



## Quelles solidarités demain dans les territoires ? Assises de l'AFIGESE Dijon, les 26, 27 et 28 septembre 2018

**Pascal BELLEMIN**

Avec l'aide des élèves administrateurs de l'INET, Promotions Nina Simone et Gaston Monnerville

### Synthèse des travaux, 28 septembre 2018

Mesdames, Messieurs,  
Chers collègues,

C'est un grand honneur pour moi, cette année, de procéder à la synthèse de nos travaux, toujours riches d'enseignements et passionnants, et de succéder, dans cet exercice, au talentueux Luc Alain Vervisch.

Je souhaite particulièrement remercier, pour la préparation de cet exercice, l'ensemble des intervenants, notamment en ateliers, pour la qualité de leurs supports, les services de l'AFIGESE, et particulièrement Emmanuel Lelore, qui a coordonné l'élaboration des présentations, et, naturellement, l'ensemble des élèves administrateurs territoriaux de l'INET, qui m'ont rapporté, de manière fidèle et précise, les échanges intervenus à l'occasion des ateliers et auxquels je ne pouvais participer personnellement. Que chacun soit chaleureusement remercié pour sa précieuse contribution.

Nous étions invités, cette année, à nous interroger sur les solidarités qui s'expriment et s'exprimeront, demain, dans les territoires, ces écosystèmes doués d'une identité qui transcendent les périmètres institutionnels et qui sont faits de réseaux d'acteurs associant administrations, entreprises, associations et population.

Une telle thématique ainsi énoncée et livrée à la réflexion d'une assemblée de financiers et de spécialistes du pilotage et de la gestion a de quoi étonner, ce questionnement semblant de prime abord davantage seoir aux analyses des géographes ou de spécialistes des sciences régionales, voire de sociologues ou de philosophes, tant la solidarité revêt une dimension conceptuelle, riche et diverse. Une diversité et une richesse qu'exprime d'ailleurs fort bien le recours au pluriel dans la formulation de la thématique et que nos travaux, nous le verrons, ont mis en évidence.

La solidarité évoque, en effet, l'entraide, le soutien, l'assistance, la camaraderie, la fraternité, la cohésion... autant d'attitudes vertueuses, assises sur des valeurs morales essentielles dans la vie d'un individu.

La solidarité exprime aussi, plus simplement, une interdépendance, l'adhésion à une communauté d'intérêts.

Pour le philosophe André Comte-Sponville et son *Petit traité des grandes vertus*<sup>1</sup>, « être solidaires, c'est appartenir à un même ensemble, et partager en conséquence, qu'on le veuille ou pas, qu'on le sache ou pas, une même histoire ». Bien sûr, au-delà de cette approche objective de la solidarité, il reconnaît qu'elle peut

---

<sup>1</sup> André Comte-Sponville, 1995, « Petit traité des grandes vertus », chapitre 7 sur la générosité, Presses Universitaires de France, Editions Points Seuil, 2001, pages 129 et suivantes.

aussi, de manière subjective, représenter un état d'âme et être, alors, « le sentiment ou l'affirmation » d'une interdépendance.

Quelle qu'elle soit, « elle ne vaut » toutefois, nous dit-il, « que ce que valent les intérêts » qui la motivent... et qu'en l'absence d'intérêt, la solidarité devient justice, pour défendre les victimes, ou générosité, pour aider les plus faibles.

**Les solidarités dans les territoires revêtent assurément ces différentes dimensions.**

**Elles sont en effet la marque de l'interdépendance et des interactions entre des acteurs multiples, aux destins souvent liés et aux chances initiales parfois inégales, qui coopèrent, cherchent à innover ensemble et à partager un projet.**

**Elles sont aussi le fondement même de politiques locales, ayant l'objectif d'atténuer les inégalités et d'apporter soutien et accompagnement aux plus démunis.**

Solidaires, voire initiatrices de ces actions, **les directions fonctionnelles sont donc, finalement, après analyse, au cœur de ces démarches** toujours exigeantes, volontairement engagées par les territoires ou imposées par l'environnement, légal ou réglementaire, institutionnel ou financier.

