions. Vol. 1. MIT press.

Kattel, Rainer, Aleksandrs Cepilovs, Wolfgang Drechsler, Veiko Lember, et Piret Tõnurist. 2014. « Can We Measure Public Sector Innovation? A Literature Review. LIPSE Project Working Papers (No. 2) ». Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Klasse, Max. 2013. « The Impact of Altmark: The European Commission Case Law Responses ». In Financing Services of General Economic Interest, édité par Erika Szyszczak et Johan Willem van de Gronden, 35-51. The Hague, The Netherlands: T. M. C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-906-1_2.

Klenk, Tanja, et Renate Reiter. 2019. Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services. SAGE Publications Sage UK: London, England.

Kodeih, Farah, et Royston Greenwood. 2014. « Responding to institutional complexity: The role of identity ». Organization Studies 35 (1): 7-39.

Kraatz, Matthew S., et Emily S. Block. 2008. « Organizational implications of institutional pluralism ». The Sage handbook of organizational institutionalism 840: 243-75.

Kraatz, Matthew S., et Ricardo Flores. 2015. « Reinfusing values ». In Institutions and ideals: Philip Selznick's legacy for organizational studies. Emerald Group Publishing Limited.

Laffont, Jean-Jacques, et Jean Tirole. 2004. « Préface ». In Economie postale: les fondements, Toledano J., 422. Paris: Economica.

Langlois, Olivia. 2015. Contribution à l'histoire du service public postal: de la Révolution au tournant libéral du second Empire. PIE-Peter Lang SA, Éditions Scientifiques Internationales.

Laousse, Dominique. 2018. « L'institutionnalisation de l'innovation intensive dans les transports publics. Industrialiser, métaboliser et gouverner l'innovation ». Gestion et management, Mines ParisTech - PSL University.

Larcher, Gérard. 1999. « Principales évolutions de la Poste et du secteur postal de novembre 1997 à juin 1999 ». Commission des affaires économiques du Sénat.

Larcher, Par M Gérard. 2003. « La Poste : le temps de la dernière chance ». Rapport d'information 344. Sénat.

Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2018. Sociologie de l'action publique-2e éd. Armand Colin.

Laufer, Romain. 1985. « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes ». Politiques et management public 3 (1): 25-48. https://doi.org/10.3406/pomap.1985.1815.

Le Jan, Morgane. 2016. « Le service public postal face au droit de l'Union européenne : histoire d'un compromis (1957-2012) ». Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas.

Le Masson, Pascal, Benoît Weil, et Armand Hatchuel. 2006a. Les processus d'innovation: Conception innovante et croissance des entreprises. Lavoisier Paris.

———. 2006b. Les processus d'innovation: Conception innovante et croissance des entreprises. Lavoisier Paris.

Lecouturier, Yves. 2005. « Histoire de la poste: Sous la direction de Muriel Le Roux, Histoire de la Poste, de l'administration à l'entreprise ». In Annales de Normandie, 55:189-92. Persée-Portail des revues scientifiques en SHS.

Lee, Min-Dong Paul, et Michael Lounsbury. 2015. « Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste ». Organization Science 26 (3): 847-66.

Lefebvre, Georges. 2011. « Le Groupe La Poste à la recherche d'une performance globale ». In Annales des Mines-Realites industrielles, 93-98. Eska.

Leroux, Muriel. 2002. « Introduction ». In Histoire de la Poste, de l'Administration à l'Entreprise. Paris: Rue d'Ulm, Presses de l'Ecole normale supérieure.

Leroux, Muriel, et Benoit Oger. 1999. « Aux origines du budget annexe des PTT ». Journée d'études du 10 septembre 1999 : La direction du Budget, entre doctrines et réalités, 1919-1944.

Levillain, Kevin. 2015. « Les entreprises à mission: Formes, modèle et implications d'un engagement collectif ». Gestion et management, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

———. 2017. « Les entreprises à mission ». Un modèle de gouvernance pour l'innovation, Paris, Vuibert.

