



ORGANISMES PUBLICS

Quelles clés pour réussir leur transformation
et moderniser leur gouvernance ?

Actes du colloque du 31 mai 2016



Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Présentation des intervenants | 3 |
| Introduction | 9 |
| Isabelle ROUX-TRESCASES <i>Chef du service du Contrôle général économique et financier</i> | |
| <u>Quelles clés pour réussir les transformations des organismes publics ?</u> | 11 |
| Table ronde 1 animée par Françoise CAMET , <i>contrôleure générale au CGefi</i> | 12 |
| Philippe DORGE , <i>directeur général adjoint du groupe La Poste</i> | 12 |
| Jean-Christophe DONNELIER , <i>président d'Expertise France</i> | 13 |
| Muriel PENICAUD , <i>directrice générale de Business France</i> | 17 |
| Sophie MANTEL , <i>chef de service de la direction du Budget</i> | 20 |
| Simon BARRY , <i>contrôleur général</i> | 22 |
| Questions de la salle | 25 |
| <u>Quels axes pour moderniser la gouvernance des organismes publics ?</u> | 28 |
| Table ronde 2 animée par Denis VILAIN , <i>chef de mission de contrôle au CGefi</i> | 28 |
| Nicolas BERLAND , <i>professeur de gestion, directeur de Dauphine Recherche en Management de l'université Paris-Dauphine</i> | 29 |
| Charles LANTIERI , <i>directeur général délégué de la Française des Jeux</i> | 32 |
| Bernard GAUDILLERE , <i>ancien chef de mission de contrôle</i> | 35 |
| Martin VIAL , <i>commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'Agence des participations de l'Etat</i> | 37 |
| Questions de la salle | 40 |
| Clôture | 44 |
| Christian ECKERT <i>Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Finances et des Comptes publics, chargé du Budget</i> | |

Présentation des intervenants



Isabelle ROUX-TRESCASES
Chef du service du Contrôle général économique et financier (CGefi)

Depuis juillet 2014, Isabelle ROUX-TRESCASES est chef du service du Contrôle général économique et financier. Au sein de ce service, elle a également occupé les fonctions de chargée de projets transversaux puis de responsable de la mission des audits dont elle a conduit la première certification IFACI en 2012. Elle a commencé sa carrière au ministère de la Fonction publique comme chef du bureau du statut général et comme conseillère technique au cabinet du ministre de la Fonction publique (politique de l'encadrement, modernisation du service public). Isabelle ROUX-TRESCASES a ensuite rejoint le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, où elle a occupé successivement les fonctions de responsable du bureau de la communication à la direction générale des Douanes et Droits indirects, de sous-directrice à la direction de la Communication de Bercy, de sous-directrice du personnel à la direction générale de la comptabilité publique, de directrice des projets de modernisation, et de chef de service en charge du développement des nouvelles technologies de l'information auprès du Secrétaire général du ministère. Elle a, en outre, été directrice générale adjointe de l'ANPE en charge des finances, de l'appui, des systèmes d'information et de l'audit, puis elle a exercé les fonctions de déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat auprès du Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Table ronde n°1 : Quelles clés pour réussir les transformations des organismes publics ?



Françoise CAMET
Contrôleure générale, CGefi

Françoise CAMET a participé aux réflexions consacrées à l'appui aux transformations des organismes publics relevant du périmètre du Contrôle général économique et financier. Françoise CAMET a rejoint le Contrôle général économique et financier en 2013, elle est actuellement contrôleure générale auprès du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Auparavant, elle avait assuré les fonctions de directrice de la formation initiale, permanente et de la recherche de l'École nationale d'administration (ENA) pendant dix ans. Françoise CAMET a commencé sa carrière à la direction générale des Douanes et des Droits indirects, comme chef du bureau des produits pétroliers. Elle a ensuite été promue sous-directrice de l'organisation des services et des moyens à cette direction générale puis, directrice adjointe de la direction générale, en charge du personnel et du budget. Par ailleurs, elle a été chef du service des autorisations télévisuelles au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et, a dirigé pendant 3 ans, Gaz de Strasbourg, une société d'économie mixte de 450 personnes.



Philippe DORGE
Directeur général adjoint du groupe La Poste

Philippe DORGE a passé 25 années chez PSA exerçant des responsabilités opérationnelles puis stratégiques, pour la France comme pour l'International, notamment dans les domaines industriels, ressources humaines et management de la performance. En 2002, il est nommé Directeur des Relations sociales et du travail du Groupe, puis Directeur de l'usine de moteurs de Trémery en 2010. En 2013, il est nommé DRH du Groupe, membre du Comité Exécutif. Il conduit en particulier des négociations avec les syndicats aboutissant à la conclusion du « Nouveau Contrat Social » marquant le relèvement de l'Entreprise après les crises mondiales du secteur automobile. Nommé Executive Vice President, il contribue activement au plan Back In the Race en 2014 et 2015. Il rejoint le Groupe La Poste en septembre 2015 comme Directeur général Adjoint, membre du Comité Exécutif, en charge de la Branche Services-Courier-Colis. Il lance « Ambition 2020, vers le monde des services » pour la Branche Services-Courier-Colis, contributeur du projet d'Entreprise La Poste 2020, Conquérir l'avenir ». Pour accélérer la transformation, il met en place sept Business Units, ainsi que des directions métiers en support de nouvelles directions opérationnelles. Il s'engage dans des projets de transformation, avec un objectif : placer La Poste au 1er rang des entreprises françaises des services humains de proximité.



Jean-Christophe DONNELLIER
Délégué interministériel à la coopération technique internationale,
Président d'Expertise France

Jean-Christophe DONNELLIER est Délégué interministériel à l'expertise technique internationale depuis juillet 2014, et Président de l'Agence française d'expertise technique internationale, Expertise France, depuis le 1er janvier 2015. Il a mené l'essentiel de sa carrière à l'international à la direction générale du Trésor à Paris et à l'étranger (Chicago, New York, Washington). Il a également occupé des fonctions en cabinets ministériels à deux reprises, auprès du ministre de la Fonction publique et du plan d'abord, puis comme conseiller économique du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Thierry BRETON, en charge auprès du ministre des questions de politique économique et de finances publiques. En 2007, il est nommé directeur des relations internationales à la direction du Trésor, assumant auprès des ministres, l'appui aux grands contrats internationaux, le suivi des relations économiques bilatérales de la France et représentant la France au comité de politique commerciale à Bruxelles, comité qu'il a présidé pendant la dernière présidence française de l'Union européenne. Ministre conseiller pour les Affaires économiques et financières à Washington, Jean-Christophe DONNELLIER connaît bien les Etats-Unis où il a servi à trois reprises au sein de l'Ambassade de France. Plus récemment, ministre conseiller en charge des questions économiques et financières à la Représentation permanente de la France auprès de l'OCDE, il a également occupé le poste de vice-président du comité d'aide au développement de l'OCDE et représentant de la France à ce même comité. Nommé en juillet 2014 par le Premier ministre, délégué interministériel à la coopération technique internationale, Jean-Christophe DONNELLIER a été mandaté pour organiser la fusion de 6 opérateurs historiques de coopération technique et mettre sur pied la nouvelle agence française d'expertise technique internationale au 1er janvier 2015.



Muriel PENICAUD
Ambassadrice déléguée aux investissements internationaux,
Directrice générale de Business France

Muriel PENICAUD est ambassadrice déléguée aux investissements internationaux depuis mai 2014. Elle dirige Business France depuis le 1er janvier 2015. Depuis mai 2014, elle dirigeait l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargée de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France, et l'agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE) dédiée à l'accompagnement des PME et ETI à l'export. Ces deux agences ont fusionné le 1er janvier 2015, la nouvelle agence se nomme désormais Business France. Muriel PENICAUD a commencé sa carrière comme administratrice territoriale puis a occupé divers postes de direction au ministère du Travail et a été conseillère auprès du ministre. Elle a ensuite occupé différentes fonctions de direction chez Danone puis chez Dassault Systèmes (membre du comité exécutif, directeur général adjoint en charge de l'organisation, des ressources humaines et du développement durable) avant de devenir directrice générale des ressources humaines du groupe Danone dont elle était membre du comité exécutif et présidente du conseil d'administration du fonds Danone Ecosystème. En outre, elle a été administratrice d'Orange et présidente du comité de gouvernance et de responsabilité sociale et environnementale ; administratrice de la SNCF, présidente du comité Transports et Logistique et devient membre du conseil de surveillance en juillet 2015 ; administratrice d'Aéroports de Paris en 2014. Muriel PENICAUD a également été présidente du conseil d'administration d'AgroParisTech (institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement), présidente du Conseil National Education Economie. Elle a été nommée présidente de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (2006-2009) et membre du Haut conseil du dialogue social. Depuis 2010, elle est co-fondatrice et vice-présidente de TV DMA, première TV académique de Management et Droit des Affaires.



Sophie MANTEL
Chef de service de la direction du Budget

Depuis août 2013, Sophie MANTEL, contrôleur générale économique et financier, est chef de service, adjointe au directeur de la direction du Budget. Elle est également membre de plusieurs conseils d'administration : La Française des Jeux, le PMU, l'Institut Pasteur, La Poste, DCNS et SNCF Mobilités. Elle a commencé sa carrière à la direction de la prévision avant de rejoindre la direction du Budget, où elle a dirigé les bureaux en charge des régimes de retraite et fonds de pension puis de la politique salariale et de l'emploi de la fonction publique ; chargée de mission auprès du directeur du Budget en 1999, elle rejoint, en 2001, l'équipe en charge de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en matière de dépenses de personnel. Sophie MANTEL devient ensuite chef du département des processus et fonctionnalités des systèmes de gestion à la direction générale de la Modernisation de l'Etat avant de rejoindre la mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB), dont elle prend la direction en 2011.



Simon BARRY
Contrôleur général, CGefi

Simon BARRY a piloté le groupe de travail sur l'impact du numérique sur les organismes relevant du périmètre du Contrôle général économique et financier. Simon BARRY a rejoint le Contrôle général économique et financier en 2005, il est actuellement contrôleur général auprès du groupe La Poste et assure le suivi des principales filiales du groupe (Geopost, Mediapost, ViaPost, Asendia, Docompost, La Banque Postale Asset Management, La Poste Télécom, soit près de 8 Md€ de CA et 42 000 salariés). Il a démarré sa carrière au ministère de l'Economie et des Finances, occupant notamment le poste de chef de bureau de la politique informatique et de l'organisation au sein de la direction du Personnel, de la Modernisation et de l'administration. Au sein de la direction du Développement des médias (service du Premier ministre), il a été sous-directeur, puis chef de service, adjoint au directeur. Simon BARRY a ensuite été secrétaire général du comité stratégique interministériel pour le numérique (chargé notamment des modalités d'arrêt de la télévision analogique et de la réaffectation des fréquences libérées aux nouveaux usages, notamment de l'Internet mobile). Parallèlement, pendant 7 ans, il a présidé au ministère de la Culture et de la Communication le comité d'orientation du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne (aides à la transformation numérique de la presse).

Table ronde n°2 :

Quels axes pour moderniser la gouvernance des organismes publics ?



Denis VILAIN
Chef de mission de contrôle, CGefi

Denis VILAIN a présidé le groupe de travail chargé d'élaborer des propositions, dont un guide du contrôle, sur «La maîtrise des investissements publics » pour les organismes relevant du périmètre du Contrôle général économique et financier. Il est actuellement responsable de la mission de contrôle sur les organismes concourant aux recettes de l'État. Il a commencé sa carrière à la direction générale des Télécommunications, avant de rejoindre la direction de la Construction du ministère de l'Urbanisme et du Logement, puis la direction du Trésor du ministère de l'Economie et des Finances, d'abord au secrétariat général du Club de Paris, puis à la direction des assurances avant de devenir le fondateur du comité stratégique du groupe UAP et le créateur de son réseau international d'assurances collectives. Nommé au contrôle d'Etat à son retour au ministère des Finances, Denis VILAIN y a successivement occupé les fonctions de responsable du département des analyses financières et du conseil comptable, adjoint au chef de la mission de contrôle des transports collectifs, et de responsable du département de contrôle budgétaire du ministère de l'Education nationale au moment du passage à la LOLF, puis de celui de l'Ecologie. Plus récemment, il a été pendant plus de 4 ans chef de la mission interministérielle d'inspection du logement (Miilos). Par ailleurs, Denis VILAIN a exercé des activités d'enseignement à l'Université Paris Dauphine, comme maître de Conférences à l'IEP de Paris et également en tant que Professeur au CNAM.



Nicolas BERLAND
Professeur à l'Université Paris-Dauphine

Nicolas BERLAND est Professeur à l'Université Paris-Dauphine et directeur de DRM (Dauphine Recherche en Management, 88 chercheurs et 120 doctorants). Il codirige également la chaire « Ethique et gouvernement d'entreprise » de la fondation Paris-Dauphine. Il est spécialisé en sociologie de la performance, en contrôle de gestion et dans le pilotage des organisations. Son approche est résolument orientée vers l'étude de l'articulation du contrôle de gestion aux processus stratégiques et aux processus de management de l'entreprise. Il mobilise des techniques d'investigations qualitatives (études de cas, interviews) mettant en perspective longitudinale les phénomènes étudiés. Ses recherches l'ont conduit à étudier l'histoire des pratiques de contrôle de gestion, les expériences de « gestion sans budget » menées par certaines entreprises et l'implantation de contrôle de gestion en milieu public (la police nationale, des conseils généraux, des villes.). Il s'intéresse également au pilotage de la performance en lien avec le développement durable. Il a publié « Contrôle de gestion, perspectives stratégiques et managériales » chez Pearsons et « Contrôle de gestion » chez Que Sais-je ? Son dernier axe de recherche l'amène à étudier l'impact de la financiarisation sur les modes de pilotage des organisations au travers d'études de cas historiques, de cas contemporains de *downsizing* et de récits de vie de managers.



Charles LANTIERI
Directeur général délégué de la Française des Jeux

Charles LANTIERI est directeur général délégué de la Française des Jeux (FDJ) depuis 2006 ; il est par ailleurs, depuis cette même année, président de la Fondation d'entreprise FDJ. Il dirige également FDP, filiale de distribution de FDJ, depuis 2015. Il a auparavant effectué une grande partie de sa carrière au ministère des Finances à la direction du Budget dont il a été successivement chef du bureau des recettes et de l'exécution, chef du bureau de synthèse (politique budgétaire et préparation de la loi de finances), sous-directeur (d'abord sur les budgets de l'Education nationale, de la Justice, de la Culture et de l'audiovisuel public, de la Jeunesse et des sports, des services du Premier ministre puis sur la politique budgétaire, les lois de finances et la modernisation de la gestion publique). Il a occupé les fonctions de chef de service, adjoint au directeur du Budget, de 2003 à 2006. Il a débuté sa carrière à l'INSEE (inspecteur général de l'Insee depuis 2004) dans le domaine de la modélisation et la prévision macroéconomique. Il a par ailleurs occupé plusieurs fonctions d'administrateurs d'entreprises publiques (dans l'audiovisuel, à La Poste et à GDF) d'établissements publics (Ecole polytechnique...) et d'organismes privés (AFP, Institut Pasteur).



Bernard GAUDILLERE
Ancien chef de mission de contrôle, CGefi

Bernard GAUDILLERE, ancien chef de mission de contrôle général économique et financier, a présidé le groupe de travail chargé de réfléchir à l'organisation et au fonctionnement de la gouvernance des organismes publics relevant du périmètre du Contrôle général économique et financier. Au cours de sa carrière, il a occupé les fonctions de directeur général des Douanes et de président d'établissements bancaires et financiers publics. Il fut contrôleur d'Etat puis chef de mission de contrôle général. Bernard GAUDILLERE a été directeur de différents cabinets ministériels (Outre-Mer, Budget, Transports), ainsi que directeur de cabinet du maire de Paris, puis adjoint au maire de Paris, chargé des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte. Depuis 2014, il est président de la Société d'exploitation de la Tour Eiffel (SETE) et du Crédit Municipal de Paris.



Martin VIAL
Commissaire aux participations de l'Etat
Directeur de l'Agence des participations de l'Etat

Le 24 août 2015, Martin VIAL est nommé Commissaire aux participations de l'Etat. Après avoir commencé sa carrière comme administrateur des PTT à la direction financière de la direction générale des Postes, il rejoint, en 1986, la direction du Trésor au ministère de l'Economie et des Finances où il est chargé de la tutelle des établissements bancaires et des opérations de mise sur le marché. Puis il est appelé au cabinet du ministre des Postes et Télécommunications et de l'Espace en qualité de conseiller technique puis de directeur-adjoint, où il est notamment responsable de la réforme institutionnelle de La Poste et de France Télécom. Ensuite, il est successivement directeur-adjoint puis directeur du cabinet du ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, puis est nommé directeur du cabinet du ministre des PTT. En 1993, Martin VIAL est nommé président-directeur général de l'Aéropostale, compagnie aérienne filiale commune d'Air France, de La Poste et de TAT. Il est élu en 1996, président de la chambre syndicale du transport aérien (CSTA) et de la fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM). Il devient en 1997, directeur général du groupe La Poste puis en décembre 2000, il est nommé président du groupe La Poste. Il est parallèlement membre du conseil de surveillance, puis vice-président de la caisse nationale de prévoyance (CNP). Il a également été membre du Conseil économique et social et membre du conseil stratégique des technologies de l'information placé sous l'autorité du Premier ministre. Martin VIAL rejoint la Cour des comptes en qualité de conseiller maître en septembre 2002 ensuite, il a assuré les responsabilités de directeur général du groupe Europ Assistance, leader mondial du marché de l'assistance avec 44 filiales dans 33 pays, et administrateur-directeur général de Europ Assistance Holding. Il assure également la présidence de plusieurs conseils d'administration des sociétés du groupe. En janvier 2015, il fonde la société Premium Care, société d'assistance aux personnes âgées, à fort contenu technologique et délivrant une offre complète d'assistance à distance et de services à domicile

Introduction

Isabelle ROUX-TRESCASES

Chef du service du Contrôle général économique et financier

Mesdames et Messieurs les Présidents, les Directeurs généraux, chers collègues et chers amis, il me revient la tâche difficile de vous faire part des excuses d'Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique qui ne peut être parmi nous ce matin. Un déplacement ministériel prévu hier a été reporté à aujourd'hui. Il me demande de bien vouloir l'excuser auprès de vous, d'autant qu'il est particulièrement attaché, vous le savez, aux problématiques des transformations, de l'innovation, du numérique, de la gouvernance et de l'exemplarité de l'Etat.

C'est pour le Contrôle général économique et financier un grand plaisir de vous accueillir et de vous réunir aujourd'hui autour d'un sujet, certes connu de tous - les organismes publics évoluent en permanence - mais qui prend une dimension nouvelle dans le contexte actuel. Des transformations d'organismes réussies et une gouvernance modernisée sont des atouts pour relever les défis actuels et adapter l'action publique à des modèles économiques, sociaux et sociétaux bouleversés, notamment par les mutations techniques.

Ce colloque a pour ambition de partager avec les dirigeants des organismes, des tutelles des ministères économiques et financiers - en particulier le Directeur général de l'Agence des participations de l'Etat, Martin Vial, et Sophie Mantel, chef de service de la direction du Budget - les tutelles techniques qui sont nos partenaires et des chercheurs. J'en profite d'ailleurs pour saluer le partenariat et la convention que le CGEFI a récemment signés avec l'Université de Paris-Dauphine.

Il s'agit, lors de la première table ronde, de partager nos constats et nos réflexions pour la gouvernance des organismes dans ce contexte de transformation accélérée. Je ne manquerai pas de faire part à Emmanuel Macron et Michel Sapin des enseignements que nous pourrions tirer des analyses et des échanges.

Le secteur public, il le démontre tous les jours, ne reste pas à l'écart de ce grand mouvement de transformation. Ce qui, sous la pression du marché, est un levier pour les entreprises privées, peut l'être également pour l'adaptation des organismes publics. Les entreprises et les sociétés publiques, qui relèvent du secteur concurrentiel, les opérateurs de l'Etat et l'Etat lui-même. Tous ces acteurs l'ont bien compris : une bonne gouvernance est un enjeu essentiel parce que la transformation des organismes publics, qui doivent être efficaces et performants, mais qui ne sont pas des entreprises tout à fait comme les autres, est un sujet de l'Etat actionnaire, de l'Etat financeur. La gouvernance, nous le verrons dans les deux tables rondes, c'est aussi une approche stratégique partagée avec les acteurs en interne et en externe, un sens pour la transformation, un chemin pour la réussite. Nous sommes au cœur du sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Permettez-moi quelques mots sur le Contrôle général économique et financier, qui relève de chacun des ministres chargés de l'économie et des finances. Vous le savez, il veille à la fois sur une meilleure gestion de la dépense publique, les intérêts patrimoniaux de l'Etat, la performance des organismes publics et des politiques publiques qu'ils déclinent. Il accompagne la gouvernance des organismes et des entreprises publiques, en contribuant, dans le cadre d'un dialogue continu avec les tutelles et avec des dirigeants de ces organismes, aux dynamiques de progrès et aux transformations. Les interventions des contrôleurs généraux sont fondées sur l'analyse des risques et l'évaluation de la performance des organismes qu'ils contrôlent. Je vous

invite, pour mieux connaître notre activité, à vous reporter au dossier qui vous indiquera aussi, si vous souhaitez en savoir plus, comment accéder au rapport d'activité de l'année 2015.

