

LA GESTION DES RISQUES DANS LES COMMUNES

Florence Busson-Villa¹

Résumé

Cet article analyse les raisons qui poussent à la gestion des risques dans les communes à savoir la complexification du jeu décisionnel et les niveaux de responsabilité associés à l'action publique. Nous étudions aussi comment gérer le risque dans les communes. Les apports du *New Public Management* et de la théorie du *stewardship* sont ainsi analysés.

Mots clés. - Gestion des risques, Gouvernance locale, Responsabilités publiques, New Public Management, Théorie du *stewardship*.

¹ Maître de Conférences, Université de Rennes 2 (CRREG & LESSOR), 6 avenue Gaston Berger, CS 24307, 35000 Rennes, Tel : 02-99-14-18-09, E-mail : Florence.Villa@uhb.fr

Les organisations communales, comme toutes organisations publiques, connaissent de profondes transformations nécessitant une évolution de la gestion publique. Plusieurs auteurs précisent les causes de ce changement. Lorrain et Stocker (1995) soulignent la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats publics-privés. Le Galès et Mawson (1994) mettent en évidence la profonde transformation du rôle de l'État avec une accentuation des relations contractuelles envers les communes. Borraz (1995) relève quant à lui, le rôle croissant des adjoints devant répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique... Enfin, Balme et Le Galès (1995) précisent les nouvelles exigences liées à l'ouverture européenne.

La gestion des risques se concentre sur l'identification, l'évaluation, le contrôle et la « maîtrise » des risques. La gestion des risques veut également dire qu'on tire profit des perspectives profitables et qu'on prend des risques sur la base d'une décision informée et d'une analyse des résultats. Dans une acception globale, la gestion des risques n'est pas destinée à contraindre le développement de l'organisation, à l'immobiliser ou à limiter les risques qu'elle prend. Au contraire, son but est de contribuer à maximiser la finalité de chaque organisation pour un profil de risque choisi, de faire en sorte que le choix de ce profil de risque soit aussi conscient et transparent que possible pour l'ensemble des partenaires.

Analyser pourquoi les maires s'inquiètent-ils des risques encourus par leur ville revient à analyser la complexification du jeu décisionnel ainsi que les niveaux de responsabilité associés à l'action publique.

La complexification du jeu décisionnel est un élément majeur expliquant l'enjeu que représente la gestion des risques. La capacité des élus à agir sur le territoire est devenue de plus en plus complexe, du fait, d'une part, de l'accroissement de leurs prérogatives suite à la décentralisation et, d'autre part, de l'imbrication des différents acteurs, des institutions. L'accroissement des pouvoirs et des compétences a concerné tous les domaines et s'est accompagné d'un accroissement des pouvoirs, des responsabilités. Hardy (1997) souligne que comme personne ne sait très bien de quoi il est responsable, des incertitudes existent sur la répartition des compétences et ce qui génère un risque important. Cette complexification s'exprime à travers la gouvernance qui, selon Le Galès (1998), se définit comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains. L'organisation doit mettre en place un système de gestion des risques capable de les mesurer, les contrôler et les réguler. Elle doit de plus placer les personnes, chargées du contrôle d'un ensemble complexe de risques influant sur les performances de l'organisation, face à leurs responsabilités (voire par exemple Berstein (1996), Casta (1999), ...). Guérin-Lavignotte et Kerrouche (2000) précisent que les implications liées à ces évolutions du contexte de l'action politique locale sont essentiellement perçues sur le mode de gestion du risque. Aujourd'hui la notion de responsabilité est associée à celle de risque que ce soit dans l'action administrative locale (Gilbert, 1995) ou dans l'action politique (Gilbert, 1990). Aussi, **le risque doit désormais être au fondement de l'action locale.**

Les mécanismes de régulation caractéristiques du système traditionnel d'administration municipale sont en déclin. Alors qu'historiquement, la conformité au droit est un critère

dominant de l'approche de l'action publique, le *New Public Management* (Crozier, 1997) analyse la transformation profonde de l'administration en invoquant une nouvelle forme d'administration (Osborne et Gaebler, 1993) voir même un changement de paradigme (Ingraham et Romzek, 1994). Ce paradigme de conduite des affaires publiques se fonde sur la conviction selon laquelle la démarche adoptée par le secteur privé peut résoudre les problèmes du secteur public. Block (1993), Dror (1996) et Armstrong (1997) reconnaissent que ce paradigme a été positif puisqu'un certain nombre de problèmes ont été résolus, néanmoins il n'est pas suffisamment robuste pour englober toute la gamme des activités du secteur public et la protection de l'intérêt général. De surcroît, la latitude managériale peut conduire les dirigeants à faire prévaloir leurs propres objectifs au détriment de ceux des autres acteurs, mais elle peut également être une condition nécessaire à la création de valeur pouvant satisfaire l'ensemble des partenaires car l'extension du pouvoir présente un caractère incitatif incontestable. Aussi, la théorie du *stewardship* peut être perçue comme une alternative aux modèles fondés sur les forces de marché représentés ici par le *New Public Management*.

Cet article analyse dans une première section les raisons qui incitent à la gestion des risques dans les communes, à savoir, la complexification du jeu décisionnel et les niveaux de responsabilité associés à l'action publique. Dans une deuxième section nous étudions comment gérer le risque dans les communes. Les apports du *New Public Management* et de la théorie du *stewardship* sont analysés.

1. Pourquoi gérer le risque dans les communes ?

Dans cette section, nous analysons pourquoi les maires s'inquiètent-ils des risques encourus par leur ville ? Nous pouvons mettre en avant deux éléments de réponse :

- la complexification du jeu décisionnel ;
- les niveaux de responsabilité associés à l'action publique.

1.1. La complexification du jeu décisionnel : l'introduction de la gouvernance dans les communes

Cette complexification du jeu décisionnel s'exprime à travers la gouvernance qui, selon Le Galès (1998), se définit comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains.

1.1.1. Les origines de la gouvernance

Pourquoi des individus poursuivraient des objectifs de nature si différente selon le secteur, public ou privé, dans lequel ils prennent des décisions ? L'objectif de maximisation de l'utilité généralement admis pour les dirigeants de la sphère privée s'applique également aux dirigeants de la sphère publique. L'homme est égoïste et rationnel, quel que soit son domaine d'intervention ; les actions collectives ne sont donc qu'une manière parmi d'autres de maximiser sa satisfaction (cf. l'école du Public Choice). Les comportements des dirigeants des organisations publiques répondent à une double logique de recherche de l'intérêt général et d'intérêts particuliers.

