

Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle pro-actif et ouvert ou un modèle passif et fermé ?

Kemo Balde, David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin

► To cite this version:

Kemo Balde, David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin. Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle pro-actif et ouvert ou un modèle passif et fermé ?. Colloque du GRALE, de l'ADCF et de l'IRENEE, "Les regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité", May 2013, Nancy, France. hal-02432111

HAL Id: hal-02432111

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02432111>

Submitted on 18 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.

CARACTÉRISATION DES PRATIQUES DE GOUVERNANCE AU SEIN DES EPCI : UN MODÈLE PRO-ACTIF ET OUVERT OU UN MODÈLE PASSIF ET FERMÉ ?

Introduction

Depuis la fin des années 1970, le secteur public dans son ensemble a vécu une période de transition et des transformations dans la plupart des pays (KHELIF, 2008). C'est dans ce cadre que s'inscrit l'évolution contextuelle des collectivités locales, qui a été largement marquée, à l'échelle internationale, par différents mouvements de décentralisation. Cette dernière, qui a eu pour conséquence le transfert des compétences des gouvernements nationaux aux 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, les deux réformes en faveur de la décentralisation, les lois DEFFERRE (1982) et RAFFARIN (2003), ainsi que les deux réformes en faveur de l'intercommunalité, les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 (loi CHEVENEMENT), ont engendré de profondes mutations dans le secteur public local. Tous ces événements apparaissent avoir une conséquence commune, celle d'appeler à une évolution des modes de gouvernance à l'échelon territorial, devant notamment permettre une rationalisation et une dynamisation de l'action publique locale.

Faute d'avoir pu, ou voulu, mener à bien un mouvement de fusion des communes afin de constituer un premier niveau d'administration décentralisée de taille suffisante à l'instar de nos voisins anglais ou allemands, et face à la complexification croissante de la gestion publique locale, tant en milieu urbain que rural, les pouvoirs publics nationaux et l'État ont ainsi favorisé le développement de l'intercommunalité. Ainsi, il semble que le mot d'ordre est, alors, de promouvoir la mutualisation des moyens et le regroupement des forces, pour permettre la réduction des coûts de fonctionnement et d'investissement, mais aussi pour favoriser l'efficacité et l'amélioration de la qualité de service pour les usagers. Sous cet angle, ce niveau de gouvernance peut ainsi apparaître comme le pivot des politiques contractuelles territorialisées, comme le stipule l'Assemblée des communautés de France (désormais AdCF) dans le livre blanc de l'intercommunalité (2007). Compte tenu de cette situation, il apparaît que les Établissements publics de coopération intercommunale (désormais EPCI) constituent un terrain de recherche privilégié.

Au cœur de ce contexte et de ces finalités, cette étude se propose de caractériser les modes de gouvernance actuels des EPCI, avant, dans une prochaine étude d'en proposer des évolutions. Pour cela, nous nous proposons de répondre aux deux questions suivantes : *Quelles sont les caractéristiques de la gouvernance actuelle des EPCI ? Des modèles différents peuvent-ils être mis en évidence dans le contexte français ?*

Pour répondre à ces deux questions, nous nous appuyons sur une grille d'analyse spécifique. Dans ce sens, nous montrons, tout d'abord, combien la notion de gouvernance est polysémique et pluridisciplinaire. En effet, la « gouvernance » est l'un des mots clefs du débat scientifique actuel (LAURIN, 2006 et HEINELT, 2006). Par souci de clarté, il est d'usage, avant de présenter les différentes acceptions du concept de gouvernance, de montrer la différence entre le vocable « gouvernement » et celui de « gouvernance ». Comme LE GALES (1993), nous considérons que la notion de gouvernement est trop liée à l'État. En effet, elle est trop souvent associée à celle de pouvoir hiérarchique, de rapports de commandement verticaux et descendants (GAUDIN, 2002 et CARLES, 2007). Parlant de l'opposition entre gouvernement et gouvernance, BERTRAND et MOQUAY (2004) soulignent que « contrairement aux institutions formelles, la gouvernance se construit, mais ne se décrète pas ». La notion de gouvernance apparaît ainsi comme alternative à la notion de gouvernement car elle « ne préjuge pas du lieu et du caractère de la véritable autorité de décision » (MARCOU, 2006). LE GALES (1995) va dans le même sens en indiquant que la notion de gouvernance est plus pertinente pour résumer les pratiques actuelles de « gouvernement des collectivités locales » et plus particulièrement celles des EPCI qui constituent notre terrain d'étude. La gouvernance revêt ainsi diverses acceptions, chacune reflétant le parti pris de l'observateur. Les définitions données au concept de gouvernance

sont aussi diverses que ses domaines ou ses secteurs d'application. À ce titre, HERMET (2004), postule que « la gouvernance continue de se définir davantage au regard de ses sites, de ses modes ou de ses circonstances d'emploi que de contenus clairement affectés ». Dans le domaine public, notamment local, nous retiendrons 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. 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 ». Cette définition met d'abord l'accent sur le concept de coordination et ensuite sur l'idée que la gouvernance doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes.