Très brièvement, nous exerçons trois métiers principaux :

- le contrôle de 500 organismes marchands, dont un certain nombre de représentants sont ici présents.

- L'audit, qui est une activité plus récente et qui s'est développée de manière assez rapide, assez exponentielle même, qui couvre à la fois l'audit d'entreprises privées et aidées par l'Etat, de services et d'organismes publics dans les domaines budgétaire et comptable (les opérateurs et les établissements publics aidés par l'Etat), de la modernisation de l'action publique, de l'audit interne de l'Etat ou au service de la mission d'audit interne des ministères économique et financier. Cette activité a été certifiée et « re-certifiée » une deuxième fois par l'IFACI.

- Enfin, troisième métier, également en très forte croissance : le conseil, le conseil à la demande des ministres, des directions de Bercy, voire à la demande des organismes eux-mêmes : dans le champ de la maîtrise des finances publiques, de la simplification, du cadre de financement et de la gestion des organismes. Le conseil intervient également sur les évolutions stratégiques et la préparation des orientations stratégiques contractualisées de ses organismes ainsi que sur des questions de transformation économique ou de réorganisation territoriale. Nous intervenons également en appui de parlementaires en mission.

C'est la combinaison de ces trois métiers du contrôle général qui lui confère un rôle d'observateur privilégié au sein du secteur public et l'a conduit à organiser, depuis 2015, une réflexion collective, au-delà de l'activité sectorielle de chacune des missions, autour de thèmes tels que la transition numérique et la responsabilité sociale des entreprises des organismes publics, l'accompagnement des transformations, la maîtrise des investissements, la gouvernance, avec l'idée que nous étions à même de procéder à des états des lieux et des analyses, et de formuler des recommandations à nos ministres autour de la gouvernance des organismes publics et de l'exemplarité pour contribuer à faire progresser tous les sujets de gouvernance.

Notre rencontre d'aujourd'hui s'inscrit dans la continuité de ces travaux. Elle va s'organiser autour de deux tables rondes qui associent dirigeants d'organismes, contrôleurs et enseignant-chercheur. Nous aurons le temps d'un débat à l'issue de chaque table ronde avec vous tous, pour ceux qui souhaiteront poser des questions. La première table ronde est consacrée aux transformations des organismes publics. Elle sera animée par Françoise Camet, contrôleure générale. La deuxième table ronde animée par Denis Vilain sera consacrée à la gouvernance, à la manière dont la gouvernance permet justement d'accompagner toutes ces transformations. Elle donnera lieu également à un débat avec la salle. Enfin, le ministre des Finances et des Comptes publics, Monsieur Michel Sapin, nous fera l'honneur de venir clôturer nos travaux. Je remercie tous les participants de cette première table ronde, que nous avons réussi à constituer paritairement, ce n'est pas le cas de toutes les tables rondes. La parité est aussi un sujet de gouvernance auquel le contrôle général est très sensible et pour lequel il est vigilant.

Je passe la parole à Françoise Camet, pour qu'elle introduise cette table ronde et présente l'ensemble des participants. Je vous remercie.

Quelles clés pour réussir les transformations des organismes publics ?

Table ronde 1 animée par Françoise CAMET, contrôleur générale

Intervenants :

Philippe DORGE, directeur général adjoint du groupe La Poste

Jean-Christophe DONNELLIER, président d'Expertise France

Muriel PENICAUD, directrice générale de Business France

Sophie MANTEL, chef de service de la direction du Budget

Simon BARRY, contrôleur général

Françoise CAMET

Bonjour. Merci, c'est très agréable d'être ici ce matin pour l'animation de cette première table ronde consacrée aux clés permettant la réussite des transformations des organismes publics. Je vais surtout avoir le plaisir d'introduire la table ronde en question, en présentant par ordre de prise de parole les différents intervenants qui nous ont fait le plaisir de répondre à nos sollicitations. Tout d'abord, Philippe Dorge, qui est aujourd'hui Directeur adjoint du groupe La Poste, chargé de la puissante branche « service, courrier, colis », qui a passé 25 ans chez PSA et qui, en 2013, était le DRH du groupe. Il a évidemment occupé des fonctions à la fois opérationnelles et stratégiques. Il va pouvoir nous indiquer comment on pilote une activité dont le chiffre d'affaires est supérieur à 11 milliards d'euros, mais qui voit son volume baisser de 7 % par an.

Jean-Christophe Donnellier lui succédera. Il a, quant à lui, une carrière très riche à l'international, notamment au sein de la direction générale du Trésor à Paris à l'étranger. Il est délégué interministériel à l'expertise technique internationale. Il est président d'Expertise France. Il a eu la redoutable tâche de fusionner six organismes, qui sont rassemblés depuis le 1^{er} janvier 2015. Il nous parlera donc de cet exemple de transformation.

Ensuite, Muriel Pénicaud, qui nous fait le plaisir d'être là ce matin, ambassadrice déléguée aux investissements internationaux. Elle dirige Business France, qui résulte de la fusion de l'Agence Française des Investissements Internationaux et d'Ubifrance. Elle a été également DRH, notamment chez Danone et Dassault. Elle est aujourd'hui membre de plusieurs conseils d'administration. Elle a donc à nous faire part des nombreux enjeux qu'elle a pu relever également, en ce qui la concerne.

Puis, Sophie Mantel nous fera le plaisir de s'exprimer à son tour. Elle est contrôleur général économique et financier 2013, mais surtout Chef de service de la direction du Budget. Elle a eu un long parcours au sein de cette direction. Entre autres, elle dirigeait la mission audit et contrôle interne budgétaire, juste avant de prendre la responsabilité de Chef du service. Nous écouterons avec intérêt qu'elle est le point de vue de cette direction sur les enjeux de transformation des organismes publics.

Enfin, Simon Barry, contrôleur général depuis 2005, il est aujourd'hui en charge du contrôle des principales filiales de La Poste. Il a été également Chef du bureau de la politique informatique à la direction du personnel au ministère des Finances. Il a aussi occupé plusieurs fonctions au sein de la direction du Développement des médias. Il a été Secrétaire général du comité interministériel pour le numérique. Il pourra nous parler spécialement de ces enjeux du

numérique, puisque, par ailleurs, il présidait le groupe de travail du CGefi qui s'est penché sur cette question en 2015.

Là aussi, peut-être deux mots pour vous indiquer quels ont été les travaux qui se sont déroulés au cours de l'année 2015 et qui débouchent sur la table ronde qui vous est présentée. Isabelle Roux-Trescases vous l'a présenté tout à l'heure : il y avait entre autres, trois groupes de travail, chargés de se pencher sur tout ce qui concernait les transformations. Le premier d'entre eux était consacré à la responsabilité sociétale des entreprises. Il a été présidé par Serge Lepeltier. En résumé, on peut dire que le groupe a vu là une nouvelle source de performance des organismes. Il lui est apparu nécessaire de coordonner l'ensemble des textes au regard, notamment, du plan d'action interministériel « Administration exemplaire » et dans le souci du respect des engagements de la COP 21. Par rapport aux principales recommandations issues de ce rapport, il y a un appui des contrôleurs aux établissements publics administratifs, mais aussi à l'ensemble des opérateurs publics, pour les aider à remplir les obligations liées à la responsabilité sociétale des entreprises. Sur les défis du numérique, comme Simon Barry prendra la parole dans un instant, il se fera fort de décrire par le menu les temps les plus importants de la réflexion du groupe.

Le troisième groupe de travail consacré aux transformations publiques s'est penché sur l'accompagnement de ces transformations, en examinant quinze cas de fusions, absorptions, créations ou transformations d'organismes. Il a constaté que des difficultés récurrentes étaient observées en ce qui concernait le respect du calendrier, le pilotage, la nature du dialogue social, les politiques de gestion des ressources humaines, les questions relatives à l'immobilier et les systèmes d'information, qui constituent des nœuds un peu délicats à résoudre avant tout lancement d'une transformation d'envergure. Par rapport à cela, le groupe de travail a proposé que le CGefi s'occupe, le cas échéant, de proposer des formules, en rédigeant des notes de recommandations et en présentant une offre de pilotage auprès des préfigureurs, un appui aussi pour la liquidation des structures et également, bien sûr, peut-être, la possibilité de rédiger en commun avec le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique un guide des recommandations dans le domaine de la fusion des organismes.

Voilà, à grands traits, les éléments qui ont déjà été le lieu de la réflexion des contrôleurs tout au long de l'année 2015. Sans plus tarder, je vais demander à Philippe Dorge de prendre la parole, sachant que je vais rappeler que chacun disposera d'une dizaine de minutes pour exposer ce qui ressort de son expérience propre.

Philippe DORGE

Merci. Bonjour à toutes et à tous, c'est un grand plaisir pour moi de m'adresser à vous. Un grand honneur aussi. Nous parlons de transformation. Vous avez utilisé le mot de « défi », et je crois que c'est ça qui est aussi particulièrement important dans nos responsabilités. Personnellement, après 25 années passées chez PSA, ce qui m'a attiré à La Poste, c'est ce défi auquel nous sommes confrontés, les postières et les postiers, et la France aussi, à savoir la numérisation des échanges, et pour nous, la baisse des volumes de courrier. Nos clients, ce sont les Français, voire au-delà de la France. La grandeur du défi est majeure. Il est noble. Je crois que toutes les équipes postales en ont bien conscience aujourd'hui. Ce défi est, pour moi, très managérial. Je crois que c'est la clé pour réussir ces transformations. Par rapport aux questions qui ont été posées sur les leviers pour réussir la transformation : j'en vois trois. Je vais essayer d'illustrer ces trois leviers.

Le premier, me semble-t-il, est de donner le cap, de donner la vision et de partager la stratégie. En l'occurrence, à la branche Services-Courrier-Colis, je pense qu'il y avait une nécessité d'exprimer plus fortement encore comment nous allions aller vers des relais de croissance, vers le développement. Vous l'avez rappelé, le diagnostic est le suivant, il est très simple : la distribution du courrier, qui représente près de 80% de l'activité de notre branche, baisse de 7 %, peut-être 10 % car tous les jours, nous apprenons de nouveaux usages de digitalisation et de numérisation. Les choses sont assez vertigineuses et sont partagées au-delà

de la France. Tous les pays, notamment d'Europe du Nord, sont confrontés à des baisses de l'ordre de 10 % par an. C'est vertigineux, parce que sur un chiffre d'affaires de 11,4 milliards d'euros, ce sont 600 millions d'euros de CA et de REX, toutes choses étant égales par ailleurs, qui disparaissent chaque année.

En arrivant et faisant le diagnostic avec les dirigeants du groupe et de la division Services-Courrier-Colis, nous avons finalement résumé ce cap : « vers le monde des services ». Je crois qu'il est important d'éclairer cette vision : « Vers le monde des services » veut bien dire que nous croyons à un développement, nous croyons à l'offensive, nous croyons à la conquête, à des relais de croissance.

Heureusement, nous avons aussi 20 % de nos activités qui sont en croissance. Avec les dirigeants de la branche Services-Courrier-Colis, nous avons construit une ambition 2020 qui a pour objectif de doubler l'impact des plans d'action de croissance qui étaient initialement prévus dans la trajectoire. En partant du colis et de l'e-commerce... Le colis est une activité qui, heureusement, progresse de 4 à 5 % par an. C'est la croissance du e-commerce qui porte ce développement. C'est aussi l'international, avec des flux de courrier et surtout de petites marchandises qui passent les frontières. Le e-commerce international, ce sont de petites marchandises qu'il faut traiter avec beaucoup d'égards, avec beaucoup de respect. Il s'agit donc de booster ces moteurs de croissance que nous avons.

Et puis, pour défendre et innover, dans nos métiers traditionnels que sont le Courrier, montrer tous les usages, la valeur qu'apporte encore et toujours le courrier, en particulier le courrier relationnel avec des grandes entreprises, les banques, les assurances, ce courrier relationnel qui permet d'entretenir une relation client. Nous innovons aussi sur la lettre recommandée elle-même, qui apporte une garantie dans les usages. Nous croyons que c'est un usage qui aura un avenir dans le futur.

Et puis nous porter aussi vers les relais de croissance, sur des activités qui nous paraissent faire sens avec La Poste, connexes avec les activités des postiers. C'est bien sûr tout ce qui touche aux services de proximité, de plus en plus, avec le vieillissement de la population française, le champ de la *Silver Economy*. Nous avons un actif important, c'est ce réseau de 76 000 facteurs. C'est un maillage formidable pour le territoire français. Ces facteurs sont capables de se porter sur le monde des services. Partant de volumes courrier, de livraison de colis à distribuer, ils passent partout, pour tous, tous les jours. Nous pouvons, sur ce magnifique réseau de facteurs, construire vraiment des services de demain, de proximité. Le champ des possibles est énorme, d'autant plus que ces facteurs sont équipés depuis 2015 d'un smartphone. Nous avons vraiment conscience que l'alliance du physique, de cette proximité, avec le digital, malgré la numérisation que nous subissons, est aussi une formidable opportunité de développement de services de proximité.

Il faut que La Poste devienne, encore davantage demain, ce prestataire universel de services, de services humains de proximité. Une grande partie de notre chiffre d'affaires, paradoxalement, est réalisée avec les entreprises. Il s'agit donc de développer ces côtés. Puis, nous appuyer sur un certain nombre de PPC (ce que nous appelons des projets prioritaires communs), avec entre autres, le e-commerce et la modernisation de l'action publique.

Nous allons, à partir du mois de juin, faire passer des examens théoriques du permis de conduire. On peut penser à beaucoup de choses dans la modernisation du service public avec ce réseau de facteurs. La *Silver Economy*: à partir de la fin de l'année, nous lancerons la première offre de services au grand public, qui s'appelle « Veiller sur mes parents », qui permettra d'offrir le service d'une, de deux ou de six visites par semaine pour les personnes âgées ou des personnes fragiles pour des familles, pour des aidants.

D'autres actions autour de la transition énergétique : nous avons des projets sur la logistique urbaine. Nous pensons que les centres villes sont de plus en plus engorgés. Tout ce qu'on a pu faire sur l'optimisation des personnes et de leur mobilité, nous devons le faire aussi pour les livraisons. Cette livraison est propre. La Poste en a fait un de ces atouts. Dans un cycle stratégique, il est aussi évident qu'il faut peu à peu jalonner cette progression. Au sein de la branche Services-Courrier-Colis aujourd'hui, il s'agit de dire que nous allons réaliser, en

conquête, 1 600 millions d'euros par rapport à une trajectoire initiale, jalonnés chaque année, à horizon 2020. Sur le contrat d'objectifs de cette année, ce sont 200 millions d'euros que nous voulons aller chercher en conquête. Il s'agit ainsi, peu à peu, de montrer que le chemin est possible et de démultiplier par la voie managériale ces contrats d'objectifs à trois ans, à un an. C'est une démarche assez nouvelle dans nos organisations. Les grands objectifs, les « quoi » de notre ambition, inspirant les équipes collaboratrices pour définir les « comment », comment y arriver. Les « comment » devenant des « quoi » pour le niveau hiérarchique inférieur, et ainsi de suite, permettant de jalonner nos actions au sein de l'organisation vers cette stratégie. En parallèle, nous passons beaucoup de temps sur le partage de la stratégie. Nous consacrons du temps à faire des tours de France et à rencontrer les équipes. Nous expliquons cette stratégie avec un discours de preuve.

Le second, c'est la mobilisation de l'entreprise. « Vers le monde des services » veut dire aussi que nous allons revoir un certain nombre d'organisations, de processus, c'est ce que j'appelle le cap sur « l'excellence opérationnelle ».

Il est évident que l'organisation est un outil de management pour réaliser l'ambition. En arrivant, je n'avais pas du tout l'intention de changer l'organisation, mais rapidement, je me suis rendu compte que c'était nécessaire. Nous avons donc mis en place sept business units, qui sont responsables de la vision des marchés, des analyses de marché, de développement des offres de services pour adresser ce marché. Elles sont également responsables de la réalisation du chiffre d'affaires et du contenu des offres de services. C'est une organisation matricielle avec deux directions opérationnelles, qui sont vraiment concentrées sur la réalisation des services au quotidien. Il est difficile, parfois, dans une direction, de mélanger les sujets. Puis, nous avons des directions métiers, qui accumulent les savoir-faire dans la performance, la direction des ressources humaines et la communication, la direction industrielle et logistique. Ce sont des directions qui sont en support des directions opérationnelles pour que ces directions opérationnelles puissent réaliser les services, réussir leur journée tous les jours et revoir leurs processus rapidement.

Je pense également qu'on ne peut pas faire ces transformations sans se poser des questions sur les processus. On va demander beaucoup de choses aux équipes. On va demander aux équipiers de changer leur travail et leur manière de faire, mais il faut permettre cette excellence au quotidien et donc, forcément, il faut revisiter. Vous avez évoqué les systèmes d'information. Vous avez évoqué les schémas directeurs industriels et logistiques. Il y a beaucoup de choses qui sont à modifier en parallèle. Il ne faut pas attendre l'un par rapport à l'autre, mais il faut voir ce que j'appelle souvent le *hard*, c'est-à-dire l'excellence opérationnelle, qui dépend des processus de structure. Ensuite, il faut engager les équipes dans autre chose, d'autres modes managériaux.

Il est clair que les systèmes d'information sont cruciaux. Si nous voulons innover, si nous voulons aller vers des services les « SI courrier » sont bien sûr à revoir. Nous devons donc développer des systèmes qui permettent plus de réactivité, sur la base d'algorithmes réactifs. C'est passionnant pour toutes les équipes, y compris celles des systèmes d'information. Il faut que le numérique permette que les systèmes d'information soient tournés vers celui qui fait. Je parle souvent de cela : le facteur, c'est celui qui fait. Toutes les fonctions métier, les fonctions support doivent permettre de faciliter le travail qui est réalisé sur Facteo (le smartphone du facteur) tous les jours.

Enfin pour finir, le troisième levier concerne l'engagement des équipes, c'est le sujet le plus important. Le projet « Vers le monde des services » s'adresse à chacun, individuellement et collectivement. Il faut que les équipes soient engagées pour réussir ces transformations. Il faut faire en sorte que toutes les équipes soient « auto-porteuses » de leur ambition, « auto-porteuses » de la manière dont elles souhaitent les choses, qu'elles soient vraiment actrices et que chacun soit acteur dans des modèles d'équipes plus autonomes. Nous voulons que les postières et les postiers soient vraiment acteurs et bénéficiaires de cette transformation. Donc,

donner le cap, donner la vision, partager la stratégie et ensuite mobiliser l'entreprise, à la fois par une adaptation des organisations, à commencer par la gouvernance de la branche.

J'ai fixé finalement trois priorités pour accompagner tout cela : priorité à la sécurité et la santé du travail. Si nous voulons investir vers ce monde des services vers les Français, il faut que nous ayons une attention envers nos agents. La sécurité et la santé au travail me paraissent être une priorité pour mieux mobiliser les équipes et pour leur prêter de l'attention. Quand on s'intéresse à la sécurité et à la santé, on s'intéresse à la manière dont le travail est réalisé. Deuxième priorité, c'est le dialogue social. On ne fait rien de tout cela sans passer beaucoup de temps à expliquer, à travailler sur le « comment » avec nos partenaires sociaux à différents niveaux de l'organisation. Enfin et surtout, « vers le monde des services », nous inventons aussi de nouveaux métiers. Nous inventons de nouvelles compétences. Comment traduire cela en parcours qualifiant, en développement professionnel, en gestion de filières et gestion de métiers ? On a beaucoup de travail. C'est un champ vraiment magnifique et motivant pour l'ensemble des équipes.

Françoise CAMET

Merci pour cette présentation d'un projet visiblement mobilisateur. Jean-Christophe Donnellier, qu'en est-il d'Expertise France ?

Jean-Christophe DONNELLIER

Merci d'abord à Isabelle Roux-Trescases de m'avoir proposé d'intervenir. J'aurai l'occasion de la remercier à la fin de mon intervention d'ailleurs, avec quelques conclusions et suggestions. Je voulais vous dire, d'abord, que j'étais très content d'être là avec vous. C'est toujours satisfaisant de raconter une petite aventure entrepreneuriale, qui est assez originale dans ma carrière de fonctionnaire. Il me semble, je crois que c'est partagé par plusieurs d'entre nous, que l'Etat peut mieux faire en termes d'organisation dans la réforme de l'Etat, pour essayer de capitaliser sur ces expériences, petites ou grandes. C'est ce que je vais essayer de faire passer comme message ce matin. Je voulais juste vous rappeler les objectifs et les challenges, très rapidement, et puis de manière peut-être un peu décousue, car nous ne sommes encore qu'au milieu de la transformation, mais je vais essayer de donner quelques coups de projecteurs et faire une conclusion en forme de suggestion.