Levillain, Kevin, et Blanche Segestrin. 2019. « On Inventing the Purpose-Driven Enterprise ». Valuation Studies 6 (1): 87-93. https://doi.org/10.3384/VS.2001-5992.196187.

Mair, Johanna, Judith Mayer, et Eva Lutz. 2015. « Navigating institutional plurality: Organizational governance in hybrid organizations ». Organization studies 36 (6): 713-39.

March, James G. 1962. « The Business Firm as a Political Coalition ». The Journal of Politics 24 (4): 662-78. https://doi.org/10.2307/2128040.

March, James G., et Robert I. Sutton. 1997. « Crossroads—organizational performance as a dependent variable ». Organization science 8 (6): 698-706.

Margairaz, Dominique. 2005. « L'invention du «service public»: entre «changement matériel» et «contrainte de nommer» ». Revue dhistoire moderne contemporaine, no 3: 10-32.

Margairaz, Michel, et Olivier Dard. 2005. « Le service public, l'économie, la République (1780-1960) ». Revue dhistoire moderne contemporaine, no 3: 5-9.

Margolis, Sheila L., et Carol D. Hansen. 2002. « A model for organizational identity: Exploring the path to sustainability during change ». Human Resource Development Review 1 (3): 277-303.

Ménard, Claude, et Stéphane Saussier. 2003. Régulation des services publics en réseau. Bruxelles: De Boeck.

Merlin-Brogniart, Céline. 2007. « Compétitivité, innovation et services publics marchands ». Innovations 25 (1): 205. https://doi.org/10.3917/inno.025.0205.

Merrien, François-Xavier. 1999. « La nouvelle gestion publique: un concept mythique ». Lien social et Politiques, no 41: 95-103.

Meyer, Renate E., et Gerhard Hammerschmid. 2006. « Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria ». American Behavioral Scientist 49 (7): 1000-1014.

Meyer, Renate, et Gerhard Hammerschmid. 2006. « Public management reform: An identity project ». Public policy and administration 21 (1): 99-115.

Micheaux, Helen. 2017. « Le retour du commun au cœur de l'action collective : le cas de la Responsabilité Élargie du Producteur comme processus de responsabilisation et de co-régulation ». Economies et finances, Université Paris sciences et lettres.

Millard, Eric. 1995. Famille et droit public. Editeurs juridiques associés (EJA)-LGDJ.

Millet, Marc. 2006. « La Banque (postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché ». Revue française d'administration publique 6 (119): 427-38.

Moore, Mark H. 1995. Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.

———. 2003. « The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan ». Available at SSRN 402880.

Musso, Pierre. 1994. « Aux origines de « l'autonomie » des télécommunications françaises, la loi de 1923 ». Réseaux 12 (66): 99-117. https://doi.org/10.3406/reso.1994.2544.

Nakhla, Michel. 2017. « La conception d'une régulation par lignées génériques d'instruments-L'exemple de la gestion des services d'eau en France ». Revue française de gestion 43 (263): 51-69.

Navis, Chad, et Mary Ann Glynn. 2010. « How new market categories emerge: Temporal dynamics of legitimacy, identity, and entrepreneurship in satellite radio, 1990–2005 ». Administrative Science Quarterly 55 (3): 439-71.

Ngaha, Angélique. 2012. « RSE et Service Public : quelle(s) articulation(s) ? Le cas de l'entreprise France Télécom ». Politiques et management public 29 (4): 651-69. https://doi.org/10.3166/pmp.29.651-669.

Nicinski, Sophie. 2008. « La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en société ». Revue française de Droit administratif, 35.

Notat, Nicole, et Jean-Dominique Sénard. 2018. « L'entreprise, objet d'intérêt collectif. Rapport aux Ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Economie et des Finances, du Travail. »

Ocasio, William. 1997. « Towards an attention-based view of the firm ». Strategic management journal 18 (S1): 187-206.