Pour construire notre grille d'analyse de la gouvernance intercommunale, nous nous appuyons aussi sur une littérature large. Après une analyse des écrits sur la gouvernance organisationnelle et plus particulièrement ceux de la gouvernance publique, nous identifions ainsi, en vue de la caractériser, plusieurs grands champs ou dimensions de la gouvernance que nous avons regroupés au nombre de cinq, en l'occurrence les dimensions stratégique, structurelle, décisionnelle, relationnelle et informationnelle. Dans ce cadre, nous considérons que la gouvernance est tout d'abord caractérisée par une dimension stratégique qui concerne les orientations générales de la collectivité 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 et l'opérationnalisation des axes politiques et stratégiques (CHARREAUX, 1998 ; FAVOREU, 1999 ; PINSON, 2004 et MINOT, 2001). Ensuite, la gouvernance est caractérisée par une dimension structurelle qui 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 (GRAHAM et al., 2003 ; GUESNIER, 2007 ; CARLES, 2007 et PAQUIN 1994). Puis, la gouvernance est qualifiée par sa dimension décisionnelle en se focalisant sur le processus par lequel les décisions sont prises et la manière dont les parties prenantes interviennent dans ce processus. Cette dimension concerne aussi les modalités de prise de décision et des outils d'aide à la prise de décision mis au service des personnels administratifs et des élus (CHARREAUX, 2010 ; GAUDIN, 2004 ; LE GALES, 1995 ; CARASSUS, 2006 ; MARCOU, 2006 et PINSON, 2010). Aussi, la gouvernance est caractérisée par sa dimension relationnelle en prenant en compte l'ensemble des processus de coopérations et de coordinations au sein de l'organisation entre les groupes sociaux ou institutionnels, et cela à travers les dispositifs d'actions verticaux (ou relations hiérarchiques) et les modes de coordination horizontale (ou relations non hiérarchiques) (LE GALES, 2006 ; LOUDIYI, 2008 ; ENJOLRAS, 2010 ; REY VALETTE et al., 2010 et PEREZ, 2003). Enfin, la gouvernance est qualifiée par sa dimension informationnelle qui s'intéresse aux mécanismes et outils permettant d'accroître la transparence de la prise de décision politique et de l'action publique en général, tant en interne qu'en externe (SALIH, 2003 ; GUESNIER, 2010 ; MARSAL, 2010 et BALANTZIAN, 2010). Au total, ces cinq axes d'analyse définissent de façon complémentaire la gouvernance multidimensionnelle et globale des EPCI.

Notre étude s'appuie sur les réponses à un questionnaire mis en ligne à partir du début du mois de décembre 2011 jusqu'à la fin du mois d'avril 2012. Au total, près de 1 500 EPCI (que cela soit des communautés de communes, d'agglomération ou urbaines) ont ainsi été contactées afin de participer à cette enquête. L'objet de ce questionnaire, dans un premier temps, était de recueillir des informations précises sur les pratiques de gouvernance des EPCI. Dans un second temps, dans une visée plus compréhensive, ce questionnaire nous a également permis de caractériser un modèle multidimensionnel de gouvernance des EPCI qui s'articule autour de nos cinq dimensions. Sur les EPCI contactées, 122 ont répondu à ce questionnaire, soit près de 10%. Concernant les types d'EPCI, l'analyse typologique a montré que 98 communautés de commune (CC) et 23 communautés d'agglomération (CA) ont répondu (un EPCI est non identifié ; aucune communauté urbaine n'a participé au questionnaire). Concernant maintenant le rôle et la fonction des répondants, 16 élus (dont 14 sont présidents et 2 sont vice-présidents), soit près de 13 % des répondants, et 106 agents administratifs, soit près de 87 % des répondants, ont participé.

Dans un contexte où l'intercommunalité est avancée comme la solution à l'émiettement communal français, la problématique de cette étude est ainsi focalisée sur la caractérisation des pratiques de gouvernance actuelles de ce niveau de collectivité. La méthodologie, déductive, exploratoire et empirique nous permet non seulement de décrire, mais aussi de mieux comprendre les pratiques actuelles des EPCI en la matière. À ces fins, et en respectant notre grille d'analyse, nous abordons les éléments caractéristiques des dimensions, stratégique (I), structurelle (II), décisionnelle (III), relationnelle (IV) et informationnelle (V) de la gouvernance des EPCI. À la lecture des analyses, il apparaît sur ces cinq points que les pratiques actuelles peuvent être caractérisées par :

- Une dimension stratégique modérée au regard des objectifs « naturels » de l'intercommunalité
- Une dimension structurelle caractérisée par une prépondérance des instances obligatoires de gouvernance
- Une dimension décisionnelle marquée par un pouvoir décisionnel confiné aux seules mains des instances obligatoires de gouvernance
- Une dimension relationnelle caractérisée par des relations globalement apaisées et constructives entre une multitude de parties prenantes
- Une dimension informationnelle caractérisée par la nécessité de mieux communiquer aussi bien en interne qu'en externe

I. Une gouvernance stratégique modérée au regard des objectifs et du fonctionnement « naturels » de l'intercommunalité

Cette première dimension concerne la logique stratégique de la gouvernance intercommunale. Elle est structurée autour de deux sous-variables. La première concerne le projet communautaire, mettant en relation la collectivité avec son environnement. La seconde aborde, elle, le projet organisationnel (ou de services) centré, lui, sur la collectivité elle-même et son lien avec le projet communautaire.

