



Le management public local au regard de la spécificité territoriale française

David Huron

► To cite this version:

David Huron. Le management public local au regard de la spécificité territoriale française. Jean-Pierre Bréchet, Pierre Mévellec. 14èmes journées nationales des IAE, Apr 1998, Nantes, France. Presses Académiques de l'Ouest, Tome 4, p. 543-558., 1998. <hal-00493551>

HAL Id: hal-00493551

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00493551>

Submitted on 29 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE MANAGEMENT PUBLIC LOCAL AU REGARD DE LA SPECIFICITE TERRITORIALE FRANÇAISE

DAVID HURON
Université Nice Sophia Antipolis
CRIFP EA 1195

Résumé:

L'histoire et la culture sont à l'origine de la singularité de la situation locale française. Ce particularisme exige des décideurs locaux des réponses et mesures adaptées. Le recours systématique au partenariat, la réorganisation de la prise de décision, et le partage des rôles entre élus et fonctionnaires semblent consacrer l'émergence du management public local français.

Abstract:

Culture and history are at the origin of French local situation's specificity. This particularity requires new answers and adapted measures from local actors. Systematic resort to partnership, reorganization of the decision making process, and role sharing between politicians and civil servants, seem emerging in the French local public management.

Introduction

L'intérêt des chercheurs en Sciences de Gestion pour les collectivités territoriales se mesure par un nombre croissant de thèses soutenues ou en cours sur ce sujet¹. Le management public voit en effet se développer en son sein un courant plus spécifique sous le vocable de « management public local ». Ce dernier peut être défini comme « *des tentatives d'analyse et d'explication des mécanismes de différenciation et d'autonomisation des collectivités publiques, par le biais des politiques qu'elles constituent en nouant des rapports avec leur environnement* » (Isaia and Spindler, 1989, p.57). Même si l'on parle indifféremment de collectivités locales ou territoriales, la proximité thématique du « management territorial » ne doit pas pour autant induire l'amalgame (Decoutère and alii, 1996).

Ainsi, le concept de territoire, très fortement ancré en France se distingue du local par son caractère structurel, au sens où chaque entité agit spécifiquement sur une aire

¹ Cf. A. BARTOLI, *Etat de la recherche en management public en France*, Atelier doctoral, R.E.C.E.M.A.P. (Réseau d'Echanges de Chercheurs et Enseignants en Management Public), 13 novembre 1997, Paris X.

géographique déterminée. Il s'oppose à la variété et à la contingence des simples localisations (Veltz, 1996). Les hommes politiques nationaux prennent en compte le concept en développant depuis quelques années une véritable politique d'aménagement du territoire, impulsée par le ministère du même nom (Madiot, 1993).

L'intérêt des gestionnaires et des politiques pour le territoire est motivé par la forte capacité de mise en œuvre de nouvelles missions (l'éducation dès 1983, la culture dès 1984,...), bien souvent issues du désengagement de l'Etat. Leur aptitude est telle, que la crédibilité et la légitimité du niveau national semblent régulièrement remises en question (notamment à travers le sujet de l'impôt national en inadéquation avec les services fournis). En outre, les dérapages observés dans la gestion de certaines villes, départements ou régions, rappellent que les élus sont bien souvent désarmés face à la complexité managériale. La recherche des déterminants de cette dernière constituent donc un moyen d'appréhension supplémentaire de la réalité. Enfin, sur un terrain plus particulièrement tourné vers la sociologie, il semble que notre pays se soit démarqué dans bien des domaines, de par sa forte identité culturelle. Ces trois réflexions sont à l'origine d'une double interrogation à laquelle notre contribution tente de répondre. Quelle est la spécificité territoriale française (1), et en quoi influence-t-elle le management public local (2)?

1 - LA SPECIFICITE TERRITORIALE FRANÇAISE

Deux grandes tendances soulignent la singularité française. D'abord, le nombre important de collectivités territoriales ne favorise pas l'unicité de la décision. Cet émiettement porte sur un nombre croissant de domaines, à mesure du désengagement de l'Etat. Ensuite, on assiste à une dichotomie de culture entre élus locaux et agents administratifs. Ces deux axes fondamentaux, déterminants de la spécificité locale française, expliquent l'importante marge de manœuvre des responsables locaux. Le maire par exemple, bénéficie d'une latitude d'action que lui envierait la plupart de ses collègues étrangers, notamment le « mayor » anglais, qui est à la mairie ce que la reine est au gouvernement du Royaume-Uni, un représentant sans pouvoirs (Mény, 1982).

1.1 - Des prérogatives diversifiées et disséminées

Au regard des autres pays, notamment anglo-saxons, il semble que la France se singularise dans le domaine de l'action locale, tant au niveau quantitatif que qualitatif. L'autorité locale est d'abord fortement disséminée. Dans le meilleur des cas, seule l'unicité de l'action sera altérée; dans le pire, c'est l'unité de l'action elle-même qui sera remise en cause. Dès lors, la négociation constitue le moyen de générer un consensus entre les parties concernées. En outre, le désengagement de l'Etat est à l'origine de la multiplication des missions des collectivités territoriales.

1.1.1 - La dissémination de l'autorité locale

Deux facteurs semblent expliquer l'éparpillement de la décision locale. Le premier d'entre eux est le nombre impressionnant de collectivités territoriales², notamment de communes. Même si l'objectif inavoué du législateur est de diminuer le nombre de mairies en favorisant l'intercommunalité, l'effet induit à court terme n'en reste pas moins une augmentation des pôles de décision. Le second facteur explicatif réside dans l'enchevêtrement de la réglementation empêchant bien souvent l'intervention conjointe et cohérente des différentes catégories d'opérateurs (Bélorgey, 1991). En réalité, la décentralisation est intervenue sans réelle concertation ni harmonisation des compétences, ce qui pénalise le développement local.