L'objectif, c'était une réforme de l'offre de coopération technique française. L'ambition était de réformer et restructurer quinze opérateurs de tailles diverses, relativement modestes, en deux étapes, faire une première fusion de ces organismes et essayer d'intervenir assez vite, en à peine six mois. Une deuxième étape, un an plus tard, devait associer les autres opérateurs. En réalité, la loi étant malléable sur la deuxième échéance, on n'a pas continué cette deuxième vague de fusions, sur ma suggestion. Le challenge n'était pas un challenge d'ampleur. Sur les quinze organismes, on parle de 500 à 600 personnes. La restructuration elle-même a porté sur 350 personnes, 250 en France et 100 à l'étranger, donc ce n'est pas le challenge.

Le challenge était de trois ordres. Le premier, c'est l'histoire administrative de cette réforme. Il était compliqué. C'était une bagarre entre administrations qui a débouché, finalement, sur l'idée qu'on allait faire un statu quo. Du coup, le projet de loi qui a été voté et qui demandait la fusion est venu prendre tout le monde par surprise dans un contexte qui n'était pas un contexte apaisé, qui était plutôt un contexte de tension et surtout d'appréhension.

Deuxième enjeu, le fait que ces quinze organismes issus d'une externalisation d'activité de l'Etat au fil des années, des vingt dernières années, avaient des statuts très divers. Il y avait une SA, une association, plusieurs GIP, un EPIC, etc. C'était compliqué.

Le troisième challenge était la disparité des situations sociales, des contrats qui sont liés à ce que je viens de dire sur les statuts des organismes. Il y avait une dizaine de contrats de travail qui devaient se rapprocher d'un contrat type Syntec puisque l'activité de cet opérateur, la coopération technique, relève du champ de Syntec.

Clairement, je n'ai pas de fil conducteur. J'ai quatre petits coups de projecteur que je voulais faire sur quatre problématiques qui me semblent être des éléments clés de la transformation, qui, encore une fois, est en cours de route. Je n'ai pas non plus le mot final de cette affaire. Par ailleurs, un point de précaution : je vous dis cela de la part du préfigurateur que j'ai été pendant six mois, jusqu'à la création de l'opérateur, puis du président du conseil d'administration, que je suis depuis le 1^{er} janvier 2015, sachant qu'il y a, à côté de moi aujourd'hui une direction générale qui opère la transformation au jour le jour.

Premier angle, un peu délicat. Je voulais saluer le volontarisme politique derrière cette réforme. Je pense que j'ai été beaucoup aidé par deux éléments : le soutien des deux ministres de Bercy et le ministre des Affaires étrangères dans cette opération, dans ce contexte tendu entre administrations. C'est important qu'il y ait derrière moi des ministres, et surtout que la loi donne une échéance très courte. Cela a m'a valu beaucoup de critiques de la part des opérateurs préexistants et de leur personnel, mais en même temps, cela a été un atout considérable pour avancer concrètement et montrer clairement qu'on n'allait pas reculer. C'est un peu comme quand on brûle les ponts derrière soi : il fallait aller de l'avant. Derrière cette échéance très courte et très contraignante, il y a eu une certaine aisance pour moi d'expliquer mon projet aux personnels, comme aux opérateurs préexistants, aidé aussi par le fait que la loi était, comme je vous l'ai déjà dit, malléable sur la deuxième échéance, ce qui m'a permis de faire montre de flexibilité en transformant la deuxième échéance de fusion en une échéance de coordination et de mutualisation renforcées, dans laquelle nous sommes toujours.

Cela a aussi parfois des limites. Derrière cette réforme, il y avait idée que l'Etat allait faire des économies de moyens. Or cela n'avait pas été évalué a priori, pour des raisons qui tiennent aux modalités de la prise de décision sur cette réforme. Zéro évaluation, et j'ai tiré de la première évaluation, des surcoûts structurels de 3 millions par an, ce qui était assez éloigné de l'idée que les politiques pouvaient avoir, c'est-à-dire qu'on allait faire une économie de moyens très rapidement. Cet atterrissage des ambitions a été beaucoup plus difficile à gérer et c'est là que le volontarisme est peut-être plus contraignant pour le préfigurateur. On est, d'ailleurs, pas tout à fait sorti de cette ambiguïté.

Deuxième coup de projecteur : la gouvernance, qui, je crois, est un enjeu compliqué mais qui, pour moi, a été une aide quand il a fallu fusionner les écosystèmes qui préexistaient autour des opérateurs. Il est clair qu'on détruit de la valeur. La question est comment en détruire le moins possible et comment associer l'ensemble des parties prenantes des six premiers opérateurs dans l'opérateur final ? Le conseil d'administration est de 18 personnes. Les opérateurs avaient dans leurs conseils d'administration respectifs plus de 100 personnes. Il faut raccrocher tout le monde aux wagons, sachant que tout le monde ne peut pas être autour de la table. J'ai pu trouver quelques formulations, qui m'ont aidé à concevoir leur association dans le conseil d'administration et dans les conseils stratégiques. Il me semble que la gouvernance bien utilisée peut être une façon de limiter la destruction de valeur inhérente à un processus de fusion. Encore une fois, j'ai bien intégré que ces écosystèmes qui préexistaient avaient tous leurs valeurs, d'où la résistance administrative qui avait préexisté à la réflexion sur la fusion.

Troisième coup de projecteur sur le management. Isabelle Roux-Trescases l'a évoqué, le management, c'est absolument clé dans cette affaire-là. Les fonctionnaires ne sont pas tous adaptés à faire du management. C'est un euphémisme. La préfiguration, c'est toujours un moment particulier, pendant lequel il y a une certaine autocratie qui s'impose, mais en même temps, il faut savoir gérer la gouvernance pour associer les uns les autres à cette dynamique très rapide et limiter l'impact défavorable de l'autocratie. Ensuite, dans un mécanisme de transformation de la structure, ce qui compte beaucoup c'est de positionner les bonnes personnes aux bons endroits ! Je dois dire qu'on a bien réussi certaines choses et qu'on en a moins bien réussi d'autres, pour des raisons d'équilibre politique. A un moment donné, j'ai dû abandonner l'idée d'avoir recours à un manager de transition, un professionnel de l'extérieur. Je regrette aujourd'hui de ne pas l'avoir fait, ou à tout le moins proposé. Je ne sais pas si j'aurais eu gain de cause auprès de mes tutelles, mais je pense que c'est quelque chose qu'il faut considérer, contenu de la technicité très forte qui est exigé dans de telles fusions, que ce soit en termes de droit du travail, de droit public, droit de la concurrence (ce sont des entreprises

concurrentielles du public), le dialogue social, les systèmes d'information etc. L'idée d'avoir un manager professionnel de transition qui opère la transformation jusqu'à un certain point, ne me paraît pas idiote.

Dernier coup de projecteur, c'est bien sûr le système d'information. Par construction, la nouvelle structure a été pensée dès le départ de manière immatérielle. Mais la réalité a été très différente ! Cela a été une grosse frustration. La coopération technique, activité par essence très immatérielle, doit être basée sur un système d'information très puissant. Pour des raisons sur lesquelles je reviens tout de suite, cela n'a pas réellement réussi comme ça. C'est embêtant, parce qu'honnêtement, aujourd'hui, on se rend compte que la matérialisation des gains de productivité, des gains d'efficacité, mais aussi de la montée en gamme des opérateurs dépend crucialement de la mise en œuvre d'un système d'information. Cette chose aurait dû être consubstantielle à la transformation. Pourquoi cela ne l'a-t-il pas été ? D'abord parce que les délais de mise en œuvre sont considérables et qu'il ne faut donc pas rater le démarrage : penser à l'informatique dès le premier jour ! L'échange entre les agents sur la définition des besoins, le processus de passation de marché et les résultats qui arrivent évidemment avec un décalage d'autant plus grand, on est tout de suite dans un schéma à 18 mois. Ensuite, c'est un chantier coûteux, financièrement d'abord dans des proportions qui sont quand même importantes pour de petites structures, et aussi coûteuses en temps pour les personnels. Il faut arriver à convaincre les personnels de se mettre autour de la table pour aider à définir le système d'information, alors même qu'on leur demande des efforts considérables de fusion, de rapprochement de cultures, de construction de contexte etc. Honnêtement, je pense aujourd'hui, avec un peu de recul, que ça valait le coup de pousser ce sujet dès le départ, comme étant un élément consubstantiel de la transformation. On est aujourd'hui en train de le faire, mais voyez, avec un petit délai. Cela veut dire que les gains de productivité et d'efficacité vont être retardés, ce qui n'arrange nos enjeux d'équilibre.

Conclusion, si je peux me permettre de conclure en forme de suggestion, j'ai été accompagné par plusieurs types d'appui, dont le CGefi, avec la contrôleuse qui était en poste. Merci à elle. J'ai été accompagné par une équipe de préfiguration pour laquelle Isabelle Roux-Trescases a bien voulu mettre à ma disposition un élément de grande qualité ! Merci encore. Je l'ai même sollicité à plusieurs reprises sur des sujets sur lesquels on n'est pas allé jusqu'au bout, et j'ai reçu d'autres conseils. Cela dit, j'ai quand même souhaité m'appuyer sur un consultant en termes de préfiguration, non pas tellement pour m'aider à réfléchir sur ce que je voulais faire, parce que cela, je le faisais avec les parties prenantes, mais pour me mettre à disposition une boîte à outils classique, standard sur les sujets du droit du travail de droit public, chose qui me semblerait qu'on devrait pouvoir trouver au sein des administrations. Avoir recours à un avocat extérieur pour me dire ce que va être le contrat, comment faire pour transformer les 250 contrats français en un contrat français, j'aurais pu imaginer qu'on trouve de la matière au ministère du Travail ou ailleurs. Cela existe peut-être mais je n'ai pas eu le temps de creuser pour savoir si oui et où. Je pense qu'il devrait y avoir, dans ce domaine comme dans d'autres, quelque part, une boîte à outils qui aide les préfigureurs à mettre en œuvre la réforme d'une part mais aussi qui rassemble leurs expériences. Si j'avais une recommandation à faire, en particulier au CGefi, c'est cette idée qu'il y a utilité à disposer quelque part dans l'Etat, d'une petite boîte à outils basique pour aider à la réforme. Une multiplicité de problématiques m'a beaucoup embêté, sur lesquelles un accompagnement aurait été bénéfique.

Françoise CAMET

Merci beaucoup pour ce témoignage éclairant, qui montre les difficultés et pointe les réussites.

Muriel PENICAUD

Merci de votre invitation. Je suis ravie et honorée d'être là pour partager mon expérience. Je vais surtout parler de Business France. Je voulais juste dire avant que c'est ma onzième fusion et que je fais donc aussi un parallèle entre ce qui est pareil entre le secteur public et le secteur privé, et ce qui est différent. Beaucoup de choses sont identiques quand on fait une fusion dans

le secteur public ou dans le secteur privé. Je parle aussi de mon expérience de membre du conseil d'administration d'Orange, de sa responsabilité sociale et environnementale, et de membre du conseil d'administration de la SNCF et d'ADP. Quand j'étais DGRH chez Danone ou chez Dassault systèmes, on faisait beaucoup de fusions. On avait déjà un certain nombre de questions, personne n'a tout à fait toujours la clé. Même quand on fait des fusions réussies, cela ne garantit pas la réussite de la suivante. Chacune demande à être prise pour ce qu'elle est.

Pour moi, il y a quatre questions clés à aborder avec vous. La première est quelle est l'ambition, quelle est la valeur ajoutée de ce qu'on va faire ? Je pense qu'on ne peut pas réussir une fusion si on n'arrive pas à faire partager la valeur ajoutée qu'elle va apporter. Dans le cas de Business France, ce n'était pas si évident. On a commencé il y a deux ans. Le *kick off* fut le 23 juin. On a fusionné en six mois. On n'avait pas de loi, pas de décret. Tout cela a été fait dans les six mois. On verra dans quelles conditions. Evidemment, pas de projets encore. C'étaient deux EPIC : Ubifrance, chargée de l'export et AFII, chargée des investissements à l'étranger, qui n'avaient aucune envie de fusionner, du sol au plafond. Le personnel n'en avait pas envie et les directions générales non plus. Elles s'y étaient un peu opposées, jusqu'au moment où il y a eu une décision annoncée par le président de la République, et que tout le monde, de force, s'est mis en ligne de marche. Mais la conviction n'était pas là.

Une des premières difficultés, a été, peut-être, de dessiner ce qu'allait être Business France (qui n'avait pas encore de nom), et qui ait un sens. En cela, il y a quelque chose qui a beaucoup aidé (je pense que c'est une bonne pratique), c'est que les trois tutelles ont accepté qu'on co-écrive ensemble la feuille de route, y compris les textes de loi et de décrets. Ce qui a permis, du coup, d'utiliser toute l'expérience qu'on avait. Il n'y a pas un mot du décret dont on ne sait pas ce qu'il veut dire, ou sur lequel on a un problème. Le fait d'avoir pu faire cette démarche, avec évidemment pas les 1 500 personnes, mais avec un noyau dur de managers, a déjà créé une première dynamique : cette fusion, qui était clairement perçue comme complètement imposée et sans valeur est devenue, au moins pour un noyau dur, notre fusion, notre opérateur. Je crois que cela a été un élément très important.

La deuxième chose, c'est que cette ambition, après, il faut la partager. Pour cela, il faut du temps. Il faut aussi trouver l'équilibre entre ce qu'on change et ce qu'on ne change pas. J'ai choisi de garder des lignes métiers très fortes, parce qu'accompagner un exportateur et accompagner un investisseur étranger, ce n'est pas exactement la même chose au quotidien. En revanche, il y a énormément de choses communes. Premièrement, grâce à cette fusion, on a pu ajouter un troisième métier, qui est la promotion de l'image économique de la France. On promeut donc la *French Touch* à l'international. Cela relie les deux métiers.

Deuxièmement, on a des bases de données extrêmement importantes des deux côtés. Finalement, une partie accompagne 10 000 exportateurs à l'étranger, qui connaît donc très bien le tissu de PME et ETI françaises, et une partie connaît très bien les investissements étrangers. Or c'est du B2B. C'est le « Meetic » du business. On a fait se rencontrer des entreprises avec des partenaires, des importateurs, des distributeurs, des actionnaires potentiels. La connaissance mutuelle permet de faire des opérations qu'on n'aurait pas faites avant. Il n'y a que la logique de la preuve. On a eu une satisfaction quand on a fait un sondage, il y a trois mois, auprès des 1 500 salariés : 85 % comprennent le sens de la fusion. Comme on venait de, je pense, 5 %, et que personne ne trouvait cela utile, collectivement, il s'est passé quelque chose.

Sur ce point-là, il me semble très important de prendre du temps, malgré le fait qu'on ait élaboré de façon participative un projet d'entreprise, qui s'appelle « Trajectoires », on a besoin de plus de vision, de mieux comprendre la vision, de savoir pourquoi on était là. Même quand c'est acquis intellectuellement, il faut gagner les cœurs. On a gagné l'intellect, on n'a pas encore gagné les cœurs. On les a gagnés en partie. C'est un point très important.

Je vais vous donner cinq modestes conseils de mon expérience. Le premier est qu'il faut vraiment trouver qui vont être les pionniers, ceux qui vont adopter la réforme. Il y a une stratégie du changement qui est très connue et qui est très réelle dans l'expérience, c'est le premier tiers. Il faut trouver ceux qui vont adopter plus vite et qui vont être les porte-parole. C'est parfois le management, ce sont parfois des organisations syndicales, ce sont parfois les jeunes

embauchés. Peu importe. Vous avez besoin, de toute façon, d'entraîner tout le monde. Pour entraîner tout le monde... Business France, c'est 1 500 personnes de 50 nationalités dans 60 pays. Vous ne les entraînez pas juste avec un comité exécutif. Par exemple, dans notre cas, ceux qui ont avancé le plus vite sur la compréhension, c'est dans les pays, parce que les équipes sont plus petites. Ils sont moins en silos historiques qu'à Paris ou à Marseille et ils ont donc plus vite adhéré.

Pourquoi l'ont-ils fait ? C'est dans le sondage : la valeur ajoutée, ce n'est pas du tout en se regardant le nombril. Ce sont les clients. On est une entreprise publique particulière, puisque notre manière de servir le pays, c'est de servir les entreprises pour qu'elles se développent et que cela crée de la valeur ajoutée, que ce soit de l'export ou de l'investissement étranger. Il y a une espèce de double niveau. On est au service de l'entreprise pour servir le pays. C'est quelque chose qui est bien compris et dans la culture.

Le fait est qu'aujourd'hui les salariés acceptent et que nos clients nous poussent, parce que nos clients partenaires ont compris la valeur ajoutée que cela apporte. C'est vrai, on a des témoignages. Je pense, en gros, que sont les clients qui nous aident à faire la fusion. C'est leur retour qui donne le sens réel. Si on se regardait juste à l'intérieur... Il y a les différentes cultures de métier, il y a plein d'historique, il y a des gens qui viennent de différents endroits. Depuis 20 ans, on a des personnes publiques et privées qui viennent d'à peu près toutes les couches de l'histoire. Si l'on reste juste à regarder cela, on n'arrive pas à avancer.

Ensuite, troisième aspect très important, c'est la question du rythme. Elle est compliquée. Faut-il aller vite ? Faut-il aller lentement ? Dans les deux cas, vous aurez raison et vous aurez tort. Il n'y a pas de solution parfaite. Je pense qu'on a eu raison d'aller vite sur la fusion juridique et financière. Il y a un travail formidable fait par les tutelles avec le budget, avec le CGefi et avec tout le monde pour rendre possible, en démarrant fin juin joint la fusion au 1^{er} janvier. Pourquoi est-ce important ? Parce que je pense que dans notre cas précis, on aurait pu parlementer deux ans, en n'étant pas dans la même maison... J'ai pris les deux maisons pendant huit mois, les deux conseils d'administration, les deux comités exécutifs et deux équipes de personnes qui n'avaient pas envie de fusionner. Ensuite, un noyau s'est constitué, mais je pense qu'on se serait enlisé dans les discussions entre gens qui ne voyaient pas ce qu'on avait à faire en commun. A cause du fait d'avoir été le 1^{er} janvier dans la même maison, en gros (c'est ce que disait Jean-Christophe Donnellier tout à l'heure), on ne pourrait pas revenir en arrière.

Maintenant, que fait-on ensemble ? Au moins on était dans la même maison. On avait juste les fondations. Les murs n'étaient pas secs, la peinture n'était pas sèche, donc tout de suite, les gens ont dit « ce n'est pas fini, il n'y a pas tout ». Non, il n'y avait pas tout du tout. Il n'y avait pas d'intranet commun, on n'avait évidemment pas encore signé l'accord d'adaptation avec les syndicats. Tout s'est construit au cours de l'année suivante et c'est en train de se finir pour cet été. De toute façon, on va vivre un inconfort. De toute façon, c'est assez déstabilisant pour les gens. Il faut l'accepter, il faut le reconnaître. De toute façon, il faut donc construire avec un plan de route qui permet d'amener les étapes. Il y a un temps court. Le temps court, c'était la fusion. Il y a un temps long. Je dirai qu'en termes de *process* et d'outils, on aura fini dans les 18 mois, ce qu'on voulait. En termes de vraie adhésion des équipes, pour qu'elles se sentent faire partie de la même équipe, je pense que cela va encore durer des années, parce que cela ne marche que quand les gens l'expérimentent. Encore aujourd'hui, on a vu dans le sondage plein d'appréhension et le sentiment que l'autre a tous les privilèges, est bien mieux loti ou n'a pas la même valeur. Alors que les valeurs, à la fois d'efficacité d'entreprise et de performance d'entreprise sont en train de se développer.

Enfin, il y a un autre défi, celui du modèle économique. Le modèle économique est venu percuter cette fusion. Pour moi, le souci, ce n'est pas la fin de la fusion mais le modèle économique. Pourquoi ? Parce que notre modèle économique est le suivant : on a une subvention d'Etat qui représentait 75 % du total qui a été donné. On est à 50 %. Aujourd'hui, cela a été compensé par des surcroûts d'activité des équipes. Encore une fois, notre seule richesse, c'est le capital humain. Mais, dans cette dynamique, on ne peut pas non plus augmenter les prix des prestations pour les PME. On est bien d'accord que c'est impossible. Les moyens sont dramatiquement en baisse et on a beaucoup de ressources propres, on n'a pas la loi.

Aujourd'hui, nous refusons des ressources parce que je ne peux mettre personne en face. C'est très désespérant pour les équipes. Pour parler de la fusion, on ne peut pas la faire hors sol. Aujourd'hui, on a trop de pression sociale à terme. C'est encore un peu l'adhésion à la fusion, mais je dirais que c'est presque derrière nous. Arrive autre chose qui est : est-ce qu'ensemble, on va réussir et on va pouvoir remplir la mission ? L'année dernière, le résultat d'exploitation a augmenté. Le résultat d'investissement a augmenté. L'année de la fusion, on a fait mieux que les deux agences réunies, ce qui n'est pas toujours évident dans une fusion. Cette dynamique est très importante.