O'Connor, Ellen S. 2011. Creating New Knowledge in Management, Appropriating the Field's Lost Foundations. Stanford University Press.

O'flynn, Janine. 2007. « From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications ». Australian journal of public administration 66 (3): 353-66.

Oger, Benoît. 2000. « Les mutations de La Poste de 1792 à 1990, entre ruptures et continuités ». FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires 16 (42): 7-21.

Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance? 1. Taylor & Francis.

———. 2010. Delivering public services: time for a new theory? Taylor & Francis.

Osborne, Stephen P., et Louise Brown. 2011. « Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? » Public administration 89 (4): 1335-50.

———. 2013. Handbook of innovation in public services. Edward Elgar Publishing.

Pache, Anne-Claire, et Filipe Santos. 2010. « When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands ». Academy of management review 35 (3): 455-76.

———. 2013. « Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics ». Academy of management journal 56 (4): 972-1001.

Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker, et Rick Wilson. 1981. « Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations ». Policy studies journal 9 (7): 1001-11.

Parlement européen, et François-Xavier Camenen. 1996. « Entreprises publiques et services publics économiques dans l'Union Européenne. Série Economie W - 21 ». 2 (2) : 191.

Peraldi-Leneuf, F. 1998. « Le consommateur-citoyen et la mutation des obligations de service public ». In Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché, Tome 2, R. Kovar et D. Simon. La Documentation française.

Perrot, Anne. 2007. « La sous-traitance du service public au secteur privé: Entretien sur la délégation de service public », Regards croisés sur l'économie

Pestoff, Victor, et Taco Brandsen. 2013. Co-production: the third sector and the delivery of public services. Routledge.

Phillips, Nelson, Thomas B. Lawrence, et Cynthia Hardy. 2004. « Discourse and institutions ». Academy of management review 29 (4): 635-52.

Pigou, Arthur. 1920. The economics of welfare. Macmillan&Co. Londres: Routledge.

Pollitt, Christopher, et Geert Bouckaert. 2017. Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity. Oxford university press.

Posner, Donald. 1974. Watteau mélancolique: la formation d'un mythe. F. de Nobele.

Posner, Rebecca. 1969. Introduction aux études de linguistique romane, avec considération spéciale de la linguistique française."Linguistique Appliquée", III. JSTOR.

Pouillaude, Hugo-Bernard. 2011. « Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative ». Paris 2.

Raimbault, Philippe. 2005. Petite histoire d'une appropriation du droit par les citoyens: la subjectivation des" lois du service public". Presses de l'Université des sciences sociales.

Rao, Hayagreeva, Philippe Monin, et Rodolphe Durand. 2003. « Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy ». American Journal of Sociology 108 (4): 795-843. https://doi.org/10.1086/367917.

Ravasi, Davide, et Nelson Phillips. 2011. « Strategies of alignment: Organizational identity management and strategic change at Bang & Olufsen ». Strategic Organization 9 (2): 103-35.

Reger, Rhonda K, Loren T Gustafson, Samuel M Demarie, et John V Mullane. 1994. « Reframing the Organization: Why Implementing a Total Quality Is Easier Said than Done ». Academy of Management Review, 21.

Rey, Carlos, Miquel Bastons, et Phil Sotok. 2019. Purpose-driven organizations: Management ideas for a better world. Springer Nature.

Rhodes, Rod AW. 1997. Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University.

Richez, Sébastien. 2002. « Le développement des Postes au XIXe siècle: acculturation des Français, implantations et mutations des infrastructures et des personnels par l'illustration de la Normandie, 1830-1914 ». Caen.

———. 2004. « Mise en perspective historique de la "prospective" à La Poste - Institut de recherches et prospective postales ». Comité pour l'Histoire de la Poste.

