# MANAGEMENT PUBLIC

Le sens de management, c’est la conduite d’une organisation, mais aussi simplement pour certains la conduite des hommes et des femmes qui y participe, sens limité à la GRH, façon de fonctionner avec son équipe. Cette version est étroite et insuffisante. On parle aussi seulement de l’équipe de direction. Suivant les cas, on retrouvera l’une ou l’autre de ces définitions. Manager, c’est à la fois piloter, construire l’organisation. Le spectre est large : conception, construction, mise en œuvre, pilotage de la politique générale de l’organisation. La mise en œuvre induit aussi les personnes qui sont en charge des hommes et des femmes.

Existe-t-il plusieurs managements ? Les modes de management sont pluriels, dépendant des situations, des objectifs, plutôt que de la nature des organisations concernées. On peut considérer que les techniques pourraient être communes aux différents modes. On est plutôt sur divers styles, qui vont dépendrent de conceptions différentes du sens ou de la finalité de l’organisation. Le management public a deux conceptions : améliorer l’intérêt général, ou réduire les dysfonctions du marché. On ne peut donc pas déterminer des déterminismes managérial. Il y a aussi une différence de niveau, entre management opérationnel, et un management de pilotage.

Les modes de management sont corrélés aux caractéristiques sociologiques, les représentations sociétales dominantes. Il y a un bon ou un mauvais management au moment de l’évolution de la société. Ce qui complique le travail du manager, c’est que chacune des étapes ne disparaît pas quand une nouvelle étape apparaît.

Dans les entreprises, avant la guerre, la caractéristique du mode de management est l’inscription dans un objectif de production de biens et de services, pour satisfaire une demande de masse. Le meilleur mode de réponse est à la production de masse, dont l’OST est le meilleur mode de management. La représentation collective accepte de rentrer dans les contraintes de la production de masse présentées comme telle : on leur demande de ne pas penser, ce qui est inconcevable aujourd’hui. L’asservissement est contraint par la nécessité de satisfaire la demande matérielle. Le portrait du manager est donc celui de l’ingénieur : celui qui va créer un dispositif qui va permettre de répondre à la demande de masse. Ce mode a beaucoup changé aujourd’hui. Cette mise en place de l’OST va générer une réponse assez rapide à la demande de masse.

A partir de là, la masse va se fragmenter. Dans les années 60 : consumérisme exacerbé, mais volonté de se différencier, et en même temps concurrence. Le nouveau mode de management n’exclue pas le précédent : il y a alors en plus la mission de proposer des produits adaptés aux attentes des différentes catégories de la population, d’où l’apparition du marketing. Le marketing vient de cet éclatement de la masse : le nouveau manager est à la fois ingénieur et marketeur, mais toujours dans une dimension consumériste.

L’étape suivante, dans le milieu des années 60, avec un certain nombre de contestations, en particulier celle de la société de consommation. Les jeunes ne sont plus en phase avec cette société, qui ne reconnaît l’individu que par la consommation. On demande au manager de reconnaître l’individu : apparaît non pas la GRH, mais la gestion des relations humaines. Il faut prendre en compte les relations entre les acteurs de la production : l’individu doit exister dans l’organisation. C’est ce qu’on appelle la représentation collective. On propose même la cogestion.

On a ensuite une crise de la croissance, la fin des « *trente glorieuses* » : répartition des gains de productivité entre le capital et le travail. La consommation génère la demande et donc la production. On a une vision que la croissance ne va pas s’arrêter : l’Etat va pouvoir suppléer toutes les carences, il devient un « *Etat providence* », car nous sommes dans un processus de croissance considéré comme naturel. On arrive alors à la crise lors des chocs pétroliers, qui ne sont qu’un des éléments explicatifs : nous n’avons plus de gains de productivité. Ni le patronat, ni les syndicats n’admettent qu’on a une forte réduction des gains de productivité. Il n’y a plus de création de richesse, donc plus de répartition. On crée donc une richesse par l’inflation : la masse monétaire est supérieure à la création de richesse physique. L’indépendance des colonies entraîne aussi une hausse des prix des matières premières. Ces trois éléments sont constitutifs de la crise. Le portrait du manager est celui qui va être capable de maintenir l’équilibre de l’entreprise en dehors des coûts de production croissants. Le gestionnaire d’entreprise devient le modèle du manager. On sort d’une période de certitude : la croissance n’est plus un phénomène naturel, on a une incertitude de l’avenir. La gestion est apparu dans ce contexte : le manager doit être un gestionnaire. La gestion n’est que le résultat de la peur de l’incertitude. Celui qui ne gère pas est considéré comme un irresponsable. Cette image du manager gestionnaire est encore dominant.

Dans le contexte actuel de mondialisation financière, la répartition de création de valeur est essentiellement reversée en faveur du capital. En 1980, la part des dividendes représente 25% de la répartition, 50% en 1990, 80% aujourd’hui. La représentation collective est qu’il faut rémunérer le capital pour qu’il ne parte pas. On demande donc au manager de créer de la valeur pour rémunérer le capital pour qu’il puisse le conserver voire l’attirer. On en arrive donc à réduire les coûts, y compris par des licenciements, même lorsque l’entreprise fait des profits, afin d’offrir au capital un niveau de rémunération élevée. Le niveau d’asservissement n’est-il pas aussi important que celui issu de l’OST?

Quel sera le management de demain ? Tout dépendra de la finalité que l’on donne à l’entreprise. La corrélation entre le mode de management et les caractéristiques sociologiques est donc démontrée. Si nous voulons être dans un processus de management public, il faut se nourrir de ce qui a été. On ne peut pas être un expert dans tous les domaines, et le manager va être celui qui va être capable de discerner les compétences, et de les assembler. Le manager doit aller chercher les compétences à l’extérieur, et les mettre en accord avec les compétences intérieures.

# La justification de l’action publique

Le marché est porteur d’un certain nombre de carences, et il appartient à l’action publique de les corriger. Selon Smith, le marché est efficient dès lors qu’il marche à partir de l’égoïsme de l’individu. La richesse des nations dépend de l’optimisation de l’égoïsme de ses membres. Ce raisonnement est porteur d’une dynamique, créant parallèlement des effets négatifs, d’où le fait que cette recherche de maximisation puisse aussi générer des choses qui doivent être corrigées au nom de l’intérêt général. Il ne s’agit pas ici de dire que l’on n’admet pas la pertinence du marché : il peut générer des dysfonctionnements, et l’Etat doit intervenir pour les corriger. D’où la pertinence de l’action publique. Si nous ne sommes plus en économie de marché, l’action publique n’est plus une imperfection. Smith pose comme hypothèse que la morale va corriger les imperfections de ce marché. Il préconise un processus d’autorégulation, on ne doit donc pas priver les individus de liberté.

