

Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française

Kémo Balde, David Carassus

▶ **To cite this version:**

Kémo Balde, David Carassus. Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française. Finance Contrôle Stratégie, 2020, 10.4000/fcs.3990 . hal-02404770

HAL Id: hal-02404770

https://univ-pau.hal.science/hal-02404770

Submitted on 23 Dec 2019

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.

Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française

Analysis of local public governance: proposal of a reading grid and exploratory characterization of French intercommunal practices

Résumé

Notre objectif est de proposer une grille de lecture de la gouvernance locale et d'étudier de manière exploratoire les pratiques intercommunales, à partir d'une recherche qualitative.

Les analyses permettent de conclure, tout d'abord, à la cohérence de nos résultats avec les études antérieures. En effet, au regard de nos résultats, deux communautés étudiées sur quatre ne disposent pas d'un projet communautaire, n'ont mis en place que des structures réglementaires de gouvernance et ont des relations souvent distantes avec les usagers. Également, trois communautés étudiées sur quatre disposent d'une gouvernance décisionnelle fermée, peu éclairée, confinée aux mains des instances réglementaires et d'une communication réduite.

Mots clés : Gouvernance locale ; Intercommunalité de projet ; Modèles de gouvernance, Innovation locale

Abstract

Our objective is to propose a grid of reading of the local governance and to use this last one to study in an exploratory way the intercommunal practices, starting from a qualitative research.

The analyzes allowed by our case studies allow us to conclude, first of all, the consistency of our results with previous studies. Indeed, given our results, two out of four communities studied do not have a community project, have only set up regulatory governance structures and have often distant relations with users. In addition, three out of four communities surveyed have closed, poorly informed decision-making governance, confined to the regulatory authorities and reduced communication.

Key-words: local governance, project of intercommunal organization, models of governance, local innovation

Introduction

Au début des années 1980, le territoire est devenu un enjeu majeur dans le champ politique, avec la consécration de la décentralisation. Cette dernière, qui a eu pour conséquence le transfert des compétences des gouvernements nationaux vers les gouvernements infranationaux, demeure en effet une tendance lourde dans la plupart des pays européens à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) et unitaire (France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède) qui ont pour certains une longue tradition centralisatrice (Carassus, 2009). En France, cette décentralisation devait permettre de rapprocher le processus de décision des citoyens favorisant ainsi l'émergence d'une démocratie de proximité et d'une gouvernance locale. Dans la foulée de cette dynamique institutionnelle issue de la décentralisation (les lois Defferre, 1982 et Raffarin, 2003), l'État a agi de nouveau sur l'organisation territoriale en favorisant de nouvelles formes de coopération intercommunale. C'est en ce sens que depuis les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement), les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ont pénétré l'environnement local en France (Houser, 2009).

La mise en place de l'intercommunalité résulte, tout d'abord, du constat récurrent du trop grand nombre de communes. Pour Kerrouche (2012), « *la fragmentation territoriale française, caractérisée par une atomisation communale hors-norme demeure un phénomène surprenant alors même que la quête de l'optimum territorial est une antienne du discours réformiste* ». Ainsi, afin de répondre à leurs enjeux de rationalisation et d'efficacité de la gestion publique, les communes françaises, de manière volontaire ou plus contrainte, se sont réunies en intercommunalité. Ensuite, la mise en place de l'intercommunalité résulte du constat de la nécessaire amélioration de la gestion publique locale. En effet, l'intercommunalité permet sur ce point aux communes de se regrouper au sein d'un EPCI soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. A ce titre et

grâce à la mutualisation des projets de services ou d'équipements, intégrée notamment à la Loi NOTRe (loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République), l'intercommunalité permet de constituer un échelon de gouvernance adapté pour la réalisation de certaines différentes politiques publiques locales.

Ce contexte de mise en place de l'intercommunalité a ainsi engendré de profondes mutations dans la gouvernance locale. En effet, les EPCI sont, par nature, la résultante d'un regroupement de plusieurs communes. La gouvernance mobilisée est alors le fruit d'un échange étroit et institutionnalisé entre les différents acteurs parties prenantes à l'EPCI. De plus, dans ce type de collectivité, le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques découle d'échanges, plus ou moins actifs et partagés, entre plusieurs leaders politiques dont les intérêts et les besoins individuels peuvent être spécifiques, notamment sur le plan électif.

Dans ce contexte évolutif, il apparaît que les EPCI constituent un terrain de recherche privilégié (Turc et Guenoun 2009). Rey-Valette et *al*. (2014) postulent ainsi que la gouvernance territoriale « *constitue à la fois une thématique importante pour la recherche et un enjeu institutionnel majeur pour les acteurs locaux (Collectivités territoriales, Chambres consulaires, services décentralisés de l'État, syndicats, coopératives…), voire les citoyens* ». C'est dans cette perspective que nous avons entrepris un travail de recherche sur les pratiques de gouvernance actuelles des EPCI français. Cette étude nous a paru d'autant plus importante qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de recherches consacrées à l'analyse des pratiques intercommunales françaises. De plus, si les travaux sur la gouvernance, publique, locale et d'entreprise sont nombreux, ils s'attachent souvent à une dimension théorique et conceptuelle, sans avancées et analyses des logiques opérationnelles. Ainsi, les notions de gouvernance locale, voire de bonne gouvernance, sont souvent mobilisées, sans analyse des construits et pratiques mobilisées. En conséquence, nous avons ici un double objectif : à la fois proposer une grille de lecture de la gouvernance locale, mais aussi caractériser les pratiques locales. Nous

tentons alors de répondre aux deux questions suivantes : « *Quelles sont les modèles de la gouvernance locale ? Dans ce cadre, quelles sont les pratiques intercommunales françaises ? ».* Pour répondre à ces deux questions, nous nous appuyons, dans un premier temps, sur la proposition d'une grille de lecture de la gouvernance locale (1). Dans un second temps, nous mobilisons cette grille pour étudier de manière exploratoire les pratiques intercommunales, à partir d'une recherche qualitative (2).

1) La modélisation des pratiques de la gouvernance locale

Le terme de gouvernance, à l'instar de la plupart des concepts scientifiques, présente une signification polyvalente. Nous nous intéressons ici toutefois à la gouvernance publique locale qui pourrait être admise comme le prolongement de la gouvernance urbaine et de la gouvernance régionale sur un territoire localisé, en l'occurrence ici les EPCI. Dans le domaine public local, nous retiendrons ainsi la définition de Le Gales (2006) selon laquelle *« la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement ».* Cette définition reflète bien, en effet, ce que constitue l'intercommunalité où les notions de coordination et de synergie entre acteurs occupent une place essentielle.

Au-delà de sa signification polyvalente, l'analyse de la gouvernance, publique et privée, s'appuie aussi sur plusieurs cadres théoriques. La théorie des coûts de transaction (Coase 1937 ; Williamson 1985, 1996) peut ainsi être mobilisée, en particulier pour expliquer les phénomènes de partenariats. De manière plus spécifique, la théorie de l'agence généralisée ou *stakeholder-agency de* Hill et Jones (1992), repris plus tard par Charreaux (1997a), constitue ensuite un cadre pertinent pour analyser les relations entre une multitude de parties prenantes. Aussi, la théorie des choix publics (Buchanan Et Tullock 1965), plus adaptée pour étudier les organisations publiques (Giroux et Deis 1991 ; Charreaux 2011), propose un cadre de

compréhension de la prise de décision publique, et plus généralement du comportement politique en fonction des individus concernés par ce processus (Beauregard et *al.*, 2006). Enfin, comme le propose Charreaux (2011), la théorie cognitive de la gouvernance, en tant qu'approche renouvelée, permet de tenir compte de la fonction d'apprentissage que permettent les pratiques de la gouvernance locale, en particulier sur le plan décisionnel, à la fois pour définir une stratégie et engager des actions, mais aussi pour définir au mieux les moyens à allouer, au regard de l'analyse des réalisations passées.

L'ambition de cette étude n'est pas d'entrer dans le détail de ces cadres théoriques. D'autres auteurs l'ont déjà réalisé, comme Charreaux (2011) ou Finet et *al.* (2005) qui suggèrent de mobiliser des approches ouvertes de la gouvernance. En effet, notre objectif est, comme évoqué antérieurement, de proposer une grille de lecture de la gouvernance locale, à partir des construits et variables sous-jacents à ces différents cadres théoriques. A cette fin, et au-delà de ces éléments généraux, nous précisons dans cette partie les différentes dimensions de la gouvernance locale (1.1) et ses axes de modélisation (1.2).