D'emblée, il semble utile de rappeler que l'un des arguments principaux en faveur de l'instauration de l'intercommunalité en France réside vraisemblablement dans la possibilité qu'offre ce niveau de gouvernance à réaliser de grands projets stratégiques. En effet, l'Etat par le biais de la loi du 12 juillet 1999 a entendu faire des EPCI à fiscalité propre des « *territoires de projet* ». Le projet de territoire peut concerner tous les domaines de la vie des territoires: social, économique, culturel, environnemental, sanitaire ou éducatif, et favorise une réflexion transversale des acteurs. Il existe pour cela plusieurs types d'instruments d'action publique locale parmi lesquels le « projet d'agglomération », la « charte urbaine », le « SCOT » (Schéma de Cohérence Territoriale), ou d'autres formes de partenariats, contrats et pactes. Pour MINOT (2001), un projet de territoire, « c'est une vision de l'avenir d'un territoire et de son développement, partagée par des partenaires multiples ». GARDEY (2011) va dans le même sens en postulant que « le projet de service doit décliner au niveau opérationnel, les objectifs stratégiques qui ont été assignés aux programmes de la segmentation stratégique ». Ainsi, dans cette affirmation, l'auteur met en évidence la nécessité de mettre en place des projets de service qui découlent du projet stratégique en guise de concrétisation des orientations stratégiques mentionnées dans le projet communautaire. Pour cette étude, nous mobilisons donc la dimension stratégique comme un élément de caractérisation de la gouvernance locale.

Au total, pour cette dimension, les résultats collectés révèlent tout d'abord, l'absence de projet communautaire dans un EPCI sur trois interrogés ainsi que l'absence de projets de services dans un EPCI sur deux.

Tableau 1*Existence de projet et de projet de service communautaire*

	Oui	Non	Total
Existe-t-il un projet intercommunal / de territoire ?	65,6%	34,4%	100,0%
Avez-vous défini des projets pour les différents services de l'EPCI sur la base du projet communautaire ?	53,3%	12,3%	65,6%

En effet, seulement 65,6% des répondants ont ainsi mis en place un projet intercommunal/de territoire. Parmi ces EPCI ayant mis en place un projet communautaire, 81,3% ont mis en place un projet de service en guise d'opérationnalisation des orientations stratégiques. Ce pourcentage, bien qu'important, montre aussi que presque 20% de ces derniers se limite seulement à la définition de projet communautaire sans le décliner en projets de service. Or, cette déclinaison des projets de service sur la base du projet communautaire s'avère primordiale pour la réussite et l'efficacité du projet communautaire. Au global des répondants, seulement un EPCI sur deux engage donc la mise en œuvre de projets de services.

Pour continuer dans cette voie d'analyse des pratiques de gouvernance intercommunale, un second élément de caractérisation est étudié, à savoir sa dimension structurelle.

II. Une gouvernance structurelle élémentaire et coopérative

La seconde dimension de la gouvernance que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne une logique maintenant structurelle. Le législateur cadre assez largement la gouvernance politique sur le plan structurel des organisations intercommunales. C'est en ce sens que GUESNIER (2007) stipule que la question du partage de l'exercice du pouvoir, comme résultante de l'enchevêtrement des pouvoirs et des puissances sur un même territoire, reste sans véritable réponse. Ainsi, il semble pertinent d'envisager des structures de gouvernance qui permettraient une meilleure répartition du pouvoir dans l'intercommunalité. Aussi, la définition et la mise en place d'un projet et d'un mode de fonctionnement communautaire devraient conduire en une adaptation de la structure intercommunale. Dans ce sens, MEZZIOUANE et al. (2003) indique qu'il est nécessaire de « procéder à la révision de l'organisation de la structure et de la faire évoluer vers l'organisation opérationnelle du projet ». Sur le plan interne, l'organisation des collectivités territoriales s'articule 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, dite « multidivisionnelle ». Ensuite, un modèle, plus récent, qui est lui qualifié de structure matricielle, conçue pour la gestion de projets complexes, à l'image de certains projets intercommunaux. À l'inverse de l'organisation multidivisionnelle, la structure matricielle favorise les productions transversales, sans remettre en cause la pertinence des choix verticaux lorsqu'ils correspondent à la meilleure option possible. Pour cette étude, nous retenons donc la dimension structurelle comme un élément de caractérisation de la gouvernance locale.

Au total, les réponses collectées sur ce point révèlent une prépondérance des structures réglementaires de gouvernance de l'intercommunalité. En effet, au-delà des commissions élus/administratifs, la plupart des EPCI se limite à ne mettre en place que le conseil communautaire et le bureau. Seulement 18,9%, soit moins d'une intercommunalité sur cinq, ont mis en place une structure de gouvernance telle que le conseil des maires en complément des instances réglementaires. Aussi, à la question, existe-il d'autres formes de commission permanente, seulement 13,1% des interrogés répondent positivement.