En premier lieu, la France détient le record du nombre de collectivités territoriales en Europe. Record « horizontal », puisque notre pays compte autant de communes que l'ancienne Europe des douze réunie. L'échec de la loi du 16 juillet 1971 relative à la fusion des communes, semble confirmer la rigidité des élus locaux à ce sujet, ces derniers n'ayant pas l'intention de perdre, d'abandonner ou de déléguer leurs compétences. Dès lors, le législateur renoncera à prendre des mesures directes visant à diminuer leur nombre, tout en recherchant des chemins détournés pour arriver à ses fins. Ainsi, certaines prérogatives laissées aux collectivités dans le cadre du désengagement de l'Etat, n'ont pu être honorées qu'à la condition de coopérer avec d'autres collectivités, essentiellement en utilisant des syndicats intercommunaux. Cette coopération s'est accélérée avec la loi du 6 février 1992 instaurant les communautés de communes, de villes, et facilitant par ailleurs la mise en œuvre de districts.

Notre nation détient de surcroît un record de quatre niveaux administratifs en plus du niveau européen. Cet amoncellement « vertical » est partagé par une partie de nos voisins de l'union européenne comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique ou la Grèce. Le découpage de la France en régions, départements et communes apparaît aux yeux de bon nombre d'observateurs trop rigide dans le cadre d'initiatives locales. Cet excès de formalisme, malgré des tentatives d'assouplissement récentes³, pousse le législateur à se tourner plus vers des solutions « locales » que « territoriales ».

Dans ce cadre, la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, introduit la notion de « pays ». Ce dernier est considéré comme une entité naturelle, et non comme une structure construite arbitrairement⁴.

² Selon le recensement de 1990, la France compte 36763 communes, 100 départements, 26 régions, 4 territoires d'outre-mer et 2 collectivités à statut particulier.

³ Notamment par la consécration des livres 4 et 6 de la cinquième partie du C.G.C.T., consacrés à la coopération entre départements et régions.

⁴ Deux ans après l'officialisation du « pays », un premier bilan peut être effectué. Si le succès quantitatif est indéniable, il semble en revanche qu'il ait du mal à s'affranchir des structures intercommunales. Ainsi, près de la moitié des pays constatés ou en voie de constatation sont portés par un établissement public à caractère intercommunal. Cf. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration (1997), « Les pays : un premier bilan », *La Lettre de la DATAR*, 157,5-6.

Dans cette optique, les élus des diverses collectivités doivent accompagner des initiatives locales qu'ils n'ont pas initié (DATAR, 1996).

En second lieu, la complexité des prises de décisions locales est à l'image de la réglementation instaurée par l'Etat. Impulsées par ce dernier, décentralisation⁵ et déconcentration impliquent une multiplicité d'acteurs sur le terrain, ayant parfois les mêmes prérogatives. Dans ces conditions, il paraît difficile d'agir sur des bases réglementaires faussées. Outre les collectivités, sont en effet à prendre en considération les services de l'Etat⁶, les chambres consulaires et organismes économiques⁷. Rares sont les décisions qui n'impliquent qu'un seul organisme. Cette lourdeur administrative est pourtant atténuée par le rôle prépondérant donné aux collectivités par le législateur.

1.1.2 - Les nouvelles prérogatives issues du processus de décentralisation

On peut distinguer deux types de décisions chez l' élu local. Les premières, répondant au devoir exprimé par le législateur, ont un caractère obligatoire. Les secondes ne s'inscrivent pas dans le cadre de la loi, mais apparaissent prioritaires aux yeux des décideurs locaux, même en l'absence de législation.

La loi 82-213 du 2 mars 1982 est venue réglementer les domaines d'interventions des collectivités territoriales. Bien souvent issues de l'Etat, ces nouvelles missions doivent être assurées par les collectivités, sans pour autant que ces dernières ne bénéficient de transferts financiers suffisants. Le nombre des compétences dévolues aux communes, départements et régions semble avoir atteint son apogée et il paraît raisonnable de penser que le législateur n'ira pas au-delà de la situation actuelle. Pour autant, un certain nombre de problèmes à caractère national, apparaissent particulièrement saillants au niveau local.

Ainsi, en est-il pour le chômage, contre lequel les élus locaux ne sont pas armés. Ces derniers sont pourtant au contact direct du problème et ne peuvent rester inertes. Mais comment agir sans dépasser ses propres prérogatives? « *Les maires se sont emparés, de facto, poussés par la nécessité, d'une compétence que, de jure, ils ne détiennent pas* »⁸. Il paraît ainsi illusoire de vouloir répartir de manière « rationnelle » les compétences entre les collectivités locales, parce que rien n'empêchera jamais un

⁵ La décentralisation a pour conséquence un déplacement de la décision du centre vers la périphérie. Il s'agit ici de d'accorder à cette dernière plus de responsabilités. En revanche, la déconcentration vise à ce que l'autorité centralisatrice, se situe à proximité de l'utilisateur final.

⁶ Direction Départementale de l'équipement, Direction Départementale de l'Agriculture, Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, Direction Départementale du Travail et de l'Emploi, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports...

⁷ Chambre de l'Industrie et du Commerce, Chambre d'Agriculture, Comité d'Expansion Economique, Agence de Développement...

⁸ J-L. Andreani, « Le chômage, un douloureux casse-tête pour les élus », *Le Monde*, 29 août 1997, p.10.

maire ou un président de conseil général de se saisir d'un problème s'il estime que celui-ci est vital pour sa commune ou pour son département (Muller, 1990; Grémion and Muller, 1990).

1.2 - Des cultures antagonistes

Elus locaux et agents de l'Etat se retrouvent sur le terrain local pour mener à bien la mission qui leur a été confiée. Les deux catégories d'acteurs raisonnent de manière différente. Pour les agents issus de la fonction publique, la culture administrative prévaut, et la logique du règlement impose de parler d'administration locale. Pour les élus locaux en revanche, on parle de plus en plus de culture managériale, d'où émerge une logique managériale dont l'aboutissement semble être le management public local.