1.1) Une gouvernance locale multidimensionnelle

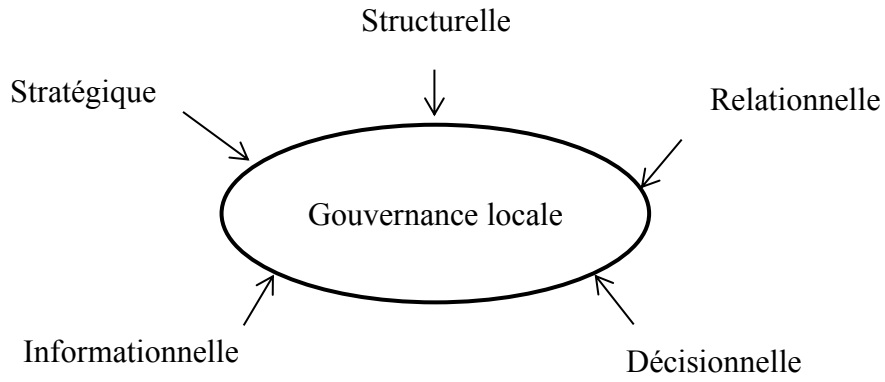
Les études antérieures sur la gouvernance, publique ou privée, se focalise souvent sur les modalités structurelles de coordinations des acteurs et les dispositifs concernés. A titre d'exemple, Charreaux (1997a) propose une typologie des mécanismes de *corporate governance* permettant de disposer d'un éventail exhaustif des différents « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». A ce titre, il réalise en effet une distinction selon deux axes, la spécificité et l'intentionnalité des mécanismes de gouvernance. La spécificité renvoie aux mécanismes propres « *à l'entreprise délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants, dans le sens où son action influence exclusivement les décisions des dirigeants de l'entreprise* ». Le contrôle

direct des actionnaires, le conseil d'administration, la surveillance mutuelle des dirigeants constituent des exemples de mécanismes spécifiques. Au contraire, l'environnement légal et réglementaire, le marché des biens et services, le marché financier ou le marché du travail forment quelques-uns des mécanismes non spécifiques. Le caractère intentionnel se traduit, lui, « *par l'établissement de règles et de procédures formelles* ». Nous trouvons, parmi ceux-ci, la structure formelle de l'organisation ou bien la présence de syndicats. Les mécanismes spontanés sont, eux, caractérisés par la culture d'entreprise ou bien par l'influence de l'environnement médiatique ou sociétal.

Sur la base de cette première typologie, Beauregard et al. (2006) propose, eux, un cadre adapté à la gouvernance locale. Les mêmes axes de construction permettent alors de catégoriser les mécanismes locaux, comme le contrôle citoyen, le conseil municipal/communautaire, les moyens locaux de communication (bulletin municipal, etc.), les contrôleurs externes légaux, qu'ils soient préfectoraux, comptables, juridictionnels ou de gestion, ou encore les associations des usagers ou des contribuables.

Si ces premières typologies permettent de classer les mécanismes de la gouvernance locale, elles ne permettent pas, de notre point de vue, d'en proposer une grille de lecture globale, étant focalisées sur des dispositifs structurels. Or, il apparaît, de par sa définition élargie, que la gouvernance dépasse ces seules logiques organisationnelles. Elle intègre ainsi des logiques stratégique (1.1.1), structurelle (1.1.2), relationnelle (1.1.3), décisionnelle (1.1.4) et informationnelle (1.1.5). Nous les appliquons ici à la gouvernance intercommunale, sans présentation hiérarchique.

Figure 1 : les cinq dimensions de la gouvernance locale



1.1.1) Une dimension stratégique se focalisant sur le projet et le sens commun

La première dimension de la gouvernance que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne la dimension stratégique. A la différence de la sphère privée, l'adoption d'un plan stratégique dans une institution publique, comme un EPCI, relève d'un choix politique, mais aussi de contraintes réglementaires. En effet, le cadre législatif et réglementaire des collectivités, et en particulier les textes qui régissent la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, oriente notablement les interventions des collectivités (Huteau, 2006).

Évoquant l'importance de la dimension stratégique dans la gouvernance d'une organisation, Charreaux (2011), indique ainsi que l'adoption d'un choix stratégique erroné peut entrainer *a priori* une performance déficiente. Dès lors, il semble possible de déduire que l'absence d'une vision stratégique à moyen et long terme, d'un projet communautaire ou d'une vision partagée et transverse constitue une faiblesse en matière de gouvernance et de performance globale pour toute organisation, et plus particulièrement pour un EPCI. Pour Bartoli (2009), « *le projet est un concept très présent dans le secteur public* ». Lardon (2013) indique d'ailleurs qu'en France et plus généralement dans tous les pays développés, « *un des enjeux majeurs des collectivités est d'élaborer des projets de territoire dans une perspective de développement durable. Il s'agit par exemple de concilier paysage, emploi, services, etc.* ». Dans le même sens, Minot (2001)

indique qu'un projet de territoire, « *c'est une vision de l'avenir d'un territoire et de son développement, partagée par des partenaires multiples* ».

Ainsi, dans la perspective stratégique, la gouvernance publique locale peut être perçue comme un processus de rapprochement, voire d'homogénéisation, des pratiques entre plusieurs collectivités géographiquement proches et unissant des acteurs divers (économiques, institutionnels, sociaux, etc.) en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (Favoreu, 1997 ; Pinson, 2004). En particulier dans un EPCI, il peut s'agir de projet d'agglomération, de projet territorial, d'un projet d'établissement ou de projet dit d'administration, avec des terminologies variées. Dans ce sens, Panico et Poulle (2005) indiquent que l'émergence de territoire de projets concerne les quatre cinquièmes de la population française. Pour cette étude, nous considérons, en conséquence, que la dimension stratégique de la gouvernance est à prendre en considération et concerne les orientations générales de la collectivité qui peuvent être regroupées autour d'un projet. Il s'agit essentiellement de l'objet, de la nature, des modalités de construction et de mise en œuvre du projet de l'établissement, dans une acception englobante, en s'intéressant à l'implication des parties prenantes dans la définition des axes politiques et stratégiques et dans l'opérationnalisation de ceux-ci.

1.1.2) Une dimension structurelle intégrant les organisations politiques et administratives

De manière plus classique, la seconde dimension de la gouvernance, sur laquelle nous nous appuyons, concerne une logique structurelle. Selon Paquin (1994), contrairement à l'organisation privée, l'organisation publique évolue en effet dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (en particulier celles budgétaires) et, dans une certaine mesure, la manière de répartir ces dernières. Le choix de sa structure organisationnelle, ainsi que ses systèmes de gestion, sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui

légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement (Favoreu, 1997). Dans le cadre spécifique des EPCI, il est ainsi prévu, dans le Code Général des Collectivités Territoriales, qu'il existe pour chaque organisation intercommunale un organe délibérant, un exécutif, ainsi qu'un bureau. Sur le plan interne, l'organisation des collectivités territoriales s'articule ainsi sur deux modèles (Carles, 2007)**.** Tout d'abord, le modèle classique qui est assis sur un découpage en directions et services. Il est caractérisé par une organisation traditionnelle, c'est-à-dire « multi-divisionnelle ». Ensuite, un modèle, plus récent, peut aussi être mis en œuvre, qualifié de structure matricielle et qui est conçu pour la gestion de projets complexes, à l'image des projets intercommunaux. Pour cette recherche, la dimension structurelle de la gouvernance est donc prise en compte et concerne l'organisation de la structure administrative et politique de l'établissement public considéré, la localisation des pouvoirs, des responsabilités, ainsi que les lieux de cohabitation et de partage du pouvoir entre les politiques et les personnels administratifs.

1.1.3) Une dimension décisionnelle centrée sur les acteurs et leurs rôles décisionnels

La troisième dimension de la gouvernance locale que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne la logique décisionnelle. Au regard de cet axe de caractérisation, la gouvernance renvoie à la notion de négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « *égaux* » (Gaudin, 2004). Dans ce sens, la notion de gouvernance amène à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel qui préside l'action locale (Le Gales, 2006) comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts (Bertrand et Moquay, 2004). Là encore, mais sans renoncer à la place centrale qu'occupent les décideurs politiques, « *la bonne gouvernance implique que les autorités publiques s'emploient à ouvrir le processus de formation des politiques publiques à l'ensemble de la société civile pour en mobiliser les composantes »* (Marcou, 2006, 11). Dans le cadre d'un EPCI, en principe, c'est le conseil communautaire qui décide, en particulier, des

actions à mener et de l'allocation des moyens humains et financiers. En effet, à l'instar du conseil d'administration dans les sociétés privées, le conseil communautaire reste *a priori* le principal organe décisionnel des organisations intercommunales, le Président et son bureau se chargeant de l'exécution effective des décisions. Pour cette étude, la dimension décisionnelle est ainsi mobilisée comme un élément de caractérisation de la gouvernance locale, en se focalisant sur le processus par lequel les décisions sont prises et la manière dont les parties prenantes interviennent dans ce processus.