Nos travaux, au cours de ces deux journées, en ateliers comme en séances plénières, soulignent la diversité des solidarités territoriales et montrent qu'elles reflètent une double réalité celle du pilotage de politiques solidaires et celle du pilotage solidaire de l'action publique. Ils ont aussi mis en lumière leurs motivations et leur nécessité, dans un environnement financier qui freine les initiatives et les parcours individuels, et montré, parfois en filigrane, qu'elles procèdent d'un renouveau nécessaire et engagé du management public local.

\*

\*\*

### **I/ Les solidarités dans les territoires, entre pilotage de politiques solidaires et pilotage solidaire des politiques publiques**

Les solidarités territoriales sont diverses et, ainsi que l'ont montré nos travaux, **les fonctions financières et managériales sont associées, tout à la fois, à la conception, la conduite et l'évaluation de politiques de solidarité et à la mise en œuvre de coopérations institutionnelles et financières.**

#### *La solidarité, finalité des politiques publiques*

La solidarité peut être la finalité même des politiques mises en œuvre, au bénéfice de la population et du territoire ou, plus largement, entre territoires ou administrations publiques.

Les collectivités locales « concourent avec l'Etat (...) », précise l'article L 1111-2 du Code général des collectivités territoriales, « à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, (...), culturel (...), à la lutte contre les discriminations ». Elles participent, à la demande de l'Etat ou sur leur propre initiative, à la cohésion sociale et territoriale, à la solidarité locale, au développement social et à la gestion des situations de fragilité, compétences d'ailleurs formellement reconnues aux départements et dont ils sont chefs de file, conformément aux articles L 3211-1 et L 1111-9 du même Code.

**Les politiques sociales expriment en elles-mêmes la solidarité portée par le service public en matière sociale. Le soutien aux projets publics locaux, en particulier par les départements, incarne quant à lui la solidarité territoriale, à l'instar du dispositif de financement partenarial qu'a construit le Département du Rhône avec des communes ou intercommunalités initiant des projets répondant à ses propres priorités stratégiques. Cette solidarité territoriale doit aussi animer les relations entre métropoles, en plein développement, et espaces ruraux environnants, en proie, parfois, à de réelles difficultés. Ces actions ne représentent toutefois pas à elles seules l'ensemble des interventions publiques solidaires, nombre d'autres politiques menées par les collectivités territoriales contribuant, directement ou indirectement, à une telle orientation dans une vision**

globale de développement et de cohésion des territoires, réalité qu'illustre la démarche de la **Métropole de Montpellier** en matière culturelle. De même, les **projets conçus et mis en œuvre à l'échelle des intercommunalités** ont aussi pour objet de déployer une action solidaire au sein des territoires qu'ils recouvrent, ce que l'on a pu voir avec les expériences annécienne ou basque, par exemple.

La conception et le pilotage de ces politiques solidaires impliquent des outils d'observation et d'aide à la décision et un accompagnement que peuvent apporter, avec leurs savoir-faire respectifs, les **contrôleurs de gestion et les évaluateurs**.

Même s'il est parfois confondu, à tort, avec des démarches relevant du contrôle interne ou de l'inspection, le contrôle de gestion, on l'a vu avec **l'intervention de l'Association nationale des directeurs financiers et de contrôleurs de gestion**, a, en effet pour vocation d'interroger l'efficacité et l'efficience des politiques menées et d'aider au pilotage stratégique et opérationnel. Les démarches de performance initiées par les collectivités territoriales, à l'instar de celle mise en œuvre par la **Région Bretagne**, nourrissent la réflexion des décideurs et les aident, à partir d'une présentation stratégique de l'information et des résultats obtenus, à adapter les actions et les moyens qui leur sont affectés. Ces démarches de performance, qui relèvent des évaluations managériales décrites par le professeur Jean-Pierre Nioche<sup>2</sup>, favorisent la diffusion d'une culture de l'évaluation, objectif que s'est d'ailleurs fixé la Région Bretagne. L'évaluation peut aussi permettre aux collectivités de définir le périmètre de leurs interventions en faveur de la solidarité, dans un souci de complémentarité des actions conduites par différents acteurs, exercice auquel s'est livrée la **Métropole de Montpellier** en matière culturelle et dont je citais à l'instant l'expérience.

