

54<sup>ème</sup> colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française  
Université Panteion d'Athènes, les 5, 6 et 7 juillet 2017

---

**COMMUNICATION**

**Communication financière des métropoles européennes :  
une analyse comparée des gouvernances**

**Muriel MICHEL-CLUPOT**

Maître de Conférences en Sciences de Gestion  
CEREFIGE (EA 3942), Université de Lorraine

IUP Finance – 13 place Carnot – CO 70026 – 54 035 NANCY Cedex

Tél. : 03 72 74 20 66

Muriel.Michel@univ-lorraine.fr

**Serge ROUOT**

Maître de Conférences en Sciences de Gestion  
CEREFIGE (EA 3942), Université de Lorraine

ISAM-IAE – 25 rue Baron Louis – CS 10399 – 54 007 NANCY Cedex

Tél. : 03 72 74 17 00

Serge.Rouot@univ-lorraine.fr

Cet article est une version de synthèse de communications présentées lors des 1ères rencontres interdisciplinaires « *De la règle de droit aux nouvelles pratiques managériales dans les collectivités territoriales* », (24 et 25 novembre 2016, Sénat Paris – Alençon) et lors du 6<sup>ème</sup> Colloque international AIRMAP « Un management public universel ? », (IAE de Nice – 1<sup>er</sup> et 2 juin 2017).

---

**Communication financière des métropoles européennes :  
une analyse comparée des gouvernances.**

**Résumé :** Dans un contexte d'universalité de la contrainte financière et de développement du *New Public Management* à travers le monde, cette recherche est une analyse comparative Royaume-Uni / France des discours sur la gouvernance des finances des métropoles européennes. L'article conclut à l'absence d'homogénéité des pratiques et des influences. Ni la ville française, ni la métropole française ne sont le cadre d'un *NPM* complet à l'anglo-saxonne. En France, l'influence du politique dans la gouvernance, (au détriment de celle du manager), est une piste explicative. Elle pourrait conduire à une plus grande homogénéité de la gouvernance des finances locales européennes, dans l'hypothèse d'un passage au *post-NPM*.

**Mots-clés :** *New Public Management*, gouvernance, communication financière, métropoles européennes, analyse textuelle, analyse des correspondances multiples.

**Financial communication of European metropolises:  
a comparative analysis of governance.**

**Abstract:** In an universality context of financial constraint and development of new public management across the world, this research is a comparative analysis United Kingdom / France discourses on governance of the finances of large European Metropolises. The article concludes with the heterogeneity of practices and influences: neither the French city nor the French metropolis are the framework of a complete Anglo-Saxon NPM. In France, politics influence in governance is larger than managers one: it is an explanation track. It could also lead to a greater homogeneity of European local finances, assuming a transition to post-NPM.

**Key words:** New public management, governance, financial communication, European metropolises, textual analysis, analysis of multiple correspondences.

« *L'art de la bonne gouvernance consiste à avoir des objectifs qui se trouvent juste à la limite de ce qu'une société peut accepter.* » Henri Kissinger

Avec la disparition progressive des Etats-nations et des processus décentralisateurs à géométrie variable, les villes deviennent des « acteurs collectifs » (LE GALES, 2012). La crise économique et financière, la crise des dettes souveraines, les endettements publics massifs ont restreint année après année, les marges de manœuvre budgétaires des collectivités décentralisées à travers l'Europe.

Quoi de plus universelle que la contrainte financière ? La notion de finances locales européennes a-t-elle pour autant un sens ? Peut-on parler d'une gouvernance financière territoriale ?

Décrit comme un « mouvement international de réforme de la gestion publique » (HUTEAU, 2008, p. 185), le *New Public Management (NPM)* a incontestablement gagné le pouvoir central et les échelons territoriaux, depuis les années 1970 et à travers le monde. La démarche est claire : une transposition des méthodes issues du secteur privé (HOOD, 1998) et une optimisation des moyens engagés (PETTIGREW, 1997). Mais le phénomène peut revêtir dans le même temps, des intensités (TURNER, 2002) et des formes (INGRAHAM, 1997) diverses.