1.1.4) Une dimension relationnelle appréhendant les différentes relations de l'EPCI

La quatrième dimension de la gouvernance locale concerne une logique relationnelle. Selon cet axe, la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs intervenant sur un territoire pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général (Le Gales, 2006). Dans ce sens, Perez (2003) indique en effet que la gouvernance est un dispositif institutionnel et comportemental qui régit les relations entre les dirigeants d'une organisation et les parties concernées par le devenir de ladite organisation. Pour les organisations intercommunales, ces relations peuvent concerner les élus seuls, les élus et les agents communautaires via les services administratifs, les élus et les citoyens/autres partenaires locaux ou encore les usagers et les services de l'EPCI.

1.1.5) Une dimension informationnelle intégrant la communications interne et externe locale

La cinquième dimension de la gouvernance concerne enfin la logique informationnelle. Dans le contexte public local, l'information joue en effet un rôle central, par exemple au travers des exercices de prospective ou de diagnostic territorial, qui influe à la fois sur la définition des actions et sur les processus de participation des acteurs autour des problématiques du partage des connaissances et de leur valorisation au niveau local (Roche, 2000). Ainsi, pour Marsal (2010), l'un des deux facteurs importants qui régit un gouvernement digne de confiance est l'information. L'information apparaît en effet essentielle pour de meilleures pratiques de

gouvernance (Salih, 2003), la bonne gouvernance s'appuyant sur une confiance accrue entre gouvernants et citoyens, permise par un meilleur accès à l'information et à la transparence. Dans le cas des collectivités locales, différents supports peuvent être mobilisés pour lutter contre l'asymétrie d'information. Les outils de communication les plus répandus sont en effet les magazines, les sites internet, les dossiers, les rapports d'activité et les communiqués ou les conférences de presse. Ces différents dispositifs permettent ainsi de garder un lien plus ou moins étroit avec les parties prenantes. Pour cette étude, nous mobilisons donc la logique informationnelle comme caractéristique de la gouvernance locale. Elle s'intéresse alors aux mécanismes et outils permettant d'accroitre la transparence de la prise de décision politique et de l'action publique en général, tant en interne qu'en externe.

A la suite de l'analyse croisée de la littérature sur la gouvernance publique locale, nous proposons, au total, une grille de caractérisation sur la base d'une logique multidimensionnelle.

Tableau 1 : Grille d'analyse des caractéristiques de la gouvernance des EPCI

Variable	**Sous-variables**
Stratégique	Existence d'un projet communautaire Adaptation de l'offre de service public aux besoins
Structurelle	Nature des structures politiques Nature de l'organisation interne
Relationnelle	Nature des relations entre élus Nature des relations entre agents administratifs. Nature des relations entre élus et services administratifs Nature des relations entre services de l'EPCI et ceux des communes membres Nature des relations entre les usagers et l'EPCI Nature des relations entre élus et citoyens
Décisionnelle	Nature du processus de prises de décisions Nature de l'allocation des moyens humains / financiers
Informationnelle	Qualité de l'information interne Qualité de l'information avec les usagers

Au-delà de cette première proposition, nous proposons aussi une classification typologique des modèles de la gouvernance locale issue du croisement des cinq dimensions précédentes.

1.2) Les axes de modélisation de la gouvernance locale

Sur la base de cette première caractérisation de la gouvernance locale, nous proposons une modélisation des pratiques. En effet, les dimensions évoquées ici ne sont pas utilisables à elles seules pour analyser les pratiques locales. Pour cela, nous avons rassemblé les 5 dimensions de notre modèle de caractérisation, en le simplifiant, autour de deux axes, en prenant en compte leur proximité théorique. Dans un premier axe, nous avons regroupé les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle. Ce premier axe est qualifié de « niveau de proactivité », allant de passif à proactif (1.2.1). Les deux autres dimensions de notre modèle d'analyse, soient celles décisionnelle et informationnelle, sont regroupées selon un second axe qui est qualifié de « niveau d'ouverture », allant de fermé à ouvert (1.2.2). En croisant les deux axes « niveau de proactivité » et « niveau d'ouverture », quatre modèles théoriques de la gouvernance locale sont alors proposés (1.2.3). Ces regroupements et modèles sont ainsi justifiés par la suite.

1.2.1) Un « niveau de proactivité » constitué des dimensions stratégique, structurelle et relationnelle

Pour le « niveau de proactivité », nous avons regroupé les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle car leur proximité est évoquée dans la littérature par plusieurs auteurs. En effet, comme l'indiquent Chandler (1989) ou encore Mintzberg (1990), la stratégie détermine la structure qui, à son tour, influence les types de relations dans l'organisation (Simeray 1966 ; Mussche 1974 ; Mintzberg 1990). Dans ce sens, Chandler (1989) montre notamment que chaque changement important de stratégie conduit les organisations à modifier leur structure. Huteau (2006) va aussi dans le même sens dans l'environnement public local et souligne que, théoriquement, la structure découle de la stratégie, ce qui signifie qu'elle doit se « caler » sur

les politiques et les principaux processus qui en découlent. De plus, pour ce dernier, l'organisation est au service de la stratégie et doit donc traduire les priorités de politique publique.

Simeray (1966), quant à lui, justifie la proximité entre les dimensions structurelle et relationnelle de la gouvernance, en soutenant que la structure d'une organisation définit la structure des relations entre les personnes qui la constituent. En effet, selon cet auteur, la structure reflète la division du travail au sein d'une organisation, et les diverses relations que doivent entretenir les individus dans l'accomplissement de leur tâche respective. Giboin (2012, p. 96) poursuit dans le même sens et indique qu'« *une structure est l'ensemble des fonctions et des relations déterminant les missions que chaque unité de l'organisation doit accomplir, et les modes de collaboration entre ces unités* ». Ainsi, le choix d'une structure déterminerait la nature des différentes relations au sein d'une organisation.

1.2.2) Un « niveau d'ouverture » constitué des dimensions décisionnelle et informationnelle

Pour le second axe de notre modèle, nous avons regroupé les dimensions décisionnelle et informationnelle. En effet, selon Fadi (2010, p. 1), le modèle général de processus décisionnel proposé par Simon « *a au moins le mérite de montrer la liaison étroite existant entre la décision et l'information, car si les théories divergent sur les processus, elles s'accordent, au moins partiellement, sur le rôle de l'information comme moyen de représentation du problème, bien apprécié par le décideur* ». Dans le même ordre d'idée, Mussche (1974, p. 39) indique que *« l'information et sa circulation constituent la matière première de la décision : elles déterminent à la fois ce à quoi il faut s'adapter, ce qu'il faut adapter et comment il faut s'adapter ; information et décision sont indissolublement liées ».* Dans un cadre plus général, Porter (1985) affirme, lui, qu'il faut donner « *la bonne information à la bonne personne, au bon moment* » et ce « *pour prendre la bonne décision* ». En effet, placée au cœur du processus de

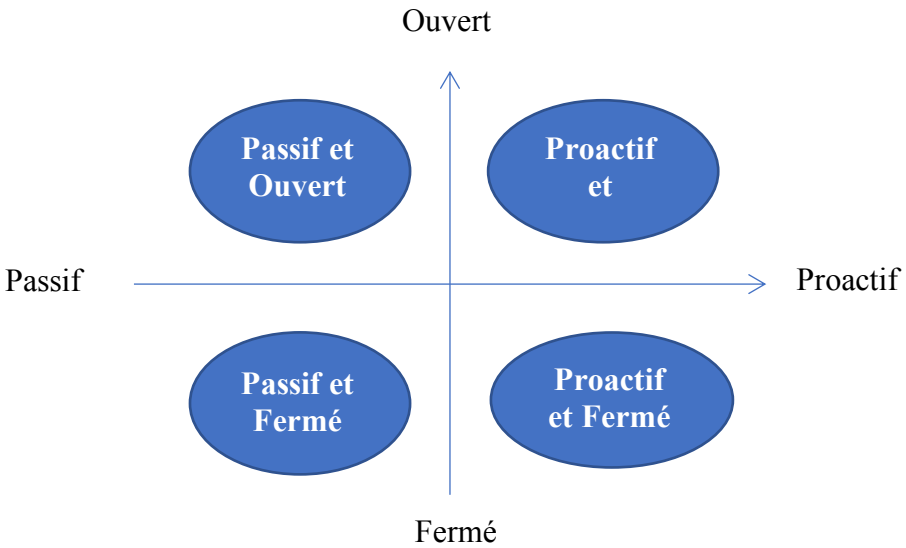
décision stratégique de l'entreprise, l'information est un levier majeur de performance. Elle permet alors de renforcer la décision et de provoquer avec efficacité l'action.