Les arguments de la fonction d'utilité des dirigeants sont de différents ordres. Les seuls

arguments pécuniaires et matériels sont beaucoup moins importants pour les dirigeants des organisations communales au cours de leur carrière, laquelle est fondamentalement incertaine, notamment quant à la durée de leur fonction. Les indemnités de fonction des maires varient selon le nombre d'habitants et la nature de la collectivité (chef lieu de canton, d'arrondissement). Des arguments non pécuniaires sont également sources d'utilité : la satisfaction de l'exercice du pouvoir, de la notoriété acquise...

Les intérêts particuliers s'inscrivent dans un environnement informationnel imparfait conduisant à des pertes d'efficacité.

La notion d'information imparfaite sous-tend l'existence d'asymétries d'information, c'est-à-dire que tous les agents ne disposent pas de stocks informationnels identiques. Ces asymétries d'information proviennent du fait que les agents ont des capacités limitées à s'informer. Nous pouvons mettre en évidence trois raisons à ces capacités limitées à s'informer : le coût d'acquisition de l'information, l'intérêt qu'ont certains agents à ce que d'autres agents ne soient pas ou peu informés, et enfin la complexité de l'environnement et la limitation des ressources intellectuelles de chacun conduisant à un savoir plus ou moins partiel.

L'existence d'asymétries informationnelles révèle la problématique de l'opportunisme². En effet, les agents vont tenter d'utiliser ces asymétries à leur profit. La capacité d'analyse des agents est limitée mais ils sont suffisamment rationnels pour adopter des stratégies visant à améliorer leur bien-être. Williamson (1985) souligne le caractère stratégique de la position centrale du dirigeant lui permettant notamment de manipuler l'information afin d'orienter la politique de l'organisation en fonction de ses propres objectifs. L'opportunisme génère l'aléa moral (ou risque moral). Les problèmes associés à l'aléa moral, introduits par Arrow (1963), émanent de la littérature sur les assurances lorsqu'il est reconnu que la couverture d'un risque peut changer le comportement de l'assuré et donc les probabilités associées dans le calcul actuariel. Ainsi, une assurance incendie pour une somme dépassant la valeur du bien peut inciter à la négligence, sinon à la pyromanie. L'individu peut alors provoquer le risque (risque moral)

Dans le cadre d'une organisation, il est possible de concevoir un contrat qui puisse inciter un individu à produire un niveau d'effort optimal et fournir ainsi la contrepartie attendue par le co-contractant.

Seulement, ceci n'est possible que s'il n'existe pas d'asymétrie d'information entre les personnes concernées. En effet, lorsqu'il est impossible d'observer l'action de l'individu, les facteurs expliquant le travail réalisé sont difficiles à identifier, ce qui réduit les incitations de cet individu à réaliser l'effort de pleine information. Cette situation crée alors des pertes de bien-être car le bien-être du co-contractant dépend du comportement (c'est-à-dire de l'effort) de l'autre individu.

En définitive, il est fort probable que **les dirigeants vont adopter des comportements**

² La notion de comportement opportuniste est utilisé par Williamson (1985) pour élargir la conception néo-classique du comportement économique orienté par l'intérêt individuel.

opportunistes afin de maximiser leur fonction d'utilité. Ces comportements se feront **au détriment des partenaires de l'organisation**.

La notion de « gouvernance » (Williamson, 1996) renvoie à la problématique de la répartition des pouvoirs au sein des organisations.

A l'origine, elle porte en fait sur les modalités de contrôle des dirigeants par les actionnaires (cf Shleifer et Vishny (1997), Nguyen et al (1996), Charreaux (1997), Hirigoyen et Caby (1998). Le modèle d'entreprise dominant, que Chandler (1977) nomme « the modern business enterprise », émerge avec l'avènement de la seconde révolution industrielle. Il était celui d'une entreprise intégrée verticalement, contrôlant une grande part des actifs grâce à un système de commande et de contrôle rigides. La concentration du pouvoir au sommet de la pyramide organisationnelle, ajoutée à la séparation de la propriété et du contrôle, fait du problème d'agence entre les dirigeants et les actionnaires le problème de la « corporate governance ». Le principal objectif était traditionnellement associé à celui de maximisation de la valeur des actionnaires dans un contexte où les frontières de l'entreprise étaient bien définies et où l'intérêt premier était de réduire les coûts d'agence. Dans ce cadre, Shleifer et Vishny (1997) déclarent que la « corporate governance » concerne « la façon selon laquelle les apporteurs de capitaux financiers s'assurent d'avoir un retour sur leurs investissements ». Cette approche a dominé les débats sur la « corporate governance » de ces dernières années.

La notion de gouvernance locale quant à elle a été implicitement introduite par Wintrobe (1987). Dans ce cadre, les citoyens peuvent être assimilés à des détenteurs de droits de propriété et être considérés comme des créanciers résiduels : l'impôt communal constitue un apport en fonds propres, la rémunération de cet apport est octroyée, par exemple, sous forme de biens et services publics locaux. La détention par les citoyens de droits de propriété légitime le droit à un contrôle du comportement de l'élu : les citoyens délèguent à l'élu communal le pouvoir de gérer la commune en leur nom.

1.1.2. La prise en compte des stakeholders

Les organisations ont profondément changé et se sont éloignées du modèle mis en évidence par la gouvernance « classique ». Les organisations communales ont connu de profondes transformations nécessitant une évolution de l'analyse de la répartition des pouvoirs, avec la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats publics-privés, et, de fait l'implication croissante des acteurs privés ; la « privatisation silencieuse des services urbains » pendant les années 1980 et la croissance très forte des grandes firmes de services urbains (Lorrain, 1992 ; Lorrain et Stocker, 1995), le développement du secteur para-municipal et des différents types d'association ; la transformation du rôle de l'État, la multiplication des relations contractuelles (Le Galès et Mawson, 1994) ; le rôle croissant des adjoints pour répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique (Borraz, 1995) ainsi que l'ouverture européenne, la multiplication des relations avec les villes européennes (Balme et Le Galès, 1995). Dans un monde de contrats incomplets et de multiples source de pouvoir, la protection contractuelle des parties prenantes aux contrats est nécessairement incomplète.