A l’inverse, Rousseau pose le contrat social comme le fait de refuser une partie de sa liberté individuelle pour gagner en liberté collective. Ce contrat est possible si tout le monde y adhère. C’est le mécanisme du consentement volontaire à l’impôt. C’est l’Etat qui est souverain. Rousseau propose qu’aucune loi que le peuple n’a pas ratifiée ne soit pas une loi. Le contrat social fonctionne de cette façon : de façon volontaire, chaque membre accepte un prélèvement qui va nourrir les ressources de l’organisation publique, et grâce à ces ressources, l’organisation va pouvoir mettre en œuvre un mécanisme de redistribution. Ce schéma repose sur le concept d’équité et sur celui d’égalité. Ce qui est équitable, c’est que chacun contribue en fonction de sa capacité contributive. En revanche, la redistribution se fait sous la forme d’accès au service ou de redistribution pure. La logique est que la redistribution se fait sur le principe d’égalité, égalité devant le service public. Or aujourd’hui nous avons accepté l’inéquité de notre système fiscal. Le principe fondateur du contrat social n’est pas appliqué aujourd’hui, du fait d’un rejet du principe de contribution volontaire.

On en arrive donc à la question du choix de société, avec une interrogation sur la régulation. Le choix consiste à savoir quel est le niveau de régulation. Autre question, que faut-il réguler ? Tous les champs de la société doivent-ils être régulés (rémunération des dirigeants d’entreprise par exemple) ? Et qui doit réguler ? La question est celle du champ de l’action publique. Comment réguler ? Lorsque nous étions dans le cas d’un Etat providence, on avait un seul régulateur, sur un territoire centralisé, les décisions étant donc appliquées à tous. Lorsque les échanges dépassent la géographie du territoire, la décision du régulateur a un impact. La pertinence du régulateur unique sur un territoire limité se sature au fur et à mesure que le périmètre du territoire évolue. La création d’un marché commun induit une régulation qui ne peut plus être unique. L’organisation ne peut plus réguler toute seule, elle est obligé de rentrer dans un mode de régulation collectif.

# Les dysfonctionnements du marché

## L’inadéquation entre le demande et l’offre sociétale

Le marché ne s’adresse qu’à la demande solvable. Il va donc évincer tous ceux qui ne sont pas solvables. Un certain nombre de prérequis doivent être satisfaits. C’est le besoin sociétal qui doit être satisfait. L’accès à l’information constitue-t-il un besoin sociétal ? Le périmètre du besoin sociétal n’est pas facile à définir. Il faut que l’organisation publique soit dans un processus de réponse à ces demandes. Si l’accès à Internet permet de se socialiser, le service public doit réduire cette « *fracture numérique* ». Ceux qui doivent définir ce périmètre de l’intervention publique, ce sont les élus. Mais comment : par autorité ou par consentement ? On le définit par autorité. Quel est donc le rôle de l’administration publique ? Il faut définir les besoins, en opposition aux envies, que l’Etat doit satisfaire.

## Les effets externes négatifs

L’égoïsme peut provoquer des effets négatifs : la mise en place d’un processus peut entraîner des effets négatifs sur le marché, par exemple la pollution. En recherchant la satisfaction maximale, un agent peut avoir des effets négatifs sur les autres. Il faut donc limiter ces effets. Selon les libéraux, les marchés corrigent ces effets négatifs : il fixe le niveau de l’externalité négative supportable (exemple des ruches du voisin).

## Les conséquences de l’asymétrie d’information

On est dans un marché où l’information n’est pas parfaitement symétrique, ce qui peut être pénalisant pour certains acteurs. Quand on impose la traçabilité, on réduit l’asymétrie d’information. Le marché de l’emploi induit une asymétrie, d’où la création de l’ANPE. La création du service public a cette origine : réduire cette asymétrie. C’est la vocation par exemple du code des marchés publics. En voulant préserver la symétrie de l’information, on en arrive à fausser la concurrence.

## Les effets de la théorie des rendements croissants

L’effet d’expérience génère un mécanisme : plus je produit, plus je fais baisser le coût unitaire de la production. La démarche de l’entreprise va donc être de produire le plus. Les conséquences sont que pour pouvoir réduire les coûts, on peut essayer de prendre des parts de marché, ou faire de la croissance externe, c’est-à-dire acheter une entreprise qui a des parts de marché. On va ainsi vers la constitution d’oligopoles. Pour acheter un concurrent, on baisse les prix, mais lorsqu’il n’y a plus de concurrence, on les augmente. Il faut donc légiférer, interdire, en particulier les positions dominantes. L’action publique vient réguler le marché (exemple : cas de Microsoft). Au niveau du management, on doit être vigilant au fait de ne pas confier de position dominante à un acteur.

## L'iniquité dans la répartition de la richesse

Le mécanisme de contrat social induit un principe d'égalité et un principe d'équité, afin de réduire ces iniquités. La carence du marché se ressent particulièrement sur le marché du travail. Mais pour pouvoir redistribuer, il faut pouvoir prélever. Si on plafonne les prélèvements, on plafonne aussi la redistribution.

Il faut voir si ce mécanisme n'est pas en cours de saturation, du fait du niveau du prélèvement, notamment par le « *vote par les pieds* » (exil fiscal). On a donc une démarche qui tendrait à plutôt taxer la consommation. La difficulté serait de trouver un niveau d'impôt qui ne serait pas dissuasif en terme de création d'activité, et qui permettrait une bonne redistribution.

On peut remarquer l'émergence d'un phénomène alternatif, qui repose sur la question de ce qui serait contesté par le contribuable, au-delà du niveau de prélèvement. Le contribuable consommateur attend que l'impôt soit redistribuer en fonction de ses besoins. A partir de là, un prélèvement minimal est nécessaire pour assurer l'Etat régalien, et pour le reste, ce n'est plus l'action publique qui va intervenir, mais un tiers secteur (ONG, fondations, associations, ...) qui va assurer les activités non couvertent par le champ régalien. Est-ce que dans une société fondée sur le contrat social, il est normal que l'Etat n'assume pas toutes les fonctions induites par le contrat? La régulation ne peut être le seul fait de l'action publique, elle est aussi le fait des opérateurs non-marchands.

L'Etat est donc dans le registre de corriger les imperfections du marché, mais aussi dans un regsitre d'impulsion des initiatives dans les activités qu'il n'assure pas. Mais il n'y a pas de périmètre défini de cette activité: il relève de la subjectivité, avec donc la nécessité du débat sur le périmètre de vision globale partagée du service public. L'hyper-norme du service public, noyau sur lequel on serait tous d'accord sur la nécessité de l'action de l'Etat. Or ce débat n'a pas eu lieu lors de la réflexion sur l'acte 2 de la décentralisation. Aujourd'hui on ne fait pas des prélèvement sur une base consensuelle et débattue.