Tableau 2*Qualification du mode d'organisation privilégié*

Comment qualifiez-vous le mode d'organisation privilégié au sein de votre EPCI ?	Effectifs	Pourcentage
Bureaucratique/Cloisonnée	6	4,9%
Coopérative/Partenariale	78	63,9%
Déconcentrée/Décentralisée	7	5,7%
Déconcentrée/Décentralisée, Coopérative/Partenariale	31	25,4%
Total	122	100,0%

Sur le plan interne, pour 63,9% des intercommunalités ayant répondu à ce questionnaire, le mode d'organisation privilégié au sein de leur EPCI peut être qualifiée de coopérative/partenariale. Ce mode d'organisation se rapproche plutôt du modèle qualifié de matriciel dès lors qu'il permet une certaine transversalité et une coopération entre les services.

Au-delà de l'existence d'une stratégie via la mise en place d'un projet communautaire et de la dimension structurelle, la gouvernance des EPCI peut aussi se caractériser par une dimension décisionnelle.

III. Une gouvernance décisionnelle confinée et peu éclairée

Cette troisième dimension concerne la logique décisionnelle de la gouvernance intercommunale. Cette dimension est structurée autour de deux sous-variables. La première concerne le système d'allocation des moyens humains et financiers, mettant en évidence les principaux déterminants de ce dernier. La seconde aborde, elle, le processus de prise de décision dans les EPCI français. L'autonomie de gestion et la libre administration permettent aux responsables intercommunaux de décider de l'allocation des moyens humains et financiers. Pourtant, sans renoncer à la place centrale qu'occupent les décideurs politiques, la notion de gouvernance devrait amener à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel qui préside l'action locale (LE GALES, 1995) comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts (BERTRAND et MOQUAY, 2004). Concernant toujours cette même variable, nous nous sommes intéressés aux motivations et aux déterminants liées à l'allocation des moyens humains et financiers dans les organisations intercommunales. Dans la nouvelle gestion publique locale, le système d'allocation des moyens apparaît de plus en plus lié à la performance de l'organisation. Nous verrons ainsi, à l'analyse de nos résultats si, les EPCI françaises s'inscrivent dans cette nouvelle dynamique de gestion des moyens. Au-delà du système d'allocation des moyens, le processus de prise de décision représente l'un des autres éléments caractéristiques de la dimension décisionnelle. Afin de faire un constat de la situation actuelle au sein des EPCI sur ce point, nous nous intéressons tout particulièrement à la latitude / responsabilisation des élus sur les politiques publiques, à la participation des différentes parties prenantes, aux modalités de prise de décision et aux outils d'aide à la prise de décision.

Au total, il ressort des résultats tout d'abord, que le Conseil Communautaire représente l'acteur le plus influent de la détermination des allocations financières aux différents services et actions locales.

Tableau 3*Organes ou personnes décisionnaires de l'allocation de moyens financiers aux différents services*

Les allocations de moyens financiers aux différents services de l'EPCI sont déterminés par :	Effectifs	Pourcentage
Le Conseil des Maires	1	0,8%
Le Conseil Communautaire	46	37,7%
Le Bureau	36	29,5%
L'équipe municipale de la ville centre	0	0,0%
Le (La) Président(e)	19	15,6%
Le (La) Directeur (directrice) Général(e) des Services	17	13,9%
Autres	3	2,5%
Total	122	100,0%

Par contre, il apparaît que les acteurs individuels, à savoir le (la) président(e) et le (la) Directeur (directrice) général (e) des services, ou un autre organe resserré, le bureau en l'occurrence, sont mobilisés, plus souvent au global, dans plus de deux tiers des cas. Il ressort aussi de ces résultats que le pouvoir décisionnel en matière d'allocation des moyens apparaît relativement centralisé et peu ouvert. Ensuite, les résultats montrent un système d'allocation des moyens primaire car ne prenant pas en compte les critères de performance dans les arbitrages budgétaires. Puis, il ressort des résultats que les élus communautaires sont responsabilisés sur les politiques publiques et que le consensus constitue le mode privilégié de prise de décision dans les EPCI. Enfin, les analyses mettent en évidence un processus de prise de décision marqué par des outils d'aide à la prise de décision peu développés.

Pour continuer dans cette voie d'analyse des pratiques de gouvernance intercommunale, un second élément de caractérisation est étudié, à savoir sa dimension structurelle.

IV. Une gouvernance relationnelle apaisée, constructive, mais peu ouverte

Cette quatrième dimension concerne la logique relationnelle de la gouvernance intercommunale. Dans cette perspective, « la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs » (LE GALES, 2006) intervenant sur un territoire pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général. Dans le cadre des organisations intercommunales, ces relations peuvent concerner les élus entre eux, 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. Sous cet angle, la gouvernance apparaît comme un processus de coordination multi-niveaux et multi-polaires (GAUDIN, 1998 et REY VALETTE et al, 2010). Comme notre grille d'analyse l'a précédemment présenté, cette dimension est structurée autour de plusieurs sous-variables. Les premières concernent les relations internes de l'EPCI, à savoir les relations entre élus et les relations entre les élus et les services administratifs. Le deuxième groupe de sous-variables aborde, lui, les relations externes de l'EPCI, c'est-à-dire les relations entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres, les relations entre les usagers et les services de l'EPCI et les relations entre élus et citoyens.