En conséquence, presque toutes les parties peuvent, à un moment ou à un autre, être des créanciers résiduels. Au sein des entreprises, Garvey et Swan (1994) contestent l'hypothèse

d'intérêt porté aux seuls actionnaires, en soulignant que la « corporate governance » ne peut être comprise dans un mode où les droits de propriété sont parfaitement définis, de telle sorte que les actionnaires, en tant que créanciers résiduels, représentent le seul groupe digne de considération. De plus, ils précisent que ce n'est que lorsque les contrats sont incomplets que les problèmes de « corporate governance » deviennent intéressants mais, en conséquence, les actionnaires ne sont plus les vrais créanciers résiduels. Dans cet esprit, Laffont et Martimort (1997) proposent une vision de la firme en tant qu'ensemble de contrats multilatéraux entre chaque « stakeholders » (ou principal) et le dirigeant (ou agent commun). Les « stakeholders » de l'entreprise sont nombreux et peuvent être définis selon Freeman (1984) comme tout groupe ou individu qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de la firme ou, de façon plus explicite, comme les parties qui encourent un risque par rapport aux produits des activités de la firme selon Clarkson (1995). **Le risque encouru par un partenaire est lié à l'incomplétude des contrats de l'organisation avec les « stakeholders » car elle introduit un risque ex post pour ceux-ci dans la mesure où ils peuvent être dépossédés de la rente générée par leur activité.** Ces rentes sont notamment le fait de la réduction des coûts de transaction induits par la mise en place de relations à long terme avec les « stakeholders » qui améliorent in fine la valeur de la firme (Tiras, Ruf et Brown, 1997). Hill et Jones (1992) prennent également en compte l'ensemble des « stakeholders » en avançant une théorie de l'agence généralisée où le rôle des dirigeants est de prendre des décisions conformes à leurs intérêts. Le comportement du dirigeant peut alors être interprété comme le résultat d'un opportunisme sous contrainte des « stakeholders ». Clarkson (1995) sépare les « stakeholders » primaires qui sont essentiels à la survie de l'entreprise (les actionnaires, les clients, la communauté, les créanciers, les fournisseurs, le gouvernement, les salariés, ...) et les « stakeholders » secondaires qui ne sont pas engagés dans une transaction avec l'entreprise mais qui néanmoins sont affectés ou affectent les décisions de l'entreprise (les groupes de pression, les médias, ...). Tiras, Ruf et Brown (1997) quant à eux distinguent les « stakeholders » volontaires (les actionnaires, les clients, les créanciers, les fournisseurs, les salariés, ...) et involontaires (la communauté, l'environnement, la société, ...).

La gouvernance locale doit retenir une conception élargie en intégrant les partenaires (« stakeholders ») et non plus seulement les citoyens (« shareholders ») dans ses développements. Les « stakeholders » de l'organisation communale peuvent s'analyser sous l'angle des travaux de Mintzberg (1986) sur sa classification entre détenteurs d'influence répartis en coalitions externe et interne³. D'une part, au niveau de la coalition externe, nous considérons les citoyens, les membres du conseil municipal⁴, les pouvoirs publics et les partis

³ Le fait de disposer d'un pouvoir ne suffit pas ; un individu doit avoir une volonté d'agir pour passer du statut de détenteur de pouvoir à celui de détenteur d'influence. Un individu isolé n'exerce généralement qu'une influence minimale alors que, lorsque les individus ayant des intérêts communs se regroupent pour former des coalitions, l'influence peut être importante. Mintzberg (1986) identifie dix groupes de détenteurs d'influence répartis en coalition externe (les propriétaires, les associés, les regroupements de salariés, les différents publics de l'organisation et les administrateurs) et coalition interne à l'organisation le dirigeant, les opérateurs, l'encadrement, les analystes de la technostrucure et les spécialistes des fonctions de support logistique).

⁴ La transposition du conseil d'administration devenant le conseil municipal nous conduit à placer ce dernier parmi la coalition externe si nous retenons la typologie de Mintzberg. Nous considérons à l'instar de Charreaux (1997a) que les typologies fondées sur le caractère externe ou interne sont parfois instables en raison de la difficulté à identifier précisément

politiques⁵, les médias, les grandes sociétés lorsque leurs décisions affectent le devenir de la ville. D'autre part, au niveau de la coalition interne, nous considérons la coalition dominante⁶ et les membres de l'administration.

1.2. Les responsabilités juridiques et financières

Les communes sont principalement soumises à des risques juridico-financiers pouvant affectés la responsabilité du maire.

Deux sortes de mise en cause, au titre de la responsabilité financière, menacent les acteurs publics :

- La condamnation pour faute de gestion (relevant de la cour de discipline budgétaire et financière). L'immunité de l'élu a été réduite par la loi du 29 janvier 1993. Ce dernier peut désormais être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en tant qu'ordonnateur, à partir de deux hypothèses : l'inexécution de décision de justice et l'octroi d'avantages injustifiés à autrui, dans le cadre de réquisition du comptable public.
- La condamnation pour gestion de fait (relevant des chambres régionales des comptes). La gestion de fait est reprochée à toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public.

Parce qu'elle sait qu'une crise financière coûte chère, la ville va devoir en tenir compte dans ses actes. De nombreuses études démontrent que les difficultés financières sont source de coûts pour les organisations. Les frais liés aux procédures collectives, notamment les frais juridiques, et peut-être plus encore le fait que l'attention de l'organisation se détourne de ses objectifs premiers, étant élevés, le maire préférera les éviter. Nous pouvons remarquer également que ces frais sont peut-être encore plus élevés dans des secteurs réglementés car de lourdes pertes financières peuvent alors s'accompagner de la perte d'un monopole (privatisation d'un service, ...).

Le recul de la prospérité, les tensions financières et la rareté des ressources (notamment fiscales, en effet la pression fiscale est bien souvent à son maximum) ont entraîné un changement dans la gestion des villes. Pour étirer les ressources et réduire le gaspillage, une orientation de contrôle a vu le jour, entraînant à sa suite une culture de prudence et d'aversion à l'égard des risques.

les frontières de l'organisation.

⁵ Les pouvoirs publics sont omniprésents dans la ville. Les lois de décentralisation ont supprimé des contraintes directes sur l'institution communale mais les influences indirectes émanant de l'État, du Conseil général ou du Conseil régional sont flirtes. Ils peuvent gêner la ville, par exemple, en projetant des moyens de communication provoquant des coupures dans le tissu urbain et rural (comme le font parfois les parcours de passage du TGV).

⁶ Chaque ville possède une coalition dominante. Elle dispose de pouvoirs ayant un impact déterminant sur le processus de décision et conditionne la politique de la ville, à travers son autorité réglementaire, principalement exercée par l'institution municipale, sa capacité d'action sociale et culturelle, et enfin son influence économique sur les organisations et les marchés. La coalition dominante se compose d'une coalition prédominante, (généralement le maire, les jeux de pouvoir et des alliances révélant inévitablement l'émergence d'un acteur ayant le rôle de leader, les autres membres de la coalition dominante se contentant du rôle de suiveur.

De plus, la comparaison de la santé financière des villes connaît un nouvel essor sous la conjonction de deux événements : d'une part la mise en évidence de la fragilité de la situation financière de certaines villes⁷ et, d'autre part, l'avantage réputationnel donné aux situations les plus saines par l'attribution et la diffusion d'une note de la qualité de signature (ou *rating*) attribuée en fonction de la solidité financière des organisations⁸. Les villes ont ainsi l'objectif d'officialiser une bonne gestion ou une situation moins mauvaise que ne pourrait le laisser entendre la rumeur (Bouinot et Bermils, 1995).