Pour autant, si les outils et les démarches existent, **la conception, le pilotage et l'évaluation de la solidarité ne sont pas un exercice aisé**. Il est difficile de construire une politique sociale, dont les dispositifs sont le plus souvent prédéfinis par la loi et qui, par nature, concerne des publics divers et s'inscrit dans un cadre technique et juridique et une gouvernance éminemment complexes. L'exemple du **Département des Deux-Sèvres** a montré cette difficulté, accrue par l'inadaptation, parfois, des outils disponibles à la réalité des enjeux sociaux, et la nécessité de dépasser une lecture financière de l'action pour appréhender, au-delà, la qualité du service et les valeurs qui le sous-tendent. L'expérience du **Département de la Seine Saint-Denis** a également mis en évidence la difficulté, dans les pratiques évaluatives, de recueillir l'avis des bénéficiaires des dispositifs de solidarité alors qu'ils méritent d'être mis au centre de ces démarches, ce qu'ont également montré le **Département des Côtes d'Armor** avec l'étude des effets d'une réforme des modalités de gestion du fonds de solidarité en faveur du logement et **la Ville de Grenoble** dans l'évaluation d'une action expérimentale visant à favoriser l'accès aux droits en matière de logement et d'hébergement.. Le déploiement d'un observatoire, tel que celui du **Département de Meurthe et Moselle**, peut toutefois être, au moins en partie, une réponse, en ce qu'il permet de caractériser la population et les territoires et donc de contribuer à l'élaboration des schémas et plans d'action et au pilotage de l'action poursuivie.

**C'est aussi au titre d'une certaine solidarité, fondamentalement financière, que l'Etat a organisé, au plan national, des mécanismes destinés à répartir les ressources disponibles entre les territoires ou la contrainte budgétaire entre administrations.**

Les dispositifs nationaux de **péréquation financière** sont ainsi destinés, précise l'article 72-2 de la Constitution, « à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »... objectif ambitieux, voire audacieux et, surtout, bien loin d'être atteint au vu des résultats observés. Le nombre de ces dispositifs s'est accru et leur nature s'est transformée depuis quelques années, au bénéfice de mécanismes dits horizontaux, destinés à atténuer les inégalités de ressources entre collectivités, comme le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ou les fonds de péréquation départementaux en matière de droits de mutation.

**La volonté de réduire les déficits et l'endettement publics a par ailleurs conduit, ces dernières années, à la mise en œuvre d'actions visant à diminuer les dépenses publiques.** Le Législateur a veillé à ce que le secteur public local soit associé à cet effort et organisé, à cette fin, le gel puis la réduction des dotations de l'Etat aux

---

<sup>2</sup> Jean-Pierre Nioche, 2010, « Theoretical logic in evaluation and its sources », communication Université d'été internationale de la recherche en évaluation, IEP de Lille, 30 août-3 septembre ; Jean-Pierre Nioche, 2014, « L'évaluation des politiques publiques et la gestion en France - Un rendez-vous manqué ? », Revue française de gestion, 2014/8, N°245, pages 71 à 84 ;

collectivités territoriales puis, plus récemment, une contractualisation avec les plus grandes collectivités afin de freiner la progression des dépenses de fonctionnement et de l'endettement local. Ces contrats expriment ni plus ni moins que la solidarité, réelle mais imposée, des administrations publiques locales à l'égard des autres catégories d'administrations publiques, et particulièrement des administrations d'Etat, dont l'endettement devrait, d'après la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, continuer de progresser au cours des prochaines années... raison, entre autres, pour laquelle la contractualisation n'a pas toujours abouti ou a été mal acceptée comme l'ont d'ailleurs exposé **France Urbaine et Public Impact Management**. Ce dispositif est également décrié en raison, notamment, de la prise en compte insuffisante de la diversité des réalités et de la richesse des collectivités soumises au dispositif ou des charges induites par les décisions nationales mais aussi de l'absence, malgré une forme prétendument contractuelle, d'une réelle possibilité de négociation, autant d'éléments qui éloignent finalement d'une logique solidaire.