1.2.1 - La culture de la « logique de l'honneur⁹ »

L'administration française a ceci de particulier, qu'elle est fondée sur l'honneur. *« L'honneur, c'est le préjugé de chaque personne et de chaque condition. Ce que chaque groupe considère comme honorable ou contraire à l'honneur n'est défini ni par la raison, ni par la loi ni par le Prince. C'est un préjugé. Il dépend de son propre caprice, et non de la volonté d'un autre. Seule une tradition peut le fixer »* (D'Iribarne, 1989, p.59). Cette définition marque un degré d'indépendance relatif chez les agents de l'Etat. Pour autant, cette marge de manœuvre supplémentaire a ses limites lorsque la situation l'exige.

Si toute administration est normalement fondée sur le règlement, la libre interprétation de ce dernier constitue une propriété typiquement française. Même lorsque les règles et les procédures ont été dûment mises en place, chacun en prend et en laisse en fonction de son appréciation personnelle, sans se sentir réellement lié par ce qui est écrit. Cet écart entre l'officiel et l'officieux est une composante inavouable de l'administration. Il s'agit en effet de permettre des arrangements informels sans pour autant chercher à définir avec précision les objectifs de chacun. Cette liberté laissée aux agents de l'Etat, est à l'origine de la motivation de bon nombre d'entre eux.

Cette situation aboutit à une volonté d'indépendance, voire de concurrence entre services. Ainsi, les *« stratégies individuelles d'extension de zone de souveraineté et d'escarmouches »* (D'Iribarne, 1985, p.6), se développent lorsque les intérêts communs ne sont pas menacés. On voit chacun exprimer, par de multiples conduites, le fait qu'il entend bien ne pas déchoir de son rang, ne pas se montrer « complaisant » envers l'autre service, lui tenir la dragée haute. Cela se traduit concrètement par un refus de satisfaire aux exigences, ou par un blocage momentané de l'action. En revanche, l'obligation de modération dans la défense des intérêts particuliers joue largement lorsque l'enjeu devient sérieux. Dès lors, un bémol est mis aux dissensions et chacun

⁹ Ce titre est emprunté à l'ouvrage de P. D'Iribarne (1989).

tient beaucoup plus compte des problèmes d'ensemble. Cette modération n'est ni codifiée, ni «codifiante», et relève d'un certain esprit relatif à la culture administrative française.

1.2.2 - La culture managériale des élus locaux

En observant les publications récentes et les divers colloques organisés¹⁰ dans le domaine du management public, on peut souligner le rapprochement effectué entre le monde des élus locaux et celui des chefs d'entreprise. Il faut dire que les élus locaux ont été les témoins de mutations profondes par rapport à la gestion publique traditionnelle, comme le changement de dimension de la fonction publique, le changement de la relation de la décision à l'action, et l'élargissement de l'environnement de la décision (Noisette and Vallérugo, 1996). Progressivement, face à la légitimité réglementaire affichée par les agents de l'Etat, les élus locaux ont voulu tirer leur légitimité des méthodes employées pour diriger leur collectivité (Laufer and Burlaud, 1980). Cette volonté de dépasser, voire de contourner dans certains cas la réglementation, a profondément modifié le profil des responsables locaux. Même la législation est venue consacrer « l' élu manager », en reconnaissant son besoin de formation¹¹.

Cette culture managériale des hommes politiques locaux passe par une réelle volonté d'indépendance. Auparavant, ils étaient considérés comme des hommes de réseaux et des intermédiaires à qui on demandait de réagir. Désormais, ils doivent agir en propre et mener des stratégies. « *On est passé d'une culture de délégation à une culture de l'action, d'une position sous tutelle à une position plus responsable* » (Lorrain, 1991, p.480). De capteurs réactifs chargés d'adapter, les élus locaux sont devenus des acteurs actifs producteurs de politiques publiques locales (Marsaud, 1996). On peut même aller plus loin en affirmant que les responsables locaux tentent désormais de contrôler l'action et les réactions de leurs interlocuteurs. En effet, les dirigeants s'efforcent de penser d'emblée à tous les acteurs lors de leurs choix décisionnels. Ils envisagent à l'avance les freins potentiels à l'action et sont ainsi mieux à même de les détourner. La logique managériale semble donc pousser les élus locaux à se servir de persuasion, de conviction, de délégation et de motivation, pour rendre les interlocuteurs actifs. Dans ces conditions, même la décision a changé de nature. Assimilée à l'animation ou au pilotage, la dimension dynamique de cette dernière, donne au dirigeant un rôle essentiel (Bergadaa and Vidaillet, 1996).

