

# **Comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires ?**

*Améliorer la gouvernance pour résoudre la crise de gouvernabilité*

Par Michel Godet<sup>1</sup>

Le nouveau pouvoir des actionnaires (généralement des fonds de pensions), toujours en quête de valeur et de profitabilité, a donné à la gouvernance d'entreprise une image parfois très négative, notamment lorsque la valeur des actions augmentait suite à l'annonce de réductions d'effectifs. Michelin et Danone témoignent de cette dérive engendrée par des exigences financières excessives sur le long terme imposées par un quarteron de sociétés d'audit. Mais il faudrait aussi faire le bilan de ce qu'a coûté, et coûte encore, au citoyen-contribuable (actionnaire involontaire), la mauvaise gouvernance des banques nationalisées comme le Crédit Lyonnais (140 milliards de francs), d'entreprises publiques comme la SNCF (plus de 60 milliards de francs par an<sup>2</sup>) ou les Charbonnages de France (330 milliards de francs) !

Comme le relève Yves Cannac<sup>3</sup>, *"la gouvernance d'entreprise désigne la relation entre le "souverain" - le peuple pour la société et les actionnaires pour une entreprise- et les dirigeants que le souverain choisit pour leur confier la gestion de ses intérêts"*. Il y a bien un lien étroit entre l'efficacité de la direction d'une organisation et la qualité de la gouvernance, c'est-à-dire des règles de contrôle de cette direction. C'est le cas dans une entreprise : lorsque la direction échappe au contrôle des actionnaires, il y a peu de chances qu'elle serve correctement leurs intérêts. C'est la même chose dans la société, c'est parce que le système "de gouvernement" est mal contrôlé qu'il est peu efficace. La Section Prospective du Conseil Économique et Social de la Région Ile de France a relevé dans son rapport *"Vivre en Ile de France en 2025"*<sup>4</sup> : *"le manque d'attitude décisionnaire des responsables (...) l'insuffisance de communication, de transparence, entraînant la méfiance des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et administratives"*.

---

<sup>1</sup> Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers

<sup>2</sup> Rémy Prud'homme : Chère Sncf, Sociétal n°10 juillet 1997

<sup>3</sup> Lors d'une audition en septembre 2001 devant la commission prospective du CESR d'Ile de France qui précisément prépare un rapport sur la gouvernance publique.

<sup>4</sup> Vivre en Ile de France en 2025 rapport de Louis Gueysse, Commission prospective du CESR, TRP n°10, mars 2000

Ainsi, la défiance de l'opinion publique à l'égard de la classe politique est entretenue par le sentiment d'irresponsabilité et d'inefficacité que celle-ci donne.

La solution à cette crise de gouvernabilité passe par une meilleure gouvernance. Pour le montrer, il faut revenir aux définitions.

L'expression de gouvernance vient de "*corporate governance*", traduite généralement par "gouvernement de l'entreprise"<sup>5</sup>. Transposée à la société civile et politique, la gouvernance devrait signifier "gouvernement du gouvernement", mais est souvent comprise au sens de "gouvernabilité", c'est-à-dire de capacité des gouvernements à faire évoluer les systèmes sociaux-économiques dans un sens souhaité.

Ainsi, utiliser l'expression de gouvernance quand il s'agit des institutions nationales ou internationales entretient la confusion entre des concepts liés mais distincts. La gouvernance c'est une relation de pouvoir ; le gouvernement, c'est l'exercice opérationnel de ce pouvoir<sup>6</sup> ; la gouvernabilité, c'est la mesure de l'efficacité de ce pouvoir sur les systèmes concernés.

Le concept de gouvernance a d'abord surgi dans les entreprises, les actionnaires (surtout les fonds de placement) voulant augmenter la valeur et la profitabilité de leur portefeuille. Une telle filiation mercantile ne pouvait convenir aux milieux intellectuels qui gravitent dans les organismes publics nationaux et internationaux. Ils se réfèrent plus volontiers à une notion de gouvernance sociale qui, selon François Ascher<sup>7</sup> : "*articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens*". L'idée n'est pas nouvelle. L'on sait que l'appropriation est indispensable pour passer de l'anticipation à l'action car les meilleures idées ne sont pas celles que l'on a, ni même celles que l'on donne, mais celles que l'on suscite.