Ces différents mécanismes de solidarité financière, qu'ils visent à réduire les dépenses ou à mieux répartir les ressources, modifient parfois sensiblement les équilibres budgétaires des collectivités concernées, qui s'appuient alors, naturellement, sur les **analyses et la pédagogie des financiers afin d'en expliciter les rouages et les effets, et, lorsque cela est possible, d'en optimiser l'application.**

*La solidarité, dimension opératoire du pilotage de l'action publique*

Les solidarités ne représentent pas seulement des finalités de politiques publiques sociales ou territoriales ou destinées à organiser des péréquations entre collectivités. **Elles sont aussi, et peut-être avant tout, dans les territoires, des coopérations institutionnelles, dans le cadre de structures intercommunales porteuses de projets** territoriaux d'ensemble à mener et à financer en commun, ou même, désormais, de communes nouvelles, forme juridique finalement la plus aboutie de la coopération. Mobilisant élus et administration, fonctions opérationnelles et fonctions managériales, ces solidarités de projet peuvent s'appuyer sur des stratégies collectives et concerner des **démarches plus ciblées, politiques ou techniques, sur un mode souvent contractuel ou informel.**

Les **fusions d'intercommunalité**, qui incarnent cette solidarité territoriale institutionnelle, sont en effet porteuses de forts enjeux de solidarité politique, financière et fiscale, impliquant une refonte en profondeur des pactes territoriaux établis.

Il s'agit, comme l'a fait par exemple le **Grand Annecy** d'organiser la solidarité, en procédant au partage des compétences entre communes et agglomération, en fonction de la proximité des enjeux à traiter ou des services à rendre. Il s'est agi aussi d'harmoniser les politiques fiscales applicables, de réviser les attributions de compensation et d'appréhender les implications des fusions sur la péréquation des ressources et la dotation globale de fonctionnement perçue, notamment, par les communes. L'élargissement des périmètres intercommunaux s'est en effet accompagné d'effets significatifs sur les dotations communales et a mis en évidence, comme le montre l'exemple de la **Communauté d'agglomération du Pays Basque**, la nécessité d'une rénovation des indicateurs du potentiel fiscal, du potentiel financier et de l'effort fiscal, symboles de l'interdépendance fiscale des collectivités en matière de dotations.

La refonte de l'intercommunalité soulève, plus généralement, la question exposée par l'**ADCF** et mise en évidence par les **exemples d'Annecy et du Pays Basque**, de l'effectivité de la péréquation et de l'incitation à l'intégration portées par la dotation globale de fonctionnement, que le projet de loi de finances pour 2019 propose de réformer, peut-être insuffisamment en profondeur, et celle des critères applicables, de la pertinence du calcul et du périmètre du coefficient d'intégration fiscale pour mesurer la plus-value intercommunale, de l'avenir des mécanismes de garantie.

L'élargissement des espaces de coopération intercommunale appelle indéniablement une refonte des mécanismes de la solidarité financière qui s'y exerce.

**La solidarité fonde également la coopération entre organisations pour des actions parfois plus ciblées et plus techniques, mobilisant financiers et gestionnaires, pour partager des expertises, des outils, des savoir-faire, des services ou seulement des informations, et pour développer des solutions parfois innovantes, répondant aux besoins communs de plusieurs entités.**

Nos travaux ont montré, à cet égard, la diversité des expériences menées, qui peuvent ainsi consister dans la mutualisation de connaissances et d'expertises, comme la création par la **Métropole de Lille** d'un observatoire fiscal, permettant aux communes d'optimiser, en toute autonomie, leur propre fiscalité, la mise en place d'un service en charge des questions fiscales, commun à l'ensemble des entités de **l'agglomération Valence Romans** dans le but de copiloter la matière fiscale, de **la création du FiscaHub**, bénéficiaire du Prix de l'innovation de l'AFIGESE, ou encore l'élaboration par la **Ville d'Angers et Angers Métropole** d'un outil financier d'aide à la décision pour la mise en œuvre de la dépenalisation du stationnement payant sur la voirie.