Concernant cette dimension, les analyses mettent en évidence, en premier lieu, des relations consensuelles entre élus, avec une opposition écoutée.

Tableau 4*Nature des relations entre les membres du Conseil communautaire*

Les relations entre les membres du conseil communautaire sont-elles ?	Animées	Conflictuelles	Consensuelles	Constructives	Total
	15,6%	2,5%	44,3%	37,7%	100,0%

Ensuite, les résultats montrent une interconnexion importante entre, d'une part, les élus et les services administratifs communautaires, et d'autre part, les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Enfin, les résultats révèlent des relations étroites entre les usagers et les services de l'EPCI. Ces relations restent toutefois distantes entre les élus et les citoyens, marquées notamment par un faible degré de connaissance des compétences de l'EPCI par les citoyens. En effet, au regard des résultats, il apparaît que 83,6% des répondants à notre questionnaire considèrent que les citoyens ont un degré de connaissance faible des compétences de leur EPCI. Conséquence du « mille-feuilles » français, complexifiant la lisibilité des compétences attribuées à chaque niveau de collectivité, ce résultat permet de relativiser les conclusions de la question précédente. En outre, si plus de 70% des EPCI répondants déclarent maîtriser les besoins des usagers, la faible connaissance des compétences intercommunales par les citoyens ne permet sans doute pas à ces derniers d'exprimer l'ensemble de leurs attentes et priorités.

Tableau 5*Degré de connaissance des compétences de l'EPCI par les administrés*

Degré de connaissance des compétences de l'EPCI par les administrés	Inexistant	Faible	Fort	Très fort	Total
	4,1%	83,6%	12,3%	00%	100,0%

Pour finaliser notre analyse des pratiques de gouvernance intercommunale, un cinquième élément de caractérisation est étudié, à savoir sa dimension informationnelle.

V. Une gouvernance informationnelle ascendante et plutôt verticale en interne, atone et plutôt peu responsable en externe

La cinquième et dernière dimension de la gouvernance que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne la logique informationnelle. La disponibilité, l'accessibilité et la maîtrise de l'information est en effet au cœur de toute organisation. Pour faciliter sa circulation au sein des organisations publiques ou privées, nombre de ces dernières mettent en place un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnel, données et procédures) qui permet de collecter, regrouper, classer, traiter et diffuser de l'information sur un environnement donné. Cet ensemble est communément appelé système d'information (BALANTZIAN, 2010). Selon MICHON (1994, 2012), « la communication interne, c'est l'ensemble des principes et pratiques qui permettent les échanges de messages, d'idées et de valeurs entre les membres d'une même organisation ». L'information externe quant à elle, permet de rapprocher l'élue du citoyen, la démocratie participative de la démocratie électorale. Dans ce sens, l'implication des citoyens dans la vie locale est indissociable de la nécessité d'informer. Selon l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), « l'acte d'informer correspond au souci de donner au citoyen les clefs qui vont lui permettre de s'impliquer, de s'approprier la démarche engagée par l'EPCI ». Ainsi, grâce à cette cinquième et dernière dimension, nous pouvons caractériser la gouvernance informationnelle des EPCI par la nécessité de mieux communiquer aussi bien en interne qu'en externe, la qualité de l'information diffusée semblant insuffisante.

Tableau 6*Niveau d'utilisation de l'information interne et implication des parties prenantes externes*

	Oui	Non	Total
Les rapports traités par le Conseil Communautaire sont-ils résumés et explicités, avant le débat par le Président ou toute personne désigné par lui ?	87,70%	12,30%	100%
Les dossiers sont-ils consultables par les élus auprès des services administratifs compétents en temps et en heure ?	89,30%	10,70%	100%
Une autorisation par le Président ou le DGS est-elle nécessaire pour consulter les dossiers auprès des services ?	22,10%	77,90%	100%
Les orientations politiques sont-elles diffusées en interne ?	63,90%	36,10%	100%
Les conseils municipaux des communes membres sont-ils associés aux débats communautaires ?	26,20%	73,80%	100%
Les conseils de quartier sont-ils associés aux débats communautaires ?	4,90%	95,10%	100%

Tableau 7*Démocratie et les relations avec les usagers*

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord
Les moyens de communication dont dispose votre EPCI sont-ils suffisants pour informer la population	4,9%	37,7%	54,1%	3,3%
Selon vous, les informations budgétaires de l'EPCI sont facilement accessibles par l'ensemble des habitants	8,20%	49,20%	36,90%	5,70%
Selon vous, le site internet de la collectivité met en avant la vie de l'EPCI (décisions du Conseil Communautaire, actions du Bureau, avancé des projets...)	17,20%	60,70%	13,10%	9,00%