## Les effets externes négatifs de l'action publique

Il faut regarder la perception qu'ont les citoyens de l'action publique, et en définir les effets négatifs. Il y a deux volets autour de cet carence de l'action publique. Le premier, c'est la question du champ d'intervention. Ces champs d'intervention ne sont pas toujours définis: la question de l'énergie ne devrait-elle pas être débattue autrement qu'au parlement. A Bruxelles a eu lieu un débat sur l'interdiction d'exploitation des services de transports par les organisations publiques. Ces débats paraissent essentiels. Jusqu'où doit-on mettre le périmètre de l'enseignement dans le champ d'action de l'Etat? Le problème de ce périmètre donne la critique de l'action publique. Au plan local, les élus considèrent qu'ils sont seuls capables de définir ce périmètre, d'où des critiques du fait d'un manque de débat. La question qui est aussi posée est celle déficit des besoins. Le traitement par l'action publique semble déficiente en terme de marketing. Par exemple il faut clarifier les termes utilisés, et surtout faire attention à ce que l'on peut générer comme frustration lorsqu'on utilise pas le bon terme: dire à un citoyen qu'il fait partie d'un processus participatif alors que ce n'est que de l'écoute est dangereux, car il se rendra compte qu'il ne participe pas vraiment. La participation est bien différente de l'écoute. Dans la loi du 6 février 1992, on veut créer de la participation, mais on ne crée que de l'écoute. Le premier grief qui est fait à l'action publique, c'est de ne pas être assez écouter, ne pas être suffisament dans une approche scientifique des sujets.

On voit donc qu'une compétence émerge pour remplir la mission de dirigeant de service public. Il faut une compétence en matière d'écoute des besoins. Il faut une capacité à diagnostiquer un territoire. Le manager public doit donc pouvoir connaître les aspirations de la population, et donc avoir des connaissances en marketing public.

Autre critique, l'inefficience de l'action publique. C'est en croisant l'axiomatique libéral et les droits de propriété que l'on définit l'efficience des acteurs. L'axiomatique libéral définit l'individu selon trois critères: libre, rationnel et informé. Mais la rationnalité c'est la maximisation de l'utilité personnelle par rapport à l'utilité collective. Pour optimiser ces trois qualités, il faut disposer du droit de propriété: usus, fructus et abusus. Par contre, l'agent public n'est pas propriétaire de l'organisation publique. Il faut donc transmettre de la propriété à l'agent pour qu'il maximise son action, d'où le mécanisme des stock-options. L'analyse théorique donne lieu aussi à la participation des salariés.

Dans ces conditions, sommes-nous irrémédiablement condamnés à l'inéfficience? Dans l'action publique, les stock-options sont la possibité de peser sur les choix publics. Il est absolument essentiel, puisqu'on ne dispose pas de la possibilité de démarches privées; la possibilité de donner de la motivation malgré tout, c'est de donner des responsabilité. Si on n'inverse pas le processus de hiérarchie fixe, on ne sera pas efficient.

Le modèle libéral s'érode face à une autre représentation de la rationnalité. Aujourd'hui, on ne peut pas se contenter de donner de l'argent. C'est le sens qui est aussi recherché aujourd'hui. Or dans une organisation publique, le sens fonde l'organisation. On a ici la possibilité de définir une nouvelle efficience.

On repproche aussi à l'action publique de constituer un frein à l'activité privée. L'action publique ferait peser un carcan sur les agents privés, en particulier en prélevant. L'action publique ne crée pas de valeur. On ne peut pas optimiser la performance publique.

# Le contexte de l'action publique territoriale

On a un déficit de fonctionnement de l'Etat. Le capital de la dette (73milliards d'euros), l'investissement (19 milliards d'euros), et le déficit de fonctionnement (23 milliards d'euros), sont financés par l'emprunt (115 milliards d'euros). L'Etat emprunte pour couvrir ses dépenses courantes. Malgré un niveau d'investissement très faible, la dette de l'Etat augmente. Pour réduire la dette, il n'est possible que de réduire les dépenses de l'Etat, et donc diminuer le traitement des fonctionnaires, ou réduire le nombre de fonctionnaires, car on ne peut pas augmenter les prélèvements. L'Etat n'est pas un gros investisseur, et fait donc investir les organismes privés.

Les collectivités territoriales sont financées par l'Etat par la prise en charge de 14 milliards d'euros de la fiscalité locale, 4 milliards de compensations fiscales, et 2 milliards encore, soit 30 milliards d'euros assumé par l'Etat. C'est donc ces 30 milliards qui sont responsables de 72% du déficit de l'Etat. La solution qui vient donc à l'esprit, c'est de ne plus financer les collectivités locales. Le déficit de l'Etat est donc la résultante d'une mauvaise gestion des collectivités territoriales. Considérer que la solution se trouve dans une sorte de gisement de productivité dans les collectivités territoriales n'est pas raisonnable.

Nous n'avons pas respecté les critères du traité de Maastricht. Le plus important est le montant de la dette par rapport au PIB: il ne doit pas dépasser les 60%. L'engagement de l'Etat est de revenir à ces 60%, mais à condition de réduire fortement le déficit public. Pour arriver à ça, il faut que la dépense publique diminue de l'équivalent, diminue de plus de 60% du PIB. Il faut dans le même temps réduire les prélèvements obligatoires de 44 à 43,5% (objectif politique).

Comment financer cela? Cette dette est-elle une vraie difficulté? La dette publique est financée par l'épargne des ménages. La question de l'état des finances publiques est celle de la capacité d'épargne des ménages. Or on a une baisse de la capacité de l'épargne des Français, ce qui signifie qu'une partie de notre patrimoine industriel peut devenir la propriété d'investisseurs étrangers. Aux Etats-Unis, le montant de la dette est bien plus élevée, mais on a confiance dans le dollar et la position dominante des américains au niveau mondial. Tout cela repose donc sur des considérations psychologiques, la confiance. On préfère donc miser sur l'épargne des Français, et l'idéal serait un emprunt non-remboursable, ce qui fut le cas avec les obligations générant une rente.

Or la création de valeur n'est-elle que matérielle? La création de l'IDH a permis d'évoluer sur la notion de développement humain. Mais nous ne savons pas mesurer cette création de valeur intangible dans un système comptable.

Au niveau des collectivités territoriales, les dépenses ont beaucoup plus augmenté que les recettes. La question posée est celle de l'optimisation de l'efficience. Il faut faire attention à l'encadrement des collectivités territoriales par l'Etat, avec des collectivités très différentes.

La vision dominante est que nous devons être dans une démarche gestionnaire très rigoureuse.

# Le contexte institutionnel

C'est celui d'un Etat unitaire et républicain, dans lequel nous avons une démarche de décentralisation. Nous sommes membres de la Communauté européenne, et la caractéristique de l'organisation des pays européens est celle d'un environnement d'autonomie régionale. Ces régions n'ont que 20 ans. Leur taille est minuscule. Peut-on continuer à fonctionner dans ce système de régionalisation? On pourrait créer des euro-régions. Mais se pose la question de l'autonomie. Or le pouvoir normatif n'existe qu'au niveau de l'Etat.

Nous sommes donc dans un processus de recherche: il faut préserver la souveraineté de l'Etat tout en donnant plus d'autonomie aux régions. Cela se traduit par deux choses: d'une part par la décentralisation, d'autre part par la coopération intercommunale, mais malgré tout, dans un système d'Etat central avec une forte fragmentation des collectivités. La première démarche à été de donner à chaque niveau des compétences, avec le principe d'indivisibilité des compétences, avec l'impossibilité pour chaque collectivité de faire ce qui n'est pas dans sa compétence. Mais le principe sacré reste celui d'une absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. On donne cependant à chaque collectivité une clause de compétences: les collectivités interviennent dans les affaires concernant leur collectivité. D'où la possiblité d'agir pour des compétences non attribuées mais relevant de leur collectivité.

