



**HAL**  
open science

## Définition et caractérisation de la gouvernance locale

David Carassus, Kemo Balde

► **To cite this version:**

David Carassus, Kemo Balde. Définition et caractérisation de la gouvernance locale. Les Mercredis de l'INET, Modèles locaux de gouvernance : entre coopération et coordination, Apr 2015, Paris, France. hal-02141936

**HAL Id: hal-02141936**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-02141936>**

Submitted on 11 Dec 2020

**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.

# Définition et caractérisation de la gouvernance locale

**Les Mercredis de l'INET, « Modèles locaux de gouvernance :  
entre coopération et coordination », Mercredi 29 avril 2015**



**David CARASSUS**

Professeur des universités  
Directeur de la Chaire  
Diplômé d'expertise comptable



**Kémo BALDE**

Docteur en sciences de gestion

# SOMMAIRE

- 1) Actualité et contexte de l'étude
- 2) Problématique de recherche
- 3) Cadre d'analyse et modèle de recherche
- 4) Une première étude sur le terrain des EPCI
- 5) Une seconde étude Inet/Cnfpt
- 6) Apports de la recherche



## 1. Actualité et contexte de l'étude

- Un contexte contraint favorisant le renforcement de la **taille** des organisations locales (intercommunalisation/régionalisation, mutualisation/fusion, etc.)
- Un contexte de crise favorisant le développement des **pratiques managériales**,
- Un contexte de réforme locale provoquant de profonds bouleversements dans la **façon de gouverner** les collectivités locales.

## 1. Actualité et contexte de l'étude

- Exemple d'actualité

[OPINION] INNOVATION

### S'engager vers une « démocratie des réseaux »

Publié le 28/04/2015 • Mis à jour le 27/04/2015 • Par Auteur a



**Doriane Leborgne Huart,**

Adjointe au Directeur général des services de la Métropole Européenne de Lille

Dans le contexte social et budgétaire actuel, l'enjeu pour les collectivités ne réside plus seulement dans l'exercice efficace de leurs compétences. Ces dernières sont de plus en plus attendues sur le terrain de l'exemplarité et sur leurs capacités à répondre aux exigences de la modernité. C'est ainsi qu'émergent des attentes concernant leur **responsabilité** sociale, environnementale et économique ou leur politique de la diversité.

A l'ère du numérique, elles doivent aussi réinventer leurs missions au service de la cité et devenir des acteurs majeurs de la toile au bénéfice de citoyens de plus en plus interconnectés. Cela appelle de **nouvelles formes de concertation et de coconstruction** des politiques publiques : une véritable « démocratie des réseaux » <sup>(1)</sup> à inventer. L'open data et la logique de **transparence** en sont des illustrations. Défis pour les collectivités, ces politiques ont aussi valeur d'exemple à l'extérieur.



## 2. Problématique de l'étude

- *Quelles sont les caractéristiques de la gouvernance actuelle des collectivités locales ?*
- *Comment peuvent être qualifiées les pratiques actuelles de la gouvernance locale ?*
- *Des modèles différents peuvent-ils être mis en évidence ?*
- *Des évolutions sont-elles à engager ?*



## 3. Cadre d'analyse et modèle de recherche

- **Cadre théorique de l'étude**

- La gouvernance, une notion polysémique et pluridisciplinaire : GAUDIN (2002), HERMET (2004), JOUMARD (2009), GRAHAM et al. (2003).

- Des définitions aussi diverses que ses domaines ou ses secteurs d'application : CHARREAUX (1997), Commission sur la Gouvernance Mondiale (1992), Commission européenne dans le Livre Blanc (2001), etc.

- Le GALES (2006) : « *un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité* »

- FAVOREU (2000) : « *un système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs* »



## 3. Cadre d'analyse et modèle de recherche

- **Cadre théorique de l'étude**

- Des approches contractuelles partenariales et renouvelées pour étudier la gouvernance publique locale : CHARREAUX (2011), FINET et *al* (2005), LOUIZI (2011).

- Approches contractuelles puis partenariales :

- Théorie de l'agence (JENSEN et MECKLING, 1976)
- Théorie de l'agence généralisée (HILL et JONES, 1992; CHARREAUX, 1997)
- Théorie des coûts de transaction (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1975)
- Théorie des choix publics (BUCHANAN et TULLOCK, 1965)

- Approches renouvelées :

- Théorie de la gouvernance cognitive (CHARREAUX, 2011)



## 3. Cadre d'analyse et modèle de recherche

### • Grille de lecture des caractéristiques de la gouvernance locale

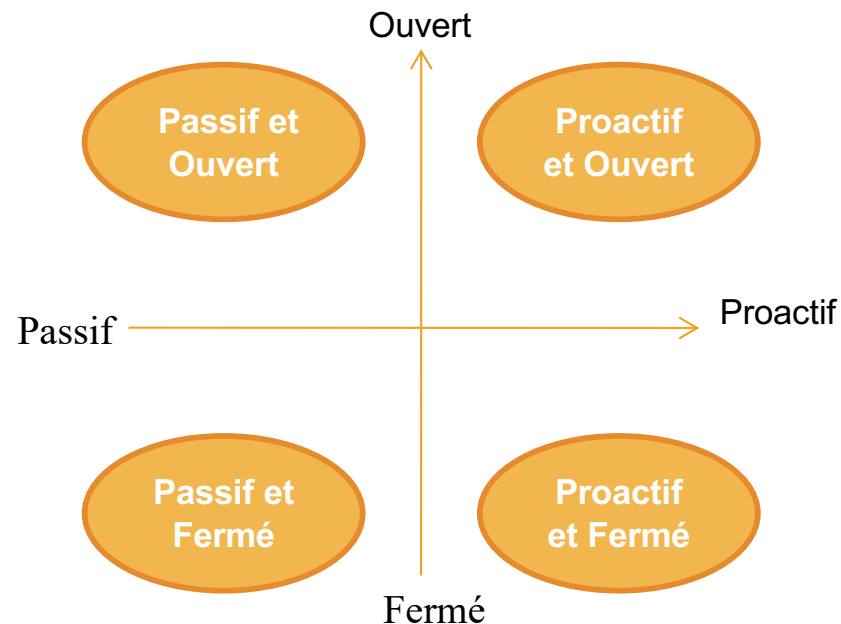
G O U V E R N A N C E	Variables	Sous-variables	Principaux auteurs	
	Stratégique	Existence d'un projet territorial/adm/strat/étab.	Adaptation de l'offre de service public aux besoins	CHARREAUX (1998), FAVOREU (1999), GILLY et TORRE (2000), GILLY et PERRAT (2003), PINSON (2004), PANICO et POULLE (2005), ZERGOUT (2007), MICHAUX (2011)
	Structurelle	Existence d'un conseil	Nature de l'organisation interne	PAQUIN (1994), FAVOREU (1997), GRAHAM et al (2003), MEZZIOUANE et al. (2003), GUESNIER (2007), CARLES (2007)
		Existence d'un bureau		
		Existence de commissions "Elus / Administratifs"		
		Existence d'autres instances collaboratives		
	Décisionnelle	Nature de l'allocation des moyens humains / financiers	Nature du processus de prise de décision	CHARREAUX (1997, 2000, 2010), GAUDIN (2004), Le GALES (1995), CARASSUS (2006), CHATELAIN-PONROY et al. (2012), FABRE (2010), MARCOU (2006), BERTRAND et MOQUAY (2004), GRAHAM et al. (2003), CRÉMADEZ (2003), PINSON (2010), FABRE et ONNÉE (2011)
	Relationnelle	Nature des relations entre élus	Nature des relations entre élus et services administratifs	GAUDIN et NOVARINA (1997), Le GALES (2006), LOUDIYI (2008), PINSON (2010), ENJOLRAS (2010), FORGUES (2004), GAUDIN (1998), REY VALETTE et al. (2010) ; BOGASON et al. (2006), PEREZ (2003), GUESNIER (2007).
Nature des relations avec d'autres coll. locales				
Nature des relations avec les usagers				
Nature des relations entre élus et citoyens				
Informationnelle	Qualité de l'information interne	Qualité de l'information avec les usagers	CHARREAUX (1997), (SALIH (2003), (ROCHE (2000); BERTACCHINI (2006), MARSAL (2010), CARDINAL et ANDREW (2001), BALANTZIAN (2010).	