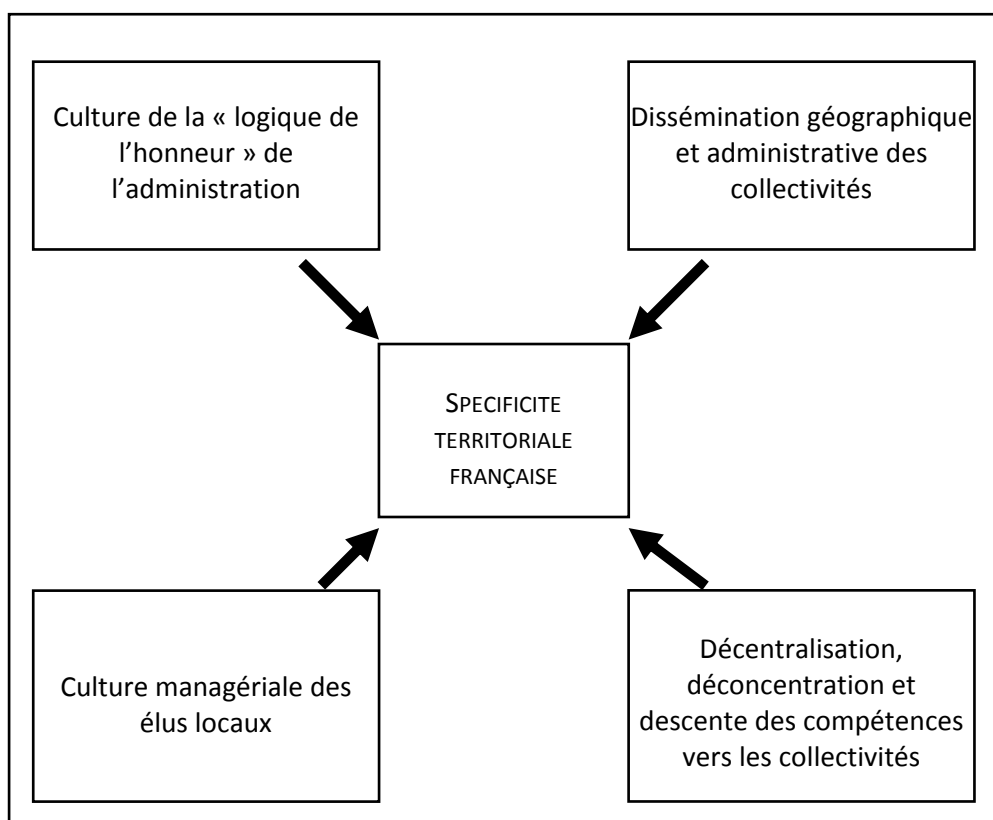
Mais le fait que les élus locaux s'emparent d'une culture managériale ne signifie pas pour autant la disparition de la politique. En réalité, on assiste à l'émergence d'un

¹⁰ Pour exemple, les premières rencontres ville-management à Biarritz les 5 et 6 septembre 1996 sur le thème: « Le Maire-Entrepreneur ? ».

¹¹ La loi 92-108 du 3 février 1992 dispose en effet que les élus locaux peuvent bénéficier de formation dans des organismes reconnus par l'Etat, dans les domaines relatifs à l'administration de la collectivité.

nouveau système où politique et management sont intégrés. Ayant une perception plus complète de la situation, les élus poussent au décloisonnement et à l'intégration. Ils reprennent la direction de l'action par le contrôle de l'agenda (Duran and Thoenig, 1996). Cette logique leur permet d'adopter une vision globale de la situation, même si les incertitudes ne sont plus de même nature que dans le passé. En effet, en quelques années la gestion territoriale est passée « *d'incertitudes structurées* » à des « *incertitudes non-structurées* »¹². Les décisions à prendre n'appartiennent plus forcément à une même logique et il est souvent nécessaire de recourir à la « *pensée latérale* », c'est-à-dire à sortir d'un raisonnement préétabli par la logique, pour se libérer des contraintes induites (Lebraty, 1992, p.146).

Figure 1 - Les déterminants de la spécificité territoriale française



¹² « Une incertitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué: l'attention se porte sur des questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité d'information. Elle exige pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente » (Duran and Thoenig, 1996, p.598).

Nous venons de rappeler dans cette section les déterminants de la spécificité locale française (Cf. figure 1). La culture des différents acteurs, la situation administrative et géographique des collectivités, ainsi que l'évolution du droit jouent donc un rôle primordial dans la compréhension du milieu local. Dans la section suivante, nous essayer de voir en quoi cette spécificité influe certains éléments du management public local.

2 - INCIDENCES DE LA SPECIFICITE TERRITORIALE SUR LE MANAGEMENT PUBLIC LOCAL

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et sous l'influence des déterminants évoqués plus haut, les élus locaux, à l'image des chefs d'entreprises, ont tenté d'intégrer les dimensions managériale et politique. Ce souci s'inscrit dans une volonté de rationalisation et de légitimation des collectivités territoriales. Bien que les répercussions d'un tel mouvement soient multiples, trois incidences majeures semblent constituer un dénominateur commun. D'abord les rôles de la plupart des acteurs locaux sont redistribués, conduisant ainsi à un paradoxe. En effet, élus et fonctionnaires sont aujourd'hui cantonnés dans des rôles qui, à l'origine ne leur étaient pas dévolus. Ensuite, la multiplication des partenariats semble constituer une réponse à l'évolution de l'environnement des collectivités locales. Enfin, ces dernières sont caractérisées par un mode de gouvernement particulier.

2.1 - Le paradoxe des rôles

La différence de culture entre élus locaux et agents de l'Etat aboutit bien souvent à des incompréhensions ou à des dysfonctionnements. Chacun des acteurs campant sur ses positions, les situations peuvent apparaître parfois bloquées au point de recourir au rapport de force. Suivant le niveau hiérarchique du conflit, l'avantage peut tourner en faveur de l'élu ou du fonctionnaire.

2.1.1 - Représentant de l'Etat et élu local : des rôles inversés?

Les compétences supplémentaires confiées aux élus locaux annihilent complètement les anciennes relations existant entre les élus locaux et le préfet ou le préfet de région. L'ancienne tutelle étatique permettait aux élus de se retrancher derrière la décision *in fine* du représentant de l'Etat. Désormais, la substitution du contrôle a posteriori à la tutelle ex ante empêche l'homme politique de se protéger avec l'avis de fonctionnaires, lorsqu'il doit se confronter à des demandes pressantes de ses assujettis (Duran and Thoenig, 1996). La limitation du rôle de l'Etat fait donc prendre des risques électoraux supplémentaires aux élus puisque leurs décisions leur sont totalement imputées. Par conséquent, compte tenu de la limitation des crédits locaux, ils ne peuvent répondre à toutes les attentes, notamment financières, issues de la population.