Une enquête réalisée, par la Gazette (1999), auprès de 260 collectivités révèle qu'un total de 1453 procédures (soit une moyenne de 5,6 procédures par collectivité) ont été engagées. Plus de 80 % des procédures dans lesquelles sont impliquées les collectivités se déroulent devant leur juge naturel, le juge administratif. Seulement, quand des personnes physiques sont en cause, cela renvoie à la juridiction pénale. L'enquête souligne également que les citoyens recourent de plus en plus aisément au juge, 45 % des procédures pour lesquelles les collectivités indiquent une origine ont été engagées par un administré, alors que dans 19 % des cas elles ont été lancées par un agent de la collectivité à titre individuel⁹. Parmi les missions des collectivités, une source majeure de contentieux¹⁰ se dégage : l'urbanisme et l'aménagement (39% des procédures répertoriées).

La fonction juridique devient une fonction intégrée au management des collectivités locales. Delaplace et Fomerand (2000) précisent que le repérage du risque sera de moins en moins une fonction annexe, axée sur la gestion de contentieux, mais une mission de veille et d'anticipation, pour identifier tout point de départ possible d'un problème et le traiter en terme de prévention.

⁷ Le révélateur fut le cas de la ville d'Angoulême où le nouveau maire élu en 1989 déclara en septembre 1990 sa ville en cessation de paiement.

⁸ La notation est obligatoire en cas d'appel direct aux marchés des capitaux et a une incidence sur les coûts d'emprunt obtenus par l'émetteur qui sont d'autant plus faibles que la note est élevée. La communauté urbaine et la ville de Strasbourg ont été les premières à s'engager dans cette pratique en 1994. Elles ont obtenu la note maximale mais il est intéressant de souligner que cette notation n'a pas été motivée par l'intention de lancer une émission sur les marchés. L'objectif ne pouvait donc être que le souci de profiter d'une réputation favorable fondée sur leur solidité financière.

⁹ A l'origine des recours, apparaissent ensuite le contrôle de légalité (9%), les associations locales (9%), les entreprises privés (8%), les élus de l'opposition (7%), les syndicats (2%), le parquet représente moins de 1% des cas.

¹⁰ Outre les infractions tenant aux abus d'autorité et aux manquements au devoir de probité, les élus et les fonctionnaires territoriaux peuvent être sanctionnés pour de nombreuses fautes non intentionnelles définies par le Code pénal. Les plus courantes sont celles qui résultent des pouvoirs de police générale (notamment en ce qui concerne les atteintes à la sécurité publique), de police spéciale (établissement recevant du public, surveillance des baignades, délivrance de permis de construire...) ou de gestion de services publics locaux (atteinte à l'environnement dans les domaines de l'eau, de l'assainissement ou encore des déchets, gestion des installations classées...).

2. Comment gérer le risque dans les communes ?

Le *New Public Management* (Crozier, 1997) a favorisé le développement de la prise en compte des risques associés à la responsabilité financière et juridique. Cependant le comportement actif du maire exprime une des limites à la multiplication d'une logique de contrôle. Aussi, la théorie du *stewardship* propose une logique orientée vers l'engagement.

2.1. L'apport du New Public Management : une gestion axée sur le contrôle

Le *New Public Management* analyse la transformation profonde de l'administration en invoquant une nouvelle forme d'administration (Osborne et Gaebler, 1993) voir même un changement de paradigme (Ingraham et Romzek, 1994). Ce paradigme de conduite des affaires publiques¹¹ se fonde sur la conviction selon laquelle la démarche adoptée par le secteur privé peut résoudre les problèmes du secteur public.

Laufer et Burlaud (1997) précisent que les techniques de gestion peuvent par elles-mêmes constituer des sources de légitimité, elles font partie des méthodes auxquelles les organisations peuvent faire appel pour légitimer leurs actions.

L'évaluation apparaît être un instrument de modernisation de la gestion publique. En effet, comme le souligne Crozier (1997), la logique évaluative permet d'éclairer la signification réelle d'un résultat dans le court terme et dans le plus long terme dans un système humain complexe et d'analyser les mécanismes qui y ont conduit. Chevallier (1994) précise que l'apparition de cette logique reflète l'inflexion des représentations de l'organisation publique tenue de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement du public. L'évaluation répond à l'exigence d'un suivi des réalisations afin de mieux maîtriser leurs effets et de donner au public l'image d'une plus grande rationalité de l'action administrative. Elle contribue également à accroître la motivation et la mobilisation des ressources humaines dans la mesure où elle leur permet de mieux apprécier les résultats de leur travail. L'essence même de ces organisations, dont la légitimité est dérivée du citoyen, explique pourquoi l'évaluation des politiques publiques est un vecteur incontournable du renouveau de la gestion communale. En effet, elle a précisément pour objet d'analyser les relations entre l'administration et son milieu social, d'étudier l'adaptation d'une politique à son environnement. Elle permet d'apprécier la capacité de réponse de l'organisation aux besoins des citoyens. L'homme politique doit effectuer souvent des choix déterminants pour le

¹¹ Ce paradigme tente en fait de répondre à l'émergence de nouvelles difficultés de gestion pour les collectivités territoriales (maîtrise de l'inflation conjuguée à des taux de remboursement des prêts élevés, effectifs importants, pression fiscale souvent à son maximum) apparu dans le milieu des années quatre-vingts. A cette même période, les fonctionnaires expriment vivement leurs aspirations à être davantage associés aux destinées de leur organisation. Aussi, l'administration doit évoluer, s'adapter à un environnement en pleine transformation, voire devancer les mutations du monde. Le courant de modernisation de la gestion publique intervient en réponse à cette crise de légitimité. Réforme administrative, modernisation ou renouveau du service public sont autant de termes pour désigner à des époques différentes un processus permanent, consubstantiel à l'intervention publique, qui répond à une exigence elle-même ininterrompue : celle de la légitimation, toujours problématique, de l'action publique, de ses finalités, de ses moyens et formes d'exercice. L'objectif affiché de la modernisation n'est pas seulement d'améliorer la gestion des administrations, mais d'améliorer les services aux usagers et de redéfinir le rôle du service public dans la société.

devenir de la collectivité, sans être assuré de maîtriser l'ensemble des effets indirects et lointains des décisions qu'il prend pour répondre à des problèmes qui sont, eux, beaucoup plus concrets et immédiats. **L'évaluation pourrait donc apparaître comme la possibilité de déterminer les véritables responsabilités et les risques qui leur sont associés.**

Dror (1996) met en évidence que le paradigme du *New Public Management* a été positif puisqu'un certain nombre de problèmes ont été résolus et de nombreuses améliorations, institutionnalisées. Premièrement, l'État n'est pas systématiquement le seul fournisseur de services publics. Deuxièmement, il est possible, dans la plupart des domaines d'activités publiques, de faire plus avec moins, de faire participer les citoyens et les utilisateurs des services de façon significative. Troisièmement, la responsabilisation est améliorée, les exigences imposées aux fonctionnaires quant au succès ou à l'échec des programmes qui sont devenus plus transparents et plus visibles. De nombreux services autrefois gérés en vase clos sont maintenant soumis à l'oeil scrutateur du public; les objectifs et les buts sont plus clairs et diffusés, des documents sur les structures existent, tout comme des rapports de responsabilité, des normes de rendement et des résultats. Enfin, quatrièmement, le déficit systématique a été maîtrisé par de nombreuses organisations publiques. La responsabilité financière et la discipline de la réforme ont également enseigné au secteur public qu'il était effectivement possible d'offrir des services meilleurs avec moins d'argent.