Peut-être est-on en train d'observer un changement autour du principe de compétence. La loi Devedjian permet la création de fonds de concours: versement de fonds à la collectivité compétente par celle non compétente pour la réalisation d'une mission.

La coopération se réalise de deux façons: soit institutionnelle, structure prévue par la loi, mais aussi une coopération conventionnelle. Cette dernière résulte d'une hypothèse: le territoire pertinent n'existe pas, mais il existe des territoires pertinents en fonction de la politique à mettre en oeuvre. Le territoire pertinent pour faire du développement économique n'est pas le même que pour faire du développement éducatif. Il faut donc laisser à l'intérieur d'un territoire une place pour la mise en oeuvre des compétences de proximité. Si on laisse à des collectivités le soin de construire ensemble le contenu d'un projet sera beaucoup plus efficace que de les enfermer dans des structures institutionnelles, qui peuvent mener à de l'anti-coopération. Une structure de coopération, c'est un regroupement d'associés rivaux: nous défendons des projets communs, mais rivaux dans l'installation des équipements (la seule chose dont on a besoin, c'est ce dont on a besoin ensembles). La coopération institutionnelle et la coopération conventionnelle devraient donc être complémentaires. La Cour des comptes affirme que le système de communautés d'agglomération est ainsi excessivement coûteux.

## La mutation économique

La mondialisation est l'interconnexion des économies, le passage du principe de rareté au principe de mobilité. La mondialisation est encore d'essence financière. On constate qu'en un rien de temps, un gestionnaire peut se placer sur une valeur: le capital est volatile, le gestionnaire change de titre jusqu'à trouver la meilleure rémunération (15% minimum aujourd'hui). L'outil de production est nomade, ce qui pose le risque de la délocalisation. On ne peut pas traiter de la même façon le travail spécialisé, nomade, que l'on retient par la rémunération (pas uniquement financière); et le travail non spécialisé, sédentaire, avec une rémunération résiduelle.

Le travail spécialisé est attiré par la rémunération, par la dynamique locale, mais aussi par le cadre de vie. C'est la logique des pôles de compétitivité. Aujourd'hui, il semblerait que les gens ne produisent pas là où ils consomment, car la mobilité géographique est importante. Cela est rationnel au regard du problème de la qualité de vie.

Le management public consiste à construire les dispositifs d'attractivité de ces territoires. Le territoire est un acteur.

## La mutation des technologies

L'ère post-industrielle consiste en un changement de la nature de la production. Mais probablement la caractéristique de l'étape suivante, c'est que la connaissance soit plus importante que la production industrielle. On va vers une plus forte production virtuelle. Demain, on va avoir bientôt l'ère de l'innovateur-communicateur, et inscrire l'action publique dans son encouragement. On s'est rendu compte que le mode de fonctionnement des patrons de start-up était proche de celui des chasseurs-cueilleur. Il faut donc avoir une réflexion sur l'attractivité du territoire, et s'inscrire dans un mode de production de connaissance sur ces territoires.

## La mutation sociologique des organisations

C'est le travail des sociologues qui s'inscrivent dans l'école de la post-modernité (Edgar Morin): on a eu trois étape, la médiévalité, la modernité et la post-modernité à l'état naissant. Dans l'obscurantisme, l'individu est soumis à une vérité qui repose sur la religion, sans autre forme de vérité. Dans la modernité, l'individu va penser par lui-même, avec la théorie de la relativité d'Einstein, qui pose une forte incertitude (les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets). Dans la post-modernité, la vérité est chez l'autre, c'est-à-dire celui de ma communauté d'appartenance, avec un éclatement de la société qui va entraîner un retour au communautarisme. Il y a une incertitude qui va laisser des espaces que la communauté va combler.

Pour construire l'action globale, on doit prendre en compte un monde où les représentations sont plurielles.

Notre modèle de société repose sur les pricipes du contrat social, ce qui signifie que nous avons un partage commun: la nation, l'Etat, ... La société va conférer par le biais d'un contrat à ces représentants un pouvoir, tel que ses représentants vont avoir le pouvoir de faire fonctionner cette société. Ce pouvoir ne peut s'exercer que sur le domaine public. L'expert va permettre de prendre la bonne décision. La décision doit faire abstraction des sensibilités personnelles, elle est laïque. Elle doit aussi faire abstraction des identités, aliéner l'identité.

Or on va préfèrer respecter la règle de la communauté plutôt que celle de la société. Les communautés expriment une puissance qui va s'opposer au pouvoir. Il y a une myopie foncière du processus politique. Ne faut-il pas faire participer ces puissances au processus de décision? On remarque un processus de privatisation de l'espace public. On a des incursions de l'espace public dans l'espace privé. On a donc une porosité entre les deux espaces.

L'expert, face au doute du déterminisme scientifique: tout le monde est expert. On entend même parler de l'expertise du citoyen. Cela signifie qu'il faut être attentif et faire preuve de compréhension.

On a un retour à la revendication d'identité. Il y a une demande de partition qui repose sur les territoires. Il semble que nous ayons un morcellement de la société, qui génère des puissances qui vont s'opposer au pouvoir, et qu'on ne peut pas négliger. Ces communautés s'attachent à élargir leur espace, privatiser l'espace public, avec un rejet de l'expertise, dans l'objectif d'une reconquête de l'identité.

Il faut donc mettre en place une politique de terrain, mettre en place des partenariats entre la sphère publique et la sphère privée, passer du gouvernement à la gouvernance, du vertical à l'horizontal, l'ouverture vers les parties prenantes.

# Un monde plus difficile à décrypter

Avant d'agir, il faut observer le terrain sur lequel on doit agir. C'est le terrain de l'immédiateté, de la complexité.

## La théorie de la complexité

Elle a comme origine la contestation de la vérité, en particulier scientifique, qui permettait un certain confort. La complexité est égale à la discontinuité, ce qui nous permet de dire ce qui est exact dans la continuité. Or dans la discontinuité, les théories ne sont pas exactes. Les politiques économiques ont montré que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Nous sommes dans un processus discontinu. La preuve de ce phénomène est le principe de précaution, qui résulte de l'incertitude. On est plus dans un processus holistique qu'analytique: le taylorisme n'est plus performant dans un processus continu. C'est la théorie de l'effet papillon.

Le management, c'est « *penser global, agir local* ». Dans la plupart des cas, l'échec d'une politique publique se produit car on a pas une vision globale de cette politique. Le politique va montrer son action au niveau local, et va donc oublier la logique globale.

« *La pensée complexe est une méthode d'apprentissage dans l'errance et l'incertitude humaine* », Edgar Morin.

La société est en ordre lorsque l'ensemble de la société accepte les règles. Si une part significative de la société refuse les règles, alors c'est le désordre. On peut avoir des situations de désordre ponctuelles. Si on arrive à une situation dans laquelle l'éclatement de la société est telle qu'on a une préférence pour ces règles fragmentées, on risque d'avoir une situation de désordre. Ce qu'on peut imaginer, c'est une hypothèse dans laquelle la situation de désordre va jusqu'à la révolution. Si nous sommes dans un processus de saturation des règles, il nous appartient de créer un processus pour avoir des règles adaptées. La question est de savoir comment faire évoluer le modèle existant sans se retrouver dans une situation de chao. Comment prendre en compte les émergences de communautés, de puissances qui apparaissent. C'est l'évolution des pratiques managériales qui doit permettre cette évolution. Si ces problèmes ne sont pas entendus, on va avoir une revendication chaotique de ces groupes.