Ainsi, en 2004, Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT écrivaient dans leur ouvrage de référence, *Public Management Reform*, la réticence française pour le *New Public Management* ou la nouvelle gestion publique locale, contrastant avec un Royaume-Uni tout acquis à cette idéologie et ce management à l'anglo-saxonne. Ses gouvernements conservateurs successifs<sup>1</sup> ont en effet largement adhéré à un schéma de pensée unique, directement inspiré du management privé.

---

<sup>1</sup> De 1979 à 1997.

<sup>2</sup> Analyse des Lexèmes Cooccurents dans un Ensemble de Segments de Texte.

Aussi développé soit-il, le *NPM* génère-t-il pour autant des pratiques devenues universelles ? La crise du politique et de la vie publique en général a-t-elle amoindri les réticences historiques ? Le contexte de crise et de contraction des budgets publics donnerait-il uniformément plus de légitimité à la recherche de performance et une culture du résultat ? Les questions de gouvernance et du « pour quoi » ou « pourquoi engage-t-on de l'argent public ? » (UGHETTO, 2006) pourraient-elles devenir plus prégnantes et changer la donne ?

Quelle place pour l'élu local dans toutes ces considérations au final très techniques et managériales ? La distance culturelle et institutionnelle entre une Europe du Nord et une Europe du Sud, entre une Europe occidentale et une Europe centrale ou orientale, existe. On peut s'interroger sur son incidence sur la gouvernance des finances locales. Par exemple, la singularité française de la collaboration entre élus locaux et fonctionnaires territoriaux (HURON, 1998) pourrait conduire à une certaine « politisation administrative » (DURAN, THOENIG, 1996) et donc à un certain partage des rôles, qui influeront *in fine* sur l'optimisation de la fonction financière.

Le *NPM* vise bien la responsabilité et l'efficacité dans l'administration publique (HERNES, 2005) : « on cherche à atteindre l'efficacité par des méthodes telles que la décentralisation de l'autorité au profit des niveaux techniques tout en assurant l'obligation de rendre des comptes au public en général » (HERNES, 2005, p. 5). Cette obligation de reddition aux citoyens passe par la communication financière des collectivités décentralisées, dont nous proposons de dresser un état des lieux des pratiques des métropoles européennes (constitutives de la base *Eurocities*). Nous privilégions le spectre Royaume-Uni → France, respectivement pour un des berceaux du *NPM* et pour l'expression forte d'une réticence historique. Dans le cas français, dans le respect de l'actuelle dualité statutaire entre la ville (centre) et la métropole, réaffirmée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, nous considérons les

deux entités, dont les dynamiques politique et managériale pourraient en outre diverger.

Après avoir rappelé l'avènement des métropoles en France et dans le monde concomitamment à celui du *New Public Management* **(1)**, nous analysons les principes du *NPM* inspirant leurs pratiques de gouvernance puis les influences respectives de l'autorité du politique et du manager **(2)**. La gouvernance des métropoles européennes semble aujourd'hui le résultat à la fois d'une « acclimatation » du *NPM* et de disparités culturelles dans les équilibres entre l'autorité politique et l'autorité managériale **(3)**.

## **1- Avènement de la métropolisation et du *New Public Management***

Le développement des métropoles en France et dans le monde **(1.1)**, s'est réalisé conjointement à une diffusion massive du *New Public Management* et nous conduit à des questionnements quant à leur gouvernance **(1.2)**.

### **1.1- Affirmation des métropoles**

En France, le 27 janvier 2014, est promulguée la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles. Elle s'inscrit dans la droite ligne de la Révision Générale des Politiques publiques (RGPP de 2007) et de la Modernisation de l'Action Publique (MAP de 2012). Elle constitue aussi l'acte III de la décentralisation, aux côtés de deux autres textes réformant les territoires : la loi du 16 janvier 2016 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et la loi NOTRE du 7 août 2015 (portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République). Comme son nom l'indique, loi MAPTAM affirme les métropoles et impulse véritablement le processus de métropolisation

voulue par le Législateur, quitte à en multiplier les clés d'entrée dans le statut. En outre, développer la démocratie locale est un objectif affiché. En effet, l'évolution, de la réforme territoriale ne peut pas être sans incidence sur la gouvernance des assemblées délibérantes. De même, la déclinaison de compétences génère une nécessité de démocratisation des intercommunalités.