Des choix, parfois douloureux, sont à effectuer. L'élu local pour légitimer sa décision, a tout intérêt à se protéger derrière la « scientificité » des techniques de gestion employées. Ces dernières pour la plupart sont issues du secteur privé¹³ (Meysonnier, 1996). L'efficacité de la méthode ou sa présentation comme telle, implique généralement de la part des citoyens une imputation positive aux responsables politiques. Dans ces conditions, le contrôle a priori du représentant de l'Etat est remplacé par l'utilisation de méthodes de gestion efficace par la collectivité.

Pour autant, l'Etat a toujours un rôle de contrôle sur la collectivité locale, mais ce dernier s'exerce désormais a posteriori. En d'autres termes, le préfet doit saisir un juge administratif pour obtenir l'annulation d'un acte, qu'il ne peut plus prononcer lui-même par arrêté. De surcroît, le manque de moyen couplé à un éventail très large de compétences pousse les représentants de l'Etat à limiter leur contrôle. Priorité est donnée à l'examen des budgets primitifs et supplémentaires ainsi qu'aux comptes administratifs. Ils vérifient qu'ils sont votés dans les délais impartis, que leurs sections de fonctionnement et d'investissement sont en équilibre, et que les dépenses obligatoires (dettes, personnel) ont bien été inscrites¹⁴. Cette « application minimaliste » de la réglementation, tranche avec les pouvoirs de contrôle autrefois attribués aux préfets. Le passage de « L'Etat-régulation », à l'autorégulation s'accompagne parfois de dérapages¹⁵, somme toute très limités par rapport à l'ensemble des collectivités territoriales.

2.1.2 - Elu local et fonctionnaire territorial : le management public local comme objectif commun

Depuis 1984, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (C.N.F.P.T.), a la charge de former les agents territoriaux. La gestion des collectivités territoriales constitue l'un des domaines les plus pointus abordés dans le cadre de cette formation. On peut dire dès lors, que les agents sont techniquement armés lors de leur mutation. Si les élus, ne le sont pas, les récentes lois relatives à leur propre formation sont destinées à y remédier. Comment expliquer alors certains échecs dans la mise en oeuvre du management public local? *« Ce qui pose problème n'est pas seulement la motivation et l'engagement des responsables mais aussi, sinon surtout, leur capacité à comprendre les fonctionnements réels, à en diagnostiquer les dynamiques et à en piloter la transformation en profondeur. Si manque il y a, c'est du côté du raisonnement et de la méthodologie d'action qu'il faut chercher, c'est-à-dire du côté de la capacité d'analyse,*

¹³ Ainsi, en finance, les collectivités développent les méthodes de planification des besoins de trésorerie et des marges de manœuvre financières. Qu'il s'agisse du contrôle de gestion via la nature des tableaux de bord, ou du marketing par la mesure de la valeur fournie aux clients, ces méthodes issues du privé sont rentrées dans la gestion quotidienne locale.

¹⁴ Cf. Rivais, R. (1996), « Les préfets ont de plus en plus de mal à contrôler les décisions des élus », *Le Monde*, 13 Décembre, p.13.

¹⁵ Voir à ce sujet, Klopfer, M. (1991), « Pour oublier Angoulême », *Revue Française de Gestion*, 85, 99-104.

de diagnostic et, partant de pilotage de la mise en œuvre. En un mot, elle est du domaine cognitif avant d'être du domaine d'une technique ou d'un outil » (Friedberg, 1996, p.17).

Or, la cognition ne relève pas entièrement de la formation. Intuition et expérience permettent alors de compléter les carences précitées. Si l'expérience fait bien souvent défaut dans le domaine des collectivités territoriales (notamment lorsqu'un élu local endosse un premier mandat ou lorsqu'un fonctionnaire sort de formation), l'intuition quant à elle semble guider un certain nombre de décisions. Mais les élus locaux évitent, lorsqu'ils le peuvent, de recourir à l'intuition. Certains domaines, notamment la prospective, ne constituent pas en effet le fort des responsables locaux (Cohen, 1991). On peut souligner par ailleurs que les techniques employées comme les mécanismes budgétaires, anesthésient une vision plus générale de la situation. Ainsi, qu'il s'agisse des élus ou des fonctionnaires territoriaux, si les yeux restent rivés sur les tableaux de bord¹⁶ de gestion interne, le risque est de perdre de vue les finalités externes de la collectivité (Dressayre, 1996). D'où l'enjeu fondamental « à assurer une amélioration de la capacité collective à anticiper les problèmes, à les identifier et à réagir rapidement, ainsi qu'à assurer un décloisonnement de l'organisation, une meilleure cohérence et adaptation des actions vis-à-vis du projet d'ensemble poursuivi » (Demeestère, 1996, p.59).

Mais la collaboration élus-fonctionnaires territoriaux passe bien souvent par un mélange des rôles pour aboutir à une « *politisation administrative* » (Duran and Thoenig, 1996). Cette dernière est le résultat d'un double mouvement de prise en compte des objectifs politiques par le personnel et d'une intégration de l'avis du fonctionnaire territorial par l'élu. Le système français pousse donc les acteurs locaux à fusionner administration et politique dans le but de prendre en considération toutes les dimensions de la réalité. Toute la difficulté réside dans le fait que les acteurs n'outrepassent pas leur rôle. En d'autres termes, il s'agit d'éviter « *l'élu chef de service* » (Lorrain, 1991, p.475), et le « fonctionnaire chef de parti ». Pour autant, élus et fonctionnaires de nouvelle génération semblent s'accorder sur le bien-fondé d'une légitimité par le management.