Je voudrais finir par un point, qui est : comment gérer ce que j'appelle les externalités ? Pour pouvoir gérer les fusions, il faut, à un moment donné, que le management à tous les niveaux, les organisations syndicales et l'ensemble des collaborateurs se sentent partie prenante de la même aventure. La même aventure, ce ne sont pas des gens qui commentent tous les jours ce qu'on fait. C'est vrai que moi, en 25 ans, je vois la différence et j'ai beaucoup de solidarité, de compréhension pour les collègues qui sont fonctionnaires parce que je pense qu'il y a énormément de talent, énormément d'engagement et d'intelligence, mais aujourd'hui, leur rôle, très souvent, est beaucoup plus un rôle de gestionnaire, voire de micro-management, d'interventionnisme dans les opérateurs, beaucoup de stratégie. Nous, on a besoin de vous, en même temps, cela me rassure d'avoir le CGefi car j'ai besoin de challenge, j'ai besoin de conseil, j'ai besoin d'interlocuteurs pour m'expliquer le budget.

On n'est pas le risque numéro un de la République sur la gestion des fonds, je ne pense pas. Le point principal pour moi, c'est que, comment l'Etat peut devenir, pour les opérateurs, un stratège, un contrôleur, un challenger, mais qui aide à tirer vers le haut, ce qui n'est pas aujourd'hui ce qu'on vit. 30 % de mon temps, ce n'est que de répondre à du *reporting* parce qu'on a cinquante personnes, entre trois tutelles et quatre cabinets, qui veulent notre bien mais quelquefois, il ne faut pas vouloir notre bien, il faut juste nous laisser travailler. C'était mon petit coup de gueule. J'avais envie de le dire.

Françoise CAMET

Merci beaucoup. Effectivement, c'est presque un passage de témoin obligé : Sophie Mantel est là pour vous apporter une réponse.

Sophie MANTEL

Une réponse, peut-être pas, mais on peut avoir des convergences de vues. Je suis également très heureuse d'être devant vous ce matin. D'une part, parce qu'il me semble que les partages d'expériences, que ce soit public-privé, tutelle et contrôleurs sont extrêmement fructueux. C'est comme cela qu'on peut très certainement améliorer nos transformations. D'autre part, car c'est l'occasion de vous présenter la vision qu'a la direction du Budget des transformations, je vais donc vous donner un point de vue un peu décalé par rapport à ceux qui ont porté des transformations. La vision de la direction du Budget s'appuie sur son positionnement, qui est extrêmement transverse, puisqu'elle est en synthèse sur l'ensemble des secteurs de l'administration publique et l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit de l'Etat et des organismes, mais également du secteur public local et des administrations de sécurité sociale.

En conséquence, elle embrasse l'ensemble d'un panorama qui est extrêmement vaste. C'est de cette vision d'ensemble que va découler notre attente en matière de transformation. Quelle est cette vision d'ensemble ? Cette vision d'ensemble, c'est la part extraordinairement importante du secteur public dans notre politique, puisque les dépenses en pourcentage du PIB, c'est à peu près 57 %. C'est, je crois, cette année que nous sommes les *recordmen* d'Europe. Nous détenons la première place. Quand on regarde notre taux de prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB, l'on est autour de 46-47 %. Là aussi, on est dans les toutes premières places. On a une dette qui tangente les 100 % du PIB. Pour vous donner un ordre de grandeur dans ce que cela représente en matière de dépenses publiques par rapport au PIB, par rapport à la moyenne européenne, on a à peu près dix points supplémentaires. Dix points supplémentaires, c'est un peu plus de 200 milliards d'euros. Ça vous donne un ordre de grandeur, me semble-t-il, de l'enjeu de la gestion publique dans notre pays.

Du coup, c'est de cela que découlent nos attentes en matière de transformation : les enjeux en termes de performances. Quand on regarde nos classements qu'ils soient internationaux ou que ce soit simplement le résultat interne en termes de politiques publiques, on se dit qu'on n'est pas très en avance par rapport à nos partenaires. On n'a pas de meilleurs résultats en matière de politiques publiques. Il y a, en tous cas, un assez grand nombre de politiques publiques sur lesquelles on n'a pas la performance qu'on pourrait attendre compte tenu des moyens qu'on leur consacre.

Pour nous, la transformation, c'est l'obsession de la performance de l'action publique. Pour nous, cela passe par la réforme de nos services publics. Il nous semble que la totalité de nos politiques publiques ont vocation à se réformer en permanence, dans une double perspective. La première, c'est d'améliorer leur efficacité socio-économique, améliorer la qualité du service rendu aux usagers, notamment pour renforcer aussi le potentiel de croissance de notre économie. Notre deuxième obsession, c'est la réduction des coûts, car il nous semble que nous avons partout des gisements de productivité importants. Ils ne sont, d'ailleurs, pas forcément individuellement localisés, mais sont très souvent localisés dans nos structures, dans nos réseaux, dans la façon dont nous avons structuré nos services publics. La réduction des coûts de production de nos services publics est ainsi une priorité. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le premier président de la Cour des Comptes cela devient un enjeu de préservation de notre souveraineté nationale, c'est-à-dire notre capacité à faire des choix et à avoir des marges de manœuvre politique lorsque des événements extérieurs se présentent à nous et que nous devons en tenir compte.

Au-delà de cette vision un peu macro, un peu décalée et stratégique, je vais concrètement m'en tenir à deux grands leviers de transformation, qui me paraissent absolument majeurs et qui ont été très largement évoqués autant par Philippe Dorge que par Muriel Pénicaud ou par Jean-Christophe Donnellier. Le premier est qu'il est bien d'avoir une vision stratégique et une vision d'avenir contextualisée, c'est-à-dire qu'on sache où l'on va à long terme, pas seulement l'an prochain, mais dans dix ans ou quinze ans. Quelles sont les attentes de nos usagers ? Quels sont les besoins en termes de politiques publiques ? Comment tient-on compte de l'évolution de la technologie, de l'évolution des usages, pas seulement demain et après-demain mais dans dix, quinze ou vingt ans. Il nous semble que la construction d'une vision qui soit partagée, qui soit portée et qui, ensuite, puisse se mettre en œuvre dans la durée, est un vrai défi pour la transformation. On ne se transforme pas parce que le FMI ou la commission européenne nous le dit, on se transforme parce qu'on va construire un service pour demain.

Qu'est-ce que cela implique ? Premier élément, je vais mettre la balle dans le camp des tutelles. Il me semble que ce qu'on appelle les tutelles ont une responsabilité qui est bien de construire cette vision d'ensemble d'une politique publique sur un secteur donné. Ce qui nous frappe quand nous travaillons tous les ans à actualiser les cartographies des différents acteurs publics qui sont impliqués dans une politique publique donnée, par segments de politiques publiques, c'est un éparpillement incroyable de l'action publique, une sorte de diffraction de la décision à chaque fois qu'on veut faire quelque chose. La difficulté qui en résulte, c'est celle de construire les cibles stratégiques. Sur un segment politique donné, on a tout et son contraire, si vous regardez bien en détail à la fois les organismes qui interviennent et les dispositifs d'intervention.

Pour nous, cela a une conséquence assez concrète et pragmatique qui est qu'il faut redonner notamment au budget de l'Etat la possibilité d'avoir des orientations sur un secteur complet. Cela veut dire mettre fin au démembrement qu'on a beaucoup pratiqué et re-budgéter, fusionner les organismes, regrouper et mettre fin à cette espèce de saupoudrage et de sédimentations successives où l'on continue à faire ce qu'on a toujours fait et, en plus, on fait ce qu'il faut faire de nouveau. C'est, me semble-t-il, un élément important de l'écosystème si l'on veut, à un moment donné, avoir des priorités, avoir des cibles et faire des choix de gestion. Il me semble que pour la transformation, c'est indispensable. C'est cela qui va permettre de donner du sens aux évolutions qu'on va impulser.

Le deuxième élément consiste à travailler sur la définition de la politique publique que l'on souhaite. Je suis frappée, dans les entreprises dans lesquelles je siège au conseil

d'administration de voir à quel point on a une sensibilité, une écoute de la demande des clients et des usagers. A La Poste, quand l'Etat impose un service universel postal de six distributions par semaine, ce qui est un petit peu mieux que ce que nous demandent les directives européennes, que vous réunissez des jeunes en leur demandant « pour vous, quelles sont vos attentes en la matière ? », ils vous répondent « le courrier, vous êtes sûrs ? Si ça vous fait plaisir, une fois par mois ». Je pense que c'est la même chose du côté des opérateurs de monopole du genre PMU ou la Française des Jeux. On a une interrogation permanente sur ce que sont les attentes, quels sont les besoins, à quoi on répond ? Et pas seulement quoi, mais comment, sous quelle forme, avec quelles interfaces, avec quelle façon de se présenter auprès des usagers. On a un questionnement sur les évolutions qui sont à la fois sociétales, technologiques et extrêmement rapides aujourd'hui, extrêmement disruptives. Ça change vraiment la façon de travailler et de fournir un service. Je pense que cela intervient dans tous les secteurs d'activité, y compris dans les secteurs de l'action publique mais on a moins ce réflexe de prévoir en avance. Le concept de Renault dans les années 1980, c'était Maya c'est-à-dire « *Most Advanced Yet Acceptable* » [Très osé mais encore acceptable]. Comment peut-on être en avance, mais rester acceptable, pour pouvoir anticiper de façon à être au rendez-vous ou être acceptable, et surtout en phase avec les besoins au moment où l'on rend le service.

Dans ce cadre-là, je suis frappée de la place de l'innovation aussi dans le secteur privé. C'est quelque chose qu'on travaille et il me semble que c'est quelque chose qui serait très utile aussi dans le secteur public. On peut constater qu'il y a beaucoup de secteurs publics dans lesquels les innovations se sont produites. Je pense notamment à l'audiovisuel, à des segments comme la presse ou autres. Je ne suis pas tout à fait sûre que la gestion des politiques publiques les ait complètement intégrées.

Le dernier élément est l'importance de partager la vision de la stratégie avec les agents. Muriel Pénicaud l'a dit, les agents publics sont un moteur d'évolution extrêmement puissant, puisque leur motivation et leur qualité sont des leviers qu'on ne peut pas ne pas mobiliser. Par le dialogue, par la co-construction, il me semble que ce sont des leviers de transformation qui permettent de construire et de mettre en œuvre les cibles stratégiques.

Le deuxième pilier des transformations est extraordinairement prosaïque ou pragmatique. Il tient en un mot un peu fourre-tout, c'est la professionnalisation. Les organismes ont souvent été en avance par rapport à l'Etat sur la professionnalisation de fonction comme les achats, par exemple, et quelques fois aussi sur les systèmes d'information. Il me semble qu'on a, collectivement, encore des grands champs de progrès. Je pense tout d'abord à la professionnalisation du fonctionnement des conseils d'administration. Je pense que la deuxième table ronde en traitera. Je pense à la gestion des ressources humaines. Quand a-t-on une gestion des compétences ? Quand a-t-on une gestion des métiers qui soit prévisionnelle et qui accompagne les agents ? Je crois c'est un élément extrêmement structurant également. La gestion des systèmes d'information et des nouvelles technologies, la gestion financière et budgétaire, et pas seulement la mise en place de la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique, mais également le développement du contrôle de gestion, de la connaissance des coûts, des *benchmarks*, des comparaisons de la façon de questionner la maîtrise de nos coûts, de nos structures.

Je finirai avec la professionnalisation du management. Mes prédécesseurs en ont beaucoup parlé. Je suis frappée parce que je discutais il n'y a pas très longtemps avec un responsable d'une grande entreprise publique à propos d'un grand projet. Il disait « personne n'y croyait à ce projet, alors on m'a mis une équipe dont personne ne voulait, ceux qui étaient dans les placards depuis un certain temps, et on a eu le projet, on l'a remporté. Pourquoi ? Parce qu'ils avaient juste besoin d'être managés normalement ». C'est-à-dire qu'on ait une gestion de projets structurée et professionnalisée, qui fonctionne en dehors des clans, des réseaux, de l'interférence permanente de ceux qui ne sont pas en charge. J'ai trouvé ça assez frappant parce qu'au final, c'est quand même très simple, ces leviers-là, qui sont eux-mêmes des champs de transformation.

Pour conclure les débats, est-ce que c'est une chance de pouvoir aller plus lentement dans le secteur public ? Est-ce qu'à un moment donné, il faut aussi qu'on sache être plus agile et aller plus vite ?

Françoise CAMET

Merci beaucoup. Simon Barry va pouvoir brièvement nous indiquer les impacts du numérique.

Simon BARRY

Merci Françoise. Dans le cadre de ses groupes de travail transversaux, le contrôle général économique et financier a conduit, l'an dernier, une étude sur l'impact du numérique sur les organismes publics. Ce groupe de travail s'est appuyé sur le réseau inégalé du CGefi : en effet, les contrôleurs sont présents au sein de 500 organismes publics, ce qui leur permet d'avoir une connaissance approfondie de ces organismes.

Quels sont les constats de ce groupe de travail ? D'abord, comme les entreprises privées, les organismes publics sont concernés et impactés par le numérique. Philippe Dorge nous a rappelé que La Poste voit chuter le volume du courrier de manière forte, en raison du développement des communications électroniques. Un autre exemple, l'audiovisuel public voit les jeunes générations se détourner de la télévision classique pour la vidéo sur Internet. De même, le PMU et la Française des Jeux doivent affronter la concurrence des jeux d'argent et de paris sur Internet. Le secteur non concurrentiel n'est pas non plus épargné. Par exemple, Pôle Emploi doit coopérer avec des sites de recherche d'emplois qui sont de plus en plus présents.

Le numérique modifie donc en profondeur les modalités d'exercice des missions de services publics. Mais il ne faudrait pas croire que ces effets sont uniquement négatifs. Comme l'a rappelé Sophie Mantel, le numérique permet d'améliorer, d'adapter les services publics existants, voire de créer de nouveaux services. Il permet donc également de renforcer leurs performances. Les contrôleurs qui ont été interrogés ont estimé le plus souvent pertinentes les stratégies de réponse des organismes. Celles-ci sont bien anticipées et la transformation est parfois conduite avec détermination, comme à La Poste, comme je peux le constater régulièrement. Mais, hélas, elle s'effectue aussi trop souvent de manière contrainte et non anticipée en raison de l'apparition de nouveaux concurrents, des demandes gouvernementales, des demandes des usagers ou pire, de la modification des règles du jeu.

Le groupe de travail a également relevé que des progrès existent en matière de transformation interne. En effet, les conséquences du numérique ne sont pas toujours suffisamment anticipées, à la fois sur l'organisation et sur les processus, mais également sur l'évolution des compétences des personnels et sur les effectifs. En plus, nous avons constaté que l'information et l'association des agents pouvaient parfois être améliorées.

Quelles sont les conclusions de ce groupe de travail ? D'abord, en premier lieu, le numérique nécessite de modifier nos méthodes de travail pour adopter des approches collaboratives. Par exemple, comme cela a été également rappelé par Sophie Mantel, les organismes doivent favoriser l'innovation externe et interne. Interne des personnels, externe en collaborant notamment avec des créateurs d'entreprise. Certains organismes publics le font. Certains autres ne peuvent pas le faire ou peuvent difficilement le faire. Les usagers, également, doivent être largement associés à la conception des services, et cela dès l'origine.

Il faudra également, et cela a été un des étonnements de ce rapport, réintégrer les informaticiens dans les stratégies numériques. En effet, ceux-ci sont trop souvent cantonnés à la conception et à la maintenance des applications de gestion. Cela suppose également que les informaticiens adoptent de nouvelles méthodes, notamment de prototypage, des méthodes itératives, de façon à ce que les circuits de développement, qui sont encore trop longs, permettent une réactivité suffisante par rapport à la demande.

Parmi les propositions du rapport, je vais m'arrêter sur les trois qui sont plus spécifiques au secteur public.

D'abord, l'ouverture et la réutilisation des données produites dans le cadre de missions. C'est ce qu'on appelle l'*open data*. Nous avons constaté que l'*open data* suscitait des interrogations et des réticences au sein des organismes. C'est pourquoi un nouveau groupe de travail sur ce sujet a été constitué par le CGefi.

Le second point sur lequel je voudrais revenir, c'est l'impact du numérique sur les effectifs et les compétences. La majorité des organismes publics traite de l'information. Ils seront donc très affectés par l'automatisation des tâches. L'automatisation des tâches peut d'ailleurs concerner des travaux très qualifiés. Ces évolutions doivent donc être anticipées, en particulier pour mieux accompagner les personnels concernés. Là aussi, le CGefi lancera l'automne prochain une étude sur ce difficile mais passionnant sujet.

Le dernier : le numérique et la gouvernance. Les intervenants précédents ont insisté sur la nécessité, pour les organes de gouvernance, de travailler sur la stratégie, de prendre en charge ces questions de synthèse. Or là aussi, nous avons constaté que les conseils d'administration de quelques organismes n'avaient pas ou très peu été consultés, ou en tout cas, n'avaient pas été associés à l'élaboration de la stratégie numérique. Ce qui est surprenant. Ce point sera abordé lors de la seconde table ronde du présent colloque.

En conclusion, je dirais que la transformation numérique, même s'il y a un phénomène de mode, est une réalité incontestable et durable. Je rappellerai que le rapport Nora Minc sur les transformations de la société française date de 1977. C'est quasiment de l'archéologie ! En tout cas, cela montre la constance de cette préoccupation. C'est pourquoi la Chef du service du CGefi a décidé la prochaine création d'un comité de la transformation du secteur public. En collaboration avec les directions du ministère, il traitera à la fois du suivi des organismes, de la transformation numérique des organismes publics, en définissant quelques indicateurs pertinents, conduira des études et, surtout, aura pour travail de diffuser les bonnes pratiques.

Avec ce comité, le contrôle général entend modifier et mobiliser ses compétences diversifiées et accompagner la transformation numérique du secteur public, en contribuant à la fois aux réflexions des organismes publics, mais aussi en leur offrant, si nécessaire, son appui.

Françoise CAMET

Compte tenu de la qualité des interventions qui ont précédé, je ne doute pas que de nombreuses questions souhaitent être posées par les participants dans la salle. Si vous voulez, par exemple, demander quelques précisions à tel ou tel, n'hésitez pas. Pour ma part, je voudrais proposer une question à Philippe Dorge. Il est confronté, pour sa part à un défi un peu spécifique dans le domaine des effectifs. Comment se traite ce sujet ce qui concerne La Poste ?

Philippe DORGE

Merci Françoise pour cette question. Effectivement, la division Services-Courrier-Colis, c'est 145 000 personnes sur les 230 000 ou 240 000 personnes que regroupe le Groupe La Poste. C'est la moitié du chiffre d'affaires, aujourd'hui, et c'est la moitié des effectifs. Je crois que ce qui est important, c'est que, d'abord, tout le monde comprend que la baisse du courrier concerne près de 80 % de nos activités actuelles. Il y a eu une négociation et un nouvel accord, qui a abouti à la conclusion d'un dispositif « Un avenir pour chaque postier », qui permet un ensemble de mesures de mobilité, mais aussi de départs de fin de carrière. Cet accord s'applique. C'est plutôt comment on réorganise nos réseaux de distribution, nos processus, nos structures par rapport à l'application de cet accord. C'est le premier point.

Deuxième point : je pense qu'à un moment donné, nous devons effectivement mieux définir quel va être le réseau de distribution. Finalement, dans quelques années, je suis convaincu qu'on aura besoin de passer tous les jours. Finalement, passer six jours par semaine, pour reprendre l'exemple qui a été donné, est plutôt un avantage. Si nous allons vers d'autres services, il y aura besoin de facteurs partout sur le territoire. Bien sûr, ils ne distribueront pas que du courrier. Il en restera certainement, mais ce seront de plus en plus les colis, des livraisons, des services de

proximité. On se développe aussi sur l'après-midi. C'est une manière de reconstruire une stratégie, qui n'est pas simplement une adaptation de la transformation de notre activité, mais de changer de paradigme pour se poser un certain nombre de questions. A cette heure, je ne sais pas ce que seront le réseau de distribution et les 140 000 personnes en 2020. Je suis assez honnête et je pense qu'à un moment donné, il y aura une asymptote. On aura donc besoin d'aller chercher de l'efficacité dans nos modes d'organisation, des synergies dans l'ensemble des structures. On est en train de créer de la synergie, notamment entre le colis et le courrier, de revoir nos schémas directeurs logistiques, les structures des métiers support, pour pouvoir investir dans ce réseau de proximité qui fait le maillage et crée la valeur pour La Poste. Je pense qu'on va changer de paradigme sur ce plan.

Surtout, autant que le quantitatif, c'est le qualitatif qui compte. Le facteur qui distribuait du courrier dans les boîtes aux lettres va vers ce monde des services. Le colis est un service qui est attendu. A ces colis vont s'ajouter des visites de personnes, des services à domicile. C'est une nouvelle aventure qui est devant nous.