La vision opportuniste du dirigeant est au centre des théories contractuelles des organisations, mais elles renferment une représentation passive très simplificatrice de son comportement. Le dirigeant subit le système disciplinaire, sans tenter de le neutraliser, notamment en manipulant l'information. Or, comme le souligne Charreaux (1996), les théories fondées implicitement sur le comportement passif du dirigeant ne prennent pas suffisamment en compte le caractère incomplet des marchés et des contrats. Ce caractère incomplet donne toute son importance à la notion de latitude managériale négligée par les théories de l'agence et des coûts de transaction, les dirigeants étant chargés de prendre les décisions d'ajustement. L'opportunisme des dirigeants ne peut s'exprimer que s'ils disposent d'un pouvoir discrétionnaire.

Les approches les plus récentes des théories contractuelles dépassent la dimension opportuniste avec la notion de latitude managériale faisant référence à la marge de manoeuvre dont disposent les dirigeants pour gérer les différents contrats.

La latitude managériale peut conduire les dirigeants à faire prévaloir leurs propres objectifs au détriment de ceux des autres acteurs, mais elle peut également être une condition nécessaire à la création de valeur pouvant satisfaire l'ensemble des partenaires car l'extension du pouvoir présente un caractère incitatif incontestable.

Aussi, les analyses récentes intègrent l'objectif de maximisation de la valeur du capital managérial du dirigeant à travers le développement de stratégies de carrières internes ou externes.

Les mécanismes de surveillance, développés notamment pour limiter l'opportunisme, ne sont plus considérés comme étant subis par les dirigeants. Ces derniers vont essayer de les manipuler, de neutraliser des mécanismes de gouvernement avec pour objectif d'éviter les sanctions qui suivent la découverte de leurs comportements opportunistes et d'asseoir leur stratégie personnelle.

2.2. L'expression des limites d'une logique orientée vers le contrôle

2.2.1. La reconnaissance du comportement actif des maires

Charreaux (1996) précise que la prise en compte des stratégies personnelles des dirigeants et de leur capacité à manipuler les mécanismes disciplinaires remet en cause la façon d'appréhender le système de contrôle, notamment en abandonnant la vision réductrice d'une discipline exercée sur les dirigeants par les seuls actionnaires, au profit d'une réflexion d'ensemble du dispositif qui délimite l'espace discrétionnaire des dirigeants.

Nous étudions le rôle de la stratégie personnelle des dirigeants à travers la théorie de l'enracinement s'ils visent une stratégie de carrière interne et la théorie de la réputation si les objectifs des dirigeants sont orientés vers une carrière externe.

L'élargissement de la latitude discrétionnaire par l'enracinement

L'une des manifestations du comportement actif des dirigeants visant à la neutralisation des mécanismes disciplinaires est l'enracinement.

Cette stratégie correspond à un moyen d'élargir l'espace discrétionnaire des dirigeants en échappant à la discipline des autres acteurs. La stratégie de neutralisation de ces mécanismes a donc pour objectif d'éviter les sanctions qui suivent la découverte des comportements opportunistes des dirigeants. Les partenaires sont amenés à réaliser un arbitrage entre les coûts et les avantages de remplacement du dirigeant enraciné. A partir d'un seuil d'enracinement, les coûts excèdent les avantages et des dirigeants échappent à toute sanction malgré leur comportement opportuniste. Cette analyse en termes d'arbitrage permet d'expliquer la survie de certaines formes organisationnelles jugées a priori inefficaces.

La théorie de l'enracinement des dirigeants concerne dans sa formulation initiale les organisations privées. Les principaux articles fondateurs de ce courant sont ceux de Schleifer et Vishny (1989) et de Castanias et Helfat (1992). Ce concept est cependant connu dans les sciences politiques où sont développées les stratégies d'acquisition et de conservation du pouvoir par des élus¹². Nous pouvons donc l'appliquer aux organisations communales.

L'enracinement suppose une efficacité limitée des mécanismes disciplinaires qui résulte soit de leur imperfection (liée notamment à l'incomplétude des contrats), soit du comportement actif des dirigeants dont l'intérêt peut être de neutraliser le système de contrôle si les gains issus de cette action sont supérieurs aux coûts induits. Ce comportement permet aux dirigeants d'augmenter la dépendance des acteurs à leur égard et de minimiser la probabilité d'être remplacé par une équipe managériale concurrente. L'objectif final est évidemment **d'augmenter la latitude discrétionnaire du dirigeant nécessaire à la poursuite de sa stratégie personnelle tout en réduisant le risque d'être sanctionné par les différents mécanismes disciplinaires**. Par conséquent, cette représentation du comportement des dirigeants permet de définir l'enracinement comme étant un excès de pouvoir des dirigeants sur les partenaires.

L'hypothèse de l'activisme des dirigeants développant des stratégies d'enracinement peut être perçue de façon négative ou positive. En effet, selon la représentation retenue, elle peut être incompatible ou alors compatible avec le principe d'efficacité (Charreaux, 1996). La vision négative de l'enracinement considère que le dirigeant adopte une telle stratégie afin de

¹² Déjà au XVI^{ème} siècle, dans *Il Principe*, Machiavel donne quelques principes politiques sur les moyens pouvant être mis en œuvre par les dirigeants politiques pour conquérir, conserver ou accroître leur pouvoir.

s'approprier les rentes au détriment des autres partenaires. Au contraire, la vision positive sous-tend qu'il s'enracine parce que ce comportement est optimal pour l'organisation.