Sous cet angle, une organisation ne peut prospérer que si elle dispose d'un ensemble d'informations traitées, pertinentes et récentes pour pouvoir agir avec efficacité, c'est-à-dire prendre les bonnes décisions au bon moment. Amabile et *al.* (2000, p. 3) partagent cette analyse car selon eux « *des managers éclairés sur leur environnement, sont soutenus dans les processus de décisions stratégiques* ». Ainsi, pour prendre des décisions de qualité, l'organisation est amenée à rechercher des informations au sein de son organisation, mais aussi à l'extérieur, puis devra les traiter. Pour cela, elle devra alors mettre en place un système d'informations car, selon Gorry et Scott-Morton (1971), la principale fonction des systèmes d'information est justement d'assister la prise de décision.

1.2.3) L'existence de quatre modèles de la gouvernance locale

En croisant les deux axes de notre modélisation, il est alors possible de proposer quatre modèles de gouvernance locale.

Figure 2 : Les quatre modèles théoriques de la gouvernance intercommunale



En haut à droite de cette modélisation, nous trouvons un premier modèle de la gouvernance locale qualifié de « proactif et ouvert ». Les collectivités, classés dans ce modèle, sont alors évaluées comme innovante sur le plan stratégique, structurelle et relationnelle, mais également comme ouverte en matière décisionnelle et informationnelle. Autrement dit, les collectivités concernées mettent en place un projet stratégique et des projets de services, disposent des structures de gouvernance au-delà du cadre réglementaire, développent des relations horizontales apaisées et constructives entre une multitude de parties prenantes, ouvrent leur processus de décisions, disposent d'une information de qualité, en interne et en externe, et s'appuient sur des outils modernes d'aide à la prise de décision.

A l'opposé de ce premier modèle (en bas à gauche), nous proposons un modèle qualifié de « passif et fermé » de la gouvernance locale. Les collectivités y sont alors caractérisées par l'absence de projet stratégique, par la présence des seules structures réglementaires, par des relations hiérarchiques et verticales, par un processus décisionnel fermé et par des informations internes et externes de faible qualité / quantité. Entre ces deux modèles extrêmes, nous trouvons deux modèles intermédiaires mixant les avantages et limites des deux modèles antérieurs.

Au final, cette première partie de notre étude nous permet de proposer plusieurs dimensions de caractérisation, qui, combinées, nous amène à une modélisation de la gouvernance locale en différenciant quatre types de situation. Nous testons à présent le réalisme empirique de cette proposition au travers une analyse qualitative exploratoire, en nous focalisant sur le cas de l'intercommunalité française.

2) L'étude des pratiques de gouvernance de l'intercommunalité française

Avant de présenter les résultats de cette étude (2.2) et de les discuter (2.3), nous présentons au préalable nos choix méthodologiques pour collecter, analyser, et interpréter les données empiriques (2.1).

2.1) Une méthode qualitative exploratoire pour une connaissance et une compréhension plus fine de la gouvernance intercommunale

Notre étude relève d'une logique exploratoire. En effet, même si notre méthodologie de recherche se situe dans une démarche hypothético-déductive, en partant de la théorie pour la confronter à la réalité, le cadrage conceptuel et théorique ne semble pas adapté et spécifique pour réaliser une étude confirmatoire. Nous choisissons donc dans un premier temps d'affiner les premières adaptations de la littérature, avant d'imaginer dans nos prolongements une étude plus démonstrative.

A cette fin, une recherche qualitative a été engagée pour approfondir notre vision théorique et notre proposition de modélisation. Même si elle peut être conduite de mille et une manières (Miles et Huberman, 2007), nous avons choisi, comme le propose Mucchielli (2009), d'articuler notre analyse autour de deux phases : une première consacrée à la collecte des données et une seconde à leur traitement. Dans ce sens, l'entretien semi-directif a été la principale méthode de collecte des données. Toutefois, afin de compléter celle-ci, nous avons également eu recours à des données secondaires (site internet des EPCI concernés, documents remis lors des entretiens, données publiques, etc.) dans l'objectif d'une triangulation de données. Comme Wacheux (1996) l'indique, l'utilisation de sources d'évidence multiples permet en effet de mieux concevoir une étude de cas. L'accès au site internet des EPCI étudiés nous a notamment permis d'avoir accès aux délibérations du conseil communautaire. Nous y avons alors retrouvé des informations sur le budget, le compte administratif, la structuration et le fonctionnement de l'EPCI, la participation des citoyens aux assemblées communautaires, les informations démographiques et économiques que nous avons complétées en accédant au site de l'INSEE. Toutes ces informations secondaires nous ont permis de mieux approfondir et affiner la caractérisation et la modélisation de l'EPCI étudié.

La réalisation d'entretiens semi-directif est apparu comme une méthode adaptée, comme l'évoque Depelteau (2010), dans la mesure où nous souhaitions tester empiriquement notre grille de lecture et nos modèles préalables de la gouvernance locale. Tous les entretiens ont été ainsi conduits à l'aide d'une grille d'analyse structurés sur la base de notre grille de lecture de la gouvernance locale (cf. Tableau 1). Les entretiens semi-directifs ont été réalisés dans quatre EPCI. Aussi, dans chaque communauté étudiée, deux personnes ont été interrogées, un responsable politique et un cadre administratif. Le tableau ci-dessous résume le profil de ces huit personnes interrogées.

Tableau 2 : Profil des interviewés de notre étude qualitative

Type d'EPCI	**Nombre d'habitants**	**Élu**	**Cadre administratif**
Communauté d'agglomération A	150 000	Vice-président de la commission des finances	Directeur du service de développement Économique et de l'Enseignement supérieur
Communauté d'agglomération B	61 000	Président	Adjointe de la Directrice Générale des Services
Communauté de communes C	14 000	Président	Directrice Générale des Services
Communauté de communes D	8705	Président	Directrice Général des Services

Concernant le traitement des données de l'étude qualitative, nous avons procédé à une analyse de contenu thématique manuelle. L'analyse de contenu est « *un terme générique désignant un ensemble de méthode d'analyse de documents, le plus souvent textuel, permettant d'expliquer le ou les sens qui y sont contenus et/ou les manières dont ils parviennent à faire effet de sens* » (Mucchielli, 2009). L'analyse thématique reste celle que l'on emploie le plus souvent en sciences sociales (Desanti et Cardon, 2010). Selon ces derniers, « *cette démarche consiste à rechercher des thèmes et des sous-thèmes significatifs que l'on retrouve d'un entretien à un*

autre, au fur et à mesure de leur lecture ». Les thèmes dégagés par cette opération de repérage thématique viennent alors compléter les thèmes qui ont servi à la construction du guide d'entretien. Cette double opération de repérage thématique aboutit ainsi à la construction d'un dictionnaire des thèmes que nous vous présentons ci-dessous.

Les entretiens ont été menés entre début janvier et fin mars 2014. Ces derniers ont une durée comprise entre 45 minutes et 1h30. L'ensemble des entretiens a été enregistré, avec l'accord des interviewés et retranscrit le jour même de l'entretien. La retranscription des entretiens peut être plus ou moins détaillée (Miles et Huberman, 2007). Nous avons fait le choix d'une retranscription intégrale des entretiens, respectant le vocabulaire, les expressions et le style des acteurs. Après chaque retranscription, nous avons établi une synthèse d'entretien.

L'exploitation des entretiens se réalise, elle, en général, à partir de deux types de lecture des documents. La première, verticale, consiste à consigner les impressions subjectives de l'analyste à l'égard des éléments observés. La seconde, transversale, aussi appelée horizontale, embrasse tout le texte et comprend toutes les opérations de décompte des éléments (Bardin, 2007). Dans notre démarche d'analyse de contenu thématique, nous avons combiné les analyses verticale et transversale.

Après avoir précisé la méthode d'analyse qualitative retenue, nous présentons maintenant les résultats des études de cas dans la partie suivante.

2.2) Des études de cas mettant en évidence le caractère multidimensionnel de la gouvernance intercommunale et des pratiques diversifiées

Nous présentons ici le résultat de l'analyse des entretiens réalisés au sein des quatre EPCI étudiés. Nos résultats mettent en évidence des pratiques différentes sur chacun de nos dimensions de la gouvernance locale, avec plusieurs modèles de gouvernance.