Françoise CAMET

Très bien. Y a-t-il des personnes qui souhaitent intervenir ?

De la salle

Dans la transformation des organismes publics, vous avez parlé de chasse gardée à préserver, de fidélité corporatiste, peut-être aussi pour certains de confort managérial à garantir. Dans le même temps, vous avez fait preuve d'un pilotage renforcé qui conduit la transformation des organisations. A partir de votre exemple, comment cela peut-il aussi être un moyen pour nous, fonctionnaires, de s'interroger sur l'évolution des services administratifs. Je ne sais pas quel est le plus important. Est-ce une volonté politique forte, sans faille ? Un processus piloté, partagé ? Une association des personnels et des organisations syndicales ? Le réexamen des missions et des processus des organisations, ou bien une professionnalisation ? C'est peut-être un peu tout ça mais quels seraient les deux éléments les plus importants ?

Muriel PENICAUD

Je pense que chacun a sa réponse. Pour moi, le plus important, c'est le management. C'est le premier point. Le deuxième, je dirais qu'il faut de la résilience. Une fusion n'est jamais un long fleuve tranquille. Il faut accepter qu'il y ait une part de risque et que ce soit déstabilisant pour les collaborateurs. Il faut, en permanence, ramener la question : pourquoi le fait-on ? On va le faire, mais par rapport à quoi ? Si on garde le sens de ce qu'on fait, et si on a une équipe de management qui porte, on peut soulever des montagnes et arriver au port.

Françoise CAMET

J'ai retenu dans les propos qui précédaient le fait que l'on avait parlé de la conquête du sens et de la conquête des cœurs.

De la salle

Bonjour. Tout d'abord, merci pour l'évidente qualité de vos interventions. Je travaille pour l'Etat en région. Je suis la directrice générale adjointe d'un établissement public de l'Etat à Marseille, qui s'appelle Euroméditerranée. C'est un établissement public d'aménagement. Je vous remercie, parce que je trouve réellement un sens à ce que vous dites. Je trouve qu'il y a un fil rouge extrêmement évident entre les différentes interventions et ce nouveau paradigme, manifestement, est réel et on a tous envie de le concrétiser. J'avais une question, issue un petit peu de mon expérience, qui était : est-ce qu'on va avoir une forme de plus grande latitude dans les outils pour accompagner la professionnalisation des managers ? Je pense, en effet, que le management est un sujet ancien et qui est en train de se révolutionner.

Il me semble, pour ma part utile, pour avoir aussi vécu des problèmes de risques psychosociaux au sein de notre petit établissement, de pouvoir s'adjoindre aujourd'hui des techniques

différentes, nouvelles, probablement mises en œuvre par un certain nombre de groupes privés. Je pense que la notion de bien-être travail et des moyens mis en œuvre au service de cela n'est pas du tout un sujet. C'est vrai que c'est insuffisant et un peu optimiste, mais je pense que cela peut être une question. Pour ma part, pour avoir expérimenté du coaching, des techniques de gestion du stress, de tentative de prévention des *burn out*, d'une approche plus systémique et parfois une forme de recours à la philosophie, je pense qu'il y a quelque chose à inventer. Elles ont un certain coût, mais je pense qu'il y a un effet sur les organismes extrêmement puissant. Je me permets de rebondir sur quelque chose que vous avez les uns et les autres dit. Je vous en remercie. Evidemment, je travaille beaucoup avec le contrôle général économique et financier. Je pense que c'est un acquis extrêmement important. Merci.

Muriel PENICAUD

Pour revenir sur ce que vous dites sur les risques psychosociaux, en 2010, Henri Lachmann, Christian Larose et moi avons fait un rapport sur la prévention de ces risques, un rapport au gouvernement. Le but n'était pas seulement la prévention des risques psychosociaux, mais comment le bien-être et l'efficacité au travail vont ensemble. La santé des hommes, c'est aussi un investissement dans l'efficacité collective, pour des raisons sociales, mais aussi pour des raisons de performance économique. Cela ne s'oppose pas, au contraire. On a volontairement fait un rapport très court. Il y a dix recommandations. C'est en dix pages. C'est encore sur les sites du gouvernement si cela vous intéresse.

Philippe DORGE

Je pense qu'il faut éviter le déni par rapport à ces sujets. Le stress est quelque chose dont on ne parlait pas, et il faut l'évoquer. Il y a un certain nombre de choses qui doivent être dites par rapport à ses sujets. C'est quelque chose d'assez simple qu'il faut évoquer et effectivement mettre en exergue. C'est ce que j'ai souhaité faire, avec un vrai système de management de la sécurité, de la santé au travail et intégrant bien sur les risques psychosociaux, cela me paraît essentiel. C'est simplement de l'attention portée aux équipiers, de l'attention portée aux équipes. Cela n'enlève rien à l'attention portée aux clients. Bien souvent, nous sommes dans un défaut d'attention, tout simplement. C'est une culture qui doit être de plus en plus de terrain, de contact. Bien sûr, nos emplois du temps sont chargés, mais il faut, chacun de nous, passer du temps sur le terrain. D'ailleurs, c'est une manière de se ressourcer, de voir les équipes, de comprendre vraiment les problèmes et de partir des problèmes y compris des irritants personnels. C'est un changement culturel. Dans les cursus managériaux, dans les campus managériaux (je crois qu'il est important que chacun puisse se doter de formation managériale), il y a de plus en plus ce type de modules de formation, d'échange et de partage qui sont très importants, pour s'occuper des managers pour qu'ils puissent s'occuper des équipiers.

Françoise CAMET

Cette question fait réagir tout le monde sans exception.

Sophie MANTEL

Il me semble que c'est un des points clés des évolutions en cours. Il me semble que cela fait partie des grandes orientations du gouvernement qui sont en cours de mise en œuvre dans les ministères. Cela fait partie de la professionnalisation de la fonction RH, qui a très souvent été orientée sur la mise en œuvre d'une gestion statutaire. On s'aperçoit que cela ne suffit pas. Il faut aller au-delà et il faut bien accompagner les agents. Je vais quand même faire un petit contrepoint, un petit point d'attention aussi : il y a un certain nombre d'entreprises où l'on s'est mis à partir dans le tout managérial. On a perdu de vue ce sur quoi a insisté Philippe Dorge, qui est l'excellence opérationnelle. Il faut aussi garder cet équilibre-là, qui est de ne pas perdre de vue la réalisation du métier en même temps qu'on met l'accent sur le managérial.

Jean-Christophe DONNELLIER

Je suis d'accord pour dire que c'est le point crucial. Quand j'évoque l'idée de manager de transition, ce n'est pas contradictoire avec cette idée qu'on améliore ses capacités. C'est aussi l'idée qu'à un moment donné, il est bon que le directeur général, le manager de la transformation, ne soit pas en même temps pris dans des débats assez administratifs et qu'il puisse assumer à 150 % une charge qui est techniquement très lourde, pour évoquer les sujets de conditions de travail et de dialogue social. Il y a les enjeux opérationnels qu'il doit aussi assumer à 150 %. On est dans une construction : il est bien que le directeur général, le manager, soit vraiment dédié complètement à cela et qu'il puisse, évidemment, rapporter à ses organes de gouvernance et à ses tutelles, et qu'il soit redevable de cela et de rien d'autre.

De la salle

En principe, quand on est manager d'une entité, le temps est déjà pris à 100 % dans la conduite de la réalisation des actions et des missions quotidiennes de l'entreprise. Concevoir et réaliser le changement nécessite de dégager un temps extraordinaire. Comment arbitre-t-on ces deux missions, ces deux tâches ? L'autre question est comment manager le moment de la bascule de l'ancienne façon de faire vers la nouvelle ? Il arrive un moment où on arrête de faire et on fait autrement. C'est vraiment une question cruciale que j'ai un peu vécue.

Philippe DORGE

Je vais m'essayer à la première question. Vraiment, c'est un conseil, mais ne passez pas plus de la moitié de votre temps sur le quotidien. Est-ce que les équipes de ventes sont au rendez-vous ? Est-ce que les activités de services sont remplies tous les jours ? Etc. Pour manager le quotidien, ce que je dis à mes encadrants, c'est « le matin, vous vous occupez du quotidien et l'après-midi vous vous occupez des projets ». Ce n'est pas toujours ainsi, cela peut être au milieu de la semaine. Il est important d'avoir un pilotage qui adresse bien les deux sujets. En fait, il n'y a pas de couture entre la stratégie et l'excellence opérationnelle. Il n'y a pas de couture entre 2020 et maintenant. On ne va pas faire les services de 2020 si aujourd'hui, on ne tient pas la réalisation des services du courrier et du colis à un niveau de qualité attendu par nos clients. Il faut s'occuper à la fois du quotidien le matin et l'après-midi, passer aux projets. C'est une organisation.

Jean-Christophe DONNELLIER

Je suis complètement d'accord. Je rajouterai que, comme je l'ai dit précédemment, il y a les organes de gouvernance qui sont censés accompagner le manager, et chacun son rôle. Si ces organes de gouvernement sont bien dessinés, c'est un appui considérable au manager. Il va faire son travail avec ces deux aspects, comme le disait Philippe Dorge, mais il n'a pas à assumer la totalité de la responsabilité de la conduite des opérations. Il y a des organes de gouvernance sur lesquels on doit pouvoir compter, et qui peuvent être, d'ailleurs sophistiqués et spécifiques par rapport aux enjeux.

Françoise CAMET

Je crois que comme un de vos objectifs est la maîtrise du temps, laissons Isabelle Roux-Trescases résumer le propos.

Isabelle ROUX-TRESCASES

Résumer vos débats serait très présomptueux. En tout cas, merci pour ces interventions tout à fait passionnantes et éclairantes. On le voit, les transformations sont majeures et tous azimuts. Elles sont surtout complexes. Je retiens des débats, qui pourraient donner lieu à encore bien des échanges approfondis, et des propos tout à fait éclairants des intervenants, des stratégies inspirantes pour tous et l'importance aussi de savoir changer de paradigme et, quelque part, de savoir rêver par rapport à la situation d'aujourd'hui. L'importance du management et de la

professionnalisation de la fonction des ressources humaines. Le sujet de l'arbitrage constant du calendrier : faut-il faire vite ? Faut-il prendre le temps ?

Et j'en retire aussi une orientation : moins de contrôle a priori et plus d'accompagnement et de conseil. C'est une belle feuille de route pour nous, et je vous en remercie. Voilà quelques points forts qui se dégagent. C'est loin de résumer toute l'intensité de ces débats. Il me reste à remercier chacune et chacun d'entre vous, vraiment beaucoup. Merci à Françoise pour son animation. Je vous propose une très courte pause et que nous soyons de retour à 11 heures pour reprendre le colloque. On peut applaudir nos intervenants.

Quels axes pour moderniser la gouvernance des organismes publics ?

Table ronde 2 animée par Denis VILAIN, chef de mission de contrôle

Intervenants :

Nicolas BERLAND, professeur de gestion, directeur de Dauphine Recherche en Management de l'université Paris-Dauphine

Charles LANTIERI, directeur général délégué de la Française des Jeux

Bernard GAUDILLERE, ancien chef de mission de contrôle

Martin VIAL, commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'Agence des participations de l'Etat

Isabelle ROUX-TRESCASES

Je vous propose que l'on redémarre. J'ai aperçu et je me permets de saluer des acteurs tout à fait importants : l'ancien directeur général de l'IFACI et le président de l'association des directeurs financiers du secteur public.

Nous reprenons le fil de nos travaux avec la deuxième table ronde consacrée au sujet de la gouvernance. Tous nos intervenants de la première table ronde ont mis l'accent sur le besoin de cadre inspirant, mais également de management, dans le cadre de gouvernances qui permettent de réconcilier un certain nombre de dynamiques qui ne sont pas spontanément convergentes. Je réprécise ce que je disais tout à l'heure en introduction : la disponibilité des intervenants et la logique des interventions ont fait que la parité n'est pas tout à fait respectée entre les deux tables rondes. C'est un sujet important, puisque nous relançons cette année, à la demande de nos ministres, une enquête que nous avons déjà lancée en 2013 sur la parité dans les conseils d'administration des organismes publics et sur la mise en œuvre des lois Copé Zimmerman. Nous serons, les uns et les autres, amenés à contribuer à cette nouvelle enquête.

Je laisse tout de suite la parole à Denis Vilain, Chef de mission de contrôle au conseil général économique et financier, qui va animer cette table ronde.

Denis VILAIN

Bonjour. Merci Isabelle. J'ai le réel plaisir de présenter et d'animer cette seconde table ronde sur la modernisation de la gouvernance face aux défis des transformations. Comme l'a fait Isabelle, je pensais de moi-même signaler qu'une remarque s'impose devant la composition de notre table, présentant une particularité à l'heure de la parité. Mais il faut ajouter que ce n'est pas faute d'avoir essayé, en comité de pilotage, parfaitement paritaire, lui, en liaison avec notre chef de service. Et ce sont les contraintes de calendrier d'intervenantes pressenties, qui nous ont amenés à ce résultat.

Je ne voudrais pas négliger de remercier d'autant plus vivement ceux qui ont accepté de venir ce matin pour nous faire part, je le sais, de bien des réflexions intéressantes et très pertinentes, y compris au service du développement de la parité. Nous sommes tous convaincus, de ce côté-ci de la table ronde, que c'est un objectif qui est un véritable enjeu porté, on le sait, par diverses conventions internationales. Mais comme le temps nous est compté, j'arrête ici la digression sur ce sujet important, pour reprendre le déroulé de la table ronde.

Les défis d'adaptation de la gouvernance, objet de notre questionnement ne sont pas des questionnements hors-sol. Ils doivent venir en réponse à des problématiques concrètes et

vécues, qui ont été soulignées lors de la première table ronde, mais aussi, en écho à trois groupes de travail du CGefi. Tout d'abord, l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance des organismes publics dirigé par Bernard Gaudillère. Ensuite, le groupe sur « la filialisation et la gouvernance de groupe », présidé par Marie-Christine Armaignac que je vois présente dans l'assistance. Puis celui sur « la maîtrise des investissements publics » que j'ai eu le plaisir de présider ; complétés par celui de Philippe Kearney, également avec nous ce matin, sur « la rémunération des cadres dirigeants » : un thème particulièrement d'actualité ces derniers temps. On pourrait bien sûr dès à présent faire écho aux contenus de ces groupes de travail 2015, mais je propose de reporter à un peu plus tard, à la faveur des échanges et des questions.

Pour ce qui est de l'organisation de cette table ronde, le *timing* et le schéma de déroulement sont les mêmes que pour la première. Avec quatre interventions successives de chacun de nos invités, que je vais présenter dans un instant, de dix minutes chacune. Puis un temps, d'environ d'un quart d'heure, d'échange et de questions au niveau de la table ronde. Ceci pour laisser, si possible, un temps d'un quart d'heure de temps de questions et échanges avec la salle. Nous avons vu tout à l'heure que les questions s'accéléraient vers la fin de la première table ronde. J'espère que vous aurez à nouveau de nombreuses questions à poser. Puis viendra le temps de conclusion par notre Chef de service et la clôture par le Ministre Michel Sapin.

Sans plus tarder, je vais maintenant présenter nos quatre intervenants, dont vous pouvez voir les noms s'afficher à l'écran ; leurs biographies figurent dans le dossier des participants. Tout d'abord, Nicolas Berland, que je salue, professeur de gestion, directeur de Dauphine Recherche en management, de l'université Paris-Dauphine. Cela a été signalé tout à l'heure, mais j'ai plaisir à redire que le CGefi a signé un partenariat avec cette université à fin mars dernier. Nicolas Berland ouvrira ainsi les échanges, en nous donnant un éclairage large sur les problématiques de recherche en gouvernance, plus particulièrement la gouvernance par les objectifs.

Puis, Charles Lantieri, directeur général délégué de la Française des Jeux nous présentera un cas concret, celui de la Française des Jeux bien sûr, sur le thème des adaptations de la gouvernance à ses défis. Ensuite Bernard Gaudillère, Chef de mission de contrôle, actuellement président de la société d'exploitation de la Tour Eiffel, a présidé l'an passé, comme je l'ai dit, le groupe de travail sur l'organisation, le fonctionnement et la gouvernance des organismes publics. Bernard nous présentera le fruit de ses travaux et les principales propositions.

Puis Martin Vial, que je salue, commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'APE, nous rappellera quelles sont les adaptations voulues par l'APE et les ministres, des gouvernances dans les entreprises publiques. Un sujet que l'on sait bien d'actualité.

Sans plus tarder, je propose à Nicolas Berland de prendre la parole.

Nicolas BERLAND

Merci. Bonjour à toutes et à tous. Je suis très honoré d'être ici et d'avoir la possibilité d'intervenir devant vous aujourd'hui. Je vais vous faire un panorama de la recherche qui sera modeste. Il s'agit de livrer quelques réflexions de la recherche, ce qui me paraît déjà pas mal. Lorsque je me suis intéressé au thème de la gouvernance des entreprises publiques, j'ai été un petit peu surpris. Je n'avais pas réalisé cela auparavant sur la recherche sur le thème à proprement parler. Quand on cherche un petit peu, on trouve des choses sur la gouvernance dans les entreprises des pays en voie de développement. Ce n'est pas forcément le thème qui nous intéresse ici. Il y a des choses sur les partenariats public-privé. Ce n'est pas mon thème de prédilection donc j'ai laissé tomber. Il faut dire que l'actualité du secteur public ces dernières années a attiré beaucoup de recherche, mais sur d'autres domaines, sur les politiques territoriales, notamment. Après, on trouve beaucoup de choses, mais relativement peu sur la gouvernance publique au sens strict. Quand on va sur le site de l'IFA, par exemple, on est frappé de constater qu'il y a une grande homogénéité entre les problématiques des entreprises publiques et le privé. Je vais essayer de faire ressortir quelques spécificités, personnellement, que je trouve intéressantes.

Aborder ce problème de type de gouvernance pourra se faire sous plein d'aspects différents. Je voudrais souligner l'ensemble du dispositif réglementaire et législatif, la procédure qui est mise en place dans les organisations pour cadrer et encadrer les comportements. On pourrait parler de la gouvernance sociale, parce que regarder les comportements, c'est aussi faire appel aux réseaux de formation et de valeur. Je vais centrer mon propos sur la gouvernance par les objectifs et par les indicateurs, à la fois parce que c'est un de mes sujets de prédilection, et parce que si on regarde, en une trentaine d'années, c'est devenu un sujet à la mode. C'est un thème qui a systématiquement été accompagné de développement de la gouvernance. Je vais axer mon propos autour de deux idées. A quel niveau devons nous fixer des objectifs pour aider réguler confortablement des organisations et quels types d'objectifs ? Ensuite, comment les décline-t-on dans l'organisation ?

La première chose : à quel niveau doit-on fixer des objectifs dans une organisation pour en réguler les comportements ? On va dire qu'en matière de performance publique, la première chose qui vient à l'esprit de la plupart des gens, quand on en parle au commun des mortels, c'est une insuffisance de performance. C'est, globalement, l'image déçagée. Je n'adhère pas à cette image, mais c'est bien ce que dégage la gouvernance publique. Le problème est bien le contraire. Aujourd'hui, c'est la recherche de performance qui me semble beaucoup trop forte, que ce soit dans les entreprises privées ou dans les entreprises publiques. Depuis le début des années 1990, on a vu apparaître des exigences en termes d'objectifs et en termes de rentabilité tout à fait inacceptables, comme les discours du type « il faut attendre 15 % de rentabilité », discours dont on ne sait pas très bien d'où ils viennent. J'ai quelques idées sur la question, mais l'origine est un petit peu floue.

Quand on regarde en théorie, la réponse est simple pour améliorer la performance de l'organisation. Il y a plein d'écrits qui nous permettent de définir à quel niveau il faut fixer des objectifs. En pratique, les choses sont beaucoup plus compliquées. Il me semble que cela relève plus de l'ordre du discours, des histoires que les gens aiment à se raconter, des *benchmarks* complètement erronés, qui font qu'on importe des normes de performance dans des secteurs où ils ne sont pas du tout justifiés. Quand on regarde depuis 30 ans, la bonne partie des scandales financiers ou opérationnels dans les entités ne viennent pas d'insuffisances de performance, mais au contraire de la recherche de trop grandes performances pour atteindre des objectifs qui ne sont pas acceptables, qui sont mal définis, parce que, derrière, il y a des jeux d'acteurs à mettre en valeur et des discours sans considération particulière. On a des gens qui entrent dans des comportements inacceptables et qui prennent des risques beaucoup trop importants. Je pense que vous avez tous des exemples en tête du type de risques qui sont pris.