Si au départ les deux catégories d'acteurs n'étaient pas destinées à se retrouver sur le terrain du management, l'évolution de leurs mentalités a permis de constituer un consensus. D'une part, les nouvelles générations de fonctionnaires arrivant sur le marché de l'administration territoriale, n'ont pas connu les responsabilités avant 1982. De ce fait, ils inscrivent une partie de leurs actions dans la tradition nationale des missions de service public, et se réfèrent aussi à des normes de métier inspirées du monde de l'entreprise et des recompositions des territoires en cours (Faure, 1994). D'autre part, les élus, motivés par leurs nouvelles prérogatives issues des lois de décentralisation se sont tournés vers le monde de l'entreprise. Ils ont de ce fait aspiré

¹⁶ Si la nécessité du tableau de bord est reconnue par les maires des communes de plus de 20.000 habitants, elle n'en est pas systématique (Meyssonnier, 1993).

de plus en plus ouvertement à développer leur collectivité, à la rendre plus performante et à la vendre vis-à-vis de l'extérieur. Or, compte tenu de leur extrême concurrence, non seulement sur les plans national, européen, voire mondial, ces objectifs semblent difficilement accessibles. Le partenariat sous toutes ses formes, a donc constitué une alternative aux responsables territoriaux.

2.2 - La recherche de partenaires

Comme l'écrit D. Lorrain, le métier d'élu local s'est profondément modifié au cours de ces deux dernières décennies. « *Il y a vingt ans le bon maire était celui qui avait accès aux bonnes procédures; aujourd'hui c'est celui qui sait analyser un problème, le formuler et construire l'alliance pour le résoudre* » (Lorrain, 1993, p.292). La situation des responsables des collectivités de rang supérieur est comparable à celle du dirigeant municipal. Désormais, rares sont les collectivités qui peuvent mener à bien un projet sans s'associer avec des partenaires locaux, qu'ils soient publics ou privés.

2.2.1 - Le partenariat public-privé (P.P.P.)

Le partenariat public-privé peut être défini comme « *L'association de décisions et de moyens publics au sein d'un même système d'action dans l'objectif de satisfaire simultanément l'attente du consommateur et du citoyen* » (Noisette, 1994). Deux logiques d'action peuvent guider le choix du P.P.P.: la recherche de marges de manœuvre financière supplémentaires, ou la mise en œuvre d'un projet dépassant les moyens de la collectivité.

Le recours à la gestion déléguée n'est pas une nouveauté pour les collectivités locales. Les aménagements législatifs opérés depuis 1992 sur la notion de délégation de service public, précisent les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent confier un service à une entreprise privée. De manière générale, lorsque les budgets se tendent, le recours à la gestion déléguée et aux autres techniques de débudgétisation sont des moyens qui permettent de retrouver une marge d'action (Lorrain, 1993). Pour autant, sous prétexte de faire des économies, il ne faudrait pas substituer le projet d'un acteur privé au plan de la collectivité. En effet, un déséquilibre peut se créer lorsque la fragilité financière de la collectivité, est adossée à la puissance de groupes privés. La meilleure adéquation entre offre et demande peut avoir pour conséquence un renoncement de la vision à long terme (Renard, 1994). Dans cette optique, les élus locaux collaborent dans une logique défensive, et ce retranchement, s'il n'est pas rééquilibré par ailleurs, sera bien souvent synonyme d'échec partenarial.

La seconde raison du recours au partenariat public-privé, est relative à un projet de développement, que la collectivité ne pourrait mener seule à terme. Il peut s'agir de la construction d'infrastructures nouvelles ou de la mise en œuvre d'un projet social mobilisateur (Osborne and Gaebler, 1992). L'émergence de technopôles en France constitue un exemple de ce type de partenariat. Mais si la collaboration avec les acteurs

privés est nécessaire, la coopération avec les autres collectivités territoriales semble indispensable.

2.2.2 - La coopération entre collectivités locales

L'émiettement des collectivités ne leur permet pas d'atteindre une taille critique financière. Le législateur est donc venu encadrer les coopérations inévitables issues de ce manque de moyens. C'est surtout au niveau des communes, que la coopération s'est véritablement développée, avec toutefois une grande diversité dans le type d'outils utilisés. Les S.I.V.U. et S.I.V.O.M.¹⁷ restent de loin les outils les plus répandus. Néanmoins, il semble que l'application de la loi du 6 février 1992, souligne un intérêt particulier pour des formes plus intégrées d'intercommunalité.

La coopération intercommunale peut avoir deux sortes d'objectif; on parlera alors d'intercommunalité de gestion ou de développement (Petit, 1993). Cette dernière (incendie, traitement des eaux, écoles,...), par un apport en argent pour le bien commun, permet de rationaliser des services déjà existants. Ce type de coopération permet de façon générale, de réintroduire une flexibilité des réponses au niveau du bassin de vie et d'emploi, de diminuer certains coûts de gestion et de « *mutualiser les risques* » (Jezewski, 1995). L'intercommunalité de développement ou de projets (emploi, habitat, services, qualité de vie qui en découle), par une concentration des capitaux, permet d'envisager la mise en œuvre d'équipements ou de services nouveaux¹⁸.

Ces deux volets de l'intercommunalité existent grâce aux concessions faites par les maires sur leurs prérogatives et leurs pouvoirs. Cette « autolimitation » n'est envisageable qu'à condition de dépasser le cadre territorial pour prendre en considération l'intérêt général. Progressivement, les élus locaux transféreraient la majorité de leurs pouvoirs de gestionnaires à l'organisation intercommunale. Ainsi, à ce niveau se concentreraient les domaines requérant des moyens financiers importants. Le niveau intercommunal affiche donc la performance technique et la recherche d'efficacité. La commune en revanche « *s'enracine dans un imaginaire social qui en appelle à la mémoire collective* ». La volonté affichée est d'inscrire des politiques culturelles, éducatives ou sociales de solidarité, en les adaptant au mieux dans le temps et l'espace (Gaudin, 1989, p.118). Ainsi, politiques et gestions semblent s'être fondues dans le moule du management public local, grâce entre autre à une logique partenariale

¹⁷ Les syndicats à vocation unique ont été instaurés par la loi du 22 mars 1890 et les syndicats à vocation multiple l'ont été par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et la loi du 5 janvier 1988.