C'est cette définition "molle" de la gouvernance réduite à un processus de participation des citoyens, curieusement qualifié de "prospective du présent"<sup>8</sup> qui a été dénoncée dans les colonnes du journal Libération comme une manipulation des "*gogos de la gouvernance*" par un concept qui "*détourne le sens des mots simples tels que citoyen, intérêt général, autorité*"<sup>9</sup>. Le procès est peut-être excessif, mais il est surtout

---

<sup>5</sup> Cf à ce propos Yvon Pesqueux : Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie. Ellipses spécialité HEC 2000

<sup>6</sup> Nous rejoignons ainsi le point de vue de Neiertz : Mesure de valeur pour mieux dialoguer. Corporate governance, les enjeux du débat . Expansion Management-review juin 1995

<sup>7</sup> François Ascher, Metropolis ou l'avenir des villes Paris : Editions Odile Jacob 1995

<sup>8</sup> Jean-Paul Bailly: Demain est déjà là, Editions de l'Aube 1999.

<sup>9</sup> Cf article de Jean G Padioleau , in Rebonds Libération du 1<sup>er</sup> juin 2000.

hors sujet car la gouvernance dans son sens "dur", c'est-à-dire répétons le, "le gouvernement du gouvernement", est une vraie question qui ne doit pas être esquivée en raison des dérives de son acceptation molle.

La gouvernance, ce n'est pas non plus *"l'art de gouverner"* comme le déclare Kimon Valaskakis<sup>10</sup>. Ce dernier a cependant raison d'affirmer que ce concept ne doit pas être confondu avec *"l'intendance (...) les recettes de cuisine des gouvernements dans le cadre opérationnel"*. La participation des citoyens à la réflexion préalable aux choix collectifs, pour souhaitable qu'elle soit, n'en relève pas moins de cette intendance. C'est un moyen bien modeste, et en tout cas insuffisant, pour assurer la gouvernance publique.

Il est temps de revenir à la définition plus exigeante proposée par Peter Drucker<sup>11</sup>: *"la gouvernance d'entreprise consiste à mettre au point et à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise"*. Cette gouvernance conduit à un ensemble de dispositions pour s'assurer que les objectifs poursuivis par les dirigeants sont légitimes (on parlera d'objectifs efficaces eu égard aux finalités de l'entreprise ou du service public) et que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont performants ou efficaces, c'est-à-dire contribuent au mieux aux objectifs et ce au moindre coût.

C'est le Parlement qui devrait normalement assurer la gouvernance de l'Exécutif, mais, face à la crise financière et d'efficacité de l'Etat, il n'est pas en mesure d'exercer le pouvoir de contrôle et d'évaluation des recettes et des dépenses publiques. Le Parlement est devenu impotent, en raison certes de La Constitution, mais surtout de la crise de légitimité du monde politique engendrée par les affaires et le fonctionnement des partis. La moindre participation électorale et le vieillissement des militants (l'âge moyen des adhérents des partis est voisin de 55 ans!) témoignent de cette crise de légitimité de la représentation nationale.

Comme viennent de le rappeler Roger Fauroux et Bernard Spitz dans *"Notre Etat"*<sup>12</sup>, il y a bien en France plus qu'ailleurs un déficit de gouvernance publique. En effet, l'exception française se distingue par la dérive des dépenses publiques et par l'impossible réforme de l'Etat et des règles de fonctionnement des administrations.

---

<sup>10</sup> Kimon Valaskakis "Mondialisation et gouvernance" Futuribles Avril 1998

<sup>11</sup> Peter Drucker, L'avenir du management, Village Mondial, Paris, 1999.