La loi MAPTAM s'inscrit pleinement dans ce processus, avec « le renouvellement général des conseils des métropoles [...] au suffrage universel direct » (article 54). Aller dans le sens de plus de démocratie locale dans les métropoles nouvellement créées est clairement exprimé.

L'ensemble du dispositif vise également à une plus grande efficience de l'action publique locale, dans un contexte délicat de contraintes budgétaires resserrées, de concurrence accrue entre les collectivités de taille conséquente en Europe et d'un équilibre perdu entre urbanisation et ruralité.

Au delà de ces simples contingences françaises, la globalisation financière s'accompagne d'un processus de métropolisation à travers le monde. Si le rôle des métropoles dans la compétition internationale et le développement économique est étudié depuis longtemps (FRIEDMANN, 1986), « la construction des métropoles en tant que nouveaux territoires du politique, de l'économique, du social et du culturel soulève la question de l'élaboration des modalités de leur gouvernance » (GILLI, *et al.*, 2012, p.1). De plus, « les finances publiques [...] sont appelé[e]s à connaître des bouleversements sans précédent sous l'effet des phénomènes majeurs que sont la métropolisation, le numérique et la mondialisation » (BOUVIER, 2016, p.1).

Au gré de la volonté du pouvoir politique et des réformes juridiques, la décentralisation française et plus globalement la métropolisation se mettent en place selon des schémas de gouvernance à inventer.

## **1.2- Diffusion du *New Public Management***

En effet, de nouvelles pratiques de gouvernance ont progressivement émergé sous l'impulsion du *New Public Management (NPM)* : formalisation des politiques publiques, dans leurs objectifs, leur suivi et leur évaluation ; transposition de méthodes issues du secteur privé (HOOD, 1998) ; optimisation des moyens engagés (PETTIGREW, 1997).

Une formalisation sous la forme de quelques grands principes peut s'établir comme suit (HOOD, 1998) :

- Principe n° 1 : Construction d'objectifs et d'indicateurs pour manager par les résultats ;
- Principe n° 2 : Instauration de mesures pour évaluer les politiques publiques ;
- Principe n° 3 : Suivi de la qualité des services publics pour une satisfaction client ;
- Principe n° 4 : Mise en place d'une comptabilité analytique pour assainir les finances publiques (par externalisation ou privatisation des services publics) ;
- Principe n° 5 : Certification des comptes publics pour en assurer la sincérité.

Mais le phénomène revêt dans le même temps, des intensités (TURNER, 2002) et des formes (INGRAHAM, 1997) diverses. Historiquement, les citoyens français sont par exemple réputés plus réticents à ce nouveau paradigme (POLLITT, BOUCKAERT, 2004).

Même si la littérature sur le *NPM* au sein de l'appareil étatique demeure la plus abondante, les réformes dans les collectivités locales françaises n'y font pas exception (BEZES, 2009). Malgré la pluralité des entités décentralisées et une certaine hétérogénéité de leurs compétences, il est de la même façon, question

d'une nouvelle gestion publique locale (HUTEAU, 2008). Le processus décentralisateur pourrait même être étroitement expliqué par la réduction de la taille des organisations (PETTIGREW, 1997).

Il en est de même dans les villes européennes. Les évolutions institutionnelles majeures répondent à un « desserrement de la contrainte étatique » (LE GALES, 2012, p. 357). S'en suivent « un renforcement des régulations de marché » et « l'introduction de modèles de gestion privée » (LE GALES, 2012, p. 357) et indirectement de nouvelles pratiques de gouvernance.

Les métropoles passent alors d'une culture des moyens à une culture du résultat qui n'est pas sans influence sur leur gouvernance : le budget par nature devient par exemple une budgétisation par programme, à laquelle il est alors cohérent d'attacher des objectifs et des indicateurs de suivi. Mais si « le *NPM* regarde plus directement ce que les organisations ont effectivement fait » (PETERS, 2014, p. 401), comment les exécutifs locaux rendent-ils compte des finances de leur territoire ? Quelle communication financière produisent-ils pour les parties prenantes ? Le suivi d'une performance publique suppose l'établissement d'une stratégie, ainsi que des pratiques de gouvernance dans la métropole, et impose de communiquer à la fois sur les actions menées et les moyens engagés (POLLITT, BOUCKAERT, 2004).