¹⁸ En fait, les deux catégories d'intercommunalité peuvent coexister et relèvent d'une logique réactive. cf. Claustre, V. (1997), « Les nouvelles figures de l'action publique locale », contribution au colloque *Connivences d'acteurs, contrats, coopérations et métamorphose des organisations, contribution à une ingénierie globale de la coopération interentreprises*, 13-14 mai, Nancy-Luxembourg.

très poussée. La coopération entre collectivités et plus généralement la recherche d'alliances constitue donc l'une des conséquences les plus visibles de la spécificité locale française. Mais cette dernière a une autre implication de poids sur la prise de décision dans les collectivités locales.

2.3 - Un mode de gouvernement local particulier

Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, une nouvelle source de légitimité apparaît dans la démonstration de l'efficacité des méthodes employées. D'une part, les élus locaux adoptent une gestion rationnelle des fonds. D'autre part, un plus grand intérêt est porté aux attentes du public, ce qui implique une gestion de proximité, tournée vers l'utilisateur (Guéret-Talon, 1996). Mais cette polarisation sur le « citoyen-électeur-client » n'entache en rien l'opposition des dirigeants locaux à une organisation de la collectivité de type anglo-saxonne bicéphale.

2.3.1 - La participation de la population

Il paraît difficile pour un élu local de ne pas prendre en compte les avis et desiderata de la population. La satisfaction de cette dernière est la condition nécessaire mais non suffisante de l'avenir politique de l'élu. Ainsi, les habitants sont progressivement intégrés aux décisions. Le législateur est d'ailleurs intervenu dans cette voie par la loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'information des citoyens, obligeant les collectivités à communiquer les délibérations du conseil à leurs habitants. Cette goutte d'eau législative s'inscrit dans une volonté de « *démocratie participative* » selon les termes de la loi. En effet, la première étape de la participation commence par l'information. Suivent ensuite des techniques impliquant une contribution plus effective des administrés, directe ou indirecte.

L'action indirecte peut se réduire à de simples sondages ou enquêtes mesurant la satisfaction, et dont les résultats influenceront les décisions des dirigeants locaux. Seuls les individus interrogés sont au courant des préoccupations des élus, via le questionnaire. En revanche, la participation directe implique une contribution officielle des habitants dans la prise de décision, de manière dynamique ou non. Le référendum local, technique participative passive, permet à l'élu local de demander officiellement l'avis des habitants sur un problème donné. Il n'existe qu'au niveau communal, comme le décrit l'art. L.2142-1 du C.G.C.T. Le législateur a estimé que seul cet échelon était à même de mener à bien de telles dispositions, de par sa proximité avec le public. Plus dynamiquement, dans les communes, certaines commissions peuvent comprendre des représentants d'associations intéressées par le ou les projets examinés: il s'agit des commissions extra-municipales. Cette dernière examine les dossiers, prépare les rapports, formule des suggestions, ou donne des avis. Pour autant, il ne s'agit nullement de remplacer l'autorité légale élue. La citoyenneté participative est là pour accompagner et faciliter la vie politique locale. Les commissions et comités créés en

marge des réunions officielles des collectivités territoriales n'ont qu'un pouvoir de consultation. Il n'est en aucun cas question de faire voter à des réunions de conseil municipal, général ou régional des personnalités non élues. Cette apparente limite au pouvoir direct et spontané des habitants masque une réelle influence sur les décisions prises.

2.3.2 - L'opposition à une organisation anglo-saxonne bicéphale

Comme nous l'avons décrit en première section, la culture française pousse ses dirigeants à diversifier leurs attributions. Ce mélange des genres, entre administratifs et politiques, brouille les cartes, ce qui aboutit parfois à des paradoxes où agents de l'Etat règlent des problèmes politiques et élus s'occupent de l'administration. Le régime anglo-saxon des collectivités est totalement opposé à ce système. Ainsi, aux Etats-Unis, le gestionnaire est un professionnel formé à son emploi par les études et l'expérience. C'est un administratif (*city-manager* pour les villes) qui est le véritable exécutif. Il n'est pas élu, mais choisi par le conseil (*council-manager*) pour sa compétence professionnelle (Kemp, 1985). La non ingérence de l'élu dans les missions dévolues au *city-manager* permet à ce dernier de durer et d'assurer une gestion continue de la collectivité, même en cas d'alternance politique (Renner, 1994). La structure institutionnelle locale tend le plus souvent à affaiblir l'exécutif élu. « *La division fonctionnelle des compétences, la concurrence de la démocratie directe, l'indépendance du conseil, la brièveté du mandat, tout concourt à transformer le maire américain en potiche* » (Mény, 1982, p.25).

Cette forte dichotomie entre administratifs détenant le pouvoir de gestion et hommes politiques, simples représentants des citoyens, semble déboucher sur un pouvoir bicéphale où politique et gestion sont attribuées à des acteurs précis. Ce schéma se répète d'ailleurs chez nos voisins d'outre manche. En filigrane de cette opposition franco-anglo saxonne, émerge le débat classique de la comparaison entre gestion publique et gestion privée. Pour les anglo-saxons, les administrations locales sont des grandes entreprises et doivent être gérées comme telles. Les responsables locaux sont choisis comme le sont ceux du secteur privé. Ce dernier constituant l'essentiel de la société, ne peut en aucun cas être assimilé au secteur public. La forte tradition administrative française empêche ce genre de raisonnement, d'autant que la comparaison public-privé ne semble pas pertinente. C'est pourquoi, le management public local français, fort de la spécificité décrite plus haut, constitue l'alternative à une vision où la séparation public/privé en matière de gestion locale a encore une importance.

Conclusion

Elus locaux et fonctionnaires territoriaux sont à l'origine de l'émergence du management public local français. L'existence de ce dernier ne peut être analysée sans la mise en évidence de la spécificité française. Ainsi, les acteurs locaux se démarquent par des cultures qui leur sont propres. Les administratifs légitiment leur action par le règlement. Les élus se tournent vers le monde de l'entreprise pour y puiser des méthodes et techniques réputées efficaces et y adosser ainsi leur légitimité. Mais cette apparente distinction entre les acteurs masque un réel besoin de mélanger les compétences. Ainsi, il n'est pas rare qu'un fonctionnaire s'occupe de politique et qu'un élu s'intéresse à la gestion de sa collectivité. Ce « paradoxe des rôles » est une des premières caractéristiques du management public local français.