En effet, les analyses mettent en évidence tout d'abord, une communication interne fluide, mais plutôt ascendante et verticale, ce qui pourrait être un obstacle au bon fonctionnement transversal évoqué dans la dimension structurelle. En outre, c'est plutôt la communication descendante et horizontale qui semble connaître des limites dans les EPCI puisque les orientations politiques de l'intercommunalité ne sont pas toujours diffusées, quand elles existent, dans plus d'un EPCI sur trois. Il apparaît dès lors difficile, pour les acteurs opérationnels, non seulement de connaître le sens et les priorités des politiques intercommunales mises en œuvre, mais aussi de rendre compte de la performance des actions engagées. Ensuite, les résultats révèlent une communication externe insuffisante, fermée et pas assez focalisée sur l'évaluation des politiques publiques. De plus, les moyens de communication restent relativement classiques. Parmi ceux-ci, un triptyque se détache : 84,4% des répondants mettent ainsi en place un site internet communautaire pour informer leurs habitants des projets communautaires ; ensuite, la presse institutionnelle 79,5% et le compte-rendu des conseils 76,2% représentent, respectivement, les second et troisième moyens de communication les plus utilisés. Ces canaux de diffusion, bien que diversifiés, sont toutefois jugés insuffisants par presque deux tiers des répondants à notre étude. Aussi, les résultats ont révélé une information sur la vie de l'EPCI encore peu accessible aux habitants et les parties prenantes externes sont exclues du débat communautaire. En effet, il apparaît que les conseils municipaux des communes membres et les conseils de quartiers ne sont globalement pas associés aux débats communautaires. Par ailleurs, seuls 26,2% des répondants considèrent que les conseils municipaux de leurs communes membres sont associés aux débats communautaires. Ce taux baisse considérablement, à hauteur de 4,9%, pour les conseils de quartiers.

Conclusion : un modèle passif et fermé dominant pour la gouvernance intercommunale

Cette première étude avait pour finalité, tout d'abord, de caractériser et, ensuite, de modéliser les pratiques actuelles de gouvernance des EPCI français. Sur le premier point, nos analyses mettent en évidence, premièrement, une dimension stratégique à dynamiser au regard des objectifs et du fonctionnement originels de l'intercommunalité. Deuxièmement, nos analyses caractérisent la gouvernance structurelle des EPCI d'élémentaire et de coopérative, en montrant, notamment, la prépondérance des instances réglementaires de gouvernance. Troisièmement, la gouvernance décisionnelle des EPCI est déterminée comme confinée et peu éclairée, les résultats révélant, en particulier, un pouvoir décisionnel majoritairement exercé par un nombre faible d'acteurs. Quatrièmement, nos analyses définissent la gouvernance relationnelle des EPCI d'apaisée, de constructive, mais de peu ouverte, en mettant en évidence notamment des relations distantes entre les élus et les citoyens. Enfin, cinquièmement, nos résultats permettent de définir la gouvernance informationnelle des EPCI par une communication non seulement ascendante et plutôt verticale en interne, mais aussi atone et plutôt peu responsable en externe.

Sur la base de cette caractérisation de la gouvernance des EPCI, développée dans cette étude, il est alors possible, dans cette conclusion, de définir et d'analyser le modèle actuellement dominant en matière de gouvernance intercommunale. Pour cela, nous avons rassemblé les cinq dimensions de notre modèle de caractérisation, en le simplifiant, autour de deux axes, afin de classer les EPCI répondants au regard de nos cinq dimensions de la gouvernance. Nous avons qualifié le premier axe de « Pro-actif – Passif », en regroupant trois dimensions, à savoir celles stratégique, structurelle et relationnelle. Nous avons regroupé ces dimensions car leur proximité a été évoquée dans la littérature par plusieurs auteurs (CHANDLER, 1989 ; SIMERAY, 1966). Ce premier axe permet ainsi de distinguer les EPCI « Pro-actif », c'est à dire ceux qui innovent en matière stratégique, ceux qui vont au-delà du cadre réglementaire en matière structurelle et ceux qui favorisent les relationnelles horizontales, des EPCI « Passif », c'est à dire ceux qui ne possèdent ni projet communautaire, ni projet de services, ceux qui ne possèdent que des structures de décision élémentaires et ceux qui privilégient les relations verticales ou hiérarchiques. Les deux autres dimensions de notre modèle d'analyse, soit celles décisionnelle et informationnelle, sont regroupées selon un second axe qualifié d'« Ouvert - Fermé », pour distinguer les EPCI, en fonction de la nature de leur processus de prise de décision, et de la qualité de leur communication interne et externe. Nous avons regroupé ces deux dimensions décisionnelle et informationnelle car, ici aussi, leur proximité est évoquée dans la littérature par plusieurs auteurs (MUSSCHE, 1974; PORTER, 1985). Ainsi, nous avons pu positionner tous les EPCI répondants sur notre grille simplifiée à deux axes, avec quatre modèles possibles. Dans ce cadre, il existe en effet un modèle qualifié de « Pro-actif et Ouvert », où les EPCI sont évalués comme actif en matière stratégique, structurelle et relationnelle, mais également comme ouvert en matière décisionnelle et informationnelle. À l'opposé, il existe aussi un modèle qualifié de « Passif et fermé ». Les EPCI y sont caractérisées par l'absence de projet communautaire, par la présence de structures réglementaires, par des relations hiérarchiques et verticales, par un processus décisionnel resserré et par des informations internes et externes de faible qualité. Entre ces deux modèles « polaires », nous trouvons deux modèles intermédiaires mixant les avantages et limites des deux modèles antérieurs.