Les différentes visions des stratégies d'enracinement supposent que la carrière interne constitue la seule préoccupation des dirigeants. La stratégie d'enracinement suppose que la réputation est spécifique à l'organisation. Cependant, les objectifs des dirigeants peuvent être orientés vers une stratégie de carrière externe, la réputation à construire n'est plus spécifique à l'organisation. La durée du mandat du dirigeant dans l'organisation n'est qu'un moyen à la disposition de ce dernier pour acquérir une certaine réputation et ce dans le but de profiter au maximum des opportunités qui lui sont offertes sur le marché managérial. L'objectif primordial du dirigeant est donc un objectif de valorisation, de maximisation de son capital réputationnel. La réalisation de celui-ci, de même que celui d'enracinement, va influencer les décisions managériales.

Aussi, nous développons, dans le point suivant, cette théorie de la réputation (ou de valorisation) qui peut amener les dirigeants à avoir une attitude de manipulation dans le but de réaliser leur propre objectif (valorisation de leur capital humain).

L'élargissement de la latitude discrétionnaire par la valorisation du dirigeant

L'objectif du dirigeant n'est pas, comme lors d'une stratégie d'enracinement, de se rendre irremplaçable, mais d'accroître sa réputation de façon à mieux valoriser son capital humain et à élargir ses horizons managériaux. Les décisions prises dans le cadre d'un objectif de maximisation du capital réputationnel cherchent essentiellement à maximiser la valeur de la réputation sur le marché des dirigeants et la probabilité d'être sollicitée pour parvenir à des degrés de responsabilité plus importants ou plus prestigieux. Pour les maires, les élections locales représentent souvent un tremplin pour des fonctions électives de plus en plus nationales.

Les maires ont peu de possibilités de diversifier leur réputation personnelle en dehors de leur ville (cf. la loi sur la limitation du cumul des mandats). **Ils préfèrent donc tout naturellement la stabilité, qui permet, toutes choses égales par ailleurs, d'asseoir leur réputation sans pénaliser les autres parties prenantes (citoyens,...).** Dans la mesure où certains événements, comme la mise en difficulté financière, mettraient à mal une réélection, le maire a tout intérêt à chercher à empêcher ces événements pour préserver son niveau de réputation. De plus, il est important de noter que l'action des maires n'est pas directement quantifiable. C'est donc en observant les retenues fiscales que les citoyens se forgent une opinion sur les compétences des personnes qui tiennent les rênes de la ville. En ce sens, il est dans l'intérêt de ces dernières d'éviter ou de contenir dans la mesure du possible l'instabilité de l'impôt. Pour toutes ces raisons, **les maires doivent se prémunir contre les risques.**

La réputation du dirigeant est définie par l'évaluation que fait le marché de son habileté et de ses compétences. Les organisations ont également leur réputation. Elle peut affecter l'habileté du dirigeant à faire appel aux différentes sources de financement, ainsi que leur pouvoir de négociation avec les différents partenaires. Dans un contexte d'asymétrie informationnelle, les deux réputations ne sont pas nécessairement cohérentes et le manager est incité à prendre les décisions qui favorisent sa réputation aux dépens des intérêts des autres partenaires de l'organisation.

L'objectif de maximisation du capital réputationnel peut être atteint en manipulant

l'information. Hirshleifer (1993) distingue trois catégories de manipulation d'information portant sur les investissements, dans un souci d'améliorer la réputation du dirigeant : la visibilité imparfaite, la préférence pour la résolution, le mimétisme¹³.

2.2.2. La responsabilité d'ordre supérieur

Selon Armstrong (1997) les diverses parties du secteur public et les fonctionnaires se caractérisent par trois niveaux de responsabilité et d'activité qui, dans une certaine mesure, se chevauchent : les responsabilités liées à l'ordre supérieur, celles associées à la gestion du secteur public ainsi que celles relevant des prestations de service au public. Les deux premiers niveaux de responsabilité supposent que la fonction publique soit en mesure de communiquer un sentiment de finalité, de légitimité, ainsi que des valeurs et une capacité de regarder vers l'extérieur. Le dernier niveau reste concentré sur les processus internes. Cependant, il s'empresse de souligner que les « réformes entraînées par les forces du marché ont touché surtout le troisième niveau, ont tout juste effleuré le second et n'ont eu absolument aucun effet sur la direction des affaires de l'État et les tâches d'ordre supérieur. La réforme a mis l'accent sur la technique et la stratégie sans tenir compte des répercussions sur l'intérêt public. ».

Les responsabilités liées aux fonctions d'ordre supérieur sont associées à la prise en compte du risque politique. Comme le soulignent Garrigou-Lagrange et Marie (2000), la responsabilité politique du maire peut être qualifiée de multidimensionnelle, en ce sens que la qualité de sa gestion n'est pas appréciée à partir d'un critère dominant, qui serait susceptible de servir de référence commune à l'ensemble des électeurs. Leurs intérêts et leurs centres de préoccupation sont hétérogènes. Et c'est cette hétérogénéité que le maire doit tenter de surmonter en présentant une vision de l'intérêt général de la commune qui soit susceptible de rassembler le plus grand nombre possible d'électeurs.

De façon plus précise, Armstrong (1997) identifie :

- les fonctions d'ordre supérieur : pour défendre les intérêts du public, nouer des relations et fournir une aide essentielle dans l'élaboration de modèles généraux pour la société et les pays ;
- le leadership et la gestion dans le secteur public : pour orienter l'importante main-d'oeuvre de la fonction publique de façon significative et efficace, en plus de réunir et de transmettre les principales valeurs sous-jacentes, de fournir et de préserver l'environnement au sein

¹³ Ces catégories s'appliquent également aux dirigeants des organisations communales. La visibilité imparfaite : Cette première catégorie de manipulation consiste à favoriser ce qui est immédiatement visible. Le dirigeant tente d'envoyer une information favorable au marché en améliorant les indicateurs de performance à court terme dans le but de profiter d'un bénéfice réputationnel. Les maires ont un horizon inférieur à celui de l'organisation (les échéances électorales) et ils sont également soucieux du fait que leur réputation profite de l'accroissement temporaire de la performance. La préférence pour la résolution : Cette préférence correspond à la volonté d'avancer l'arrivée des nouvelles favorables et de retarder celle des défavorables. Le dirigeant manipule la date de résolution de l'asymétrie informationnelle en fonction de ses intérêts. Le mimétisme : Ce comportement est lié aux comportements d'imitation des décisions des dirigeants les plus réputés ou de différenciation de celles des dirigeants considérés comme les moins compétents. Comme le souligne Charreaux (1996), ce type de stratégie est nécessairement « court termiste » car on peut supposer que la véritable performance du dirigeant finira par être révélée. Or, cela peut prendre plusieurs années et l'incompétence d'un dirigeant est difficilement décelable et démontrable.

duquel l'ensemble de la fonction publique peut le mieux servir les citoyens -- raffermissement de l'organisation, apprentissage et mémoire organisationnels, et garantie d'un processus juste et équitable ;

- la prestation de services publics : pour améliorer les services, réduire les coûts, élaborer des normes de services, des systèmes et des structures et garantir les niveaux les plus élevés de responsabilité personnelle en ce qui a trait à la prestation de services dans toute la fonction publique. »

2.3. La théorie du *stewardship* comme une alternative au contrôle

Toutefois, alors que le paradigme du *new public management* a été positif puisqu'un certain nombre de problèmes ont été résolus et de nombreuses améliorations institutionnalisées, Block (1993), Dror (1996) et Armstrong (1997) réalisent les premiers pas importants dans l'examen de la théorie du *stewardship* comme une alternative aux modèles fondés sur les forces de marché (symbolisés ici par le *new public management*). Les réformes se sont concentrées sur les techniques et les stratégies au niveau des unités organisationnelles et des fonctionnaires, et, comme le note Savoie (1994), n'ont tenu aucun compte de la fonction publique en tant qu'institution.