<sup>12</sup> Roger Fauroux, Bernard Spitz : Notre Etat, Le livre vérité de la fonction publique. R.Laffont, 2000.

La bonne gouvernance devrait commencer par la transparence de l'information pour le citoyen à qui l'on ne diffuse guère les rapports comme celui d'Henri Guillaume pour l'Inspection Générale des Finances<sup>13</sup> sur *"les systèmes publics de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat"*. Les leçons sont claires : la plupart de nos voisins développés ont réussi dans les années 90 à *"assainir en profondeur leurs finances publiques"* (à réduire de plusieurs points leur part dans le PIB) en jouant sur différents leviers comme la mise en place de systèmes de comptabilité analytique, de contrôles *a posteriori*, de systèmes d'information pour apprécier les performances des résultats par rapport aux objectifs et ont élaboré des indicateurs de qualité des services publics rendus.

On le comprend mieux maintenant, si le concept de gouvernance a conduit certainement à des excès de pouvoir notamment de la part des sociétés d'audit anglo-saxonnes qui sont une poignée à imposer leurs règles dictatoriales d'évaluation financière, il constitue un énorme progrès pour le citoyen-actionnaire, jusqu'ici désarmé face à la technostructure. Le citoyen-électeur est aussi en droit de réclamer des pouvoirs comparables dans ses relations avec l'Etat, les Administrations et les instances électives.

Parmi les mesures susceptibles d'améliorer la gouvernance publique, relevons encore pour les syndicats, comme pour les partis : l'affichage des listes d'adhérents, les modes de désignation des candidats, la transparence des modes de financements.

Les cotisations des adhérents ne représentent que le quart des ressources des syndicats et seuls 10 % des salariés sont syndiqués principalement dans quelques grandes entreprises et dans la fonction publique (la représentativité est trois fois plus importante en Allemagne). Les partis politiques reçoivent un financement public proportionnel aux suffrages obtenus, on pourrait utilement transposer aux syndicats ce mécanisme à condition de revoir le monopole de représentativité des syndicats au 1<sup>er</sup> tour des élections<sup>14</sup> afin de stimuler l'émulation des programmes.

---

<sup>13</sup> Inspection générale des finances. Rapport d'Henri Guillaume n°99-M-048-09; Février 2000.

<sup>14</sup> D'après le rapport du CJD : Dialogue social , Paris Mai 2000

Pour améliorer la gouvernance des élections politiques, on peut aussi songer aux mesures concernant la limitation du cumul des mandats, l'interdiction aux fonctionnaires d'être élus plusieurs mandats de suite sans démissionner de la fonction publique et, en parallèle, le développement de systèmes d'incitations et de réinsertion des employés du privé qui veulent s'engager en politique.

### **Globalisation et gouvernance**

Le concept de gouvernance est aussi de plus en plus évoqué dans les instances internationales, au lieu et place de ce que l'on appelait naguère la régulation internationale. Comme le relevait, il y a une trentaine d'années déjà, le sociologue Daniel Bell : *"les états sont devenus trop petits pour les grands problèmes et trop grands pour les petits problèmes"*. Le principe de subsidiarité qui consiste à traiter au niveau local tous les problèmes qui peuvent l'être et au niveau global seulement ceux qui ne peuvent être résolus autrement est la voie à suivre. Hélas, il manque pour les problèmes globaux issus de la mondialisation des règles de gouvernance et des systèmes de régulation. Il n'y a pas de gouvernement du monde et donc encore moins de gouvernance, c'est-à-dire de règles démocratiques et efficaces "de gouvernement de ce gouvernement". Sans gouvernement du monde, il ne peut pas non plus y avoir de gouvernabilité des questions globales.

Le chantier de la gouvernance mondiale en est encore au stade des idées et des projets sources de conférences. Ne désespérons pas : c'est le rêve d'aujourd'hui qui fécondera la réalité de demain ! En attendant, les voies de la gouvernance publique nationale sont ouvertes. Il est temps de traiter le citoyen au moins aussi bien que l'actionnaire !

90026 caractères espaces non compris