## 3. Cadre d'analyse et modèle de recherche

- **Une modélisation de la gouvernance locale à partir de deux axes**

- Un axe « Passif - Proactif », construit à partir des dimensions stratégique, structurelle et relationnelle (ANSOFF, 1965; CHANDLER, 1972; MINTZBERG, 1990)

- Un axe « Fermé – Ouvert », construit à partir des dimensions décisionnelle et informationnelle (MUSSCHE, 1974; PORTER, 1985. CHARREAUX, 1997)



## 4. Une première étude sur le terrain des EPCI

- **Une démarche hypothético-déductive, combinant des approches quantitative et qualitative**

- La méthode quantitative pour modéliser et caractériser la gouvernance intercommunale

  - Moyens de recherche : enquête par questionnaire (décembre 2011 – avril 2012)

  - Taille de l'échantillon : 122 EPCI (sur les 1500 contactés, soit 8%)

  - Type d'EPCI : 98 CC, 23 CA et 1 inconnu

  - Statut des répondants : 16 élus et 106 personnels administratifs

  - Méthodologie d'analyse des données : analyse descriptive et ACP via SPSS

- La méthode qualitative pour une connaissance et une compréhension plus fine de la gouvernance intercommunale

  - Moyens de recherche : guide d'entretien (entretien semi-directif)

  - Taille de l'échantillon et type d'EPCI : 4 EPCI (2 CC et 2 CA)

  - Statut des répondants : 2 dirigeants par EPCI (1 élu et 1 cadre administratif)

  - Méthodologie d'analyse des données : analyse de contenu thématique manuelle



## 4. Une première étude sur le terrain des EPCI

- **Synthèse de l'analyse descriptive des résultats sur les cinq dimensions de la gouvernance intercommunale (1/2)**

Dimensions	Principaux résultats
<b>Une dimension stratégique à revaloriser au regard des objectifs « naturels » de l'intercommunalité.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 2/3 des intercommunalités ont défini des projets communautaires</li><li>- 20% des cas ces derniers ne sont pas déclinés en projets de services,</li><li>- des élus impliqués dans l'élaboration du projet</li><li>- une offre de service public pertinente selon les responsables intercommunaux</li></ul>
<b>Une dimension structurelle à redynamiser marquée par une prépondérance des instances réglementaire de gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Des instances réglementaires de gouvernance de l'EPCI</li><li>- Seulement 23 sur 122 EPCI ont mis en place un conseil des maires</li><li>- 8 commissions élu/administratifs sont mis en place, en moyenne</li><li>- Une organisation interne qualifiée de Coopérative et partenariale pour 63,9% des EPCI</li></ul>
<b>Une dimension décisionnelle à ouvrir caractérisée par un pouvoir de décision qui reste confiné aux seules mains des instances politiques.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Un pouvoir de décision qui reste confiné aux seules mains des instances politiques</li><li>- Le consensus comme principal mode de prise de décision</li><li>- Un système d'allocation des moyens ne prenant pas en compte les critères de performance dans les arbitrages budgétaires</li><li>- Des outils d'aide à la prise de décision peu développés</li></ul>



## 4. Une première étude sur le terrain des EPCI

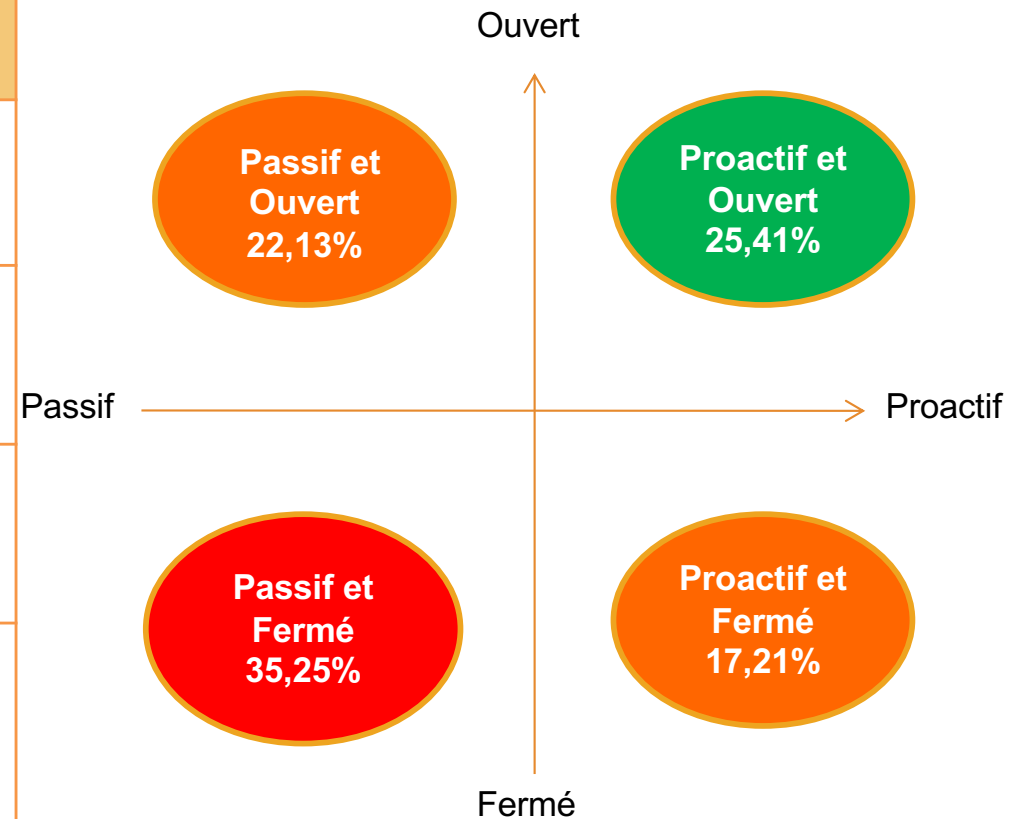
- **Synthèse de l'analyse descriptive des résultats sur les cinq dimensions de la gouvernance intercommunale (2/2)**

Dimensions	Principaux résultats
<b>Une dimension relationnelle à développer marquée par des relations globalement apaisées et constructives entre une multitude de parties prenantes.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Des relations consensuelles et constructives entre élus communautaires</li><li>- Mise en place d'un système formalisé d'élu référent auprès des pôles ou des services</li><li>- Des élus impliqués dans la vie des services administratifs</li><li>- Des relations entre élus et citoyens peu développés</li></ul>
<b>Une dimension informationnelle marquée par la nécessité de mieux communiquer, aussi bien en interne qu'en externe</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Une communication interne verrouillée par les responsables intercommunaux</li><li>- 36,10% des EPCI ne diffusent pas en interne les orientations politiques de leur intercommunalité</li><li>- Un triptyque de supports de communication pour informer les populations</li><li>- Une communication externe insuffisante, fermée et pas assez focalisée sur l'évaluation des politiques</li></ul>

## 4. Une première étude sur le terrain des EPCI

- **Une prédominance du modèle passif et fermé de la gouvernance intercommunale dans une pratique hétérogène**

Modèles	Niveau de pratique
La gouvernance publique locale peut être caractérisée par un modèle Proactif et Ouvert.	<b>Fort</b> 25,41%
La gouvernance publique locale peut être caractérisée par un modèle Proactif et Fermé.	<b>Modéré</b> 17,21%
La gouvernance publique locale peut être caractérisée par un modèle Passif et Ouvert.	<b>Modéré</b> 22,13%
La gouvernance publique locale peut être caractérisée par un modèle Passif et Fermé.	<b>Fort</b> 35,25%





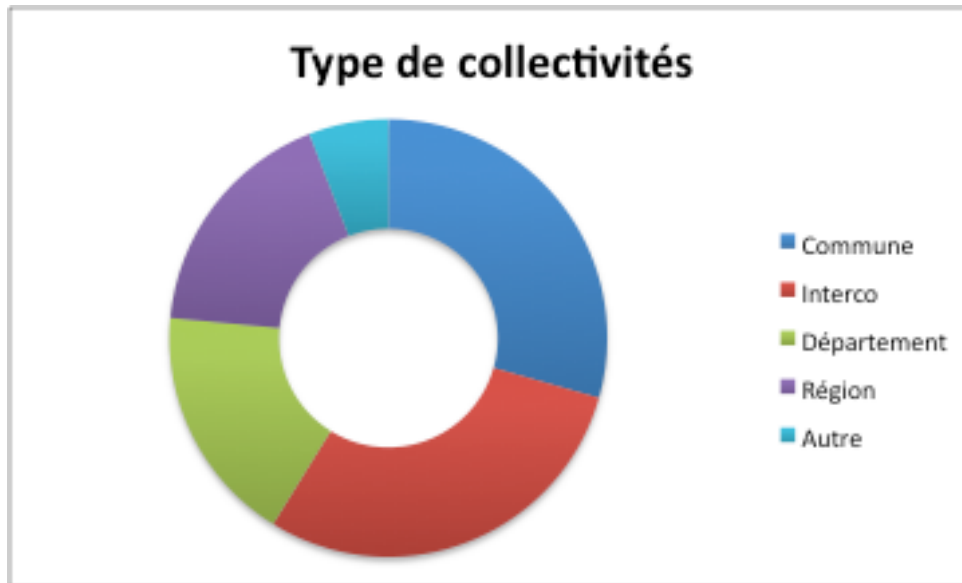
## 4. Une première étude sur le terrain des EPCI

- Une étude qualitative illustrant au niveau de 3 EPCI sur 4 les résultats de l'analyse quantitative