Afin de vérifier l'importance exagérée accordée à la technique et à la stratégie, il suffit d'examiner la littérature sur la réforme et la transformation des gouvernements. L'OCDE (1995), par exemple, dans son analyse de la mutation de la gestion publique **exclue les questions portant sur la façon dont ces éléments se sont répercutés sur l'intérêt public**¹⁴.

En définitive, le *new public management* n'intègre pas suffisamment la responsabilité politique et donc la gestion des risques politiques du fait du peu d'intérêt accordé à l'intérêt général.

Selon Block (1993), la théorie du *stewardship* est liée au désir de rendre compte du bien-être du plus grand ensemble par le service plutôt que par le contrôle de ceux qui nous entourent. Davis, Schoorman et Donaldson (1997) mettent en évidence différents facteurs distinguant la théorie du *stewardship* des théories contractuelles dont l'orientation vers le risque : **les théories contractuelles ont une orientation vers le risque axée sur le contrôle tandis que la théorie du *stewardship* a une orientation vers le risque axée sur l'engagement** : on répond au risque par une meilleure formation. Armstrong (1997) précise que **ce nouveau paradigme** ne fera pas disparaître complètement les démarches du *New Public Management*, mais permettra d'aller au-delà. De nombreux éléments du modèle axé sur le marché continueront d'être des aides puissantes. Toutefois, on observe sans contredit un mouvement qui s'éloigne de la gestion instrumentale pour adopter des considérations fondamentales institutionnelles plus larges en considérant l'ensemble de l'organisation **pour mettre davantage l'accent sur la légitimité des institutions et sur leurs pratiques et politiques et moins sur les leviers de gestion**. La théorie du *stewardship* a pour conséquence importante sur la gestion du secteur public d'améliorer ses capacités au niveau central et

¹⁴ L'OCDE met essentiellement l'accent sur : le transfert des pouvoirs, le rendement, le contrôle la responsabilisation, la concurrence, le service, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'optimisation de la technologie de l'information, l'amélioration des règlements ainsi que la mise en oeuvre de stratégies.

d'approfondir la réflexion sur les politiques (Amstrong, 1997). Selon Block (1993), une orientation vers la théorie du *stewardship* exigerait de situer le service au-dessus de toute autre considération, d'élaborer des mesures et des contrôles utiles pour les fonctionnaires de base, cesser de mesurer le comportement et le style des gens, et s'attacher aux résultats, de réunir la gestion et l'action, de mettre un terme au secret et d'opter pour la transparence et d'optimiser les possibilités de choix pour ceux qui sont le plus près de l'exécution du travail, le choix favorise la responsabilisation.

Conclusion

La prise en compte des risques urbains provient pour une large part de la complexification du jeu décisionnel et de la prise en compte des responsabilités juridico-financières des maires. Ceci a favorisé le développement du *New Public Management*. Cependant, si *New Public Management* a une orientation vers le risque axée sur le contrôle, la théorie du *stewardship* a une orientation vers le risque axée sur l'engagement. En effet, nous montrons qu'une approche orientée vers le contrôle connaît les limites de ne pas prendre en compte d'une part, la responsabilité d'ordre supérieur mise en évidence par Amstrong (1997) dans son analyse de l'action publique et le comportement actif du dirigeant. Cependant, et comme le soulignent Davis, Schoorman et Donaldson (1997), malgré l'intérêt que présente la théorie du *stewardship*, cette dernière ne convient pas à toutes les situations. Par exemple, si la réduction des coûts est le seul objectif visé, ce sont les modèles contractuels qui conviennent le mieux. Cette théorie s'avère prometteuse dans la mesure où elle semble à la fois permettre de répondre aux exigences de rentabilité préconisées par les réformes axées sur les forces du marché et de s'acquitter des tâches d'ordre supérieur et des responsabilités qui constituent l'essence de la fonction publique.

Références bibliographiques

- Armstrong, J. (1997), « Stewardship and Public Service », *Commission de la fonction publique du Canada*.
- Arrow K. (1963), « Uncertainty and the welfare economics of medical care », *American economic review*, vol. 53, p. 941-973.
- Baller S. et Coroller L., « Risk Management : l'irrésistible montée », *Les Cahiers de l'Audit*, n°7, 4^{ème} trimestre 1999, p. 34-37.
- Balme R. et Le Galès P. (1995), " Stars and black holes, French régions and cities in the European galaxy ", dans Goldsmith, Mausen (eds), *Local authorities and European intégration*.
- Blair M.M. (1997), " Firm-Specific Human Capital and the Theory of the Firm ", *Working Paper*, The Brookings Institution.
- Blair M.M. (ed.) (1996), *Wealth Creation and Wealth Sharing*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Block P. (1993), *Stewardship - Choosing Service Over Self-interest*.
- Borraz O. (1995), " Les relations politique-administration depuis la décentralisation ", *Pouvoirs locaux*, n°27.
- Bouinot J., Bermils B. (1995), *La gestion stratégique des villes, entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin.
- Busson-Villa F. (1998), *Intégration d'une logique managériale de l'efficacité dans la gestion communale. Du gouvernement à la gouvernance urbaine*, Thèse de Doctorat de Gestion, Rennes.
- Busson-Villa F. (1999), « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol.2 n°1, mars 1999.
- Busson-Villa F. (2000), « L'affirmation d'une nouvelle approche de la responsabilité publique par la performance ? », *Colloque international Politiques et Management Public*, Paris.
- Busson-Villa F. et C. Ducrocq (1999) « La mutation des relations entre le maire et les citoyens : vers une implication plus forte de la population dans la gestion communale », in Le Duff R. et Rigal J.J. (ed.), *Maire*,