2.2.1) Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté A

La communauté d'agglomération A est le fruit de la transformation, le 1er janvier 2000, d'une communauté de commune (CC) créée le 2 mars 1999, elle-même remplaçant un Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Équipement qui existait depuis 1966. La communauté A fait partie de ces EPCI créée au lendemain de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale. En effet, comme beaucoup d'EPCI créé à cette date, les différentes incitations, notamment financières qu'offraient cette loi, ont favorisé la création de la communauté A. Cette dernière était composée de 10 communes à sa création en 2000. Elle s'est agrandie en mars 2001, ainsi qu'en janvier 2003, passant respectivement à 12 et à 14 communes. Elle mène alors son action sur un territoire de 153 hectares et auprès de 150 000 habitants.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté A nous permet de caractériser les pratiques de gouvernance de cet EPCI par un modèle « passif–fermé ». En effet, concernant l'axe « proactif–passif », l'analyse des entretiens montre, tout d'abord, l'inexistence d'un projet territorial englobant et favorisant l'intérêt communautaire. A la découverte des projets mis en œuvre dans cet EPCI, nous constatons que, ce sont plutôt des projets de service calqués sur la durée du mandat. Il existe aussi quelques grands projets au sein de la communauté A qui dépassent la durée d'un mandat électif, mais ces derniers ne sont pas englobants et ne sont pas élaborés autour de l'intérêt communautaire. De plus, ces grands projets n'ont en général aucun lien, et ne s'inscrivent pas dans un cadre général, qui serait défini par les dirigeants de l'EPCI. Le répondant élu tente de justifier cette absence de projet de territoire par le fait que « *les maires viennent au Conseil Communautaire pour défendre les intérêts de leurs communes, mais pas pour s'inscrire dans un intérêt communautaire. Donc, c'est difficile dans ces conditions de mettre en place un projet de ce type* ».

Ensuite, la communauté A n'a mis en place principalement en place que des structures de gouvernance réglementaires. De plus, son organisation interne administrative relève d'une logique hiérarchique. Ce second résultat semble cohérent avec le premier. En effet, la communauté A ne disposant pas d'un projet territorial, elle n'a alors pas besoin de mettre en place des structures innovantes de gouvernance, favorisant la gestion de projets transversaux. Enfin, les relations au sein de la communauté A apparaissent bonnes et apaisées. Ces relations sont plus compliquées avec les parties prenantes externes. En effet, les relations entre la communauté A et ses parties externes sont resserrées ou inexistantes.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses pour cette communauté A mettent en évidence un processus de prise de décision peu éclairé et un système élémentaire d'allocation des moyens. En effet, l'analyse des entretiens fait ressortir une utilisation partielle des outils d'aide à la prise de décision. Ces derniers sont ainsi utilisés seulement pour le suivi de la décision, mais pas pour son aide ou son orientation. Dans ce sens, pour le répondant administratif, « *S'il y a des outils qui nous aident pour la prise de décision, je répondrais qu'il y en a deux : l'intelligence et le bon sens. Donc, non, on a rarement recours à des outils pour la prise de décision pour prendre les décisions notre l'EPCI* ». Aussi, concernant l'aspect informationnel, la communauté A dispose d'un faible nombre d'outils de communication interne et externe. De plus, le peu de communication existante est orientée sur des aspects faiblement stratégiques, mais plutôt opérationnels ou techniques. Ainsi, selon le répondant élu, « *en matière de communication interne, par rapport aux retours informels que je peux avoir, elle apparait très insuffisante et perfectible.*

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté A dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de passif et fermé.

2.2.2) Un modèle de gouvernance proactif et ouvert pour la communauté B

La communauté d'agglomération B a été créée par l'arrêté préfectoral du 7 décembre 2001, à la suite de la transformation du District qui a été mis en place en 1974, qui lui-même remplaça un syndicat intercommunal qui existait depuis 1948. Elle se compose de quatre communes étalées sur un territoire de 32 883 hectares, avec plus de 61 000 habitants permanents et environ 200 000 habitants en période estivale.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté B nous montre que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle proactif et ouvert. En effet, concernant l'axe « proactif–passif », l'analyse des entretiens montre, tout d'abord, l'existence d'un projet territorial englobant et favorisant l'intérêt communautaire. Le répondant élu l'évoque en ces termes : « *Oui, bien sûr, l'EPCI a un projet commun de développement à long terme. Cela concerne des projets structurels tels que l'économie, le logement et le transport. Ces trois principaux axes regroupent les orientations de développement à long terme de notre EPCI. Autrement dit, ils représentent le projet du territoire* ». Ce dernier précise aussi que ces orientations de développement sont impulsées et suivies par le Bureau des maires.

Ensuite, la communauté B a mis en place des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires. Son organisation interne, bien qu'étant hiérarchique sur le papier, favorise aussi la transversalité en faisant émerger des structures *ad hoc* de gestion de projet. Ainsi, la communauté B met en place des structures de gouvernance spécifiques pour gérer des projets transversaux sans déstabiliser le fonctionnement de l'EPCI. Enfin, les relations au sein de la communauté B sont globalement bonnes, régulières et fréquentes. Avec les parties prenantes externes aussi, ces relations sont plutôt ouvertes, mais peu régulières sauf avec les services des communes-membres avec lesquels la communauté B entretient des relations évoquées comme de qualité.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses des deux entretiens ont révélé que la décision est généralement prise à l'unanimité, montrant ainsi le caractère participatif et ouvert de la gouvernance de la communauté B. En effet, selon le répondant administratif, « *on vote tout en général à l'unanimité sinon ce n'est pas présenté au conseil communautaire* ». Le répondant élu va dans le même sens et souligne que « *les décisions sont prises au conseil communautaire à 95% à l'unanimité. Donc, en considérant ce chiffre, on peut déduire que la façon dont la décision est prise convienne à tout le monde* ».

Toujours sur cet axe, le projet de territoire apparaît constituer le principal critère d'allocation des moyens. Les outils d'aide à la prise de décision sont aussi pris en compte lors de la prise de décision finale. De plus, concernant l'aspect informationnel, la communauté B dispose d'une multitude d'outils de communication interne et externe qui sont accessibles et diversifiés. Ces outils permettent alors à la communauté B de communiquer sur ses projets (politiques publiques), sur ses compétences, sur son budget et ses finances.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté B dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de proactif et ouvert.

2.2.3) Un modèle de gouvernance proactif et fermé pour la communauté C

La communauté de communes C a été créée en janvier 2000. Elle est composée de trente-six communes et compte 14 000 habitants. Contrairement à bon nombre d'EPCI qui ont été créés au lendemain de la loi Chevènement, la communauté de Commune C a été mise en place pour porter un projet territoire.

L'étude de cas réalisée au sein de la communauté C nous montre que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle proactif et fermé. En effet, concernant tout d'abord l'axe « proactif–passif », l'analyse des deux entretiens montre tout d'abord, l'existence d'un projet territorial et des projets de services en découlant. Ce projet

communautaire est constitué par deux orientations générales de développement à long terme qui concernent le développement économique et le tourisme ou l'attractivité du territoire. Ensuite, bien qu'elles ne soient que réglementaires, les deux répondants trouvent les structures politiques et administratives, mises en place au sein de la communauté C, adaptées et efficaces. Celles-ci favoriseraient la transversalité et la coopération entre les services. Enfin, les relations au sein de la communauté C sont globalement ouvertes et constructives. Concernant la nature des relations entre élus, le répondant administratif indique : « *je ne peux pas vous dire par exemple, et c'est complètement honnête, quelle est la tendance politique majoritaire du bureau, je ne sais pas. Je pense que cela doit être quelque chose d'assez équilibré, ils (les élus) parlent très peu de politique* ». Avec les parties prenantes externes aussi, ces relations sont plutôt bonnes mais distantes, en particulier avec les services des communes membres.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses des deux entretiens révèlent que le consensus est la modalité habituelle de prise de décision dans la communauté C. Quant aux acteurs impliqués dans le processus de prise de décision, il s'avère que les parties prenantes externes, les usagers en particulier, ne sont que peu impliqués dans la prise de décision. Seules les instances réglementaires participent ainsi au processus de prise de décision. Aussi, il ressort de l'analyse de ces deux entretiens que le Bureau est le principal organe décisionnel de la communauté, le Conseil Communautaire ne constituant qu'à une chambre d'enregistrement. Également, la reconduite systématique des budgets précédents reste l'habitude dans la communauté C. Les outils d'aide à la prise de décision mis en place au sein de cet EPCI sont ainsi jugés comme insuffisants. Concernant maintenant l'aspect informationnel, la communauté C se sert de peu de supports pour communiquer en interne. Par ailleurs, les deux répondants avouent ne pas savoir si les agents sont informés de ce que fait l'EPCI. Dans ce sens, le répondant élu indique que « *la communication passe bien au niveau des cadres, après est ce qu'elle passe bien au niveau des agents de base ? Je ne suis pas sûr* ». Ces supports sont toutefois plus diversifiés

pour ce qui concerne la communication à destination des habitants. Cependant, les deux répondants analysent comme limitée la communication aussi bien interne qu'externe de la communauté C.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté C dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de proactif et fermé.