Nom de l'EPCI	Résultats de l'étude quantitative		Résultats de l'étude qualitative	
	Positionnement sur l'axe	Positionnement sur l'axe	Positionnement sur l'axe	Positionnement sur l'axe
<b>Communauté A</b>	Proactif	Proactif et Ouvert	Proactif	Proactif et Ouvert
	Ouvert		Ouvert	
<b>Communauté B</b>	Passif	Passif et Fermé	Passif	Passif et Fermé
	Fermé		Fermé	
<b>Communauté C</b>	Proactif	Proactif et Fermé	Proactif	Proactif et Fermé
	Fermé		Fermé	
<b>Communauté D</b>	Passif	Passif et Ouvert	Passif	Passif et <b>Fermé</b>
	Ouvert		<b>Fermé</b>	

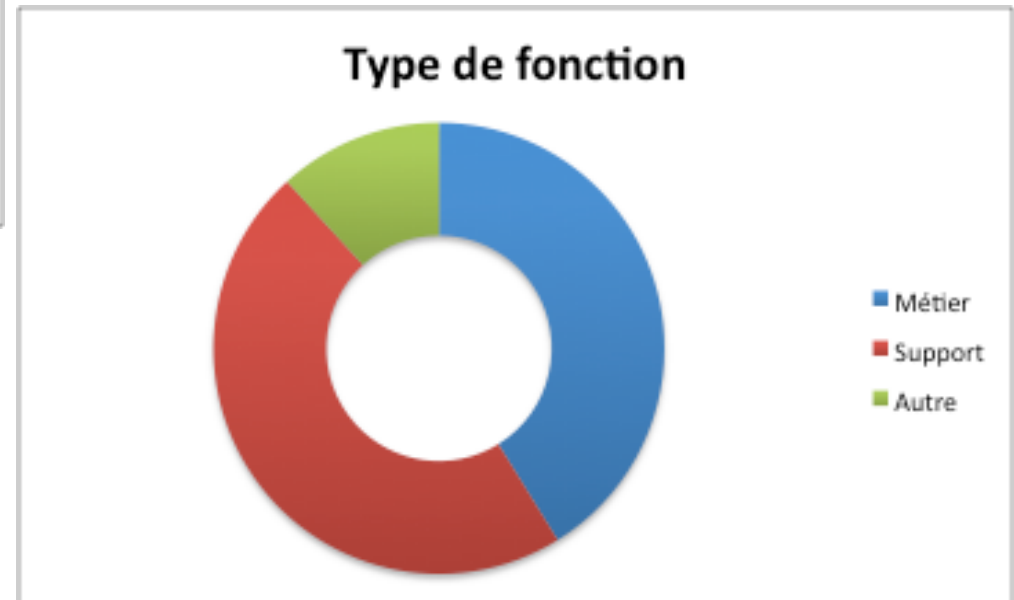
## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

- **Des répondants variés**



Tous les types de collectivités représentées (17 répondants)

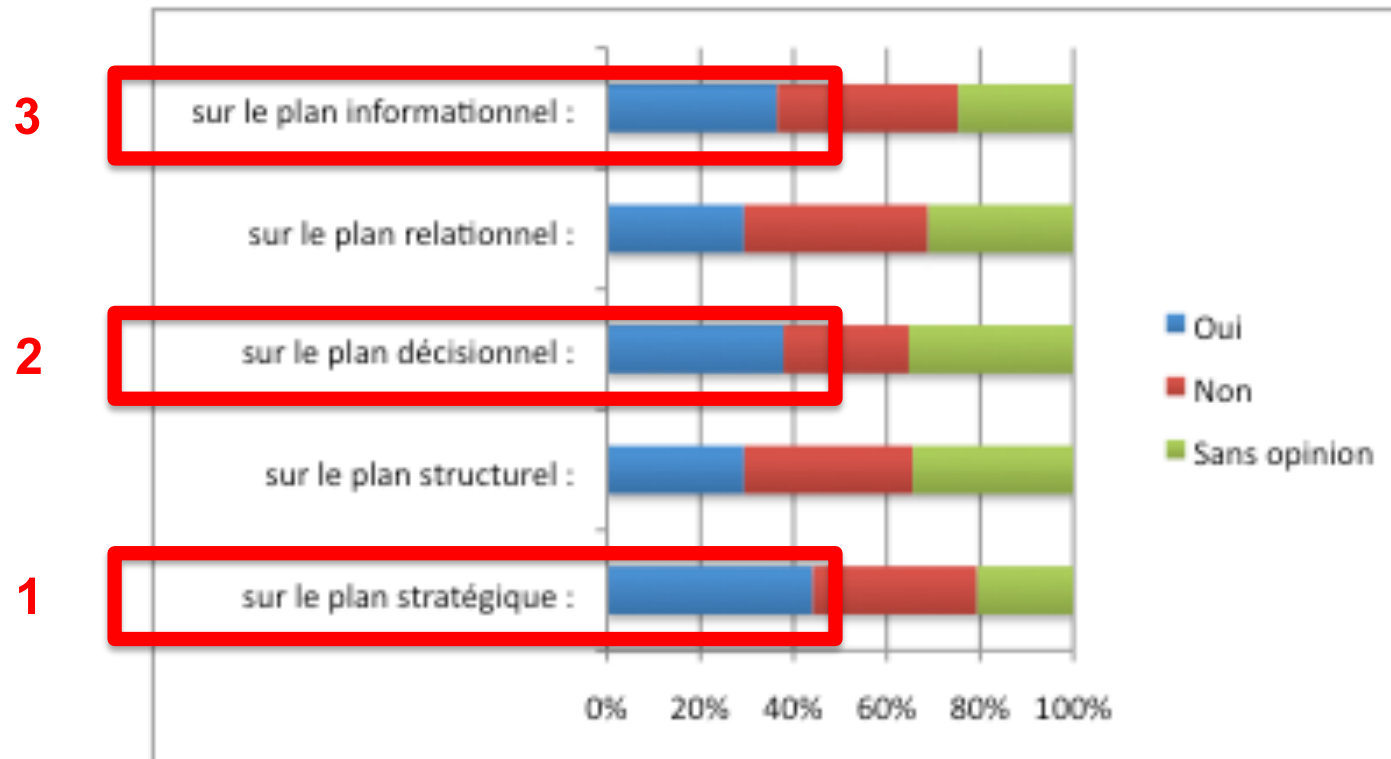
Tous les types de fonction représentées





## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

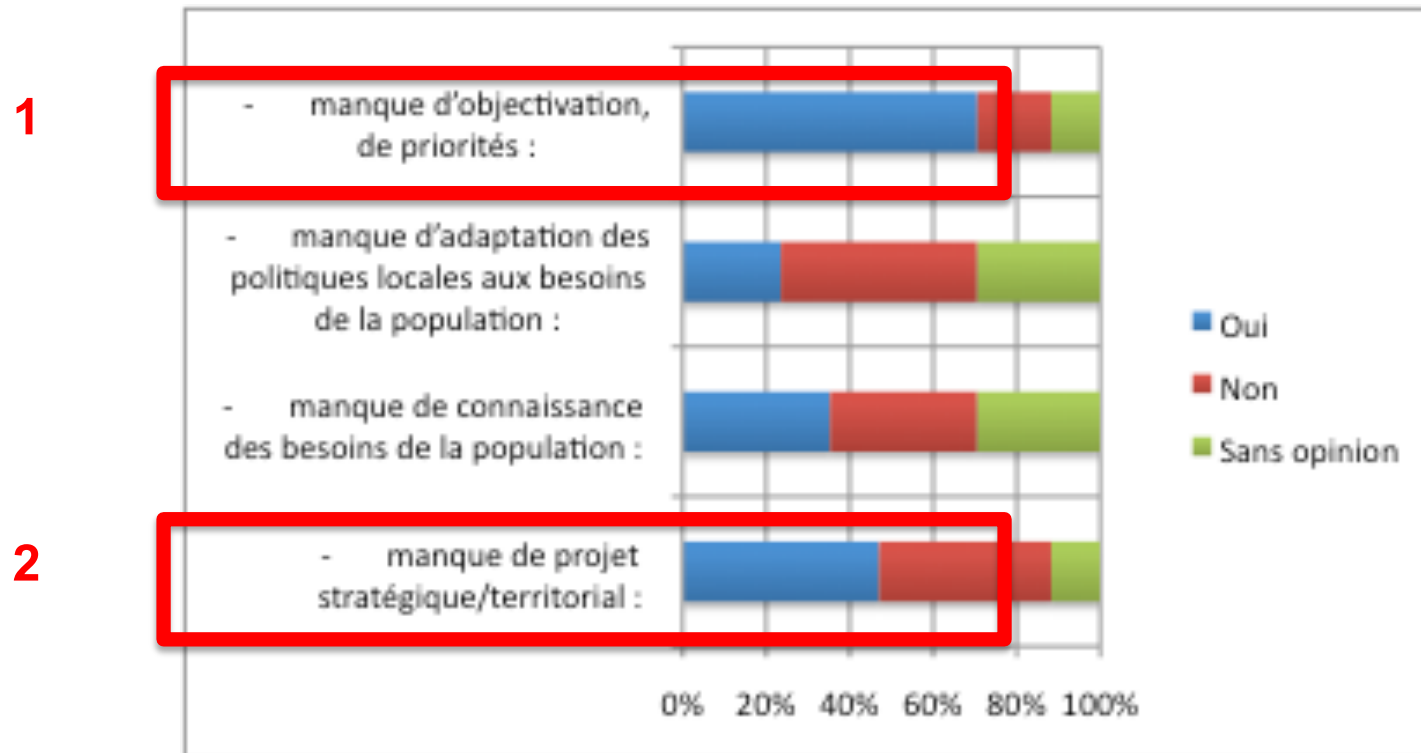
- Des dysfonctionnements plus stratégiques, décisionnels et informationnels que relationnels et structurels



## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Dysfonctionnements

- Sur le plan stratégique (1<sup>er</sup> facteur), un manque d'objectifs, de priorités et de projets

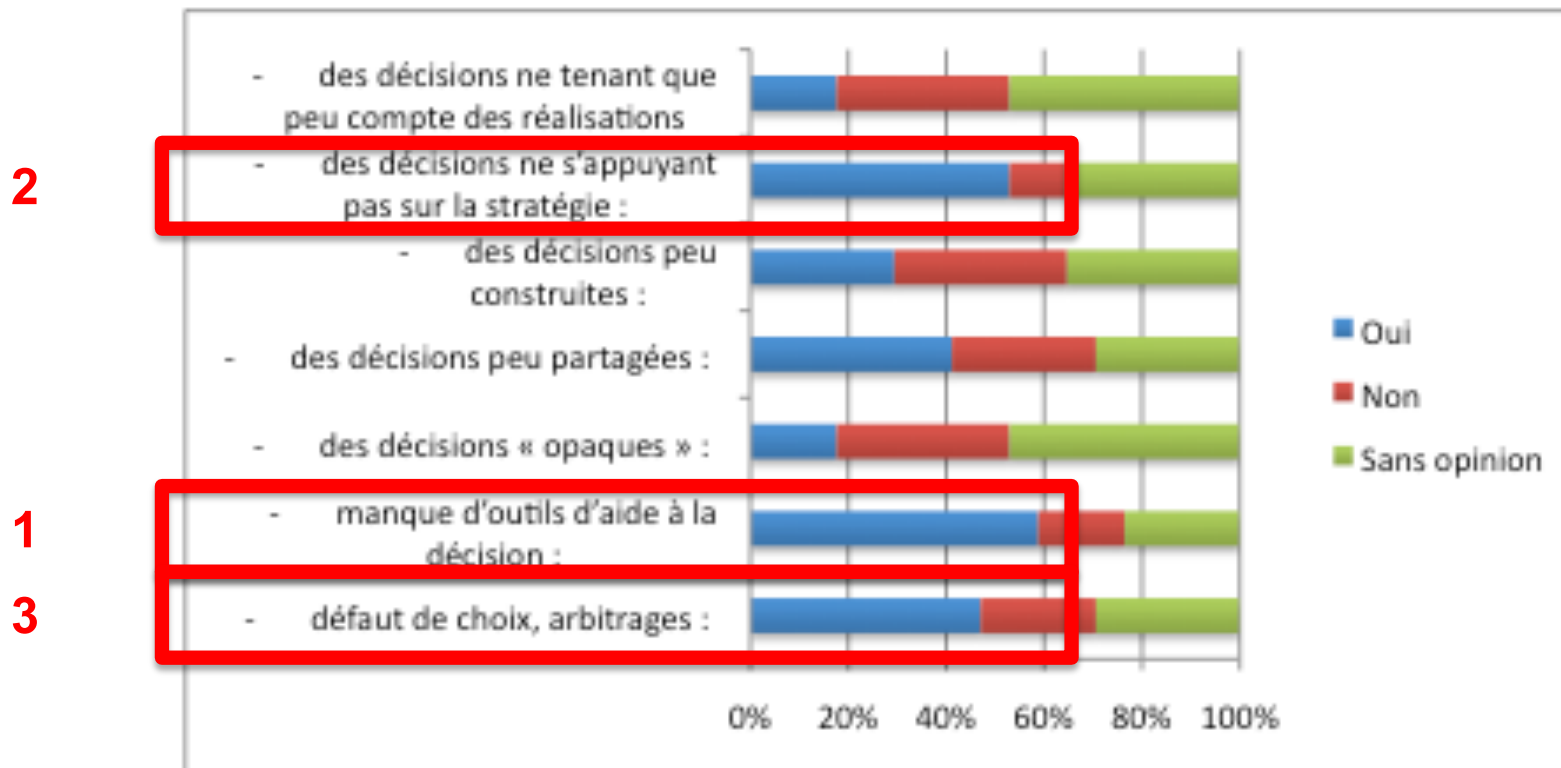


Ex. : « Pas de démarche de type marketing territorial », « un projet qui se reproduit d'année en année sans positionnement clair des élus »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Dysfonctionnements

- Sur le plan décisionnel (2<sup>nd</sup> facteur), un manque d'outils d'aide à la décision, de cadrage stratégique et d'arbitrages



Ex. : « La décision de positionnement des postes en renfort ne tient pas compte des difficultés structurelles d'une direction, mais plus du lobbying de l'élu ou du cabinet... »

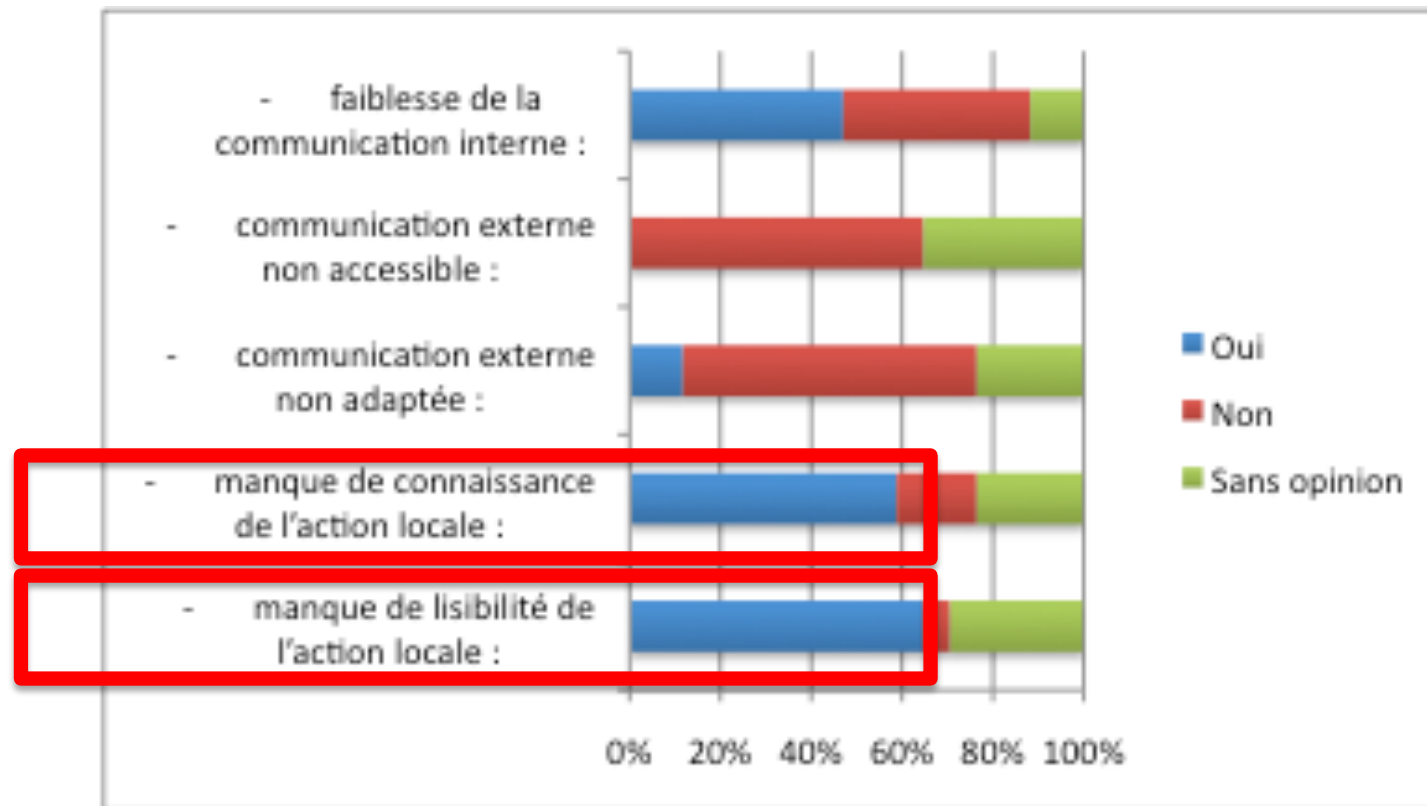
## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Dysfonctionnements

- Sur le plan informationnel (3<sup>ème</sup> facteur), un manque de lisibilité et de connaissance de l'action locale