Il existe une demande forte de prise de parole. D'où les tentatives de processus de décision participatifs.

## Les conséquences: des territoires en mutation

Ce qui est tout à fait intéressant, c'est que la question de la décentralisation n'est pas une question franco-française. C'est une question aujourd'hui internationale. Les pays émergents, ou les pays pauvres, sont sur des logiques de décentralisation. Le territoire devient déterminant.

On a un processus de territorialisation des politiques publiques. Les territoires sont aussi en concurrence. On croit en l'idée de territoires pertinents.

## Un autre exercice du pouvoir

Nous devons rentrer dans une autre façon d'exercer le pouvoir, c'est-à-dire, s'il y a une crise du politique (promesse de l'emploi non-tenue), entrer dans une suspicion sur l'action publique. Cette question de l'emploi n'est pas une question commune aux autres pays.

Cette question s'étend au monde de l'entreprise: il faut revoir la gouvernance de l'entreprise, qui ne peut pas être réduite à la relation entre l'actionnaire et le dirigeant. Il faut élargir le champ de réflexion.

Dans le processus managerial, il semble que la décision procède d'un processus itératif: stratégique/tactique/opérationnelle. Il y a quelques années, le processus était différent. Aujourd'hui le changement fondamental des pratiques managériales, c'est d'accepter qu'une stratégie se construise de façon itérative, quelque chose que l'on ne va pas penser dans une tour d'ivoire. Les évolutions ont fait prendre en compte cette vision des choses, du taylorisme, est qu'on ne peut pas ne pas penser. C'est ce qu'on appelle « l'*erreur de détachement* »: « *personne ne peut prétendre connaître la forêt tant qu'il n'est pas descendu au pied de l'arbre* », ou du moins en ayant écouté celui qui y est descendu. Quelle est l'échelle pertinente de la mixité sociale? La mixité de palier n'est pas une solution pertinente si l'on écoute ceux qui ont géré des immeubles: l'opérationnel remonte vers le stratégique. Seuls ceux qui sont confrontés aux problèmes peuvent aider à prendre la décision. Ce qui caractérise le management aujourd'hui, c'est l'humilité: les choses sont complexes, il faut avoir l'humilité d'écouter ceux qui sont plus experts.

Le management des collectivités, c'est le management du territoire et le management de l'organisation.

Dans les collectivités territoriales, on a plusieurs périodes. Dans la période notabilaire, on a pas de problème car l'Etat fait tout. Jusqu'aux années 50, lorsque la collectivité avait besoin d'un emprunt pour faire un investissement, il fallait au préalable avoir une subvention de l'Etat. C'est une façon de piloter l'aménagement du territoire depuis Paris. Dans l'après-guerre, et la reconstruction, une répartition entre les collectivités territoriales et l'Etat. L'Etat prend en charge les infrastructures, et notamment tous les moyens de communication, qui va aussi accompagner le développement économique en aidant les industries. Les collectivités assurent les super-structures. Le plus significatif de cette période, c'est l'émergence de la ville, avec la nécessité d'équipements. C'est le batisseur qui va être reconnu, car il est en raisonnance avec les attentes de la population. C'est l'ingénieur qui est le patron de la collectivité: plus il construit plus on le paye. Aujourd'hui, il faut générer de l'attractivité, et générer des économies: le modèle de l'ingénieur s'est mué en modèle du gestionnaire. Nous sommes dans le registre de la gestion. Les collectivités ont été efficaces car elles ont réduit au minimum leurs dettes, il faut donc repartir dans l'investissement.

Le métier de manager territorial va être de fédérer toutes les compétences. On a deux types de patrons dans les collectivités: les experts, dans un domaine qu'ils connaissent, et les ensembliers, qui gèrent des problèmes plus transversaux. On peut passer de l'un à l'autre: dans certaines collectivités, des experts prennent le travail d'ensembliers, et des ensembliers se spécialisent dans des domaines.

« *Si nous ne changeons pas notre façon de penser, nous ne serons pas capables de résoudre les problèmes que nous créons avec nos modes actuels de pensée* », Albert Einstein.

## Le management stratégique

C'est la capacité que nous allons avoir à prendre en compte tous ces changements. La stratégie, c'est au IV° siècle avt JC, selon Sun Tzu, « *gagner la guerre sans combattre* », s'adapter à l'adversaire. C'est élaborer une politique publique en fonction de l'environnement dans lequel on est, et en fonction des moyens dont on dispose.

Une démarche stratégique commence par des valeurs, soit intuitives, soit rationnelles, mais dans tous les cas implicites. Ces valeurs sont essentielles: on part toujours d'une valeur, voire d'une utopie. La question est de savoir si ces valeurs sont partagées avec l'environnement: l'environnement est-il cohérent avec les valeurs? Il faut aller de l'utopie vers le souhaitable, et se poser la question du possible. L'intérêt de cette démarche c'est qu'elle est ouverte. On met ensuite la politique en route, et on doit ensuite s'intéroger sur ses résultats. C'est le management stratégique.

Il faut s'assurer que cette vision soit en raisonnance avec son environnement. Il faut s'assurer de la pertinence de la stratégie. Cette utopie, passé au crible de ce qu'en pense l'environnement, il faut se poser la question de sa possibilité (financement en particulier). Des outils existent sur lesquels on peut adosser sa réflexion stratégique. Une fois qu'on a arrêté la stratégie et le programme d'action, on peut la mettre en action.

En amont de toute démarche il y a les valeurs. Celui qui est en charge de l'action publique reçoit une commande politique qu'il faut d'abord décrypter. Il faut éviter d'imposer sans expliquer et consulter. D'où un suivi stratégique, une prise en charge opérationnelle, un contrôle et une évaluation.

On a un mouvement qui commence à émerger, l'école du management par les valeurs. L'objectif de la LOLF est d'établir une culture de la performance. Cela s'inscrit dans une combinaison qui donne envie aux acteurs de s'investir. Manager par les valeurs, c'est ne pas se contenter des critères exclusifs de performance économique. Comment mesurer la performance d'un corps de sapeurs pompiers? La pondération va dépendre des valeurs.

Comment travailler sur les valeurs? Comment identifier les valeurs d'une politique publique que l'on a à conduire? On a une démarche qui consiste à dire que l'on organise une politique publique comme une prestation au public. Mon référenciel va être la façon dont je vais écouter l'autre. On ne peut pas assumer un décallage trop important entre les valeurs de la collectivité, et celles sur lesquelles s'adossent la réflexion à l'intérieur de l'organisation. Le respect est une valeur qui s'applique dans toutes les circonstances: on écoute le client comme le collaborateur. Ce qui va être mis en oeuvre au sein de la collectivité doit être en raisonnance avec des valeurs.