Il peut s'agir, également, de développer plus largement des services mutualisés, comme au sein de **l'agglomération de Lorient ou de la Métropole de Tours**, ou de partager un outil préexistant, comme une **société publique locale** en **Bourgogne Franche-Comté**, à l'occasion du transfert de la compétence en matière de transports aux régions, en élargissant son périmètre d'intervention et son actionnariat.

La coopération peut enfin consister à **renforcer et optimiser des complémentarités** entre des fonctions juridiquement et historiquement séparées, celles de l'ordonnateur et du comptable, comme le font Lons le Saunier ou Paris en développant des services facturiers, dans un souci de mutualisation et de construction d'une culture partagée. Le service facturier mis en place récemment à **Langres**, dans une intercommunalité rurale, a, au-delà, permis dans un cadre mutualisé à de petites collectivités de bénéficier d'un niveau de qualité de service comparable à celui de grandes structures, marque là-également d'une solidarité dans un territoire.

Dans d'autres cas, des démarches, associant financiers et gestionnaires aux directions opérationnelles, ont permis la **mise en place d'outils partagés avec des acteurs territoriaux partenaires des collectivités locales**, notamment destinés à éclairer ou encadrer leurs relations financières. Il peut s'agir, on l'a vu, de l'élaboration, **à Dunkerque, de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens en matière sociale et médico-sociale**, à partir d'une coopération étroite, de relations renouvelées et d'un partage de connaissances entre financiers, contrôleurs de gestion et services sociaux, ou encore de la mise en place par le **Département du Loir et Cher d'un outil d'analyse financière des EHPAD publics autonomes**, dans le cadre de la réforme de la tarification des établissements, outil dont la conception a elle-même associé le conseil de gestion, la Direction départementale des finances publiques, le service en charge de la tarification et les directeurs d'établissements. **L'outil d'analyse financière construit par Dijon** pour appréhender l'impact d'une baisse de subvention sur les comptes d'associations partenaires s'inscrit dans la même logique, comme, pour une autre problématique, le dispositif partenarial mis en œuvre par le **Département du Rhône** pour le financement de projets communaux et intercommunaux illustre également ce type de démarche.

**Ces coopérations entre collectivités territoriales sont plus ou moins étroites et ambitieuses, on le voit, et dépendent de l'histoire et des réalités locales, des volontés politiques exprimées, de l'envie d'innover ou plus simplement des opportunités.**

Nous observons donc, plus largement, chers collègues, que les solidarités territoriales, sont multiples, **tantôt fondement même de l'action publique poursuivie, tantôt dimension opératoire de son pilotage et de son financement**. Elles mobilisent, on l'a vu, les fonctions managériales et marquent assurément de leur empreinte la gestion publique territoriale. Il convient toutefois de s'interroger sur les raisons de leur développement qui apparaît, nos travaux l'explicitent, à la fois comme une réponse à la contrainte exercée par l'environnement et la manifestation d'un nécessaire renouveau du management public.

\*\*

## **II/ Les solidarités dans les territoires, entre réponse à la contrainte et manifestation d'un nécessaire renouveau du management public**

Le développement des solidarités territoriales apparaît comme une solution retenue par les collectivités locales et les territoires ou qui s'est imposée à eux pour répondre aux contraintes et à la complexité de leur environnement. Leur développement est aussi la marque, éloquent, d'une évolution engagée et non aboutie d'un renouvellement des principes et pratiques du management public.

*Les solidarités, réponses à la contrainte économique, financière et institutionnelle dans un environnement complexe*

**Les solidarités sont d'abord une réponse, on l'a vu, à la contrainte économique, financière et institutionnelle et à sa complexité.**

**Les politiques sociales ou territoriales** mises en œuvre par les collectivités locales visent à estomper des inégalités de situation et de fragilité, lesquelles revêtent, à l'évidence, une acuité plus marquée en période de faible dynamisme ou de crise économique. L'action publique réagit en cela à la contrainte économique et à ses effets souvent dévastateurs sur la cohésion et les équilibres sociaux.