Le contexte de crise et de contraction des budgets publics en Europe donnerait-il un discours uniforme sur des pratiques de gouvernance inspirées du *NPM* ? Le *NPM* est-il désormais le standard de toutes les métropoles européennes ?

## **2- Quelle gouvernance pour les métropoles européennes ?**

L'appréhension des discours sur la gouvernance des finances des métropoles européennes se fait dans une dimension managériale **(2.1)** puis politique **(2.2)**, nous permettant de préciser les questions et la méthodologie de recherche.



## 2.1- Management et gouvernance des métropoles : quels principes *NPM* ?

Le développement des métropoles conduit à une rationalisation des ressources et une mutualisation des moyens. Nous y retrouvons typiquement l'influence du *New Public Management*, qui par une convergence des méthodes de gestion publiques et privées, conçoit des modèles de gouvernance des services publics locaux, pour tout à la fois atteindre des objectifs politiques et optimiser financièrement les actions menées (PETTITGREW, 1997). La littérature en la matière est dense, et ses grands principes ont été édictés (HOOD, 1998).

Les réformes d'inspiration *NPM* dessinent en « un quart de siècle une sorte de nouveau paradigme global en matière d'administrations publiques [qui] semble s'être imposé à la surface de la planète » (EYMERI-DOUZANS, 2012). Pourtant, la littérature décline des modèles de réforme, selon les pays et leurs contextes politiques, institutionnels, économiques (INGRAHAM, 1997) susceptibles d'influences différentes sur les modes de gouvernance des métropoles.

Au-delà des typologies de *NPM*, une thèse se développe en effet : la métaphore de l'acclimatation (EYMERI-DOUZANS, 2012), comme on a pu la pratiquer pour les plantes tropicales importées dans les serres des jardins des plantes en Europe. Les préceptes du *NPM* ne seraient pas uniformes dans leur expression, mais au contraire, s'adaptent à chaque environnement.

Nous proposons un état des lieux des discours des pratiques du *NPM* est effectué sur les métropoles du Royaume-Uni et de France présentes dans la base *Eurocities* (à l'exclusion des capitales, répondant à une logique propre et des effets de structure) dans une logique comparative et d'inventaire.

### Questionnement n° 1 :

Les gouvernances des métropoles britanniques et françaises s'appuient-elles sur les mêmes principes du *NPM* ?

Pour le Royaume Uni, l'étude intègre 12 villes : Belfast, Brighton&Hove, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Glasgow, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Sheffield et Sunderland. Pour la France, 11 villes figurent dans l'étude : Angers, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Nice, Rennes, Saint Etienne, Strasbourg et Toulouse.

L'étude empirique est d'une part constituée par une évaluation des pratiques de *NPM* révélées par les sites Internet des villes. Leurs moteurs de recherche sont utilisés pour repérer l'information à laquelle renvoient les mots-clés des cinq principes du *NPM* selon HOOD (1998) et des grandes tendances d'un *post-NPM*. Ces mots clés sont détaillés dans la figure n° 1.

Figure n° 1 : Mots clés utilisés dans les moteurs de recherche des sites Internet

Principe n° 1 : Un management par les résultats utilisant des objectifs et des indicateurs ;
Résultats
Objectif
Indicateur
Principe n° 2 : Une évaluation des politiques publiques basée sur un système de mesures ;
Evaluation
Mesure
Performance
Principe n° 3 : La recherche d'une satisfaction client et un suivi de la qualité des services publics ;
Satisfaction
Qualité
Client
Principe n° 4 : Un certain assainissement des finances publiques par la mise en place d'une
Coûts (Au sens contrôle des coûts)
Externalisation
Privatisation
Principe n° 5 : La sincérité des comptes publics, directement inspirés
Comptes
Certification
Audit
<i>Post-NPM</i>
Projet (au sens gestion par projet)
Communautés
Risque
Citoyen
Participation

Ainsi, à l'issue de la recherche, la présence ou l'absence d'une information pertinente et/ou d'un document sur le site Internet de la ville est établie.