2.2.4) Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté D

La communauté de communes D a, elle, été créée le 30 décembre 1993. Cette dernière est née à la suite de la transformation d'un syndicat intercommunal qui se trouvait dans son canton dont elle a épousé les périmètres. La communauté D est composée de 16 communes étalées sur un territoire de 125 km² et compte 8 705 habitants.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté D nous permet de soutenir que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle passif et fermé. En effet, l'analyse des résultats qualitatifs des trois dimensions (stratégique, structurelle et relationnelle) constituant l'axe « niveau de proactivité » indique le positionnement de la communauté D du côté passif de cet axe. La passivité de la gouvernance de la communauté D est notamment marquée par l'inexistence de projet territorial. Le répondant élu affirme ainsi « *non, nous n'avons pas de projet communautaire. C'est le souci permanent. Nous ici, on est dans un milieu rural, bien que concentré, assez différent d'un endroit à un autre. (…). Donc, c'est difficile pour nous d'avoir une orientation communautaire de développement à long terme car on a un territoire très diversifié. Autrement dit, la diversité du territoire rend difficile la mise en place d'une orientation de développement commune donc communautaire* ». Concernant l'aspect structurel, le répondant administratif soutient lui que « *les instances de gouvernance de la communauté D ne sont pas très efficaces. Pour preuve, la Communauté D concentre entre sept et huit commissions, mais il y en a que trois qui sont actives et qui travaillent* ».

L'analyse des résultats qualitatifs des deux autres dimensions (décisionnelle et informationnelle) constituant l'axe « Niveau d'ouverture » indique le positionnement de la communauté D du côté fermé de cet axe. En effet, la gouvernance de cette communauté est marquée par une exclusion des parties prenantes externes, notamment les usagers dans le processus de prise de décision. Ainsi, selon le répondant administratif, « *dans l'EPCI, les décisions sont prises par le Président et validées par le Conseil Communautaire*. *Cette dernière n'est qu'une chambre d'enregistrement. Il arrive très rarement que les décisions soient discutées ou retoquées par le Conseil Communautaire* ». L'information et la communication, qu'elles soient interne ou externe, sont aussi réduites et sont jugées insuffisantes et inefficaces par les deux dirigeants de la communauté D. Ce sont autant d'éléments qui caractérisent une gouvernance fermée.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté D dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de passif et fermé.

Au total, nos études de cas sont synthétisées de la manière suivante :

Tableau 3 : Synthèse des résultats des analyses qualitatives

Type de modèle	**Axe Proactivité** (gouvernance stratégique, structurelle et relationnelle)	**Axe Ouverture** (gouvernance informationnelle et décisionnelle)
Proactif-ouvert Communauté B	- Existence d'un projet communautaire - Existence de projets de services - Des relations consensuelles et constructives - Des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires	- Un processus décisionnel ouvert - Des outils modernes d'aide à la prise de décision - Des informations internes et externes de qualité
Proactif-fermé Communauté C	- Existence d'un projet communautaire - Existence de projets de services - Des relations consensuelles et - constructives	- Un processus de prise de décision peu éclairé et réservé aux dirigeants politiques - Une communication interne souvent filtrée et une communication externe

	- Des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires	insuffisante pour informer la population
Passif -fermé Communautés A et D	- Des projets communautaires non déployés dans tous les EPCI ; - Des structures de gouvernance principalement règlementaires ; - Des relations distantes et non cordiales avec les parties prenantes	- Un processus de prise de décision peu éclairée et réservé aux dirigeants politiques - Une communication interne souvent filtrée et une communication externe insuffisante pour informer la population

2.3) Des résultats cohérents mais aussi complémentaires avec les études antérieures

Les analyses permises par nos études de cas permettent de conclure, tout d'abord, à la cohérence de nos résultats avec les études antérieures. En effet, au regard de nos résultats, deux communautés étudiées sur quatre ne disposent pas d'un projet communautaire, n'ont mis en place que des structures réglementaires de gouvernance et ont des relations souvent distantes avec les usagers. Également, trois communautés étudiées sur quatre disposent d'une gouvernance décisionnelle fermée, peu éclairée, confinée aux mains des instances réglementaires et d'une communication réduite. Les pratiques de gouvernance des EPCI étudiées peuvent ainsi être qualifiées de fermées et de faiblement actives.

Or, d'autres analyses évoquent déjà en particulier la passivité des organisations publiques en matière stratégique (Panico et Poulle, 2005), structurelle (Paquin, 1994 ; Favoreu, 1997) et relationnelle (Lamarzelle, 2006 ; Chatelain-Ponroy, 2012). En matière stratégique, Panico et Poulle (2005) abordent en effet l'absence de déploiement en totalité de projets territoriaux sur l'ensemble du territoire français en précisant que l'émergence de territoire de projets ne concerne qu'une partie de la population française. Dans le même sens, la Cour des Comptes (2005), dans son rapport sur l'intercommunalité en France, reconnait que « *de rares exemples de définition préalable d'un projet commun de développement ont été relevés. Celui-ci s'avère pourtant être un outil précieux de mise en cohérence des objectifs, des projets et de la stratégie*

financière et fiscale permettant leur réalisation ». Cette situation semble regrettable d'autant que c'est « *le projet qui fait le territoire* » (Minot, 2001).

Ensuite, sur la dimension structurelle, la passivité mise en évidence par nos résultats est déjà dénoncée par Paquin (1994) qui décrit la rigidité des structures de gouvernance des organisations publiques en relevant que, contrairement à l'organisation privée, l'organisation publique évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (en particulier celles budgétaires) et, dans une certaine mesure, la manière de répartir ces dernières. Dans la même logique, Favoreu (1997), en parlant de l'organisation publique en général, rajoute que le choix de sa structure organisationnelle, ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement.

Enfin, concernant la dimension relationnelle, la littérature évoque aussi des relations cohésives, coopératives, consensuelles, mais aussi parfois distantes. En ce sens, selon Lamarzelle (2006), « *les collectivités locales françaises sont des structures au mode de fonctionnement très spécifique : c'est la parfaite collaboration entre un pôle politique et un pôle administratif qui génère la mise en œuvre des politiques publiques locales* ». Dans le même sens et de façon plus détaillée, une étude réalisée en 2005 par des élèves administrateurs territoriaux de l'INET (promotion Vercors), à la demande de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et de l'Institut national des études territoriales montre que le (la) Président (e), qu'il ou elle soit issu(e) de la commune-centre ou d'une autre commune de la communauté, tente en général de développer avec les maires, ou plus globalement les autres élus communautaires, des méthodes de travail fondées sur une démarche consensuelle.

D'autres études mettent aussi en évidence la concentration de la prise de décision (Pinson, 2010 ; Musselin et *al.*, 2011 ; Chatelain-Ponroy et *al*., 2012), ainsi que l'insuffisance des

moyens de communication pour bien informer la population sur la gouvernance de l'organisation (Salih, 2003 ; Delcayre, 2009 ; LOCALEO, 2012). Sur le premier point, concernant la dimension décisionnelle de la gouvernance, le confinement de la prise de décision entre les mains des dirigeants (politiques et administratifs) a souvent été déploré par la littérature aussi bien théorique qu'empirique. Nous pouvons citer comme exemple Pinson (2010) qui, dénonçant le mode de prise de décision souvent à huit-clos dans les organisations intercommunales et dans les collectivités locales de manière générale, montre que l'élaboration des politiques locales, notamment au sein des structures intercommunales, est marqué par le confinement des décisions au sein du bureau du maire (par extension du président de communauté). Sur le plan empirique, sur un autre contexte que celui des EPCI, au travers d'analyses qualitatives et quantitatives réalisées dans des universités françaises, Musselin et *al.* (2011) ou Chatelain-Ponroy et *al.* (2012) évoquent « *la concentration de la prise de décision entre les mains des équipes présidentielles* ».