Cet effet papillon renvoit à la nécessité de la co-construction. S'il n'y a pas de débat entre les parties sur les valeurs, alors il y a des risques d'échec. Si on essaie de dresser une typologie des valeurs, on peut considérer des valeurs morales, celles avec lesquelles ont ne transige pas; des valeurs professionnelles, car il existe une déontologie professionnelle; des valeurs de coopération, en laissant des espaces à ceux avec lesquels on coopère; des valeurs de performance; des valeurs de communication, de transparence.

Quand on va conduire une action, quelles sont les valeurs sur lesquelles je vais m'adosser pour conduire mon action? Je dois préciser que je vais respecter mes partenaires, dans une démarche coopérative, avec des échanges d'information, construire de la co-production, qui n'a rien à voir avec une simple relation de prestation. Au niveau des usagers, le respect est aussi important, avec une prise en compte des difficultés, une prise en compte des situations de crise. Dans le projet Andromède, on ne peut pas laisser les urbanistes se débrouiller tous seuls: il faut leur donner des axes, les politiques ont une responsabilité. D'où une journée entière de réflexion autour de trois grands axes: mixité professionnelle (pas « *airbusville* »), mixité sociale et générationelle, avec un registre de valeurs autour de l'ouverture, le cadre de vie (conseil en sureté urbaine), et un projet environnemental, avec la signature de la Charte ville-environnement. Dans la ville d'Allès, on a établi les valeurs qui régissent l'action des pouvoirs publics: l'égalité, l'équité et la justice, qui sont garantis par le respect de la personne humaine, respect des usagers comme des agents, sens du service public et de sa continuité.

Ces valeurs ont un poids car elles sont considérées comme opposables: la charte des valeurs est par exemple la condition à l'attribution du permis de construire; à Allès, il a été permis à chaque agent de saisir une commission qui contrôle le respect des valeurs énoncées.

L'environnement, c'est d'abord la concurrence connue: nous sommes en concurrence parce que les territoires sont en concurrence. Il y a aussi les entrants potentiels, les territoires qui pourraient s'avérer concurrents. Quand on est dans une démarche stratégique, il faut imaginer les futurs, élargir sa réflexion à ceux qui ne sont pas là et qui pourraient y être. Il existe aussi des produits de substitution: la réussite dépend la capacité des collectivités à mettre en synergie la recherche publique et la recherche privée. La suite dépendra de la capacité à diffuser la connaissance nouvelle. On crée de l'intelligence nouvelle, et on la diffuse avec un système de formation adapté. La mission de l'action publique, c'est la médiation pour que ces trois piliers fonctionnent et changent, enrichissent. Si les collectivités ne font pas cela, d'autres opérateurs vont le faire à leur place. Il existe des pouvoirs de négociation qui viennent des fournisseurs et des clients. On est dans cette combinatoire compliquée qui doit nous permettre d'apprécier, dans la mise en oeuvre d'une politique publique, la future concurrence. Il faut être en veille sur les technologies, la demande du public, ... Cette veille doit s'organiser. La veille, c'est avant tout un état d'esprit: tout ce que je peut capter pour influencer mon cadre de travail, et le diffuser. Il faut prendre en compte le fait qu'il existe une autre offre. Les musées sont ainsi sur de nouvelles approches.

La question est de savoir si l'action que l'on met en place est encore pertinente. Ainsi, les produits vache à lait vont permettre de financer les produits à lancer. En outre, il faut abandonner les produits poids morts. Pour être en alerte, il faut créer des associations d'usagers: on est de plus en plus interrogés sur la traçabilité de nos actions. Mais il faut faire attention à la négociation avec les usagers, car on risque de devoir répondre à des attentes communautarisées. Le marketing post-moderne consiste à prendre en compte, les priorités, les modes de fonctionnement des groupes homogènes. Cela a été développé dans la banque: on a des communautés qui ont des comportements bancaires similaires. Il faut identifier ces communautés pour ensuite pouvoir leur proposer ce qu'ils attendent.

Une fois analysé l'environnement, il faut analyser les moyens dont on dispose. Les moyens financiers, humains, techniques ou matériels, informationnels et communicationnels, conduisent à l'élaboration d'une stratégie. Ce qui est important dans cette démarche d'analyse, c'est de comprendre l'impact des décisions sur les grands équilibres: l'analyse financière, l'opportunité d'investissement (contrôle de gestion), le mode de financement approprié (l'analyse financière). Il existe un lien entre les exigences financières des décisions, et les moyens mis en oeuvre pour obtenir ces financements. Le GVT (glissement vieillesse technicité) suppose que plus on a d'anciennetté dans une entreprise plus on est efficient: c'est le coût de l'anciennetté dans une entreprise. Quand on a une population de collaborateurs relativement agés, on a une croissance des salaires qui est assez forte.

Ce qui paraît important aussi, c'est la prise en compte de l'analyse quantitative: y-a-t-il une bonne adéquation entre les besoins et les compétences? L'analyse prospective s'appelle GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences). La compétence, c'est la combinaison entre le savoir, le savoir-faire et le savoir-être: la connaissance, l'expérience et le comportement. C'est sur ces trois critères qu'il faut évaluer la compétence.

Au niveau des moyens techniques, il faut faire des tests de productivité pour savoir si les moyens sont adaptés. Se pose la question de l'externalisation des processus de production.

Concernant les moyens informationnels et communicationnels, le partage de l'information est une des plus grandes caractéristiques du changement au sein de l'organisation. Pour que cette information soit partagée, il faut qu'elle soit fluide. On doit donc organiser cette fluidité. On a des collaborateurs qui s'emploient à capter cette information. Or le flux d'information est important, d'où le problème de la pertinence de l'information.

Une organisation est un réseau, et à l'intérieur du réseau, l'information n'est importante que si elle est partagée. C'est la caractéristique majeure du passage à l'ère post-industrielle.

On va croiser tout cela pour créer la matrice stratégique: cette matrice part de l'hypothèse que ce qui se passe autour de l'organisation traduit soit des opportunités, soit des menaces. Les moyens mettent en évidences les forces et les faiblesses. La réflexion va consister à identifier ces forces et faiblesses, ces opportunités et menaces, et à les croiser pour fonder sa stratégie. La stratégie, c'est la capacité à transformer les menaces en opportunités (cf. tableau cours p 97).

Cette question dépend du segment sur lequel je me situe: je ne vais pas avoir les mêmes forces et faiblesses, les mêmes analyses sur tous les segments. La segmentation doit être assise sur les objectifs que je poursuis. Il n'y a pas de standard, mais des applications proches à chaque collectivité.

Grâce aux valeurs j'identifie un segment, et je peux ainsi analyser les modes d'action.

Une politique publique ne peut pas être envisagée sans prendre en compte les éléments d'environnement. Il faut aussi voir les allocations de ressources qui peuvent permettre de réaliser cette politique. Si on ne se concentre que sur la notion de chiffrage, on a tendance à oublier les véritables objectifs, bien qu'il soit important de définir sur quoi on arbitre, ce qui amène à faire du management: dégager les priorités face aux enjeux de développement du territoire.