Au regard de ces quatre modèles possibles, appliqués aux réponses des EPCI ayant participé à cette étude, les résultats de la classification obtenue mettent en évidence tout d'abord, la prédominance d'un modèle « Passif et Fermé » de la gouvernance intercommunale avec 36,07% des répondants. Ce résultat transparaissait déjà lors de notre analyse descriptive de nos 5 dimensions de la gouvernance intercommunale. En effet, concernant l'axe « pro-Actif – Passif », l'analyse des réponses mettait déjà en évidence des projets communautaires non déployés dans tous les EPCI, des structures de gouvernance principalement réglementaires et des relations distantes avec les parties prenantes externes. Sur l'axe « Ouvert – Fermé », les analyses mettaient aussi en évidence un processus de prise de décision peu éclairé et confiné entre les mains des dirigeants politiques, une communication interne souvent filtrée et une communication externe insuffisante pour informer les populations. Il est à noter que ce modèle « Passif et Fermé » rassemble le plus grand nombre d'EPCI répondant. Ensuite, les analyses de nos résultats montrent que 27,87% des EPCI ayant répondu à notre étude sont caractérisés

par le modèle qualifié d'« Actif et Ouvert ». Contrairement au modèle « Passif et fermé, » ce modèle représente, selon la littérature consolidée dans cette étude, celui qui est le plus innovant et celui vers lequel les EPCI devraient tendre dans l'avenir. Pourtant, comme nos résultats l'indiquent, moins d'une intercommunalité sur trois est caractérisée par ce modèle, mettant en évidence les perspectives d'évolution à engager par les EPCI français en matière de gouvernance. Enfin, il ressort aussi de nos résultats qu'un autre tiers des EPCI répondants, soit 24,59% ajoutés à 11,48% sont caractérisés par un modèle intermédiaire, « Pro-actif et fermé » ou « Passif et Ouvert ». Ces EPCI sont caractérisés par des axes divergents, pouvant être analysés comme une étape entre les deux modèles polaires, de « Passif et fermé » à « Pro-actif et ouvert ».

Ces résultats sont cohérents avec les études antérieures sur le champ public. En effet, même si ces dernières ne possèdent pas tous les caractères englobant et spécifiques de notre étude, des analyses évoquent déjà en particulier la passivité des organisations publiques en matière stratégique (PANICO et POULLE (2005), structurelle (PAQUIN, 1994) et relationnelle (LAMARZELLE, 2006 ; CHATELAIN-PONROY, 2012. 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).

Ces résultats, cohérents avec les études antérieures plus partielles et moins spécifiques aux contextes intercommunaux, laissent ainsi transparaître 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 réglementaires, 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. Pour conclure de manière positive, au delà de la position actuelle de la majorité des EPCI sur un modèle passif et fermé de leur gouvernance, il faut remarquer que 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. La voie semble ainsi ouverte et les pistes d'évolutions nombreuses...

Bibliographie

- G. BALANTZIAN, « Le projet de cogouvernance peut-il répondre à la crise ? », *Extrait de L.T. Lettre de la Gouvernance*, www.plandegouvernance.com, 29 juin 2010
- N. BERTRAND et P. MOQUAY, « La gouvernance locale, un retour à la proximité, La gouvernance locale, un retour à la proximité », *In: Économie rurale*. N°280, 2004.
- S. BOITTIN, « La gouvernance en pratiques », *Synthèse des observations de KLC sur le management des systèmes d'information, KLC*, mai 2008.
- D. CARASSUS, « Application du cadre théorique et conceptuel de la gouvernance aux villes : conditions et degré d'existence », *Colloque du GRET*, Rabat, Avril 2006.
- D. CARASSUS, « Performance et gouvernance publique locale : bilan et perspectives », *2ème rencontre du Management public*, Université de Nice, 12 mars 2009.
- J. CARLES, « Gouvernance des territoires et charte managériale », *Territorial Éditions*, Groupe Territorial, Collection «Essais», mars 2007.
- A. D. CHANDLER, « Stratégies et structures de l'entreprise », Nouvelle édition. Paris : *Éd. d'Organisation*, 1989. 1 vol. 543 p.
- G. CHARREAUX, « La gouvernance des PME », *in Actes du colloque ISEOR*, Le métier de dirigeant et son rôle d'agent de changement, *Economica*, 21 et 22 Octobre 1997.
- G. CHARREAUX, « La gouvernance hospitalière : quelques réflexions à partir de la gouvernance d'entreprise », *Cahier du FARGO*, n° 1100705 Juillet 2010.
- S. CHATELAIN-PONROY S., S. MIGNOT-GERARD, C. MUSSEIN et S. SPONEM, « La gouvernance des universités françaises : Pouvoir, évaluation et identité », *Rapport*, juillet 2012.
- G. D'AMBOISE, « Les perspectives de recherche » *In Le projet de recherche en administration : un guide général à sa préparation*, *Presse de l'Université Laval*, 1996.
- A. DELCAYRE, « Communication des collectivités », *www.strategies.fr*, 17 septembre 2009.
- B. ENJOLRAS, « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », *Géographie, économie, société*, 1 Vol. 12, 2010.
- C. FAVOREU, « Fonctions et portée des démarches stratégiques urbaines », *W.P.*, n°538, Janvier 1999.
- D. GARDEY, « Les interactions entre pratiques de contrôle et apprentissages organisationnels dans le contexte en changement du secteur public local français : une analyse renouvelée axée sur l'amélioration de la performance », *Thèse de doctorat en sciences de gestion, CREG/IAE/UPPA*, 7/2011.
- J.P. GAUDIN, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue Internationale des sciences sociales*, 1998, 155p.
- J.P. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *Presses de Sciences Po*, Paris, 138 p., 2002.
- J.P. GAUDIN, « La nouvelle gouvernance des rapports entre Etat et collectivités territoriales », *in Annuaire des collectivités locales*, GRALE, CNRS Editions, 2004.
- B. GUESNIER, « Gouvernance territoriale », *W.P. CRIEF, IERF*, 2007.
- B. GUESNIER, « La tempête Xynthia révèle un besoin impératif de gouvernance territoriale », *2èmes Rencontres du territoire Grenoble, 7&8 décembre, Les territoires, acteurs du changement ? Quelle place pour les sciences de l'action dans l'ère territoriale*, 2010.
- J. GRAHAM et T. PLUMPTRE, « Principes de bonne gouvernance au 21e siècle » *Précis de politique*, No.15 – août 2003.
- H. HEINELT, « Le débat sur la gouvernance locale en Allemagne ». *In: Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, 2006.