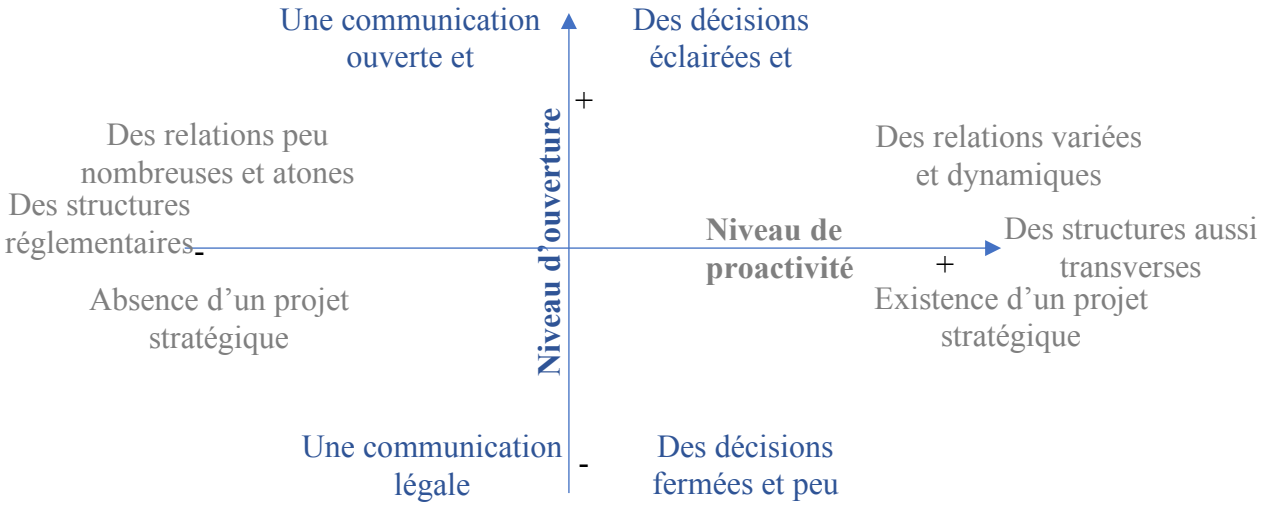
Sur le second point, concernant la dimension informationnelle de la gouvernance, les études antérieures[1] mentionnent l'inefficacité de la communication des organisations publiques pour bien informer la population, notamment sur l'évaluation des politiques publiques et de manière générale sur la gouvernance globale de l'organisation. Tout d'abord, une première enquête réalisée par l'institut CSA pour l'agence ID Communes, en partenariat avec Cap Com, révèle que « *plus d'un tiers des Français estiment que leurs collectivités locales ne communiquent pas assez* » (Delcayre, 2009). Par la suite, une autre enquête, menée par LOCALEO en mai 2012 sur les portails web des collectivités locales, va dans le même sens en révélant « *la faible accessibilité des sites internet municipaux* » et, d'une manière générale, des collectivités locales. Dans le même sens, Rey-Valette et *al.*, 2014 évoquent des problèmes autour du partage

[1] Comme SALIH, (2003) ; DELCAYRE, (2009) ; LOCALEO, (2012).

de l'information dans les collectivités territoriales. Dans leur étude, ils signalent notamment des supports de communications inadaptées. Pour dépasser ce problème, ils proposent alors de chercher à mobiliser et organiser l'information existante, plutôt que multiplier et souvent superposer des outils car c'est plus la qualité que la quantité qui fait défaut.

Au-delà de leur cohérence avec les études antérieures, même si notre volonté n'est pas de caractériser toutes les pratiques de la gouvernance intercommunale, avec une validité externe forte, nos résultats sont aussi complémentaires de la littérature existante. En effet, cette dernière aborde souvent la gouvernance locale, soit de manière théorique, soit de manière partielle en se focalisant sur une dimension spécifique (souvent celle structurelle focalisée sur les dispositifs de gouvernance). Dans notre cas, nous avons proposé un modèle englobant de la gouvernance locale. Au regard de notre étude exploratoire, ces cinq dimensions semblent pertinentes pour caractériser les pratiques locales. Ainsi, nos analyses de contenu, à la fois horizontale et verticale, des entretiens réalisés, ne dégagent pas d'autres dimensions que celles proposées, au départ, par une lecture transverse et pluri-théorique de la littérature antérieure. Notre grille de lecture est au final la suivante :

Figure 3 : La grille de lecture de la gouvernance intercommunale



Conclusion : des résultats exploratoires à prolonger et des pratiques à améliorer

Dans la conclusion de notre étude, nous revenons, tout d'abord, sur les apports managériaux de cette recherche, et, ensuite, sur ses limites et prolongements.

Sur le plan managérial, ce travail de recherche intéresse aussi au premier titre des EPCI et ses institutions représentatives, comme l'Assemblée des Communautés de France par exemple. En effet, une meilleure connaissance et compréhension des pratiques de la gouvernance locale des EPCI peut permettre, pour les responsables intercommunaux et au-delà, tous les acteurs impliqués dans la gouvernance intercommunale, de mieux juger de la pertinence et de la cohérence de leurs propres modes de fonctionnement. Aussi, le classement des EPCI dans les différents modèles de gouvernance, à savoir, les modèles proactif-ouvert, proactif-fermé, passif–ouvert et passif–fermé, dont les caractéristiques sont clairement décrites, permet à chaque EPCI de situer sa propre gouvernance. Dès lors, chaque EPCI peut mettre en place différentes démarches et pratiques, organisationnelles et managériales, pour tendre vers le modèle souhaité.

Nos résultats, cohérents avec les études antérieures plus partielles et moins spécifiques aux contexte intercommunal, mettent ainsi en évidence les perspectives d'évolution qui s'ouvrent aux EPCI afin de mobiliser des modes de gouvernance adaptés à leur nouveau contexte, que cela soit sur les dimensions stratégiques, structurelles, décisionnelles, informationnelles et relationnelles. Ces mutations apparaissent d'autant plus importantes, à l'heure actuelle, que les EPCI semblent constituer, dans les dernières évolutions légales et règlementaires, une forme organisationnelle à privilégier, notamment pour répondre à l'émiettement communal et à la nécessité de mutualisation de moyens, humains et financiers, devenant plus contraints.

D'ailleurs, certains EPCI innovants semblent avoir déjà appréhendés ces évolutions en engageant, de manière intermédiaire ou plus aboutie, ces changements permettant de tendre vers un modèle plus actif et ouvert de la gouvernance intercommunale, sous-tendu, nous semble-t-il, par une grande partie des revendications démocratiques du mouvement des « Gilets jaunes » qui marque le contexte français depuis novembre 2018.

Néanmoins, les résultats de cette étude qualitative présentent quelques limites, principalement d'ordre méthodologique. La limite principale est liée à la validité externe de notre étude qualitative. Dans notre cas, nous avons en effet utilisé cette méthode pour avoir une connaissance plus fine des dimensions structurant et caractérisant la gouvernance locale, objectif original au regard de la littérature antérieure. Cette connaissance approfondie de la gouvernance de nos quatre études de cas ne nous autorise pourtant pas à qualifier les pratiques de l'ensemble des EPCI. En effet, en raison de son caractère qualitatif et contextualisé, les conclusions de cette étude ne peuvent être généralisées. Aussi, la méthode de collecte de données notamment l'entretien semi-directif et celle de traitement des données, en l'occurrence l'analyse de contenu thématique, ne permettent pas d'éviter une certaine subjectivité de la part du répondant et du chercheur. Les conclusions de cette étude exploratoire appellent donc à la fois une analyse confirmatoire et un approfondissement, au-delà de cette première exploration des caractéristiques de la gouvernance locale dans une logique multidimensionnelle. Ainsi, l'un des principaux objectifs des recherches futures est de de compléter cette première étude exploratoire et qualitative par une étude quantitative.

Ensuite, dans une visée plus explicative, le but est de s'intéresser aux liens qui peuvent exister entre les pratiques actuelles de gouvernance des EPCI et leurs déterminants. Autrement dit, nous envisageons de poursuivre notre recherche sur ce sujet en étudiant les facteurs endogènes et exogènes qui influenceraient l'adoption de certaines pratiques de gouvernance, et qui conduiraient les EPCI à se classer dans tel ou tel modèle de gouvernance. Les premières lectures

de la littérature sur ce point nous permettent déjà d'isoler quelques potentiels déterminants. Carassus et *al*. (2014) distinguent par exemple plusieurs catégories génériques de facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale, dans une perspective englobante, dans les organisations publiques locales : des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle (taille, compétition politique, dépendance financière, richesse fiscale), ou bien des facteurs internes individuels, liés en particulier au *leadership* (par l'implication des responsables politiques et administratifs).