Ici, on a un véritable problème : à quel niveau définir les objectifs de performance pour réguler les comportements dans les organisations ? C'est un problème. Si on prend les organisations publiques, on rajoute à cela une différence, qui à mon avis, peut être importante pour l'avenir, c'est la multiplicité des objectifs dans les entreprises privées. Pour caricaturer un petit peu, c'est relativement simple et ça fonctionne en termes de valeur actionnariale. Le problème, c'est que l'entreprise publique n'aurait pas de sens si elle se limitait à la valeur actionnariale. Il n'y aurait pas de sens à la garder dans le giron public. En fait, c'est qu'il y a d'autres objectifs. Il y a une multiplicité d'objectifs qui s'expriment. La question, c'est comment on équilibre ces différents points de vue au sein de l'organisation. Ce sont des thèmes qui ont déjà été abordés par la précédente table ronde. Il y a des soucis de représentativité des parties prenantes. On est à la recherche d'une valeur actionnariale et d'une valeur partenariale pour exprimer les points de vue des différentes parties prenantes.

Comment cela se fait-il, dans la mesure où il faut quand même réduire le nombre de personnes dans un conseil d'administration, pour avoir un nombre d'individus qui soit gérable. Je dirais qu'il y a un travail à faire de cooptation, qui me paraît assez essentiel. Je vais vous donner un exemple. C'est le directeur financier de Total, un jour, qui m'a demandé « comment gère-t-on les analystes financiers ? » Il me rappelle opportunément qu'« analystes financiers », ça n'existe pas et qu'il y a différentes catégories d'analystes financiers. Il y a les Américains, il y a les Anglais. Les Américains sont des gens qui ont 50 ans, qui travaillent depuis très longtemps et avec qui on peut échanger. Ils sont sources de bonnes idées pour faire avancer l'organisation.

L'analyste financier londonien (j'exagère sans doute) est un étudiant qui travaille au *feeling*, qui a 30 ans et qui résume peut-être un peu rapidement les types de programmes des entreprises à quelques indicateurs simplistes. Il nous dit que c'est à nous les choisir et de faire attention à la façon dont on s'adresse à ces parties prenantes, pour être bien capable de guider ces parties prenantes et de ne pas décevoir celles avec lesquelles on peut engager un dialogue positif. Il me semble que l'entreprise publique a quelque chose à apprendre à l'entreprise privée, parce que cette problématique, on la retrouve aujourd'hui de plus en plus. Je vous renvoie au livre d'un collègue, qui parle du dépassement du paradigme actionnarial et de la façon dont les entreprises privées doivent prendre en compte cette multiplicité d'intervenants dans les entreprises. Je crois qu'il y a une véritable expérience du côté des entreprises, qui pourraient servir à la fois parce qu'on en connaît les limites et parce qu'il y a des techniques qui peuvent être diffusées vers les entreprises, du côté, par exemple, de la gestion de l'environnement, la politique de l'ONG pour protéger l'environnement et les syndicats etc. Cela me paraît assez évident.

Le deuxième point, c'est celui de la déclinaison de cette performance au sein de l'entreprise. Il y a deux sous-idées. La première, c'est qu'il y a eu un développement, depuis quelques années, qui est la culture de résultats. Ce que l'on constate aujourd'hui, c'est un constat d'objectifs dans la plupart des organisations. C'est vrai quand les organismes sont privés. C'est vrai pour les organisations publiques et c'est vrai aussi pour les organisations privées. Il y a un courant de recherche qui a été lancé au début des années 1990 et qui s'est poursuivi depuis, qui vise à supprimer le budget de professionnels d'entreprise, de consultants, d'académiques. L'essentiel est de réfléchir au trop-plein d'objectifs, qui fait qu'à la fin, on ne comprend absolument plus rien. On n'a plus de marge de manœuvre et on ne mesure plus grand-chose au final, sans parler du fait que cela génère souvent des risques psychosociaux. C'est un des principaux risques de phénomènes psychosociaux, avec des injonctions paradoxales, avec des objectifs qui pressurisent les individus. Le sens de leur travail est perdu au passage.

L'idée des objectifs trop élevés, on la retrouve également dans la déclinaison, toujours, de cette culture de résultats. Ce qui est très intéressant, c'est de constater qu'avant la mode de la gouvernance dans les années 1980 – parce que tous ces discours apparaissent dans les années 1990, lorsqu'on faisait des expériences en termes d'atteinte d'objectifs -, ce qu'on constatait, c'est que 90 % des gens atteignaient leurs objectifs. Or aujourd'hui, on est passé dans des cultures de l'excellence. 10 % des gens atteignent leurs objectifs. C'est très problématique dans le cadre de l'entreprise, dans la mesure où les 10 % qui atteignent leurs objectifs sont contents. Ceux qui n'atteignent pas leurs objectifs ne sont, pour un certain nombre, pas satisfaits parce qu'ils ont l'impression de ne pas être reconnus. Puis il y a cette population des *free riders*, des passagers clandestins qui, eux, sont bien contents d'être assimilés au reste, parce que ça les exonère de tout effort. Vous arrivez à une situation où les seuls qui ne sont pas contents, ce sont les cadres qui ont des objectifs honnêtes, pas exceptionnels, mais honnêtes, qui sont mélangés avec des mauvais. Comme ils ne sont pas mauvais, ils ont des opportunités d'emplois ailleurs et vous allez vous retrouver très rapidement avec une situation où les très bons vont côtoyer les très mauvais et les très bons vont finir par saturer de cette situation et vont finir par partir. Vous aurez juste une espèce de mouvement brownien dans les organisations où on n'a rien retenu, si ce n'est la performance de quelques-uns. Les études montrent, d'ailleurs, qu'en général, on est bon un peu par hasard et qu'on est moins bon structurellement. Les systèmes de *ranking* nous montrent que quand vous êtes en haut de la liste, vous n'y restez jamais très longtemps et qu'en bas, les gens descendent jusqu'à disparaître. Cela pose des questions.

En conclusion, ce que je voudrais vous dire, c'est que ces tentatives qui ont été mises en place pour résoudre les problèmes de gouvernance par les chiffres – je m'arrête à cet aspect –, c'est une solution limitée. Il faut en connaître les limites. Les chiffres, ça reste toujours un discours. Il n'est pas de chiffres qui parlent tous seuls. On s'invente des discours autour des chiffres. Ce sont des discours qui peuvent être critiqués. Les chiffres sont associés à des conventions, qui expriment des valeurs politiques. Je prendrais des exemples tout à l'heure. A la fin de l'année, il s'agit de discuter des valeurs. Les chiffres ne vont pas nous aider à résoudre ces problèmes de gouvernance. Surtout, les chiffres ont des usages politiques qui ne suffisent pas à arbitrer. Les chiffres sont des armes de guerre, qui vont servir à gagner des combats. Le meilleur exemple est que dans les derniers débats présidentiels, on avait un président qui utilisait un

chiffre toutes les trente secondes et l'autre qui utilisait un chiffre toutes les une minute trente. Ce qui est important, ce n'est pas la différence entre les deux, c'est le fait qu'ils ont systématiquement un rapport aux chiffres pour asseoir leur argumentation. Sur le fond, ça ne change pas grand-chose puisqu'il suffit de chiffres pour avancer ce que vous dites.

Un dernier paradoxe est que quand on est capable de mesurer, dans une organisation, cela veut dire qu'on est prêt à externaliser, parce que cela veut dire qu'on est capable de définir un contrat. Quand on est capable de mesurer, la meilleure chose à faire, c'est d'externaliser l'activité à l'extérieur, par des contrats, avec des choses à respecter, des critères à respecter. L'organisation ne fait sens que lorsque le chiffre est ambigu, lorsque le chiffre n'est pas possible. Là, l'organisation repose sur les chiffres et ne fait pas sens. Ces propos, on les voit chez Williamson, qui a obtenu un prix Nobel d'économie pour ce genre de propos. Aujourd'hui, on veut absolument gouverner en mettant des chiffres et des chiffres, de plus en plus importants. Cela a peu de sens. Je m'arrêterai là. Je pourrai y revenir s'il y a des questions. Merci beaucoup.

Denis VILAIN

Merci beaucoup pour votre exposé très clair, soulignant les risques de la financiarisation, de la bureaucratisation des objectifs et du suivi de la performance. Merci d'avoir dit avec tant de conviction, en début de table ronde, certains atouts du secteur public en matière de gouvernance. Mais j'ajoute aussitôt que ceci ne doit pas nous inciter à l'autosatisfaction, mais à poursuivre d'autant plus ouvertement l'autocritique (nous sommes là aussi pour cela, ce matin), sur les points d'amélioration du secteur public. Ça a été dit et ce sera redit : on y trouve du positif, mais il y a aussi bien des retards en la matière. Nous y reviendrons au cours de la table ronde.

Sans plus attendre, je passe la parole à Charles Lantieri, qui va nous présenter le cas concret de la Française des Jeux et de ses adaptations de gouvernance.

Charles LANTIERI

Merci. Effectivement, la Française des jeux est un organisme public parmi d'autres. C'est juste un témoignage que je vais présenter. Peut-être d'abord quelques mots sur la Française des Jeux. Tout le monde connaît la Française des Jeux. Je vais rappeler quelques éléments factuels. Tout d'abord, la Française des Jeux, c'est une entreprise publique détenue à 75 % par l'Etat. Le reste est détenu par des actionnaires minoritaires historiques. 5 %, ce qui n'est pas négligeable, sont détenus par les salariés. C'est une société anonyme avec un conseil d'administration de 18 membres, dans lequel la parité est assurée à hauteur de 40 ou 45 % à ce jour. Cela évolue en fonction de l'évolution de la composition du conseil, bien entendu. Elle est dirigée par une présidente directrice générale depuis fin 2014, assistée d'un mandataire social, qui est le directeur général délégué. Un élément à préciser en termes d'activité : la Française des Jeux, son activité principale, est une activité de loterie. Dans le réseau physique, ce sont les panneaux que vous voyez dans les tabacs presse et sur Internet également. Il y a un monopole. Ce sont des paris sportifs dans le physique, pour lesquels on a le monopole, et les paris sportifs en ligne, pour lesquels on est en concurrence, puisque ce marché a été ouvert en 2010.

Pour compléter le tableau, je dirai qu'une caractéristique assez singulière de la Française des Jeux est qu'on peut la qualifier d'entreprise de taille intermédiaire. C'est une entreprise de 1 800 salariés, mais on a des caractéristiques et des volumétries qui sont celles d'une grande entreprise. On a 32 000 points de vente : cela fait un réseau qui est pratiquement deux fois le réseau commercial de points de contact de La Poste. On a 26 millions de clients, donc on est à peu près à 55 ou 60 % de la population française adulte qui, à un moment donné, joue à des jeux d'argent. Puis, on a un impact médiatique important. Si je mets de côté la publicité, rien qu'en retour de presse, chaque année, à peu près 6 000 concernent la Française des jeux. Ce sont ces caractéristiques singulières d'une entreprise, qui est de ce point de vue une grande entreprise, qui ont, depuis longtemps, amené la Française des Jeux à organiser sa gouvernance comme celle d'une grande entreprise.

Pour faire simple j'ai distingué deux niveaux : le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Sur le plan stratégique, qui ressort principalement du domaine privilégié du conseil d'administration, la Française des Jeux doit poursuivre deux objectifs. Le premier objectif est l'objectif d'une entreprise, qui est de maximiser la création de valeur. C'est notamment ce à quoi s'intéresse l'actionnaire, mais pas seulement. C'est un objectif qui est celui de l'entreprise, qu'elle soit publique ou privée.

Le deuxième objectif, c'est qu'elle a une mission confiée par l'Etat, par le législateur. Cette mission est une mission d'intérêt général. Elle se résume assez simplement, puisqu'elle s'inscrit simplement dans la loi. Il s'agit d'analyser la demande de jeux pour prévenir les fraudes, les activités criminelles et le blanchiment d'argent, ce qui est un sujet important. C'est prévenir les comportements d'addiction, c'est-à-dire les comportements pathologiques de jeux. C'est assurer, évidemment, l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et la transparence de l'exploitation. Bien entendu, le jeu est interdit aux mineurs.

La gouvernance se décline à travers un modèle d'activité qui découle de cette double mission. Son modèle d'activité, pour faire très simple, est un modèle dans lequel beaucoup de joueurs jouent de petites mises. Cela contraint le modèle économique de l'entreprise et donc les objectifs de performance qu'elle se fixe. Ce modèle de jeu s'accompagne d'une démarche extrêmement active, puisque c'est la loi qui nous l'impose. C'est un objectif intrinsèque à l'entreprise. C'est une démarche qu'on appelle de « jeu responsable », c'est-à-dire tous les dispositifs qui permettent de prévenir les comportements d'addiction.

Très rapidement, quand on a construit cette démarche, la Française des Jeux s'est dit qu'en réalité, cette démarche relative à ce modèle de jeu, c'était le fondement d'une démarche de jeu responsable. D'une certaine manière, cela constitue le pilier économique de la démarche de responsabilité sociale de l'entreprise, qui est une manière de prendre en compte les externalités engendrées par l'activité de l'entreprise et de répondre à des objectifs de parties prenantes qui sont autres que l'actionnaire. L'actionnaire est une partie prenante, mais on a aussi les clients, on a aussi les partenaires économiques et fournisseurs de l'entreprise. On a également le grand public et bien sûr les « générations futures » avec l'approche environnementale. On retrouve les quatre piliers de la démarche de responsabilité sociale d'entreprise que sont le pilier économique, le pilier sociétal et évidemment, le pilier environnemental.

Cette démarche de responsabilité sociale d'entreprise fait l'objet d'une évaluation. C'est une évaluation non financière effectuée par VIGEO qui note beaucoup d'entreprises de par le monde chaque année, y comprise des entreprises cotées. Nous en sommes à la troisième notation. Cela permet d'évaluer si notre démarche est pertinente et qu'elle est performante. C'est le premier point.

Le deuxième point est qu'elle est évaluée par un comité du développement durable, qui est une émanation du conseil d'administration et qui évalue à la fois l'approche globale, mais également les différentes composantes de cette politique. Ceci permet de réconcilier, *in fine*, l'objectif financier, l'objectif de performance financière et les objectifs liés à la démarche de politique publique à laquelle l'entreprise doit satisfaire.

Comment retrouve-t-on ceci dans la stratégie d'entreprise ? Comment la prend-on en compte dans la stratégie d'entreprise ? Je n'ai pas le temps de détailler, mais si je prends l'exemple du dernier plan stratégique qu'a mis en place Stéphane Pallez, lorsqu'elle a été nommée à la tête de l'entreprise, le lancement de sa préparation a été annoncé à peu près à la fin 2014. Il a été approuvé par le conseil d'administration en juillet 2015, donc à peu près après six mois de travail. Le conseil d'administration et ses différents comités spécialisés ont été très largement associés à la construction de ce plan stratégique. Il y a eu une dizaine de réunions du conseil d'administration dans ces différents comités, avec un point de départ qui était justement d'examiner les forces, les faiblesses et les menaces qui pèsent sur le modèle de jeu, le modèle d'activité de l'entreprise, mais aussi les opportunités qui sont ouvertes, notamment par les transformations numériques en cours. C'est ce constat qui a d'abord été partagé, notamment par le comité de la stratégie du conseil administration et qui, ensuite, a servi de base au travail de construction d'une stratégie qui permette la croissance de l'entreprise, le développement de

l'entreprise, mais en même temps, la pérennité de son modèle. On parle là, d'une certaine manière, de développement durable. J'aime bien ce mot et je le préfère à « responsabilité sociale d'entreprise », parce qu'il y a deux mots qui veulent dire quelque chose pour l'entreprise, c'est-à-dire le « développement » et « durable », c'est-à-dire qu'on travaille sur la pérennité de l'activité de l'entreprise. Quand on travaille sur la pérennité de l'activité d'entreprise, on travaille sur la valeur et la croissance de valeur de l'entreprise.

In fine, on constate que tous les comités spécialisés du conseil d'administration ont travaillé sur le plan stratégique. Le comité de stratégie a travaillé sur l'analyse de l'environnement et l'analyse de la situation de départ, mais également le challenge de l'analyse du raisonnement qu'on suivait pour bâtir la stratégie. Le comité d'audit, notamment, a travaillé sur le plan d'affaire. Le comité du développement durable a vérifié la cohérence de la démarche suivie avec le modèle que l'on cherche à pérenniser. Voilà pour la gouvernance stratégique.

Quelques mots sur la gouvernance opérationnelle. Elle relève beaucoup plus, évidemment, de la direction de l'entreprise et de son comité exécutif. La démarche suivie par l'entreprise, en la matière, est double. Elle est, d'une part, une démarche en matière de mise en œuvre du plan stratégique. Cette mise en œuvre du plan stratégique, on l'a largement évoquée dans la précédente table ronde, suppose des transformations. Elle suppose de beaucoup fonctionner en démarche projet. Il y a toute une gouvernance que je ne vais pas décrire là, mais qui est associée au pilotage de la gestion de l'entreprise. Au niveau du pilotage d'un projet, quelles sont les règles du jeu pour mener à bien un projet dans l'entreprise ? Mais aussi, comment gérer la gouvernance du portefeuille de projet, à la fois sur le moyen terme, parce que ce portefeuille de projets va être en adéquation avec les autres objectifs de la stratégie que l'on vient d'approuver, mais aussi des portefeuilles annuels, parce que là, on est dans la performance opérationnelle au jour le jour. Il faut délivrer, comme on dit en français, les projets avec les objectifs associés qu'on avait déterminés au départ. J'y ajouterai d'ailleurs toute une démarche de dialogue avec le conseil d'administration sur les grands enjeux de transformation et les grandes méthodes de transformation, que ce soit sur le système d'information, sur la numérisation de notre offre ou que ce soit sur la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs, de façon à s'assurer que tous ces enjeux de transformation interne de l'entreprise sont bien au service de la mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise.

Le dernier point est sur le point strictement opérationnel l'exécution de la fonction de production. Là, la démarche est différente. On a modélisé l'ensemble des processus d'entreprise. On a associé ensuite, à cette démarche de mobilisation, pour le côté opérationnel, les objectifs d'amélioration du point de vue de la qualité, qui vont jusqu'à la certification. C'est une seule certification adaptée aux enjeux opérationnels. La chaîne de distribution est certifiée ISO 9001. Toute la sécurité de l'information est un enjeu fondamental pour notre entreprise qui est certifiée ISO 27-001. FDJ fait partie des dix ou quinze premières entreprises françaises à obtenir cette certification. La santé et sécurité au travail, dont on a parlé tout à l'heure, sont guidées par les normes professionnelles adaptées. C'est ce que je disais à l'instant à propos de la notation non financière, mais également des certifications spécifiques à nos activités par les organisations professionnelles internationales auxquelles nous appartenons, en matière de jeu responsable, notamment.

Je dirais juste, en quelques mots, que, finalement, la multiplicité des objectifs à laquelle l'entreprise doit répondre, à la fois en termes financiers et en termes de politiques publiques rend certainement la gouvernance de l'entreprise plus complexe. Cela exige de mettre en œuvre une gouvernance structurée de manière rigoureuse et exigeante. A cette condition, on a la capacité de rendre effectivement compatibles les objectifs. Je dirais non seulement qu'il faut les rendre compatibles, mais les rendre cohérents et même convergents.

Denis VILAIN

Merci beaucoup pour la présentation de ce cas très riche et les conclusions sur la nécessité de trouver des convergences au regard de multiples objectifs, et aussi sous le regard externe de la certification. Nous aurons l'occasion, je l'espère, à travers les questions de revenir sur certains de ces éléments.

Je donne maintenant la parole à Bernard Gaudillère, qui va nous donner son éclairage à la lumière du groupe de travail du CGefi de l'an passé en insistant, je crois, sur le rôle central du conseil d'administration.

Bernard GAUDILLERE

Merci. Deux précisions de méthode. Les travaux dont je vais vous rendre compte vont porter sur plusieurs dizaines d'organismes publics du secteur marchand et du secteur non marchand, de statuts et de dimension très divers. C'était donc un échantillon très représentatif de ce qu'est le secteur public français. Deuxième précision, comme vient de le dire Denis, faute de temps, j'écarte un certain nombre de sujets qui sont pourtant passionnants, notamment les relations entre l'Etat et les organismes et la relation entre président et directeur général, qui est aussi un sujet très intéressant. Je vais me concentrer sur cinq thèmes qui, tous, tournent autour du conseil d'administration.

Premier thème, les retards de gouvernance de nombreux organismes publics. Vous savez que depuis une vingtaine d'années, le secteur privé a beaucoup progressé en termes de gouvernance et que, notamment, un consensus s'est établi autour des conseils d'administration pour les transformer de chambres d'enregistrement en lieux beaucoup plus collégiaux, beaucoup mieux informés, avec des administrateurs indépendants, une préparation des débats par des comités et une évaluation périodique travail produit. Ces principes figurent dans des codes de gouvernance, qui n'ont pas de valeur juridique, comme vous le savez. Lorsqu'on se trouve dans le domaine très anglo-saxon de la *soft law*, chaque entreprise choisit de les appliquer ou de ne pas les appliquer, en toute ou en partie, mais dans les faits, la pression du marché a généralisé leur diffusion.