Rivero, Jean. 1956. Hauriou et l'avènement de la notion de service public. Sirey.

Rothschild, Arthur de. 1873. Histoire de la poste aux lettres depuis ses origines les plus anciennes jusqu'à nos jours. Hachette.

Sauvé, Sébastien, Daniel Normandin, et Mélanie McDonald. 2016. Économie circulaire. Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits ….

Scott, W. Richard. 2005. « Institutional theory: Contributing to a theoretical research program ». Great minds in management: The process of theory development 37 (2): 460-84.

Scott, W. Richard, Martin Ruef, Peter J. Mendel, et Carol A. Caronna. 2000. Institutional change and healthcare organizations: From professional dominance to managed care. University of Chicago Press.

Segrestin, Blanche. 2003. « La gestion des partenariats d'exploration: spécificités, crises et formes de rationalisation ». École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Segrestin, Blanche, et Armand Hatchuel. 2012. Refonder l'entreprise. Seuil. http://journals.openedition.org/lectures/7554.

Segrestin, Blanche, Kevin Levillain, Vernac Stéphane, et Armand Hatchuel. 2015. « La" Société à Objet Social Etendu": un nouveau statut pour l'entreprise ».

Selznick, Philip. 1943. « An approach to a theory of bureaucracy ». American Sociological Review 8 (1): 47-54.

———. 1949. TVA and the Grass Roots. Berkeley et Los Angeles: University of California Press.

———. 1957. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. University of California Press.

———. 1996. « Institutionalism" old" and" new" ». Administrative science quarterly, 270-77.

Senge, Peter M. 1990. The art and practice of the learning organization. New York: Doubleday.

Simon, Herbert A. 1947. « A Comment on" The Science of Public Administration" ». Public Administration Review 7 (3): 200-203.

Simon, Yves. 1977. « Le marché et l'allocation des ressources ». In L'économique retrouvée: vieilles critiques et nouvelles analyses, J. Rosa et F. Aftalion. Paris: Economica.

Singleton, Laura. 2011. « Tracking the evolution of theoretical constructs in organizational scholarship: Examining cooperation and purpose ». Organization Studies, Boston College.

Stiglitz, Joseph Eugene, Jean-Dominique Lafay, et Jay Rosengard. 2018. Economie du secteur public. De Boeck Supérieur.

Suddaby, Roy, et Royston Greenwood. 2005. « Rhetorical strategies of legitimacy ». Administrative science quarterly 50 (1): 35-67.

Tead, Ordway. 1933. Human nature and management; the applications of psychology to executive leadership. New York and London: McGraw-Hill.

Thierer, Adam D. 1994. « Unnatural monopoly: Critical moments in the development of the Bell system monopoly ». Cato Journal 14: 267.

Thirion, Nicolas. 2002. « Existe-t-il des limites juridiques à la privatisation des entreprises publiques ? » Revue internationale de droit économique t. XVI, 4 (4): 627. https://doi.org/10.3917/ride.164.0627.

Thornton, Patricia H. 2004. Markets from culture: Institutional logics and organizational decisions in higher education publishing. Stanford University Press.

Thornton, Patricia H., et William Ocasio. 1999. « Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990 ». American journal of Sociology 105 (3): 801-43.

Thornton, Patricia H., William Ocasio, et Michael Lounsbury. 2012. The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process. Oxford University Press on Demand.

Toledano. 2004. Economie postale : les fondements. Paris: Economica.

Toledano, Joëlle. 1998. « Quel devenir pour le service public postal: une grille d'analyse ». Sociétés contemporaines 32 (1): 73-95.

Tourbe, Maxime. 2004. « Service public versus service universel: une controverse infondée? » Critique internationale, no 3: 21-28.

Trosa, Sylvie, et Bernard Perret. 2005. « Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles ». Esprit (1940-), 65-85.

Ullmo, Yves. 1991. « L'évolution des solutions, d'une opposition à l'acceptation. Rapport au Sénat ».