2

1

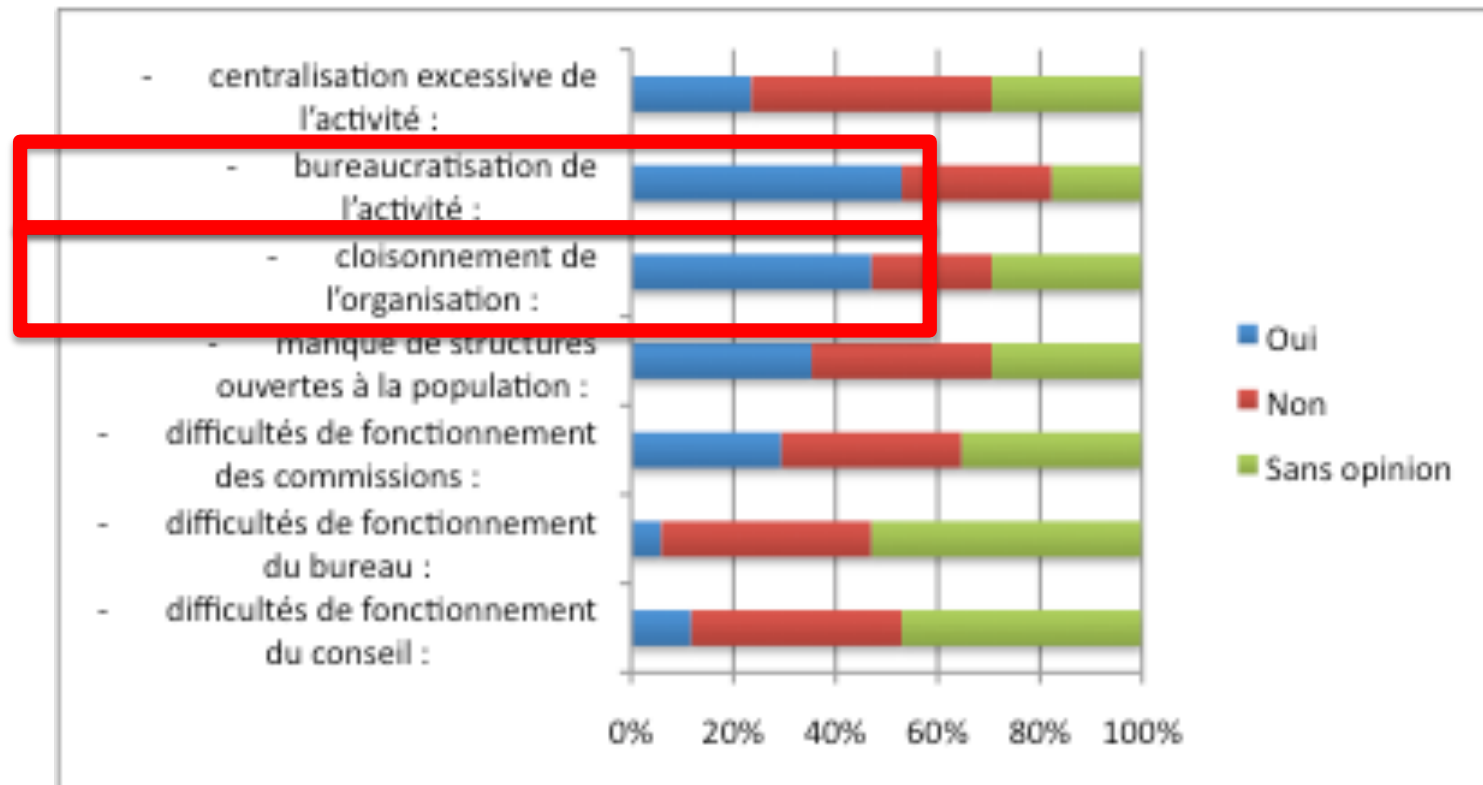


## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Dysfonctionnements

- Sur le plan structurel (4<sup>ème</sup> facteur), une bureaucratiation de l'activité et un cloisonnement de l'organisation

1  
2

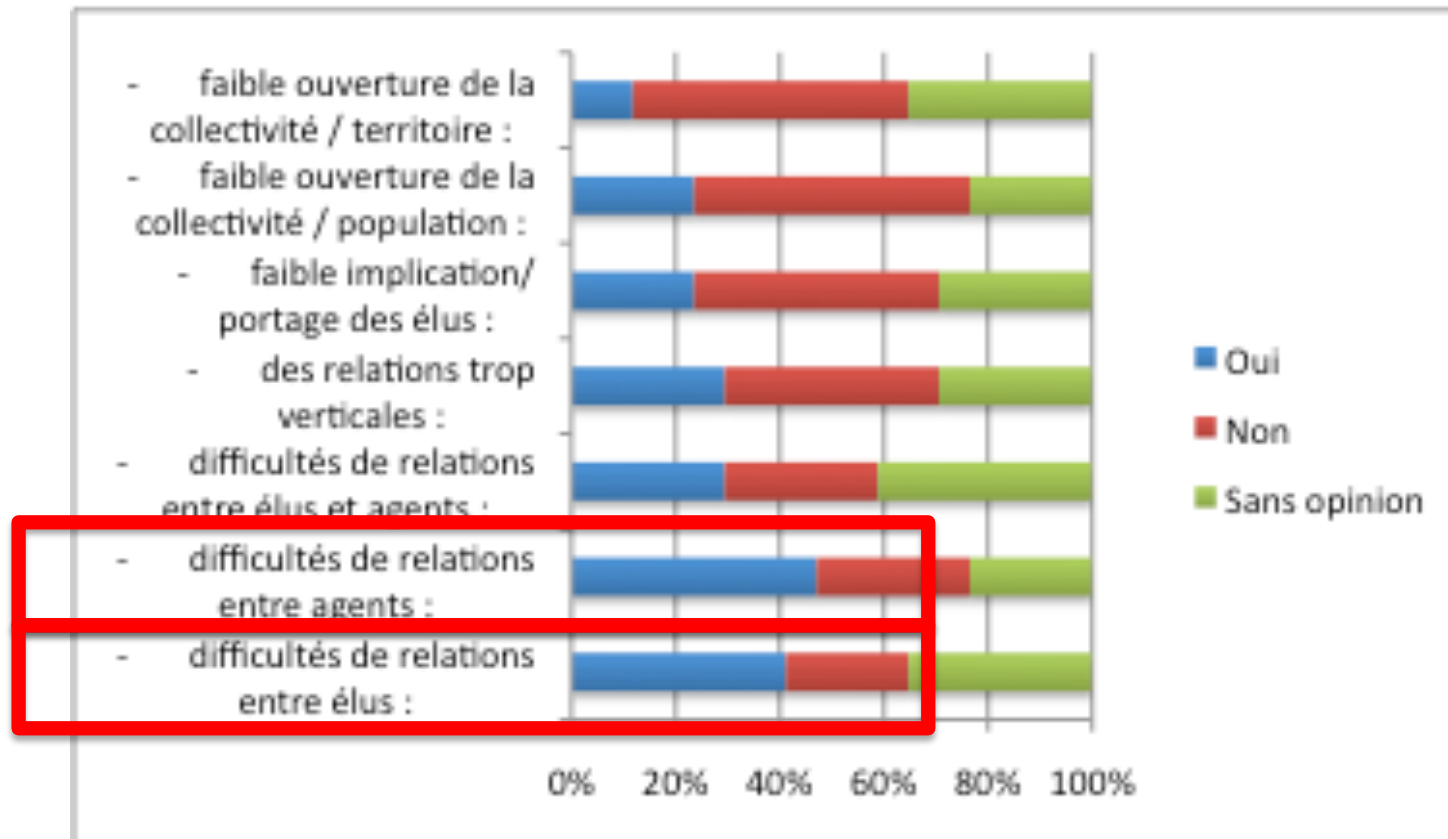


Ex. : « Restructurations récurrentes des services exécutées dans l'opacité mais se donnant bonne conscience par des jeux d'entretiens individuels, sans pour autant construire de véritable projet de service ou d'objectifs clairs »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Dysfonctionnements