Est-ce que le secteur public a autant évolué ? A mon avis, la réponse doit être très nuancée. Premièrement, comme l'a très justement souligné Nicolas Berland, la réflexion théorique reste très embryonnaire. Les circulaires gouvernementales, les rapports parlementaires ou administratifs, à l'exception des travaux du SGMAP, abordent assez peu les problèmes de gouvernance. Deuxièmement, les entreprises publiques ont été entraînées par le mouvement de réforme des entreprises privées. C'est vrai des sociétés, mais c'est aussi vrai d'un certain nombre de grands EPIC, je pense aux EPIC ferroviaires. Ce mouvement, qui a d'ailleurs été encouragé par le texte des 2014 ; ne concerne, certes, pas toutes les entreprises au même degré, c'est clair, mais le sens général est indéniable et me paraît irréversible. Le vrai problème, c'est celui des organismes du secteur non marchand. Vous en avez certains qui appliquent au moins en partie les principes du code d'une gouvernance moderne, mais la majorité d'entre eux nous paraissent être restés plutôt en marge des évolutions, d'abord parce que la pression du marché n'existe pas et ensuite, parce qu'il n'y a pas de pression véritable de l'Etat, parce que l'Etat peut craindre que certaines de ces réformes n'affaiblissent sa tutelle. Je ne pense pas, personnellement, que ce soit très justifié, parce que l'Etat, dans ce domaine, détient tous les leviers juridiques et financiers qui garantissent la pérennité de son pouvoir. Il n'aurait, à mon avis, rien à perdre à l'application de ces principes et il aurait, en revanche, à y gagner une meilleure efficacité de ces structures.

Deuxième thème, la proposition de créer un cadre de référence. Vous savez que les statuts des établissements publics (parce que l'immense majorité des organismes du secteur non marchand sont des établissements publics), ces statuts présentent une infinie variété. Il n'y a pas de cadre juridique unique. L'amélioration de la gouvernance peut donc très difficilement passer par l'édiction, la confection d'une loi ou d'un décret. D'où l'idée d'un référentiel émanant du Premier ministre et fixant un certain nombre de préconisations de bonne gouvernance. Certes, l'idée que l'Etat fixe un cadre souple, dans lequel ses agents et ses délégués puissent choisir ce qu'ils vont appliquer n'est pas vraiment familière à la France. C'est une litote. Mais elle est la seule qui permette d'avancer rapidement sur ce sujet, parce que c'est la seule qui ne suppose pas des travaux d'Hercule juridiques. Elle peut donc être très efficace, à la condition que des tutelles techniques et financières l'appliquent loyalement. C'est leur pression qui va remplacer celle du marché réservée, c'est une lapalissade, au secteur marchand. Je n'ai pas besoin d'expliquer qu'il ne peut pas s'agir d'un simple décalque du code AFEP-MEDEF, pour des

raisons évidentes de symbole, de pragmatisme et de réalisme. En tout cas, il semble que soit la voie qu'emprunte, depuis quelques mois, Bercy, puisque la direction du Budget, l'APE et le CGefi ont proposé au Ministre d'élaborer un projet de charte de référence. Formons le vœu que ce travail aboutisse.

Troisième thème, la composition des conseils d'administration. Au cœur des réformes de gouvernance, c'est la revitalisation des administrations, je l'ai dit tout à l'heure, grâce à un rééquilibrage entre administrateurs et direction générale, et donc un dialogue constant sur la stratégie et la gestion de l'entreprise. Or les conseils de nombreux organismes publics ne vont pas dans ce sens. D'abord, par le nombre. Vous savez que la loi fixe un plafond au conseil d'administration des sociétés. La plupart le respecte, à quelques exceptions près. Mais dans les établissements publics, une bonne moitié de notre échantillon dépassait nettement un nombre, pour atteindre parfois la quarantaine. Or l'expérience démontre, je pense que vous l'avez constaté, que plus un conseil est nombreux, moins il est un lieu de débat et de réflexion. Que chacun veuille garder sa représentation ou les partenaires de l'Etat, c'est bien compréhensible, mais nous sommes convaincus que le secteur public ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur ces conseils.

Deuxième sujet, les personnalités qualifiées, dont la finalité n'est, au fond, pas différente de celle des administrateurs indépendants des sociétés, puisqu'il s'agit d'introduire dans les conseils, des compétences et des expériences variées et, en principe, indépendantes. C'est un élément de richesse. Mais les procédures de nomination de ces personnalités sont assez opaques, vous le savez. On peut parfois douter que les motivations soient toujours les motivations iréniques je viens de décrire. Il n'est pas question que l'Etat perde son pouvoir de nomination, mais il ne serait pas choquant qu'il explique ses critères de choix, par exemple devant le comité des nominations, quand le conseil en a un. Cela revient peut-être à l'idée de professionnalisation des administrateurs, qu'évoquaient tout à l'heure Sophie Mantel.

Quatrième thème, la parité. Isabelle Roux-Trescases a rappelé très justement l'attention que le CGefi porte, de longue date, à la parité. J'ai moi-même, beaucoup dans ma carrière, vu l'expansion de la parité dans les organismes. Je ne vais pas énumérer toutes les raisons de principes constitutionnels ou tout simplement de bon sens qui font de la parité un enjeu important. Je ne vais pas non plus résumer le droit, qui est particulièrement complexe. Nous le résumons dans notre rapport. Je voudrais faire simplement trois séries de remarques sur la situation des conseils d'administration des organismes publics face à ces exigences.

Première remarque, dans l'échantillon très varié qui était le nôtre, un quart des organismes a atteint les cibles que fixe la loi et même parfois avec un peu d'avance, mais d'autres sont très en retard. Songez que dans 40 % de ces organismes, la proportion d'administratrices était au maximum, l'an dernier, de 20 %.

Deuxième remarque, les lois qui visent à la parité des conseils administrations n'envisagent pas la désignation par des entités extérieures à l'Etat, c'est-à-dire les organisations professionnelles, agricoles, syndicales qui peuplent beaucoup des conseils d'administration. Or ces désignations sont, l'expérience le prouve, généralement masculines dans une option écrasante, ce qui aboutit à des conseils absolument caricaturaux. On a longtemps cru que l'indépendance des organisations et des collectivités empêchait d'exercer une pression sur elles, mais cela a heureusement sauté depuis 2015, puisque des textes très ingénieux ont imposé aux organismes sociaux (caisses d'assurance vieillesse etc.) d'aboutir à une parité, quelle que soit l'autorité de désignation, par des textes juridiques je vous laisse découvrir. Nous plaidons tout simplement pour leur généralisation.

Troisième remarque, la parité devrait s'appliquer aussi aux fonctions dirigeantes. C'est évidemment un sujet délicat. Nous avons eu la curiosité de recenser les présidents et les directeurs généraux de ces dizaines d'organismes : 86 % sont des hommes. Sept ans après la révision constitutionnelle de 2008, voilà un chiffre à méditer. Comme dans ce domaine, la transparence est un stimulant, nous considérons que dans le jeu des opérateurs annuels, l'identité des deux titulaires de ces institutions doit être précisée. Je pense que ce serait une précision utile.

Enfin, cinquième et dernier thème, le fonctionnement des conseils. Il est quelque chose qui est très intéressant, c'est que trois sources extrêmement différentes, le Code du commerce, la loi DSP et le code AFEP-MEDEF convergent sur les fonctions des conseils d'administration : droit à l'information d'abord, débats stratégiques et décisions sur tous les sujets importants. Globalement, l'expérience qu'on retire de cette enquête, c'est que l'information est livrée au conseil et des débats stratégiques paraissent, grosso modo, satisfaisants. Il y a des exceptions que le temps se chargera sûrement de réduire. En revanche, certains conseils débattent peu, voire jamais de dossiers aussi importants que les RH, les marchés, la communication et même (ça paraît même étonnant) de train de vie des dirigeants. Ce n'est pas un sujet négligeable, comme il pouvait l'être il y a dix ans. Le document de référence pourrait recommander ces sujets de débat.

Mon dernier point aura trait aux comités du conseil d'administration. La notion de comité était inexistante il y a 15 ans. Aujourd'hui, la notion de comité est au contraire très présente, mais elle ne l'est pas dans tous les organismes publics ce qui, parfois, peut laisser la direction générale déplacer le jeu, parce qu'aucune délibération d'un conseil de vingtaine de personnes, a fortiori une quarantaine, ne peut se passer de préparation. C'est justement la fonction du comité de préparer les débats avant le conseil. Je pense que ce comité, en tant que dialogue permanent entre deux réunions de conseil, en tant que préparation du conseil, devrait être présent partout. Il ne s'agit pas, évidemment, d'en avoir sur tous les sujets. Certains d'entre eux sont très utiles et ne sont pas partout : c'est l'audit, c'est la stratégie et ce sont les nominations et rémunérations.

En conclusion, pour le secteur marchand le contexte économique pèse et continuera à peser. Aucune entreprise publique ne pourrait être aujourd'hui gouvernée de manière radicalement différente des entreprises privées. En revanche, le seul stimulant en matière de gouvernance du secteur public non marchand, face aux directions des organismes, dont l'enthousiasme n'est pas absolument général, c'est l'Etat. L'Etat le fera. Il est convaincu. Il le fera en respectant les spécificités de ces organismes. Il le fera, bien entendu, en sauvegardant son influence décisive et c'est bien normal, mais en s'engageant dans cette voie, j'ai la conviction qu'il améliorera singulièrement le fonctionnement de ces instruments de sa politique.

Denis VILAIN

Merci beaucoup Bernard, pour ce discours clair, une bonne maîtrise du temps, un discours tonique et stimulant, avec des propositions, notamment pour le secteur non marchand.

J'arrête ici le commentaire et les remerciements pour me tourner vers Martin Vial et te donne la parole sur le point de vue de l'Etat actionnaire, ses éclairages et ses orientations.

Martin VIAL

Merci. Bonjour à toutes et à tous. Je voudrais d'abord saluer le courage d'Isabelle Roux-Trescases et du CGefi, de traiter des termes de la gouvernance et du secteur public. Dans le terme de gouvernance, comme cela ça a été souligné tout à l'heure, il y a un tout petit parfum anglo-saxon, puisque le terme vient des Etats-Unis, né de la période des années 1980, avec le déploiement des nouveaux instruments boursiers, d'abord aux Etats-Unis, puis en Europe. Il est apparu, dans ces trente dernières années, que dans les sociétés cotées, dans lesquelles il y avait des actionnaires minoritaires, il était nécessaire d'assurer la sécurité de l'information de ses actionnaires et la sécurité des risques. Quand je dis « les actionnaires », ce sont aussi les débiteurs. Je reviendrai tout à l'heure sur une remarque qui a été faite sur les établissements publics industriels et commerciaux en France, qui ont des débiteurs très importants, parce que ce sont les plus gros émetteurs de dettes en France et en Europe. La gouvernance est née de cette exigence car les Américains et le marché américain se sont aperçus que beaucoup d'entreprises étaient hors de contrôle des actionnaires en termes d'information, de gestion, de nominations et de contrôle des décisions des organismes de gouvernance des conseils d'administration. C'était donc un paradoxe très intéressant de voir que ce thème de la gouvernance a aussi envahi la sphère publique et la sphère de l'actionnariat public, comme vient de le dire à l'instant Bernard Gaudillère.

Quand on réfléchit à la gouvernance, on réfléchit à deux choses. Il y a d'abord la taille de l'entreprise. Chacun observera le fait qu'on ne parle pas de gouvernance dans les PME, simplement parce que, dans la vie quotidienne, la gouvernance est une chaîne de gestion immédiate d'une facilité absolue et parce qu'en général, l'actionnariat est sinon unique, en tout cas extrêmement concentré. Il y a la taille et il y a l'actionnariat. Evidemment, plus l'actionnariat est dispersé, plus les règles de gouvernance sont importantes. C'est la raison pour laquelle dans le secteur privé, en particulier à la suite des grands scandales qu'on a observés dans les années 1990 et au début des années 2000, sont apparues des règles nées de la législation, mais aussi des règles liées à la gouvernance, c'est-à-dire édictées par des organisations non étatiques notamment des organes représentant les dirigeants des entreprises.

Pour l'Etat, les règles de gouvernance, me semble-t-il, doivent être un petit peu différentes selon qu'on est (je parle de l'Etat actionnaire) actionnaire minoritaire ou majoritaire dans des entreprises sociétés anonymes classiques et présent dans un établissement public marchand, ayant une vocation commerciale dans lequel, par définition, l'Etat est le seul propriétaire. Je voudrais illustrer mon propos à travers deux observations. L'Etat actionnaire, depuis sa création, a beaucoup mûri et a fait évoluer son intervention dans la gouvernance des entreprises. La deuxième observation, c'est que, selon la conception que l'on a des actionnaires, la façon dont on pèse sur la gouvernance est évidemment différente.

Parmi les actionnaires publics il y a d'abord l'Etat actionnaire, incarné par l'APE. Il y a dorénavant d'autres acteurs publics actionnaires. Evidemment, la BPI, dont l'APE détient 50 % pour la parité avec la Caisse des dépôts. Il y a la Caisse des dépôts elle-même. Il y a maintenant le Commissariat général à l'investissement. Si on revient dans le périmètre de l'APE, l'actionnaire Etat a beaucoup mûri depuis douze ans. Elle a été créée en 2004 et l'intention, lors de la création de l'APE, était d'incarner un actionnaire, auprès des entreprises publiques, différent des autres responsabilités de l'Etat. L'Etat est un tuteur, c'est un collecteur d'impôts, il peut être client et c'est un régulateur. Effectivement, avec l'apparition de l'APE, est apparue la notion d'Etat actionnaire. Scénario dans lequel, dans le dialogue entre les dirigeants d'entreprises publiques et l'APE, s'est noué un dialogue portant sur l'intérêt économique pur en tant qu'actionnaire, différent de celui que pouvaient avoir d'autres ministères de tutelle et/ou régulateurs, comme le ministère des Transports, le ministère de la Défense, le ministère de l'Energie, etc.

La deuxième étape de cette maturation, a été, en 2010, de séparer l'APE du Trésor, puisque subsistait au sein du Trésor un certain nombre d'adhérences dans la politique économique qu'il gère. L'APE est devenue une entité autonome, rapportant directement au Ministre, en tant qu'actionnaire. La troisième étape de maturation l'ordonnance de 2014, qui a, cette fois (je dirais non pas finalisé parce qu'il y aura certainement d'autres évolutions) apporté une étape très importante dans la maturation de l'Etat actionnaire. En effet, depuis l'ordonnance de 2014, au sein des sociétés anonymes dans lesquelles il est actionnaire, l'Etat présente dorénavant un administrateur représentant de l'Etat, qui est l'équivalent du représentant permanent d'actionnaires, comme dans le droit commercial. Les autres administrateurs sont désignés par l'Assemblée Générale d'une part. D'autre part, parmi ces administrateurs, il n'est plus possible d'avoir des administrateurs issus des administrations de tutelle ou de régulation.

Ainsi, dans les entreprises où nous siégeons, l'APE représente les actionnaires à travers le représentant de l'Etat, désigné par un texte ministériel. Les ministères de tutelle, il est tout à fait indispensable qu'ils soient autour de la table, ne sont plus au conseil. Ils sont, en général commissaires du gouvernement dans les entreprises dans lesquelles nous avons un poids suffisant. C'est un élément très important de l'ordonnance de 2014, parce qu'on a, en quelque sorte, banalisé la présence de l'Etat au sein des organes de gouvernance, au regard des règles du droit des sociétés en matière de nomination des instances gouvernantes. Parallèlement, nous avons aussi beaucoup mûri dans la gouvernance, puisque nous faisons partie de la plupart des comités qui sont désignés par les organes de gouvernance : comité d'administration, comité stratégique, comité d'audit. Le comité d'audit un peu moins, parce qu'en général, le rôle de président du comité d'audit est assuré par un administrateur indépendant. Mais aussi le comité des risques, le comité des rémunérations etc. D'une certaine façon, cette maturation s'est traduite par une banalisation de l'organisation de l'Etat, au sein de ces organes sociaux.

Maintenant, comment cela va-t-il évoluer dans le futur ? Comment peut-on considérer que lorsqu'on est arrivé à une maturité sociale de l'Etat actionnaire dans la gouvernance des entreprises ? Cela dépend de la conception que nous avons.

La conception est assez simple : il faut que nous soyons un Etat actionnaire décomplexé, exemplaire et responsable. Responsable au sens où l'ordonnance de 2014 l'exprime et au sens où, en tant qu'actionnaire, il faut que l'Etat laisse tomber les habitudes de tutelle, de direction au sens d'emprise totale sur les entités publiques. La responsabilité consiste à considérer que nous sommes un actionnaire comme les autres (au sens du poids de l'actionnariat) lorsque nous sommes un actionnaire minoritaire. Lorsque l'Etat est actionnaire à 20 % de Renault (je vais y revenir dans un instant), nous sommes le premier actionnaire, mais nous sommes minoritaires, c'est-à-dire qu'il y a 80 % d'autres actionnaires. Lorsque nous sommes actionnaires d'Engie, nous sommes le premier actionnaire mais nous n'avons pas la majorité. C'est différent à la Française des Jeux, dans laquelle nous sommes majoritaires avec d'autres actionnaires minoritaires. C'est encore différent lorsqu'on parle de La Poste, où nous sommes actionnaires à 75 %, aux côtés de la Caisse des dépôts. La responsabilité de l'Etat actionnaire est de s'inscrire dans des règles de fonctionnement qui sont des règles de commerce parce que c'est cette fonction d'actionnariat.

Mais nous devons être décomplexés, parce que lorsque je reprends l'exemple de Renault, nous avons un peu moins de 20 % du capital. Nous sommes le premier actionnaire. Dans une entreprise privée, la gouvernance de l'entreprise reconnaît un rôle particulier au premier actionnaire de l'entreprise. J'ai exercé des fonctions pendant onze ans à la tête du groupe Europ Assistance, qui était contrôlée à 100 % par un groupe coté, qui lui-même était contrôlé à moins de 14 % par un groupe privé non coté. Je peux vous dire que dans la gouvernance de ce groupe coté, le management, évidemment pour les grandes décisions, demandait d'abord l'avis du premier actionnaire. Il est normal que l'Etat, lorsqu'il est le premier actionnaire (c'est la notion d'actionnaire décomplexé), sache faire connaître sa voix et peser, normalement, à la hauteur de ses intérêts, dans la stratégie d'entreprise et dans les grandes décisions concernant l'entreprise. C'est le sens du mouvement qui a été opéré en 2015, lorsque nous avons acquis les droits de vote supplémentaire chez Renault, pour permettre à l'Etat, à long terme, d'avoir un poids particulier dans l'entreprise. Il est donc nécessaire que l'Etat à la fois soit décomplexé dans ces organes de gouvernance et décomplexé dans la gestion de son portefeuille. Le portefeuille n'a pas vocation à être figé, ni dans un sens, ni dans l'autre. L'Etat doit faire tourner son portefeuille. L'Etat vendra des actions à nouveau. Quand on regarde les mouvements qui ont été opérés ici ou là depuis sa création, l'Etat a cédé pour plus de 25 milliards d'euros d'actions. C'est un mouvement régulier. En même temps, l'Etat est rentré dans des entreprises dans lesquelles on n'était pas présent il y a dix ans. Être décomplexé, c'est peser de tout son poids, et de son poids normal dans les stratégies des organes sociaux et faire tourner son portefeuille.

Enfin l'Etat exemplaire : la façon dont il exerce sa gouvernance est très importante. L'Etat n'est pas un actionnaire banal. Il doit l'être au titre des règles du commerce, mais il ne doit pas l'être dans sa vocation profonde, simplement parce que nous avons des devoirs d'exemplarité. L'empreinte en matière sociale et sociétale des entreprises doit s'inscrire dans la stratégie, parce qu'elle est profondément corrélée à la création de long terme de valeur actionnariale. L'empreinte sociale doit être déployée positivement. Il est normal que l'Etat s'exprime en ce sens dans une entreprise. Il est normal que l'Etat s'exprime sur l'exemplarité fiscale, au-delà de la *compliance*. L'exemplarité fiscale, c'est aussi la gestion du risque réputationnel du portefeuille. Il est normal que l'Etat s'exprime sur la responsabilité environnementale. Là aussi, le temps où une entreprise déversait ses externalités négatives environnementales sur l'extérieur est révolu. La création de richesse est aussi corrélée à une bonne gestion.

Bref un état responsable, décomplexé et exemplaire va peser différemment sur la gouvernance des entreprises. C'est évidemment l'ambition que l'on a. C'est la raison pour laquelle ma conviction est qu'effectivement, nous avons des responsabilités en termes d'évolution de la gouvernance des entreprises et de notre propre attitude dans ces gouvernances. C'est une matière qui est fortement évolutive. Je suis convaincu que si nous

tenons un autre colloque dans quelques années sur ce sujet, nous aurons encore beaucoup appris. Merci de votre attention.

Denis VILAIN

Merci beaucoup, Martin Vial, pour ces rappels de la dynamique et du temps nécessaire aussi pour réaliser des maturations successives, comme tu l'as fort bien rappelé. Avec l'idée, aussi, d'une plus grande responsabilisation du management public et de ne plus confondre différents rôles de l'Etat.