Au-delà, la coopération entre institutions ou même entre composantes d'une même institution est une **réponse, aujourd'hui, apportée avant tout à la contrainte financière qui pèse sur les organisations publiques**, qu'elle résulte de la réduction des concours de l'Etat ou, désormais, du plafonnement de la progression des dépenses courantes, ou encore du moindre rendement d'une fiscalité par ailleurs moins directement maîtrisable. Une telle pression, dont la prise en compte est souvent devenue un objectif en soi de l'action publique ou, du moins, une dimension déterminante des choix opérés, motive en effet grandement le développement des démarches de coopération.

C'est bien naturellement la poursuite d'un tel objectif d'optimisation financière et d'efficacité qui, pour une large part, nos travaux le montrent, a conduit des collectivités, délibérément ou dans un cadre imposé par la loi, à initier ou poursuivre, individuellement ou, contrainte oblige, collectivement, des démarches de performance, à essayer de mieux connaître leurs ressources fiscales et d'en améliorer le rendement, à préserver les ressources affectées par des réformes, comme celle du stationnement payant, à mutualiser des compétences en fiscalité ou en comptabilité ou encore à privilégier le projet au guichet dans les subventions versées ou le contrat pluriannuel aux dotations annuelles en matière d'action sociale.

De même, les réformes territoriales de ces dernières années ayant conduit aux fusions de régions et de structures intercommunales, à l'accroissement des missions des intercommunalités ou encore à la suppression de la clause de compétence générale, aux mutualisations de services et, dans une moindre mesure peut-être, aux créations des métropoles, ont été décidées pour une grande part dans un souci de réduction, à terme, des dépenses publiques.

En outre, bien que ces coopérations expriment souvent un désir réel d'agir en commun, de développer un projet partagé, **la volonté de coopérer n'en demeure pas moins un choix réfléchi, dicté par l'intérêt pour les collectivités qui le formulent, de s'associer avec des entités avec qui elles peuvent même, le cas échéant, se trouver en concurrence pour l'accueil d'équipements structurants ou l'implantation d'entreprises**. Cette forme de relation quelque peu paradoxale, conceptualisée en 1995 pour le secteur privé et sur le plan académique sous le terme de **coopétition** par les professeurs Brandenburger et Nalebuff<sup>3</sup>, met en évidence la nécessité de ces solidarités pour des collectivités locales qui, pour continuer à agir, doivent unir leurs forces, partager en confiance des ressources, sans pour autant renoncer à leur propre intérêt, le cas échéant concurrent.

**Le choix de la coopération, donc de la solidarité, pour renforcer la performance financière ne résulte toutefois pas seulement de l'idée selon laquelle l'union ferait la force et que la mutualisation, par exemple, par d'éventuelles économies d'échelle, pourrait, seule, permettre d'affronter la contrainte budgétaire.**

Il résulte aussi du fait que « l'écheveau de niveaux de décisions » dans lequel est pris « le niveau local », qui est fait « d'un enchevêtrement de couches, de compétences, de responsabilités et de prérogatives », comme l'affirmait Marcel Gauchet, philosophe et historien, dans la Gazette des communes, en janvier 2015<sup>4</sup>, impose

<sup>3</sup> Brandenburger A., Nalebuff B. J., 1995, "The right game : use game theory to shape strategy", Harvard Business Review, 57-71, cités par Anne Albert-Cromarias, "Comprendre le territoire : les apports du management stratégique", dans « Les défis de développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation », Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF) et European Regional Science Association, Greek section (ERSA-GR), 5-7 juillet 2017, Université Panteion, Athènes, Grèce.