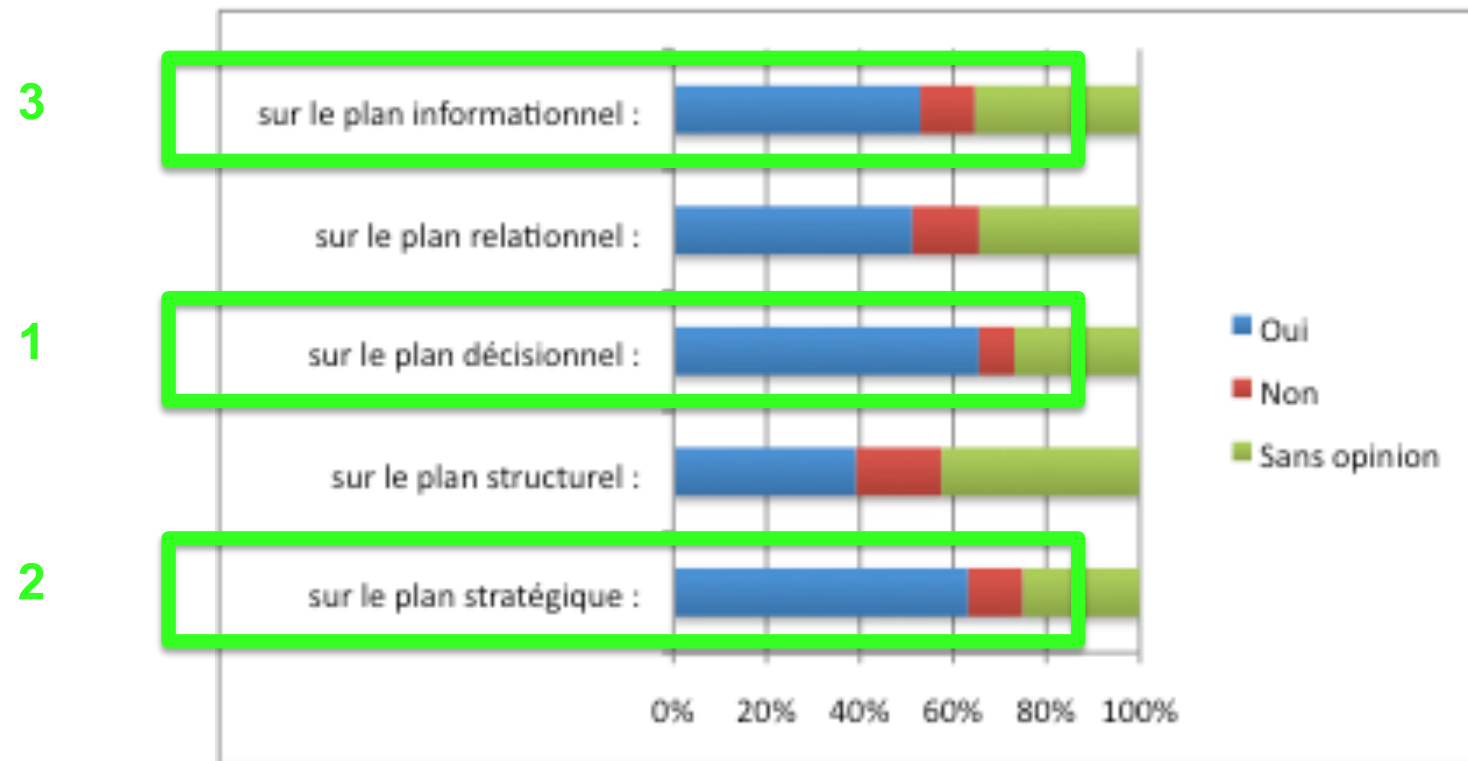
- Sur le plan relationnel (5<sup>ème</sup> facteur), quelques difficultés de relations entre agents et entre élus



Ex. : « Peu d'échanges, de rencontres, de concertation entre Agglo et Ville pour le développement et la gestion de certaines compétences transférées »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

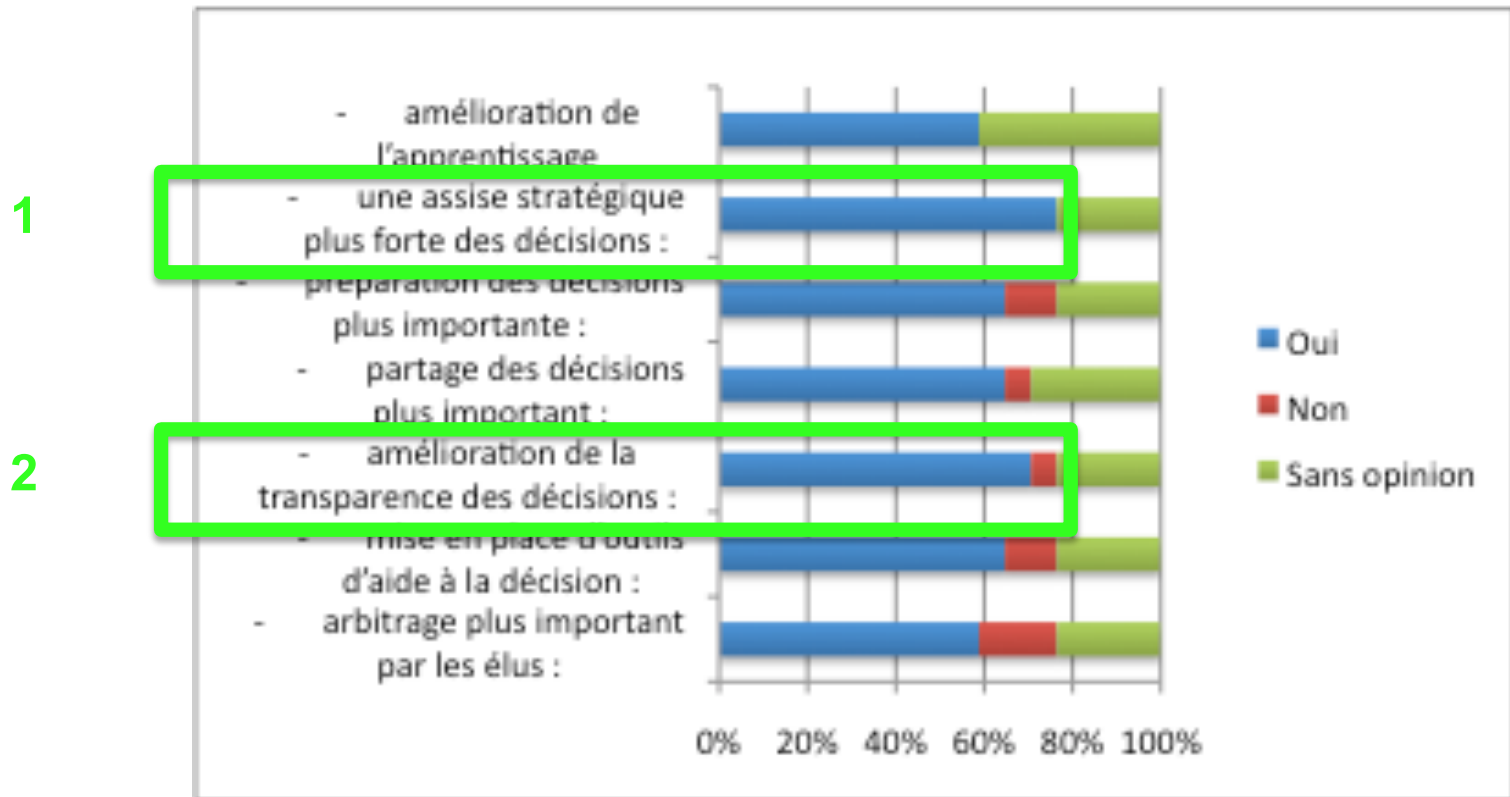
- Des évolutions à engager sur les plans stratégiques, décisionnels et informationnels



## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

Solutions

- Des évolutions décisionnelles (1<sup>ère</sup> voie) en terme d'assise stratégique et de transparence