L'émiettement du paysage local français couplé au processus de décentralisation amorcé en 1982, a montré les limites de l'action locale isolée. Désormais, le recours au partenariat est la seule alternative possible pour les collectivités en manque de moyens. Que la coopération se fasse entre entités publiques ou privées, les objectifs restent les mêmes. Il s'agira alors de viser une meilleure utilisation des ressources dans le cadre d'une gestion des fonds commune, ou de permettre le développement économique et social en mettant en œuvre un projet.

Enfin, la redistribution des rôles des acteurs locaux et le recours aux partenariats, modifie la perception de la prise de décision. Désormais, l'émergence de la démocratie participative bouleverse les schémas traditionnels. Si la gestion française « en bon père de famille » est révolue, la gestion anglo-saxonne de type *council-manager* ne s'est pas réellement implantée dans notre pays. Une troisième alternative s'est donc constituée à travers le management public local. Celui-ci, observé sous l'angle de la spécificité française, répond aux préoccupations des élus locaux. Or ces dernières, variées, laissent entrevoir une aire de compétence du management public local particulièrement vaste, et un terrain de recherche encore très ouvert.

Bibliographie:

- Bergadaa, M. and B. Vidaillet (1996), « La décision telle que la voient les décideurs », *Revue Française de Gestion*, 111, 152-158.
- Bélorgey, J-M. (1991), « Le refus de prévoir ou la myopie des gouvernants », *Futuribles*, 154, 3-13.
- Cohen, J-C. (1991), « Décideur privé ou décideur public, même combat ou les réflexions d'un caméléon », *Revue Française d'Administration Publique*, 59, 371-386.
- DATAR (1996), *Le pays, nouveau territoire du développement local*, Actes du séminaire du 3 Juillet 1996, Paris: La Documentation Française.
- Decoutère, S. and alii (1996), *Le management territorial, pour une prise en compte du territoire dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

- Demeestère, R. (1996), « Quelle démarche de pilotage pour une collectivité territoriale? », *Revue Française de Finances Publiques*, 53, 55-60.
- D'Iribarne, P. (1985), « La gestion à la française », *Revue Française de Gestion*, 50, 5-13.
- D'Iribarne, P. (1989), *La logique de l'honneur*, Paris: Editions du Seuil.
- Dressayre, P. (1996), « Management stratégique ou gestion domestique? », *La Lettre du Cadre Territorial*, 115, 21-25.
- Duran, P. and J-C. Thoenig (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46-4, 580-623.
- Faure, A. (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation, de nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue Française de Science Politique*, 44-3, 462-479.
- Friedberg, E. (1996), « Sociologie et action managériale: l'utilité d'une approche sociologique pour le management », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 43, 16-25.
- Gaudin, J-P. (1989), *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, Paris: P.U.F.
- Grémion, C. and P. Muller (1990), « De nouvelles élites locales? », *Esprit*, 9, 38-47.
- Guéret-Talon, L. (1996), *Emergence d'un management public créatif: perception de l'environnement en mutation et comportements décisionnels différenciés*, Nice: Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion.
- Isaia, H. and J. Spindler (1989), « Le management des politiques publiques locales et la décentralisation », *Revue Française de Finances Publiques*, 25, 45-77.
- Jezewski, C. (1995), « « Magistrats-citoyens » et « Pompiers du social », le mandat de l'impossible », *Pouvoirs Locaux*, 25, 91-95.
- Kemp, R.L. (1985), « Un système d'administration locale: le council-manager aux Etats-Unis », *Revue Française d'Administration Publique*, 35, 83-89.
- Laufer, R. and A. Burlaud (1980), *Management public, gestion et légitimité*, Paris: Dalloz.
- Lebraty, J. (1992), « Management et gestion: quel apprentissage? », *Economie et Sociétés, série Sciences de Gestion*, 18, 131-159.
- Lorrain, D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, 34-4, 461-484.
- Lorrain, D. (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, 36-3, 285-308.
- Madiot, Y. (1993), *L'aménagement du territoire*, Paris: Masson.
- Marsaud, J. (1996), « Efficacité: placer le fonctionnaire et le citoyen au centre du management public communal », in Le Duff, R. and J-J. Rigal, *Le Maire-Entrepreneur?*, Pau: Presses Universitaires de Pau, 417-425.
- Meyssonier, F. (1993), *Le contrôle de gestion communal, bilan et perspectives*, Nancy: Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion.
- Meyssonier, F. (1996), « Nature et outils du management public », in Le Duff, R. and J-J. Rigal, *Le Maire-Entrepreneur?*, Pau: Presses Universitaires de Pau, 617-627.
- Mény, Y. (1982), « Le Maire, ici et ailleurs », *Pouvoirs*, 24, 19-28.
- Muller, P. (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, 8-3, 19-33.
- Noisette, P (1994), « P.P.P. et marketing urbain », in Ruegg, J. and alii, *Le partenariat public-privé*, Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 261-282..
- Noisette, P. and F. Vallérugo (1996), *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique*, Paris: Les Editions d'Organisation.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

- Petit, P. (1993), *Le guide de la coopération intercommunale*, Paris: Editions Le Moniteur.
- Renard, V. (1994), « Contexte du P.P.P. en France: instabilité du droit et redistribution des rôles entre les secteurs public et privé », in Ruegg J. and alii, *Le partenariat public-privé*, Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 57-66.
- Renner, T. (1994), « City manager turnover: the impact of formal authority and electoral change », *State and Local Government Review*, 26-2, 104-111.
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris: P.U.F.