- G. HERMET, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 1 Vol. 54, 2004.
- R. JOUMARD, « Le concept de gouvernance », *INRETS*, Rapport n° LTE 0910, Novembre 2009.
- M. KHELIF, « Approche de la gouvernance et performance : le cas des organisations du secteur public », vol 26, n°6, *Actes de congrès annuel de la section stratégie de l'association des sciences administratives du Canada Toronto (CASA)*, 2005.
- D. LAMARZELLE, « La face cachée de la territoriale », *La Revue du Trésor*, 86^{ème} année-n°1- 1/2006.
- C. LAURIN, « La gouvernance dans tous ses états », *Gestion*, 2006/4 Vol. 31, p. 124-130
- P. LE GALES, « Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique ». Paris: *L'Harmattan*, 1993.
- P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». In: *Revue française de science politique*, 45^e année, n°1. 1995.
- P. LE GALES, « Gouvernement et gouvernance des territoires, in Problèmes politiques et sociaux, n° 922, Paris, *La Documentation française*, mars 2006.
- LOCALEO, « Enquête annuelle localeo sur les portails web des collectivités : une ville sur deux ne respecte pas les règles d'accessibilité obligatoires », *www.localéo.fr/*, mai 2012.
- S. LOUDIYI, « Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont, Dispositifs et outils de gouvernance territoriale », *Norois*, N° 209, 4/2008.
- G. MARCOU, « Présentation. La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? » In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, 2006.
- C. MARSAL, « Contrôle de gestion et gouvernance cognitive : étude au sein d'une banque mutualiste », *Crises et nouvelles problématiques de la Valeur*, Nice : France, 2010.
- A. MEZZIOUANE et AL, « Conduite et évaluation d'un projet de territoire », *La Lettre du cadre territorial*, 11/2003.
- C. MICHON, « Management et communication interne : les six dimensions qu'il faut considérer », *Communication et organisation* [En ligne], 5 | 1994, mis en ligne le 26 mars 2012.
- D. MINOT, « Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire », *Bergerie Nationale*, Travail collectif, 5/2001, 177 pages.
- G. MUSSCHE, , « Les relations entre stratégies et structures dans l'entreprise ». In: *Revue économique*. Vol. 25, n°1, 1974. p. 30-48.
- C. MUSSELIN, J. BARRIER, C. BOUBAL et A. SOUBIRON, « Liberté, responsabilité...et centralisation des universités », *Rapport de l'ESEN*, 12/2011.
- R. PANICO et R. POULLE, « Le projet comme outil de gouvernement », *Études de communication*, 2005.
- M. PAQUIN, « La planification stratégique dans le secteur public, Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat », *Presses de l'Université du Québec*, 1994.
- R. PEREZ, « La gouvernance de l'entreprise », Paris : *Ed. La Découverte*, 2003.
- G. PINSON, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », IN : P. LASCOURMES et P. LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, *Presses de Sciences-Po*, 2004, p. 199-233.
- G. PINSON, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, La nouvelle critique urbaine, 2010.
- M.E PORTER, « Competitive Advantage », *Free Presse*, New York, 1985.
- H. REY-VALETTE et AL, « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs », *ISDA*, Montpellier : France, 2010.

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

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

UNADEL, « La Mobilisation » - Les cahiers de l'expérimentation N°2 / UNADEL, 8/2003.

Kémo Baldé - *Doctorant en sciences de gestion, UPPA/CREG – kemo.balde@univ-pau.fr*

David Carassus - *Maitre de conférences en sciences de gestion, HDR, UPPA/CREG*

david.carassus@univ-pau.fr

Damien Gardey - *Docteur en Sciences de Gestion, Professeur en management, ESC Pau – damien.gardey@esc-pau.fr*

Pierre Marin - *Doctorant en sciences de gestion, UPPA/CREG – pierre.marin@univ-pau.fr*