<sup>4</sup> Marcel Gauchet, 2015, « La décentralisation n'est pas démocratique », selon le philosophe Marcel Gauchet », La Gazette des Communes, <http://www.lagazettedescommunes.com/306683/la-decentralisation-nest-pas-democratique-selon-le-philosophe-marcel-gauchet/>.

aux collectivités de s'engager dans des démarches de coopération pour agir et développer des actions destinées à renforcer leur performance financière. **Il paraît en effet impossible, alors que l'action publique locale se trouve au cœur de systèmes d'acteurs éminemment complexes, où se développent et s'entremêlent interactions, contradictions et indéterminations, que les collectivités puissent répondre à la contrainte sans s'inscrire, de manière générale ou plus ponctuellement, dans des démarches de coopération et de solidarité.**

Au-delà des politiques de solidarité, les coopérations et stratégies collectives dans les territoires ont donc largement constitué une réponse, imposée ou plus librement initiée, à la contrainte économique, financière et institutionnelle et à la préservation des intérêts de chacun, dans des environnements complexes et enchevêtrés. Elles n'en ont pas moins exprimé, en elles-mêmes ou au travers de leur construction, on va le voir, la nécessité d'une évolution du management public local.

*Les solidarités, marque d'un renouvellement engagé du management public local.*

Nos réflexions montrent que **ces solidarités, qui vont vraisemblablement continuer à se développer, sont finalement consubstantielles à une transformation profonde et structurelle, engagée et non achevée, du management public local.**

Les deux dernières décennies ont en effet vu progressivement se développer, dans la mouvance du New Public Management, des pratiques managériales directement importées du secteur privé et du monde anglo-saxon, parfois à peine adaptées aux problématiques publiques locales, et motivées le plus souvent par la seule recherche de l'efficacité.

C'est dans ce contexte idéologique, nourri par les effets de la crise économique de 2008 et l'assainissement des finances publiques, que les coopérations et solidarités territoriales, qui préexistaient, bien sûr, se sont, néanmoins, sensiblement développées, à la recherche de la performance financière.

Depuis quelques années, toutefois, nombreux ont été ceux, auteurs académiques comme praticiens, à avoir dénoncé une certaine crise du management public, à avoir appelé à un **management finalisé**, c'est-à-dire fondé sur le sens, les valeurs et le projet, intégrant mieux encore les enjeux du développement durable et de la démocratie participative... enjeux qu'illustrent, par exemple, l'élaboration, à **Bailleul**, d'un recueil unique tarifaire par une commission citoyenne, afin de partager les enjeux et de coconstruire la tarification dans la confiance, la démarche d'harmonisation des tarifs scolaires à **Annecy** ou encore les **financements alternatifs** apportés par les citoyens ou les entreprises à des projets porteurs de sens, dont nous parlions lors de la conférence inaugurale de nos assises ou dans l'un des forums « partenaires » animé par **Adexel** et **l'Agence France Locale**.

Ce mouvement vise, avant tout, dans le secteur privé comme dans le secteur public, à dépasser une certaine idéologie gestionnaire, comme l'a nommée le sociologue Vincent de Gaulejac, qui disait, il y a quelques années, la société malade de la gestion, à dépasser la seule performance financière au profit d'une action qui a du sens, qui ne vise pas seulement à gérer de manière efficace mais à construire un projet mobilisant non pas des ressources, humaines ou matérielles, mais des personnes investies dans une action à laquelle elles participent en mobilisant leurs compétences professionnelles<sup>5</sup>.

Les solidarités relèvent d'une orientation ainsi renouvelée pour le management, notamment public, et en sont, dans une certaine mesure, un révélateur.

Certes, et bien que l'économie sociale et solidaire représente désormais un pan significatif et reconnu de l'activité économique, bien que les politiques de solidarité répondent à des enjeux essentiels, la solidarité ne constitue vraisemblablement plus aujourd'hui, ainsi que l'explique le professeur Marie-Claude Blais, un véritable projet politique. Le début du 21<sup>ème</sup> siècle ne s'apparente en effet pas à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, où fut largement diffusée une doctrine, le solidarisme, construite progressivement tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle et finalisée par le radical Léon Bourgeois, fondée sur l'idée selon laquelle chaque individu, en arrivant sur terre,

---

<sup>5</sup> Vincent de Gaulejac, 2005, 2009, 2014, « La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social », Seuil.

entre « dans une société préexistante dont il doit accepter les charges comme il profite de ses avantages » et qui doit consacrer une part de sa personne à l'effort commun<sup>6</sup>.