La démarche doit ensuite consister à la manière dont on met en oeuvre les politiques publiques, par le suivit et la correction des actions. Nous sommes dans un environnement très mouvant, turbulent, il faut donc être en capacité de s'adapter, afin de prendre en compte les aléas. C'est à partir de l'analyse de l'environnement que l'on va construire les outils pour s'adapter. Dans l'administration publique, on a une culture de la fossilisation: lorsqu'une politique est mise en place, on ne se pose plus la question de son efficacité. Une politique n'est plus revisitée à partir du moment où elle est mise en place. Si on ne réfléchit pas à l'efficacité de la politique, on va relancer toujours le même programme d'action.

# Le management par les valeurs

Lorsqu'on a des oppportunités et des forces, on va être dans une démarche d'intégration. Face à une menace, on va choisir une stratégie d'externalisation. Face à une opportunité et une faiblesse, il faut que je me renforce, par un processus que je vais faire avec un partenaire. Si je suis face à une menace et une faiblesse, il vaut mieux que je ne fasse pas, et que je transfère l'action vers une autre collectivité. Dans ce cas on est dans le cadre d'une délégation de service public. Si je fais avec, je suis dans une logique de réseau, si je fais seul, il s'agit d'une régie. L'enjeu est de savoir quelle stratégie adopter.

## L'externalisation

Il est important de s'adosser à un certain nombre de fondamentaux. Le recours à l'exernalisation commence à apparaître comme une solution. Certains chercheurs, comme Coase ou Williamson, sont à l'origine de cette réflexion sur l'externalisation: quel est le meilleur moyen de régler une relation économique entre deux agents? C'est le marché, or il y a des hypothèses où l'on va chercher ailleurs que dans le marché: dans l'entreprise, qui établit le salariat, lien de subordination, et non de confrontation. La meilleure solution serait le marché, pourquoi donc y-a-t il des firmes? Parce que le fait d'avoir recours au marché génère un coût, le coût de transaction (Coase). Il est parfois moins cher d'avoir une relation salariale plutôt que d'avoir recours au marché.

Or on peut se demander si on a bien calculé le coût du salariat: l'organisation d'une entreprise génère des coûts d'agence du fait du comportement des colloborateurs. Il existe des « *passagers clandestins* ». On est donc contraint à mettre en place des mécanismes afin de limiter l'opportunisme et la mauvaise foi, qui coûtent cher à l'entreprise; le fonctionnement va générer un coût d'agence. Dans toute organisation hiérarchique, on a un principal et un agent: l'agent n'a de cesse de maximiser sa propre opportunité, ce qui va se traduire par la mise en place de systèmes de contrôle, c'est-à-dire la mise en place de chefs, ou par l'attribution de stock-options. Il s'agit de coûts d'agence, qui permettent de limiter l'opportunisme et la mauvaise foi. A un moment, il faut comparer les coûts sur le marché et les coûts d'agence, et si les coûts d'agence sont plus élevés, alors on doit externaliser.

## Principe de spécificité des actifs

Je peux tout externaliser sauf l'actif spécifique, le coeur de métier, qui fonde le coeur même de l'entreprise. Ce qui fait le coeur de métier, ce sont les compétences exceptionnelles du personnel. Le coeur de métier d'une clinique est de faire des opérations, mais la convalescence est externalisée auprès des grands groupes hôteliers.

Quel est le coeur de métier d'une collectivité sur le développement économique: optimiser la recherche, l'industrie et la formation. Le coeur de métier c'est la mise en synergie. Les collectivités aujourd'hui construisent des bâtiments: est-ce leur coeur de métier?

Autour de cette question, Williamson affirme que si l'activité est non-spécifique, il faut la faire faire au marché: dans un SDIS, il faut réparer les véhicules, activité que l'on externalise, mais l'entretient du matériel d'incendie est spécifique et doit se faire par le service lui même. Or il y a le moyennement spécifique: s'il n'est pas utilisé souvent, il vaut mieux le faire soi-même, mais s'il est souvent utilisé, il vaut mieux l'externaliser.

Au-delà des aspects théoriques, on externalise parce que ce sont les entreprises privées qui ont le plus investi dans la R/D: pour le système de distribution d'eau, elles ont mis au point un système de détection automatique des fuites. On a aussi l'argument d'éviter les lourdeurs du cadre administratif. D'où l'externalisation de nouveaux champs de l'action publique. L'externalisation permet de transférer la responsabilité de l'investissement, surtout dans le cadre d'un déficit public: l'investisseur va rembourser son investissement par le paiement de la collectivité. La dette est alors suportée par un agent privé: il ne s'agit que d'un habillage comptable, pour ne pas aggraver la dette. Ce type d'externalisation est en fait artificielle, afin de faire porter la dette par le privé pour rentrer dans les critères de Maastricht.

## Les limites de l'externalisation

La première des limites est de se tromper dans le périmètre du coeur de métier. La question se pose par exemple des les universités.

Il existe trois niveaux de stratégie: le niveau intentionnel, mais aussi des éléments d'environnement. Compte tenu de ces éléments, je passe à la stratégie délibérée: ce que j'ai à la fin n'est pas ce que j'avais imaginé, parce que la perception de celui qui va faire n'est pas forcément la perception de celui qui a demandé. Ce sont des stratégies émergentes: elles peuvent être de nature à modifier ce que j'ai imaginé, mais aussi dénaturer ce que j'ai souhaité. Si l'agent à qui je confie la stratégie n'a pas la même perception que la mienne, je prend des risques en externalisant (cas du stade de France).

Troisième limite: lorsque l'on choisit un délégataire, il faut s'assurer qu'il sera en capacité d'assurer la continuité d'un service: lorsque Vivendi a vendu la Générale des eaux, les collectivités ont changé d'interlocuteur. C'est un danger sur lequel il faut être vigilant.

Lorsqu'une collectivité décide de confier à une entreprise le soin de gérer un service public (DSP), le délégataire assure le risque. S'il n'y a pas un risque porté par le délégataire, nous ne sommes pas dans une situation de DSP (cf. cours p 111-112-113). Il assure le risque dès lors que l'usagé paye une part significative du coût du service. Exemple: l'eau potable, où c'est l'entreprise privée qui facture directement le service, avec le risque d'impayés ou de moindre consommation. Autre exemple: le transport, où les entreprises acquittent une taxe salariale, le VT (versement transport), le transport urbain n'étant financé qu'à 30% par les usagers ce qui est un risque (il s'agit donc d'une DSP).

Pour l'attribution des DSP, je vais utiliser le principe de l'intuitu personae: si une entreprise prend un risque en assurant un service public, je peux choisir celle qui correspond le mieux à mes attentes.

## Les contrats de DSP

Le mode le plus classique est celui de la concession: c'est le concessionnaire qui investit. Il construit et il exploite. Dans le cas du viaduc de Millau, l'Etat offre une concession du domaine public à l'entreprise. En fonction des dépenses et du trafic prévisionnel, on définit le temps qu'il faut pour amortir l'investissement du concessionnaire: dans le cas du viaduc, la concession est offerte pour 78 ans. Il y a bien une prise de risque face à l'évolution future du trafic. Même cas pour le tunnel sous la Manche, avec un contrat de concession long, car il doit permettre au concessionnaire d'assurer l'amortissement de l'ouvrage qu'il va construire. Au terme de la concession, l'investissement de l'opérateur privé regagne le domaine public. Le concessionnaire sais qu'il a cette obligation: il va constituer un fond de réserve pour maintenir l'équipement à niveau afin que l'équipement soit en état de marche lors de la fin de la concession, financé par une augmentation du prix.