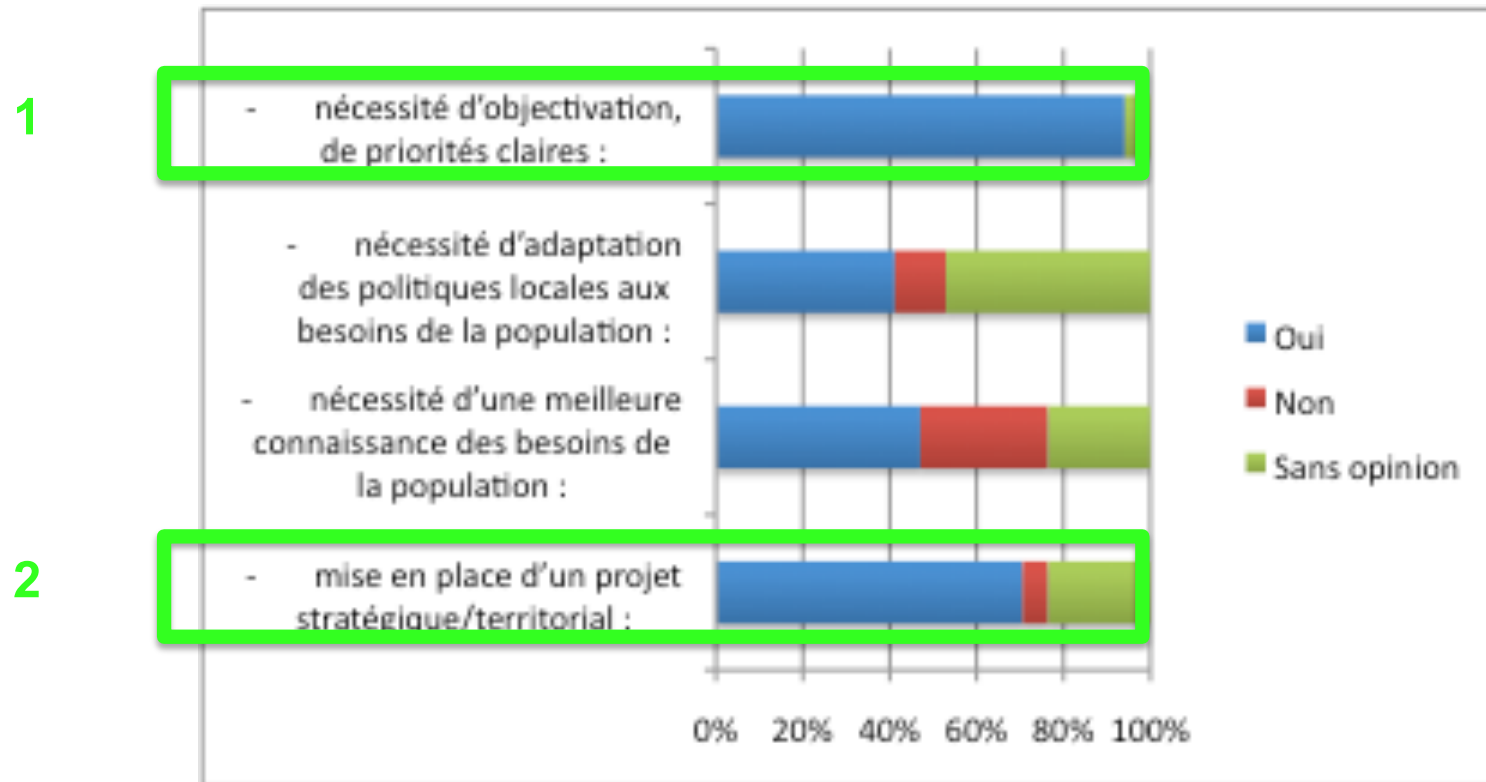




## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Solutions

- Des **évolutions stratégiques** (2<sup>nd</sup>e voie) en terme d'objectivation, de priorisation et de mise en œuvre de projet territorial

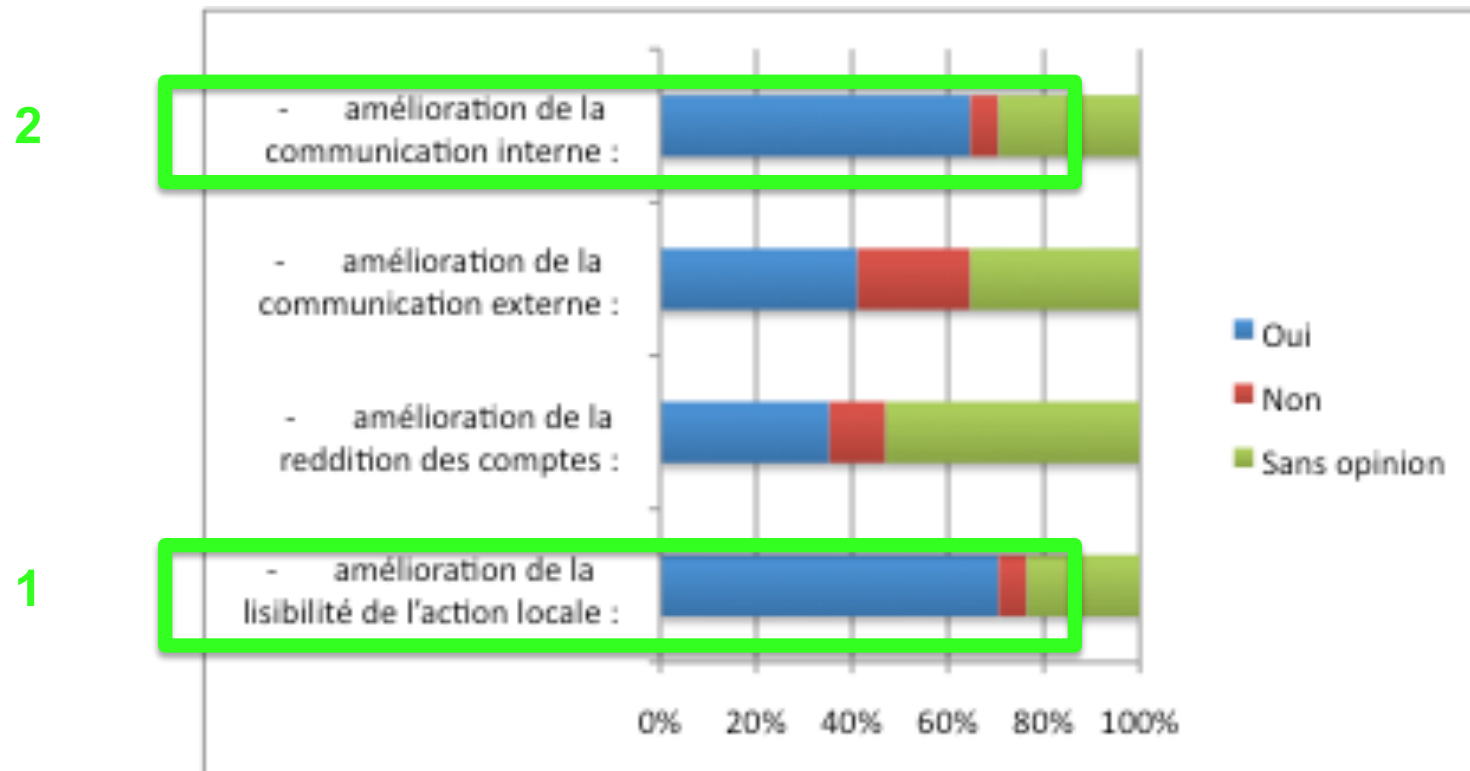


Ex. : « Dans le cadre de la démarche prospective de territoire, identifier de manière chiffrée les objectifs des différentes politiques publiques », « Essayer de définir une vision stratégique à long terme et ne pas travailler à vue ».

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

Solutions

- Des évolutions informationnelles (3<sup>ème</sup> voie) en terme de communication interne et de lisibilité de l'action locale

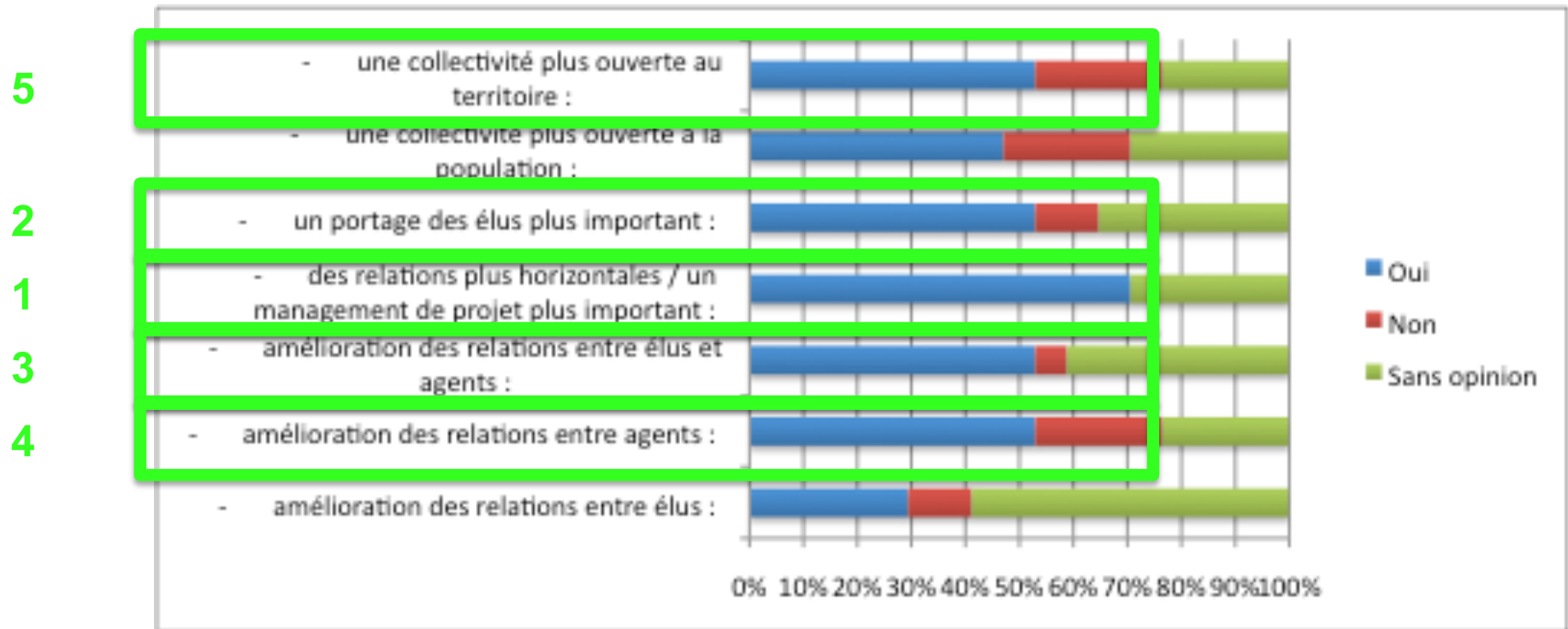


Ex. : « Mettre en valeur le travail de fond mené par les équipes et les moyens qui y sont consacrés afin de sensibiliser les habitants aux modes de gestion et d'organisation »,  
« Etablir une vision globale des projets et une interdépendance entre les projets ce qui permettra de communiquer sur l'ensemble de l'action »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

### Solutions

- Des évolutions relationnelles (4<sup>ème</sup> voie) internes (transversalité, leadership, entre élus et/ou agents) et externes (territoire, population)