Ceci étant dit, nous venons en une heure de temps, de parcourir beaucoup de sujets, grâce à la richesse des exposés des quatre intervenants. A présent je pourrais poser une question plusieurs m'étant venues à l'esprit, mais à l'heure qu'il est déjà, 12h15, tout proche de la fin de la table ronde, j'ai plutôt envie de me tourner vers la salle pour vous donner aussi la parole. Certains d'entre vous ont pu être inspirés par ce qui vient d'être dit, ou en ricochet aux propos de la première table ronde et voudraient poursuivre par une question sur la gouvernance ?

Je me tourne vers vous : c'est le moment !

En invitant chacun voulant poser une question à ne pas oublier de se présenter brièvement pour nos intervenants. Et je vois venir une première question dans la salle : c'est donc à vous.

De la salle

Il y a quelques années, j'étais rapporteur au sein d'un groupe de travail qui s'appelait « être administrateur dans le secteur public ». On essayait de regarder les évolutions depuis le rapport Barbier de La Serre et la création de l'APE. Il y avait un point qui n'était pas très clair, sur lequel je voudrais le sentiment de Martin Vial : le problème des relations entre un conseil d'administration et le management qui peut être souvent nommé, non pas par le conseil d'administration (ce sont des procédures assez différentes) et qui considère avoir sa propre légitimité par rapport à son conseil d'administration. Considérez-vous que ceci a évolué et est-ce encore un problème ?

Martin VIAL

Très rapidement, oui, cela a beaucoup évolué. Rappelez-vous que dans les sociétés anonymes dont nous sommes actionnaires, par définition, les dirigeants mandataires sociaux sont nommés par le conseil d'administration. Il n'y a plus de dichotomie de ce point de vue. Dans les entreprises publiques dans lesquelles nous sommes majoritaires, la procédure de passage devant la commission parlementaire et de nominations en Conseil des ministres, évidemment, est doublée de cette procédure de nomination en conseil. Sur le plan formel, c'est bien le conseil qui nomme le président, après l'avis d'une commission parlementaire. Sur cette base, elle propose au Conseil des ministres la nomination. Je crois que dans toutes les sociétés où nous sommes, les sociétés anonymes qui ne relèvent pas de la nomination au Conseil des ministres, on est dans une procédure tout à fait banale. Je voudrais rajouter que contrairement à ce que j'ai vu dans des entreprises comme Air France, comme Renault, comme PSA etc., dans lesquelles nous avons un poids significatif en actionnariat, le comité de nomination de l'entreprise fait les élections, les entretiens et propose les noms des dirigeants au conseil d'administration. Ceci a bien changé par rapport à la période que vous évoquiez.

Denis VILAIN

Merci beaucoup pour cette première question et à Martin Vial pour cette première réponse.

La première question, toujours la plus difficile, ayant été posée, les autres arrivent. En suivant l'ordre des mains qui se sont levées, voici une nouvelle question,

De la salle

Je crois que nous a été demandé de rendre compte des groupes des travaux qui ont été menés dans le groupe de travail sur le contrôle de la filialisation. Je rejoins tout à fait et je voudrais m'inscrire dans le prolongement des remarques faites par Bernard Gaudillère. Nous avons vu une dizaine de cas d'entreprises, grâce aux travaux du groupe et au séminaire de l'IFA. L'impression générale que nous en avons retirée, c'est que, par-delà la boîte à outils de gouvernance et de pilotage essentiellement financier (parce que c'est le substrat de base), la remontée des éléments de contrôle interne et de la gestion des risques, la remontée de chiffres dont Monsieur Berland nous a très agréablement et vraiment très pertinemment donné la possibilité de les décrypter ou d'en voir les limites, notre groupe a conclu finalement sur l'importance (pardon, c'est un peu banal mais il faut le redire malgré tout) du facteur humain, à la fois dans l'animation et la désignation des administrateurs : il y a encore beaucoup de progrès à faire pour cela. Et dans la sélection et l'animation des dirigeants des filiales, il faut sortir de l'entre soi mais garder la confiance et avoir un système d'animation des hommes qui permette de « garder le fil » et un contrôle effectif qui n'est pas seulement celui par les chiffres et par les indicateurs.

Denis VILAIN

Merci pour ce témoignage, plus qu'une question, mais c'est utile à notre débat.

J'avais repéré une autre question : c'est à vous.

De la salle

J'ai une question sur les cas où l'Etat actionnaire se retrouve de l'autre côté. L'Etat client est de par la loi un client monopolistique. Là, les différents sujets, un peu théoriques ou même en contradiction, deviennent parfois un peu compliqués, parce que seul l'Etat peut acheter des produits de l'entreprise et finalement, il est important qu'il ne les paie pas trop cher ; il y a là un vrai sujet de cohérence.

Martin VIAL

Précisément, l'ordonnance de 2014 vise à éviter ce conflit d'intérêts. A partir du moment où l'Etat acheteur n'est plus au conseil, on est dans des relations avec le management et le conseil beaucoup plus confortables.

Denis VILAIN

Nous en resterons là de l'évocation de ce cas concret. Et j'aperçois d'autres mains qui se lèvent. Nous nous tournons donc vers une autre question, en rappelant de se bien présenter avant de la poser.

De la salle

Bonjour, j'ai une question plutôt pour Monsieur Vial : vous avez bien décrit l'évolution de la gouvernance du point de vue de l'APE dans les conseils d'administration. On a vu pendant la première table ronde combien il était aussi important, pour conduire des réformes, de construire et partager une vision. Ma question est : comment et à quel moment, au moment de la sélection ou au moment où vous donnez les mandats, comment travaillez-vous sur la vision de l'Etat, en dehors des aspects purement de gouvernance dans le secteur public ? Puisqu'il faut avoir une vision et que les dirigeants aient une vision, comment faites-vous ?

Martin VIAL

C'est une vaste question. Je crains de ne pas avoir de réponse parfaite. On a, pour chaque entreprise, participé aux travaux de stratégie. Ma conception est que la stratégie doit être proposée par les dirigeants. Ce n'est pas à l'Etat actionnaire de le faire. Par contre, c'est le rôle

des actionnaires de l'orienter, la challenger et la stimuler. On participe aux travaux stratégiques. On a des revues stratégiques régulières avec les dirigeants dans les entreprises où l'on a une participation significative. Et puis, il y a un deuxième aspect qui concerne les groupes industriels et commerciaux, où l'on peut être amené à être sinon acteurs, en tout cas stimulant dans des opérations de consolidation qui nous paraissent convaincantes, qui sont, d'ailleurs, en général, proposées par le management. Il y a un travail permanent fait par l'APE, avec les dirigeants de l'entreprise et avec les comités administratifs d'entreprise sur la vision stratégique des opérations de croissance externe, des opérations de cession. Puis, régulièrement, nous avons des revues stratégiques sur du plus long terme, sur dix ans, dans lesquelles on utilise aussi, avec l'entreprise, parfois des conseils extérieurs.

Denis VILAIN

Merci beaucoup Martin pour cette réponse très détaillée et claire. Nous arrivons à l'heure des dernières questions.

De la salle

Je suis aussi un des rapporteurs du groupe de travail présidé par Bernard Gaudillère. D'abord, je voudrais saluer la qualité de votre colloque et en remercie à la fois les organisateurs et les intervenants. Je trouve qu'il pourrait, à l'avenir, être intéressant d'inviter plus de syndicalistes à profiter d'un tel colloque, voire d'inviter, éventuellement, un syndicaliste à participer au panel. Ce pourrait être une façon de contribuer à la modernisation et à la transformation des organismes publics.

Autre remarque, il me semble que pour la modernisation et la transformation, la transparence vis-à-vis du grand public, la communication publique des informations est quelque chose de très important. C'est assuré très largement dans le secteur qui relève de l'APE (le rapport annuel de l'APE est extrêmement intéressant), mais on pourrait étendre cette obligation aux organismes qui n'ont pas de contact avec le marché. En Suède, on considère qu'une entreprise publique est « publique » comme une entreprise cotée et qu'elle doit, automatiquement, donner les mêmes informations qu'une entreprise cotée, parce qu'elle a autant de comptes à rendre au public. Il faudrait avoir ce levier pour la transformation des entreprises publiques.

Denis VILAIN

A nouveau nous venons d'entendre un témoignage plus qu'une question, mais avec aussi une suggestion : merci pour cela. Le temps passe et celui de notre table ronde est quasiment achevé, mais je vois encore une question, tout en haut de l'amphi : ce sera sans doute la dernière. C'est à vous.

De la salle

Je voudrais simplement revenir sur un constat je fais dans l'organisme que je contrôle, dans le fonctionnement en duo du conseil de surveillance et des comités. Ça fonctionne très bien et je dirais même parfois que ça fonctionne trop bien. En ce sens que les comités d'audit et d'investissement font un travail de préparation des délibérations du conseil tel qu'ensuite, lors de la séance du conseil, la question est vraiment traitée très vite. Sur le fond, on peut le regretter un peu, mais la question est traitée. En revanche, ce que j'observe, c'est que dans les comités, il y a les représentants de l'Etat, ils sont toujours là, et les représentants d'autres actionnaires ne font pas toujours l'effort de venir. Eux n'ont que le conseil de surveillance, n'ont qu'une information limitée ; pourtant ils votent « comme un seul homme » mais sans avoir pu étudier ou lire une présentation vraiment fouillée des questions mises à l'ordre du jour.

Denis VILAIN

Sur ce sujet il faut se souvenir de l'arrêt de la Cour de Cassation « Crédit martiniquais » de 2010. Nous pourrions développer ce point, mais j'ai l'impression que Bernard souhaite apporter une réponse ; je lui laisse la parole.

Bernard GAUDILLERE

Je crois que vous mettez le doigt sur le vrai problème des comités, qui est un problème tout à fait concret. Les comités doivent recueillir l'adhésion d'un nombre suffisant d'administrateurs. Si le comité se résume à un dialogue entre le directeur général et un administrateur, ce n'est évidemment pas réellement un comité. C'est un problème qui peut se résoudre de manière concrète, purement concrète.

Denis VILAIN

Nous saluons l'arrivée du Ministre. Bonjour Monsieur le Ministre. Vous arrivez très bien : nous finissons juste la dernière réponse à la dernière question de la table ronde. Je rends la parole à Isabelle Roux-Trescases, pour qu'elle puisse conclure et vous accueillir.

Isabelle ROUX-TRESCASES

Merci beaucoup. C'est un honneur, Monsieur le Ministre, de vous accueillir dans ce colloque consacré aux transformations et à la gouvernance des entreprises et des organismes publics. Martin Vial évoquait à l'instant le courage qu'il y avait à parler dans un colloque de ces sujets de gouvernance du secteur public. Les débats de ce matin ont montré à la fois l'ampleur des transformations des organismes publics et leur rapidité dans tous les domaines. La richesse des échanges a aussi permis de mettre l'accent sur l'importance d'une gouvernance adaptée à ces organismes. Cette gouvernance, qui permet d'avoir une stratégie inspirante, doit également donner toute sa place au champ du management.

Ces débats ont aussi montré l'importance qu'il y avait à capitaliser et à échanger sur les transformations de service public et à la manière de les piloter. Le Contrôle général économique et financier qui exerce un rôle de contrôle auprès de 500 organismes publics, d'audit et de conseil, est très heureux d'avoir pu apporter, ce matin, sa pierre à cette problématique majeure de la réussite des transformations et de la gouvernance. Monsieur le Ministre, je me permets de vous passer la parole, en vous remerciant encore de votre présence.

Clôture

Christian ECKERT

Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Finances et des Comptes publics, chargé du Budget

Madame la Chef de service, Mesdames et Messieurs les directeurs d'organismes publics, Chef de mission, de contrôle et de contrôleurs généraux, Mesdames Messieurs, vous l'avez dit, Michel Sapin est retenu en dernière minute à l'Assemblée nationale à cet instant. Certains savent que nous sommes interchangeable. Il serait prétentieux pour moi de dire que je suis là pour le remplacer, mais il est vrai que l'habitude du travail en commun et l'harmonie qui règne entre le cinquième et sixième étage de l'hôtel des ministres est maintenant, je crois, bien connue.

C'est donc pour moi un plaisir et une satisfaction de clôturer les travaux de cette rencontre sur un thème qui nous importe particulièrement, à savoir la modernisation de la gouvernance des entreprises des organismes publics.

Leur adaptation continue aux évolutions actuelles est une nécessité qui ne peut être éludée. Les attentes de nos concitoyens d'une modernisation accrue de nos organismes publics est aujourd'hui très forte et c'est bien légitime. Ceci demande aux opérateurs de l'Etat et à nos entreprises publiques un service de qualité et de moindre coût pour le contribuable. Ils en attendent aussi une exemplarité irréprochable, que ce soit en matière environnementale ou sociale, et j'ajouterai en matière fiscale, qui est un des chantiers qui nous tient à cœur, au Ministre et à moi-même. Les organismes publics constituent un ensemble très hétérogène. La situation est en effet très différente entre les 570 opérateurs de l'Etat chargés de la mise en œuvre des politiques publiques et nos entreprises publiques, insérées, pour la plupart dans le jeu concurrentiel. Pour chacun d'entre eux cependant, prendre le virage du numérique et du développement durable est indispensable pour rester dans la course. L'Etat se modernise. C'est une nécessité impérative aujourd'hui, mais les organismes publics qu'il contrôle ne peuvent demeurer à l'écart de cet effort de modernisation car ils constituent, je le répète, des instruments essentiels dans la conduite des politiques publiques et sont un enjeu important de gestion et de finances publiques dans le cadre du redressement des comptes publics.

Trois conditions nous paraissent cependant devoir être réunies pour que les entreprises et opérateurs publics jouent efficacement leur rôle. Un environnement économique sain et transparent, une tutelle vigilante et une gouvernance interne à l'état de l'art.

L'environnement économique, tout d'abord. Vous connaissez notre combat pour la prévention de la corruption et en faveur de la transparence de la vie économique. Il remonte à plus de vingt ans concernant celui que je remplace ce matin. Nous avons l'honneur de porter aujourd'hui, et c'est la raison de son absence, un des projets de loi de ce gouvernement, qui sera à l'origine d'avancées réelles en la matière. Nous avons bon espoir que la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique soit adoptée avant la fin de la présente session parlementaire. Ce n'est pas le lieu de revenir sur les dispositions contenues dans les 57 articles du projet de loi, même si beaucoup d'entre eux constituent de réels progrès.

Ce texte permettra de placer la France au niveau des meilleurs standards internationaux dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption. Une meilleure protection des lanceurs d'alerte, la création d'une agence de prévention et de détection de la corruption, service à compétence nationale placée sous la double tutelle du ministère de la Justice et des Finances. Autant de signes forts d'une volonté d'inscrire ces problématiques dans le quotidien des acteurs économiques, comme des organisations du secteur non concurrentiel. C'est pourquoi nous sommes très favorables à l'inscription dans la programmation du CGefi pour 2016 d'une réflexion sur les dispositions de lutte contre la fraude dans les organismes publics qui contrôlent. Ce sera, à notre connaissance, la première fois qu'un état des lieux portant sur un

large panel d'organismes publics sera fait. Le CGefi est ici pleinement dans son rôle d'observateur, de vecteurs pour atteindre les bonnes pratiques et d'appui aux organismes publics dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Deuxième point, le rôle de la tutelle est un sujet qui répond à des logiques différentes selon qu'on parle des entreprises publiques concurrentielles ou des opérateurs du secteur non marchand. Dans chaque cas, les leviers de transformation sont d'abord internes et reposent sur le talent et le savoir-faire de leurs dirigeants et de leurs employés, que je tiens à saluer. Construire un projet d'entreprise exigeant et ambitieux, encourager et savoir faire naître les initiatives. Adapter les processus pour une organisation du travail plus efficace. Mais les dirigeants de nos organismes publics ne pourront pas réaliser seuls ces missions. Face aux défis à relever, l'ensemble des parties prenantes doit s'appliquer, et au premier rang desquels l'Etat, qui doit jouer son rôle de stratège en fixant le cadre, mais aussi se montrer une tutelle vigilante et exigeante. A ce titre, le rôle des administrations de tutelle, l'agence des participations de l'Etat, les ressources de la direction du Budget, avec l'appui des contrôleurs généraux, est précieux.

S'agissant des opérateurs du secteur non marchand, le gouvernement s'est engagé depuis 2012 dans une politique de rationalisation volontariste, qui s'est concrétisée par la suppression ou la fusion de nombreuses structures. La stabilisation des effectifs, une contribution au plan d'économie de 50 milliards d'euros et un plafonnement généralisé des taxes affectées sur la période 2014-2019. C'est la raison pour laquelle, compte tenu non seulement de leur mission de service public, mais aussi de leurs masses financières et de leurs effectifs, il a été demandé en juin 2015 aux administrations de renforcer l'exercice de leur tutelle sur les opérateurs et de veiller, notamment, au respect de nos objectifs de maîtrise des dépenses et à l'exemplarité de ces organismes en matière de train de vie, notamment, tout en respectant, bien sûr, l'autonomie des opérateurs. Ce plan d'action a pour objet de clarifier la répartition des rôles et les responsabilités de chacun dans le pilotage, d'adapter les modes de pilotage aux enjeux et aux besoins des organismes et de mettre en cohérence les pratiques en matière de ressources humaines avec la politique ministérielle pour les questions statutaires et la gestion des parcours.

Un environnement sain et transparent, une tutelle vigilante jouant sur son rôle stratégique, mais également une gouvernance interne des organismes à l'état de l'art. Les échanges d'aujourd'hui ont permis d'identifier un certain nombre de clés pour une gouvernance efficace. La première clé est le dialogue et la confiance. Elle nécessite une bonne circulation des informations et de la transparence - j'y reviens à nouveau. La transparence doit être un maître mot lorsqu'il s'agit de l'utilisation des ressources de nos contribuables dans la mise en œuvre des politiques publiques. La mise en place d'outils de pilotage utiles et efficaces est également indispensable. A ce titre, la réforme introduite par le décret dit GBCP [gestion budgétaire et comptable publique], dont l'exercice 2016 constitue la première année de mise en œuvre constitue indéniablement une amélioration dans la gouvernance des opérateurs de l'Etat. Ces outils de pilotage devraient en effet donner aux instances dirigeantes, aux organes délibérants et aux tutelles les outils nécessaires pour apprécier la soutenabilité du budget et de la trésorerie des organismes publics dans une perspective pluriannuelle.

La répartition des responsabilités de chacun et la formalisation des processus de décision sont bien évidemment nécessaires pour assurer une gouvernance en bonne intelligence. Une bonne gouvernance repose aussi sur des femmes et des hommes. A cet égard, les efforts doivent encore être faits vers une plus grande diversité des profils, sans nuire pour autant à la collégialité des décisions. La diversité est en effet le gage d'une diversité de points de vue indispensable à la richesse des débats. Diversité de parcours et de parcours professionnels. Nos conseils d'administration comptent encore trop peu de personnalités expertes ou sensibilisées aux problématiques du développement durable et aux enjeux du numérique, alors que leur présence apparaît indispensable pour accompagner les entreprises dans la conduite de ces changements. Davantage de diversité au sein des conseils d'administration, c'est aussi une féminisation accrue, là aussi, ils doivent se montrer exemplaires.

La gouvernance des entreprises est une matière en constante évolution, où on a tout à gagner à tirer parti de l'expérience de ses pairs. Ce partage d'expériences et de bonnes pratiques doit bien sûr commencer au sein de nos organismes publics, dont certains sont très

avancés en la matière. Il est aussi utile de s'inspirer des entreprises privées, dont la gouvernance est aujourd'hui un sujet d'actualité, et des entreprises de nos pays voisins. L'organisation de colloques comme celui-ci que le CGefi a organisé aujourd'hui, m'apparaît, à ce titre, une initiative excellente, tout comme la poursuite d'une réflexion transversale sur ces sujets, en lien avec l'APE et la direction du Budget.

Ce chantier de modernisation de la gouvernance du secteur public s'inscrit dans une stratégie de politique économique et budgétaire qui se fonde sur une maîtrise stricte des dépenses publiques, pour dégager les marges de manœuvre nécessaires au redressement des déficits et aux baisses de prélèvements je me permets de vous rappeler que pour la deuxième année consécutive, les dépenses publiques ont progressé en 2015, hors crédit d'impôt, de d'environ 1 %, ce qui est un résultat inédit. Je suis, bien sûr, heureux que cette matinée d'échanges et de débats ait été utile et fructueuse et j'espère qu'elle va contribuer à améliorer la modernisation du secteur public. Je vous remercie.

Fin du colloque

La citation ou la reproduction de ces discours sont subordonnées au respect des prescriptions du code de la propriété intellectuelle, notamment de celles édictées à son article L. 122-5.

Lorsqu'elles constituent une "réutilisation d'informations publiques" au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, cette réutilisation est libre sous réserve que les discours réutilisés ne soient pas altérés, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leur source soit mentionnée.



Septembre 2016