Vaillé, Eugène. 1959. Histoire du timbre-poste. Que sais-je ? PUF.

Valiorgue, Bertrand. 2020. La raison d'être de l'entreprise. Presses Universitaires Blaise Pascal.

Verdier, Nicolas. 2002. « Poste et territoires : évolution de la pensée du territoire chz les administrateurs de La Poste au XiXème siècle ». In Histoire de La Poste, de l'administration à l'entreprise, Editions Rue d'Ulm/Presse de l'Ecole Normale Supérieure.

Vezinat, Nadège. 2008. « La Poste entre service public et marché ».

———. 2010. « Une professionnalisation inachevée : socio-histoire des tensions vécues par le groupe professionnel des conseillers financiers de la Poste (1953-2010) ». Thèse de doctorat en sociologie, EHESS.

———. 2017. « Les trois âges de l'intermédiation financière de la Poste (1881-2010) : révélateurs des mutations des rapports sociaux ». Revue de la régulation, no 22 (décembre). https://doi.org/10.4000/regulation.12365.

Vickers, Ian, Fergus Lyon, Leandro Sepulveda, et Caitlin McMullin. 2017. « Public Service Innovation and Multiple Institutional Logics: The Case of Hybrid Social Enterprise Providers of Health and Wellbeing ». Research Policy 46 (10): 1755-68. https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.003.

Ward, Lester Frank. 1883. Dynamic sociology, or, applied social science as based upon statical sociology and the less complex sciences. New York: D. Appleton.

Weber, Max. 1921. Économie et société (trad. 2003). Paris: Pocket.

Weller, Jean-Marc. 1998. « La modernisation des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986-1996) ». Sociologie du travail, 365-92.

Whetten, David A. 2006. « Albert and Whetten revisited: Strengthening the concept of organizational identity ». Journal of management inquiry 15 (3): 219-34.

Whetten, David A., Debra Lewis, et Leann J. Mischel. 1992. « Towards an integrated model of organizational identity and member commitment ». In annual meeting of the Academy of Management, Las Vegas.

RÉSUMÉ

L'introduction de la notion de « raison d'être » dans le droit amène à interroger l'identité des entreprises de service public. Si ces entreprises ont par définition déjà pour mission d'opérer des services particuliers, il n'y a pas de théorie propre de l'entreprise de service public ou de sa gouvernance. Les entreprises sont plutôt appréhendées comme des entités hybrides, conjuguant une logique « publique » et une logique privée. En s'appuyant sur les théories récentes de l'entreprise, la thèse propose de relire l'entreprise de service public en partant de sa capacité de création collective. A travers une recherche en partenariat avec La Poste, elle met en évidence que l'entreprise de service public n'est pas seulement un opérateur de service public mais aussi le vecteur d'une dynamique de régénération des enjeux de service public. Elle propose ainsi une nouvelle représentation de l'identité de l'entreprise de service public et de sa responsabilité vis-à-vis des mutations de la société à accompagner et discute, dans ce contexte, les enjeux spécifiques de la raison d'être.

MOTS CLÉS

Gouvernance, Mission, Service public, Identité

ABSTRACT

The introduction of the notion of « raison d'être » into the law raises questions about the identity of public service companies. While these companies are by definition already tasked with operating specific services, there is not a proper theory of the public service company or its governance. Rather, the companies are understood as hybrid entities, combining a public and a private logic. Based on recent theories of the *enterprise*, this thesis proposes to re-read the public service company from the point of view of its capacity for collective creation. Through a research in partnership with the French Post, it highlights that a public service company is not only a public service operator but also the vector of a dynamic of regeneration of public service challenges. It thus proposes a new representation of the identity of the public service company and of its responsibility with regard to the changes in society that need to be accompanied and discusses, in this context, the specific issues of the « raison d'être ».

KEYWORDS

Governance, Purpose, Public service, Identity