Autre mode, l'affermage: c'est la collectivité qui investit, l'agent privé exploitant à ses risques et périls, avec une redevance pour l'usage des biens. C'est en quelques sortes une privatisation de la gestion des biens publics. Ce sont les opérateurs privés qui investisssent ensuite sur le bien public.

On a ensuite la régie intéressée: les opérateurs privés arrivent à un état où ils ne veulent plus investir. L'exploitation par un régisseur est le moyen pour une collectivité d'assurer un service public en permettant à l'entreprise de conserver ses capacités d'investissement pour les marchés extérieurs.

Il y a aussi l'occupation privative du domaine public: dans un marché les différents commerçants payent une redevance d'exploitation du service public.

L'externalisation d'un domaine public par une collectivité induit d'abord une expertise interne afin de définir un cahier des charges pour choisir l'opérateur. L'expertise a aussi pour rôle le contrôle de l'activité de l'opérateur. Une société d'économie mixte est une structure commerciale dont la majorité du capital est détenue par une collectivité, avec forcément un élu à sa tête. D'ou l'importance de cet enjeu au niveau des choix de gestion.

## La stratégie de réseau

Faire avec, faire ensemble, induit des particularités. Il y a une différence entre faire faire, et faire avec: pour être membre d'un réseau, il faut partager des valeurs, des visions communes. Le risque de l'externalisation, c'est de tomber sur des agents qui n'ont pas ces mêmes valeurs, ces mêmes objectifs. Une intercommunalité pourrait constituer un réseau de même que l'Europe, qui partage un certain nombre de convictions communes.

Le non au traité constitutionnel européen est le résultat de l'absence d'une « *convention de sens* »: le territoire c'est la mise en réseau des parties prenantes pour faire de ce territoire un acteur global. La seule chose qui peut fédérer est un projet global. On peut travailler en réseau parce que tous les membres du réseau sont d'accord pour partager une même vision. Par exemple, le développement d'un territoire, c'est trois piliers: une dynamique, un équilibre et une identité. Mais est-ce que toutes les communes d'une communauté de communes sont d'accord sur ces trois aspects? Les habitants d'un lotissement sont souvent opposés à la dynamique d'agrandissement de ce lotissement. Quand on signe une convention de sens, il y a un engagement: ça n'a pas de portée juridique, mais on s'engage à respecter celui qui s'engage avec nous, acter que l'on veut agir ensemble. C'est une formalisation morale. On est loin du cahier des charges de l'externalisation. Il est difficile d'imposer des valeurs dans le cadre d'une externalisation.

Second élément, le partage: il traite à la fois du partage et de la solidarité, car il est important que les membres du réseau soit en capacité d'aider les membres en difficulté. Le partage, c'est qui fait quoi. Or aujourd'hui on est pas très clair dans la répartition de qui fait quoi. La proposition qui est faite dans la convention de gouvernance, c'est qui va faire. Dans un réseau le principe qui est suggéré, c'est que le leadership est un leadership à géométrie variable. Quand on a dit qui fait quoi, ce qui n'est pas facile avec le « *syndrôme du drapeau* » des politiques, il faut les pousser à accepter de laisser les mieux placés agir. Le rôle de la collectivité territoriale, c'est de coordonner, de fédérer, faire des propositions: un groupe se constitue, et identifie les parties les plus à même de réaliser la mission. On est dans la transversalité: c'est la différence entre le gouvernement et la gouvernance. C'est pourquoi dans les actions publiques, il n'y a pas que de la gouvernance. Tout cela ne peut fonctionner qu'à condition que les parties prenantes se placent dans un processus de solidarité.

Dernier élément, la convention de transparence: on ne peut pas être dans un réseau si on n'admet pas le principe que dans le fonctionnement du réseau, l'information n'a de valeur que si elle est partagée par l'ensemble des membres du réseau; nous sommes face à un changement de la définition commune de l'information. Le statut de l'information aujourd'hui, c'est qu'elle est gratuite, parce qu'elle est éphémère: une information n'a de valeur que lorsqu'elle n'est pas connue. Cela fonde l'intelligence collective. Nous sommes une génération qui va devoir partager son expertise. Un cadre de direction est soit un ensemblier, soit un expert. Si on adopte la position de l'expert, la mission est de transférer cette expertise aux autres. Cela signifie que si vous choisissez l'espertise, vous vous engagez à toujours avoir un coup d'avance sur les autres. C'est la raison d'être des consultants.

Exemple d'un contrat local de sécurité, mise en place d'une politique de réduction de la délinquence dans un quartier sensible. Plusieurs postures sont possibles: prévention, répression, avec un réseau d'intervenants, mais qui n'ont pas les mêmes points de vue. La finalité est quand même la même, et on peut considérer un régistre de valeurs qu'on peut partager. Si on veut être efficace dans ce qui fait quoi, il faut que celui qui détient l'information la donne aux autres, bien que cela ne soit pas toujours possible.

C'est donc un concept qui n'est pas abouti, mais on va de plus en plus vers cela.

## La problématique organisationnelle

Dans les organisations, on a un directeur général des services, puis un certain nombre de directions. Dans ce schéma, le chef, pour éviter que chacun développe ses propres priorités, va attraper la « *réunionite* », pour faire que l'ensemble des directions s'engagent dans le projet. Le directeur général va aussi limiter les moyens, financiers et humains, transferant le pouvoir aux services logistiques; il pense que par la rétention d'informations il peut piloter, mais ça ne marche pas car c'est finalement le directeur financier qui va vraiment piloter. C'est tantant car c'est facile de piloter par les services logistiques.

Dans ce cas on voit apparaître d'autres approches, une organisation matricielle des projets. On va avoir un chef de projet et des regroupements de compétences. Pour pouvoir faire cela, il va falloir faire une reconcentration des compétences. Pour cela il faut être en position de gouvernance. Mais une organisation complexe est à la fois verticale et horizontale. C'est le management en mode projet: fédérer autour d'un projet les compétences nécessaires à la réalisation de ce projet. On a une cellule de pilotage car tout ne peut pas être en projet, il faut un organe légitime pour organiser la mise en place du projet, avec une cellule de soutient aux chefs de projets, et une cellule de veille, la cellule de pilotage.

Il semble véritablement essentiel de considérer les collectivités territoriales comme des réseaux, des réseaux de compétences. Si pour fonctionner en mode réseau, il faut trois convention, on va considérer qu'il nécessite une charte managériale. L'idée c'est de construire cette charte des valeurs: on prend les cadres et ont les fait réfléchir pour savoir ce que sont les valeurs communes. La charte managériale permet d'avancer sur toutes ces questions de coordination. La méthode projet a eu son temps, on aura après la méthode réseau, et il va falloir anticiper sur le nouveau mode de management.