- Entrepreneurs, Emploi*, Paris, Dalloz, 1999, p.268-281
- Casta J.-F. (1999), « Audit et risk management : Des évolutions convergentes », *Les Cahiers de l'Audit*, n°7, p. 16-17.
- Castanias R.P., Helfat C.E. (1992), « Managerial and windfall rents in the market for corporate control », *Journal of economic behavior and organization*, vol.18, p.153-184.
- Chandler A. (1977), *The visible hand*, Bellknap Press, Cambridge, MA.
- Charreaux G. (1996), « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue française de gestion*, n°111 p.50-64.
- Charreaux G. (1997), « Gouvernement de l'entreprise », in *Encyclopédie de gestion*, 2^e éd., Tome 2, Paris, Économica, p.1652-1662.
- Charreaux G. (1997a), « Gouvernement des entreprises et efficacité des entreprises publiques », *Revue française de gestion*, n°115, p.38-56.
- Charreaux G. (1997b), « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », in Charreaux G., *Le gouvernement des entreprises*, Paris, Économica, p.421-469.
- Chevallier J. (1994), *Science administrative*, 2^e éd., Paris, Presses Universitaires de France.
- Chevallier J. (1997), " La gestion publique à l'heure de la banalisation ", *Revue française de gestion*, n°115, p.26-37.
- Clarkson M.B.E. (1995), " A Stakeholder Framework for Analyzing, Corporate Social Performance ", *Academy of Management Review*, Vol. 20, n°1, 92-117.
- Clausener M. (1993), La gestion des risques urbains. *Face aux risques*, n°296, p. 59-69
- Collin C. (1995), « Maîtriser le risque urbain », *Face aux risques*, n°315 p. 11-13
- Collin C. (1995), *Risques urbains*. Collection Références Européennes.
- Crozier M. (1997), " La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique ", in Finger M., Ruchat B. (ed.), *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier*, Paris, Seli Arslan, p.33-56.
- Davis J., Schoorman D., Donaldson L. (1997), « Toward a Stewardship Theory of Management », *Academy of Management Review*.
- Delabarre M. (1998), « L'évaluation au cœur des enjeux de l'administration publique française », *Pouvoirs Locaux*, n°38, p.105-107.
- Delaplace E., Fomerand G. (2000), « De la gestion administrative à la prévention du risque : vers une nouvelle fonction juridique dans les collectivités territoriales françaises », *Colloque international Politiques et Management Public*, Paris.
- Dror, Y. (1996), « The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations », *The Club of Rome*.
- Dror, Y. (1997), « Strengthening Government Capacity for Policy Development », *International Journal of Technical Cooperation*.
- Drucker P. (1995), « Really Reinventing Government », *The Atlantic Monthly*.
- Duran P., Thoenig J.C. (1996), " L'état et la gestion publique territoriale ", *Revue française de sciences politiques*, vol.46, n°4, p.580-623.
- Fontaine J. (1994), « L' élu patron », in Fontaine J., Le Bart C., *Le métier d' élu local*, L'harmattan.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, Pitman-Ballinger, Boston.
- Garrigou-Lagrange J.M., Marie C. (2000), « Responsabilité du maire et du « manager » », *Colloque international Politiques et Management Public*, Paris.
- Garvey G.T. et Swan P.L. (1994), " The Economics of Corporate Governance : Beyond the Marshallian Firm ", *Journal of Corporate Finance*, vol.1, 139-174.
- Gazette (1999), *Les vrais risques juridiques pour les collectivités locales*.
- Gervais M. (1997), *Contrôle de gestion*, 6^e éd., Paris, Économica.
- Gilbert C. (1990), *La catastrophe l' élu et le préfet*, PUG.
- Gilbert C. (1995), « Traitement des risques collectifs et actions des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », in Gleizal J.J. (1995), *Le retour des préfets*, PUG.
- Guérin-Lavignotte E., Kerrouche E. (2000), « Les élus locaux et la dimension juridique de la responsabilité publique », *Colloque international Politiques et Management Public*, Paris.
- Handy C. (1995), *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organizations*, Random House.
- Hill C.W.L. et Jones T.M. (1992), " Stakeholder-Agency Theory ", *Journal of Management Studies*, vol.29, n°2, 131-154.
- Hirigoyen G. et Caby J., (1998), " Histoire de la valeur en finance d'entreprise ", Cahier de recherche, IRGAE.

Hirshleifer D. (1993), « Managerial reputation and corporate investments decisions », *Financial management*, p.145-160.

Huron D. (1998), " Le management public local au regard de la spécificité territoriale française ", *Actes des XIV Journées nationales des I.A.E.*, Nantes, Tome 4, p.543-558.

Ingraham P., Romzek B. (1994), *New paradigms for government. Issues for the changing public service*, San Francisco, Jossey-Bass.

Jensen M.C. et Mecklin, W.H. (1995), " Specific and General Knowledge, and Organizational Structure ", *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 8, n°2, 4-18.

Laffont J.J. et Martimort D. (1997), " The Firm as a Multicontract Organization ", *Journal of Economics & Management Strategy*, vol.6, n°2, 201-234.

Laufer R., Burlaud A. (1997), « Légitimité », in *Encyclopédie de gestion*, 2^e éd., Tome II, Paris, Économica, p.1754-1772.

Le Galès P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.

Le Galès P. et Mawson J. (1994), « *Management innovations in urban policy* », Luton, Local government training board, 1994.

Lorrain D. (1992), " The french model for urban services ", *West european politics*, n°2.

Lorrain D. et Stocker G. (1995), *Les privatisations urbaines en Europe*, Paris, La Découverte.

Louart P. (1999), « Risk Management », *Encyclopédie de la gestion*, Economica.

Loungoulah P. (1996), « L'évaluation locale en France : entre l'information et les enjeux de pouvoirs », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, p.531-550.

Minogue M., Polidano C., Hulme D. (1999), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance* (New Horizons in Public Policy series), Hardcover.

Mintzberg H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

Nguyen V. et al. (1997), " Corporate governance : une synthèse de la littérature ", *Les cahiers de recherche*, Groupe HEC.

Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.

OCDE (1995), *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

Osborne D., Gaebler T. (1993), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume/Penguin.

Rajan R.G. et Zingales L. (1998), " The governance of the new enterprise ", *Working paper*, University of Chicago.

Ralston Saul J. (1997), *The Unconscious Civilization*, Hardcover.

Savoie D. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press.

Savoie D. (1995), « What is Wrong with the New Public Management ? », *Administration publique du Canada*.

Shleifer A. et Vishny R.W. (1989), " Management Entrenchment: the Case of Manager-Specific Investments ", *Journal of Financial Economics*, vol.25, 123-139.

Tiras S.L., Ruf B. et Brown R.M. (1997), " The effects of implicit stakeholder claims on firm value ", *Working Paper*, University of Delaware.

Williamson O.E. (1985), *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*, New York, The Free Press.

Williamson O.E. (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford, University Press.

Wintrobe R. (1987), " Market for corporate control and market for political control ", *Journal of laws and economics*, vol.3, n°2.