Le troisième prolongement que nous envisageons, toujours dans une visée explicative, est d'étudier le lien qui peut exister entre les modèles de la gouvernance locale et leur performance politique et organisationnelle. En d''autres termes, nous chercherons à savoir si les pratiques de la gouvernance locale ont une influence sur les réalisations et impacts des politiques engagées. Enfin, dans une perspective plus opérationnelle, nous envisageons aussi de proposer un code de « bonne gouvernance » aux organisations publiques locales. En effet, si ce type de production existe déjà largement dans le contexte de la *corporate governance*, elle n'est pas encore déployée dans le secteur public local alors que les enjeux et évolutions réglementaires actuels le demanderaient.

Au total, plusieurs prolongements semblent nécessaires à la fois sur le plan scientifique, pour améliorer nos connaissances sur le sujet de la gouvernance locale, mais aussi sur le plan opérationnel et managériale pour améliorer les pratiques locales, en réponse à un contexte public locale contraint et évolutif, sur des dimensions stratégiques, relationnelles, informationnelles, décisionnelles, ou encore structurelles.

Bibliographie

Amabile S., Gadille M. et Meissonier R. (2000), « Information, Organisation, décision : étude empirique sur les apports des NTIC dans des PME "Internautes », *Système d'Information et Managemen*t, n°1, Vol. 5, 2000, p. 41-59

Bardin L. (2007), « L'analyse de contenu », PUF, (Première édition 1977).

Bartoli A. (2009), « *Management dans les organisations Publiques* », 3e Edition, Dunod.

Beauregard C., Carassus D., Ebondo W. M. E. et Fouda O.M. (2006), « Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale », Projet de Communication-Ville Management 7.

Bertrand N., Moquay P. (2004), « La gouvernance locale, un retour à la proximité », In: *Économie rurale*. N°280, pp. 77-95.

Buchanan J. et Tullock G. (1965), "*Calculus of Consent* ", Ann Arbor University of Michigan Press.

Carassus D. (2009), « Performance et gouvernance publique locale : bilan et perspectives », 2ème rencontre du Management public, Université de Nice, 12 mars.

Carassus D., Favoreu C., Gardey D. et Maurel C. (2014), "Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises", *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 17, n° 1, mars, (HCERES:B ; CNRS:3)

Carles J. (2007), « Gouvernance des territoires et charte managériale », Territorial Éditions, Groupe Territorial, Collection «Essais», mars 2007.

Chandler A. D. (1989), « *Stratégies et structures de l'entreprise* ». Nouvelle édition. Paris : Édition d'Organisation, 1 vol. (543 p.).

Charreaux G. (1997a), « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, p.38-56.

Charreaux G. (2011), « Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale », Working Paper FARGO n°1110402.

Chatelain-Ponroy S., Mignot-Gerard S., Musselin C. et Sponem S. (2012), « La gouvernance des universités françaises : Pouvoir, évaluation et identité », Rapport, juillet.

Coase R. (1937), "*The Nature of The Firm*", Economica, 4, 386-405.

Delcayre A. (2009), « Communication des collectivités », 25 septembre, www.strategies.fr, 17 septembre.

Dépelteau F. (2010), « La démarche d'une recherche en sciences humaines : de la question de départ à la communication des résultats », De Boeck, Méthode en sciences Humaines.

Desanti R. et Cardon P. (2010), « Initiation à l'enquête sociologique », ASH Étudiant, Méthodologie.

Fadi N. (2010), « L'impact de l'information sur le processus de prise de décision dans un environnement complexe **»,** Working Paper, Faculté de Gestion et de Management de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth**.**

Favoreu C. (1997), « Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public », VIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), HEC Montréal.

Finet A., Depret M-H., Hamdouch A., Labie M., Missonier-Piera F. et Piot C. (2005), « *Gouvernement d'entreprise. Aspects managériaux, comptables et financiers »,* Bruxelles, De Boeck Supérieur « Management », 272 pages.

Gaudin J.P. (2004), « L'Action publique : Sociologie et politique », Dalloz et Presses de Sciences Po.

Giboin B. (2012), « *La Boîte à outils de la Stratégie* », Dunod, Paris, collection La boite à outils, février.

Giroux G., Deis D. R. (1991), « The public choice paradigm and accounting research », Texas University, Department of accounting, College station.

Gorry G. A., Scott-Morton M. S. (1971), "A Framework for Management Information Systems", *Sloan Management Review*, Fall 1971, pp.55-70.

Hill C. W. et Jones T. M. (1992), « Stakeholder Agency Theory », *Journal of Management Studies*, vol. 29 n° 2, pp. 131-154, march.

Houser M. (2009), « *L'intervention de l'État et la coopération entre communes* », L'Harmattan, Logiques Juridiques.

Huteau S. (2006), « *Le management public territorial : Éléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales* », Tome1, Éditions du Papyrus, Février.

Kerrouche E. (2012), « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 n° 141, p. 37-53.

Lamarzelle D. (2006), « la face cachée de la territoriale », *la Revue du Trésor*, 86ème année-n°1-janvier.

Lardon S. (2013), « Le jeu de territoire, un outil de coordination des acteurs locaux ». *Revue FaçSADe*. Résultats de recherches du département INRA-Sad, n°38, 4 p.

Le Galès P. (2006), « Gouvernement et gouvernance des territoires », in : *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars, Paris, La Documentation française.

Localeo, (2012)*, «* Enquête annuelle localeo sur les portails web des collectivités : une ville sur deux ne respecte pas les règles d'accessibilité obligatoires », mai, http://www.localeo.fr/

Marcou G. (2006), Présentation. La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, pp. 5-18.

Marsal C. (2010), « Contrôle de gestion et gouvernance cognitive : étude au sein d'une banque mutualiste », Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, Nice : France.

Miles M. B. et Huberman M. (2007), « *Analyse des données qualitatives »,* traduction de la 2ème édition américaine par Martine HLADY RISPAL, Révision Scientifique de Jean-Jacques BONNIOL, Méthodes en Sciences de Humaines, De Boeck. 1ère édition 2003.

Minot D. (2001), « Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire », Bergerie Nationale, Travail collectif, juin, 177 pages.

Mintzberg H. (1990), "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, Vol. 11.

Mucchielli A. (2009), « *Dictionnaire méthodes qualitatives en sciences humaines* », Sous la direction d'Alex MUCCHIELLI, Armand Colin, 3ème édition.

Mussche G. (1974), « Les relations entre stratégies et structures dans l'entreprise ». *In*: *Revue économique*, Volume 25, n°1, 1974. pp. 30-48.

Musselin C., Barrier J., Boubal C. et Soubiron A. (2011), « Liberté, responsabilité...et centralisation des universités », Rapport de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESEN), Décembre.

Panico R. et Poulle R. (2005), « Le projet comme outil de gouvernement », Études de communication [En ligne], 28 |, consulté le 21 septembre 2012.

Paquin M. (1994), « La planification stratégique dans le secteur public », *In* : *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, 1994.

Perez R. (2003), « La gouvernance de l'entreprise », Paris : Ed. La Découverte.

Pinson G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 199-233.

Pinson G. (2010), « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, La nouvelle critique urbaine, Juillet.

Popper K. (1935), « *Logique de la découverte scientifique* », Paris : Payot, DL 1989, cop. 1973. Payot impr. 2007.

Porter M.E. (1985), "*Competitive Adventage*", Free Presse, New York.

Rey-Valette H. et al. (2014), « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, économie, société* 2014/1 (Vol. 16), p. 65-89

Roche S. (2000), « Les enjeux sociaux de Systèmes d'Information Géographique, Les cas de la France et du Québec », Paris, *L'Harmattan*, coll. géographie.

Salih M. (2003), « Gouvernance, Information et Domaine public », Troisième réunion du Comité de l'information pour le développement (CODI-III), 10-17 mai, Addis-Abeba (Ethiopie).

Simeray J.P. (1966), « *La structure de l'entreprise : principes et définitions, types de structures et organigrammes* », Entreprise Moderne d'Édition, Paris, ,211 pages.

Turc E. et Guenoun M. (2009), « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales », *Gestion et Management Public*, vol.7, Avril.

Wacheux F. (1996), « Méthodes qualitatives et recherche en gestion, » Ed. Economica.

Williamson, O.E. (1985), "*The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational contracting*", The Free Press, a Division of Macmillan, Inc., New York, traduit en français (1994) Les institutions de l'économie, InterEdition, Paris.

Williamson E.O. (1996), "*The Mechanisms of Governance*", Oxford University Press, 18 janvier. - 448 pages