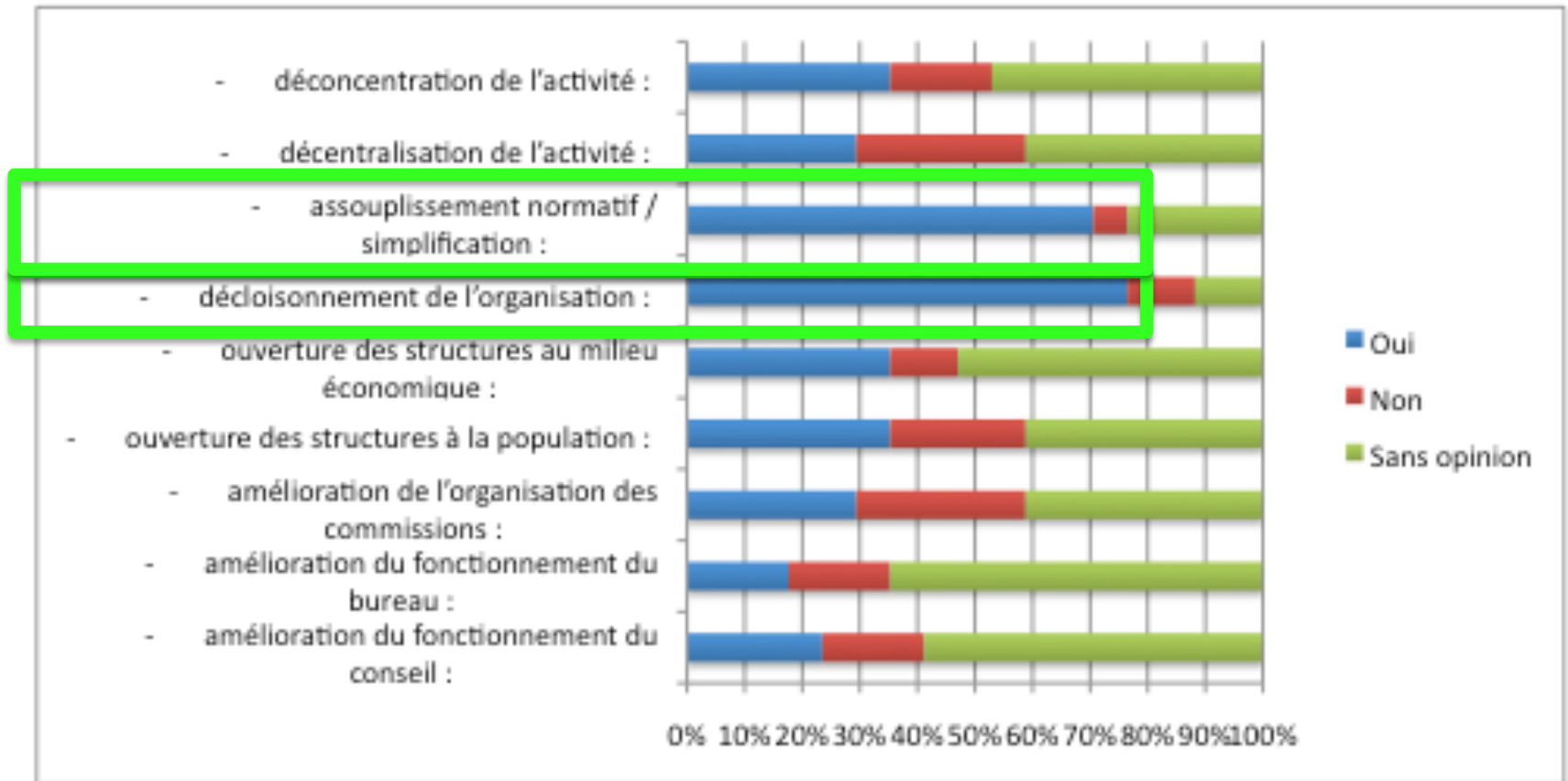
Ex. : « Un véritable déploiement de la culture projet avec une acculturation au mode projet pour dépasser le clivage en "tuyau d'orgue" », « Obliger à la participation des maires à l'exécutif communautaire »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt

Solutions

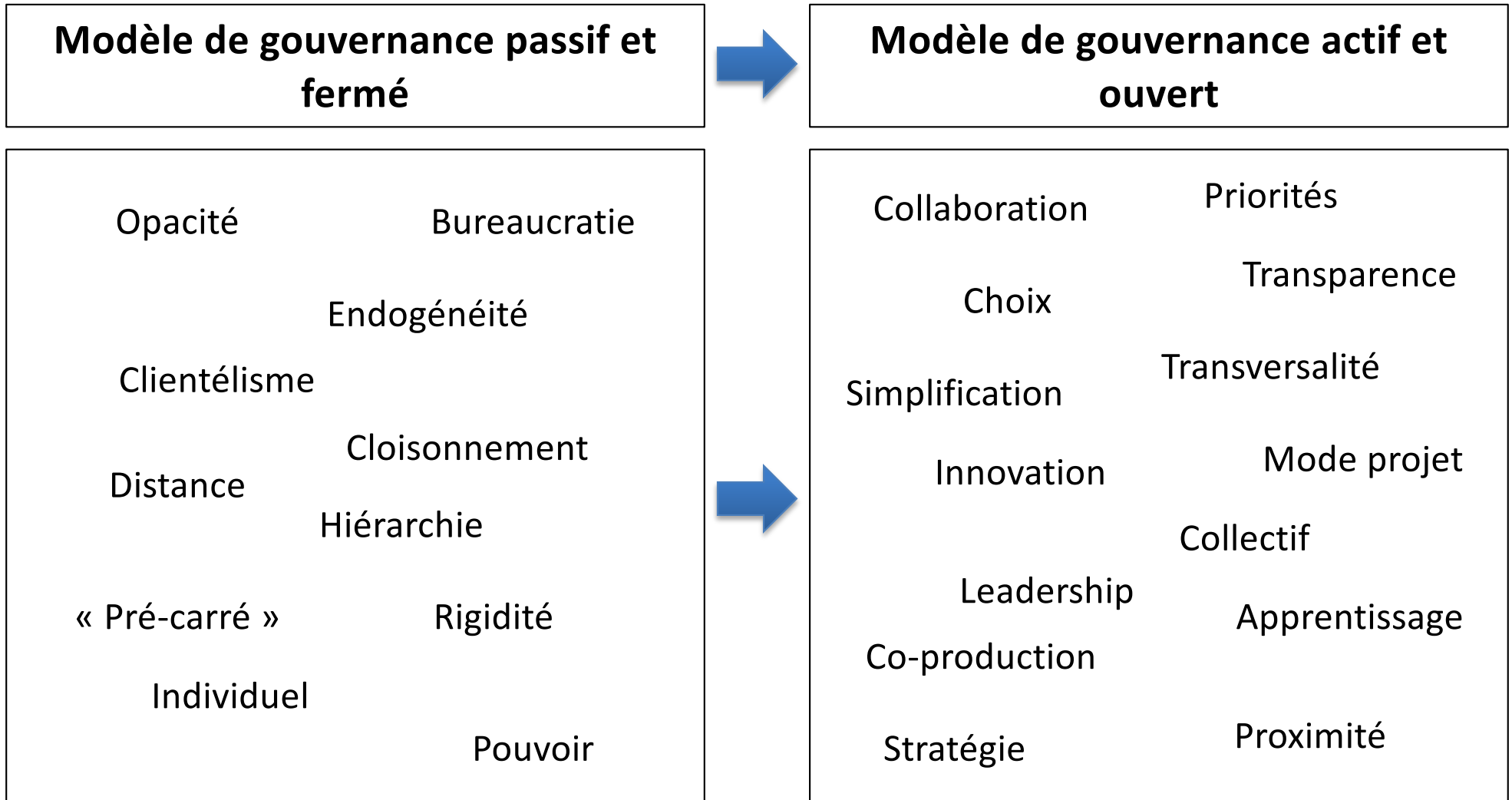
- Des évolutions structurelles (5<sup>ème</sup> voie) en terme de décloisonnement et de simplification

2  
1



Ex. : « inciter à des délégations politiques moins thématiques (mode projet ?) pour éviter une dérive "1VP/1 Direction" qui tend à cloisonner l'activité »

## 5. Une seconde étude Inet/Cnfpt





## 6. Apports de la recherche

- **Des apports d'ordre théoriques, méthodologiques et managériaux**
  - Sur le plan théorique
    - Construction d'une **grille de lecture** simplifiée, multidimensionnelle et spécifique, pour l'étude de la gouvernance locale,
    - Proposition d'une **définition** multidimensionnelle, novatrice et englobante de la gouvernance publique locale.
  - Sur le plan managérial
    - Contribuer à une meilleure **connaissance et compréhension** des pratiques locales,
    - Participer à la **définition d'un code** de la bonne gouvernance locale.
    - Être force de **propositions**, pour répondre à l'insuffisance de certaines pratiques actuelles et s'adapter à la réforme territoriale actuelle.

**Merci de votre attention**