La solidarité n'en demeure pas moins aujourd'hui empreinte d'une certaine dimension morale, qui s'inscrit dans cette recherche de sens du management public. Elle doit aussi, nos travaux l'ont montré, porté sur des actions qui, si elles ne poursuivent pas directement un objectif de solidarité, doivent être finalisées, c'est-à-dire conçues et mises en œuvre dans un but significatif, mobilisateur, politique et non forcément et uniquement dans un objectif gestionnaire, d'optimisation des moyens mobilisés.

Les mutualisations et transferts dits à marche tranquille, comme dans les **Côtes d'Armor** ou au sein de **l'agglomération de Lorient**, comme des mutualisations plus ambitieuses, telle celle opérée par la **Métropole de Tours**, ont en effet mis en évidence l'importance du sens des démarches, qui ne saurait être réduit à l'efficacité et à la performance financière de l'action. Les mutualisations doivent au contraire s'appuyer sur un projet et une gouvernance adaptée et cohérente, ce que confirment l'expérience de **Niort** et l'analyse exprimée par un syndicat ayant participé à nos travaux. Les enjeux relatifs au personnel ne sauraient, ainsi que l'a démontré l'intervention de Niort, se résumer à la maîtrise de la masse salariale, à la réduction des effectifs, à la mise en cohérence des organigrammes. Il convient, bien légitimement, d'être attentif aux appréhensions d'agents emmenés souvent malgré eux dans des transformations organisationnelles qui peuvent être rapides et violentes, comme l'a par exemple montré la fusion des **régions Bourgogne et Franche Comté**. Le management, ainsi que le démontrent économistes, sociologues et philosophes mais aussi praticiens attentifs, doit au contraire veiller à libérer l'autonomie des professionnels, leurs marges de manœuvre pour un projet qui fait sens et ne pas les enserrer avec un carcan de procédures sclérosantes, respecter leur professionnalité et ne pas les infantiliser.

La solidarité dans le management reflète donc des interdépendances et des interactions multiples, verticales et horizontales, et doit, pour être profitable, intégrer la finalisation de l'action et le respect des compétences professionnelles.

\*

\*\*

Nos travaux auront donc été riches, cette année encore, et permis, au-delà de la technicité de nos métiers, de souligner les enjeux d'une action partagée, mutualisée, solidaire.

Il est possible d'affirmer, après ces journées de réflexion, que la solidarité constitue une dimension essentielle du management territorial, qui anime nombre des initiatives prises dans la conception et le pilotage de projets, la recherche de la cohésion sociale ou, plus simplement, la mise en œuvre de démarches de gestion.

A l'origine, hier, d'initiatives de coopération, fondant, aujourd'hui, dans un contexte de contrainte financière, nombre de démarches partagées et de mutualisation, elle continuera, demain, de guider les choix et le pilotage de l'action publique territoriale, en participant à la quête de sens d'un management public qui évolue dans un environnement complexe.

Un tel mouvement, et c'est sur ces pensées que je vous soumets que je termine mon propos, tient sûrement au fait, comme l'affirmait Victor Hugo dans les *Proses Philosophiques*, que la solidarité est une idée universelle, divine, « la grande chose de la démocratie » mais aussi, et peut-être de manière moins éthérée, parce que, ainsi que l'a démontré Edgar Morin dans la Voie, « une société ne peut progresser en complexité, c'est-à-dire à la fois en liberté, en autonomie et en communauté, que si elle progresse en solidarité »<sup>7</sup>.

Je vous remercie.

---

<sup>6</sup> Marie-Claude Blais, 2008, « La solidarité », Le Télémaque, n°33.

<sup>7</sup> Edgar Morin, 2011, « La voie », Fayard, page 64.