Les données recueillies pour chaque ville sur l'ensemble de ces variables qualitatives font l'objet d'une analyse des correspondances multiples. L'analyse des correspondances multiples (ACM) est la méthode factorielle adaptée aux tableaux dans lesquels des individus (les villes) sont décrits par un ensemble de variables qualitatives (les mots clés du *NPM* et du *Post-NPM*). La liaison entre les variables qualitatives s'étudie au travers des associations entre leurs modalités. L'ACM produit alors une représentation graphique : un nuage de points dans un espace factoriel, où les proximités entre les modalités des variables d'une part et les proximités entre les individus d'autre part peuvent être interprétées, pour caractériser aussi bien les groupes de variables que les groupes de villes.

Parallèlement, l'étude empirique est enrichie d'une analyse textuelle automatisée des discours des collectivités décentralisées par le logiciel Alceste<sup>2</sup>. Le texte étudié (appelé « corpus ») est découpé par ce logiciel en une suite de segments (les Unités de Contexte Élémentaire ou U.C.E.). Dans ces segments, on observe la distribution des mots (REINER, 2007). Ainsi, cette analyse textuelle s'appuie sur une « déstructuration » du corpus (GAVARD-PERRET, HELME-GUIZON, 2008). Cette méthode est issue de l'analyse factorielle des correspondances et repose une classification descendante hiérarchique des U.C.E. L'objectif est de repérer la répétition des mots détectés dans les U.C.E. et la proximité de certains mots les uns par rapport aux autres, cette proximité étant appelée « cooccurrences ». Le logiciel procède alors à la décomposition du corpus en différentes classes en maximisant les oppositions, c'est-à-dire en termes techniques, les *Khi-2* des marges. A l'issue du traitement, le corpus est ainsi rangé en différentes classes. A partir des mots

---

<sup>2</sup> Analyse des Lexèmes Cooccurents dans un Ensemble de Segments de Texte.

qu'elles contiennent, les classes peuvent alors être caractérisées par le chercheur, à la fois sur le fond (les thématiques repérées) et la forme (les mots identifiés).

Trois corpus (un corpus ville du Royaume Uni et un corpus métropole France et un corpus ville centre France) sont constitués à partir des documents collectés sur leurs sites Internet. Les corpus sont ici constitués par les documents financiers (2016 et 2017) collectés sur les sites Internet de ces villes en février 2017 : Débat d'Orientation Budgétaire et rapport sur le Budget Primitif, accessoirement page Web dédiée au budget et des documents équivalents pour les villes du Royaume-Uni (*Budget Proposals, Annual Governance Statement, Corporate Strategy Reports, Financial Reports*).

Si le *NPM* a mis la gouvernance publique dans les mains des managers, il ne dispense en aucun cas de rendre compte à la société (HERNES, 2005). Il en va également de la responsabilité des élus. Ainsi, le rôle des exécutifs locaux et plus précisément, la place du politique doivent être précisés. En effet, un affaiblissement du contrôle politique est mentionné dans les conséquences du *New Public Management* (JUN, 2009), que les exécutifs ne se résolvent pas à accepter (CHRISTENSEN, 2012).

## **2.2- Politique et gouvernance des métropoles : quelles influences ?**

La distance culturelle en matière de management entre le Royaume-Uni et la France pourrait-elle expliquer une différence dans les pratiques de gouvernance et de communication financières de leurs métropoles ?

Dans les administrations anglo-saxonnes, une dichotomie très claire existe entre les prérogatives des managers territoriaux et des politiques, alors que la réalité des collectivités locales françaises mêle davantage les interventions des fonctionnaires

et des élus (HURON, 1998). Ramené aux finances locales, le présent constat pourrait largement orienter les contenus des communications financières.

Afin d'étudier les influences respectives des deux acteurs de la vie publique locale, nous mobilisons la théorie de la publicitude (BOZEMAN, 2007). Cette dernière nous enseigne que toute organisation est contrainte par deux autorités : l'une politique, l'autre économique, dans lesquelles elle trouve les ressources nécessaires pour exister.

L'enjeu de la « publicitude dimensionnelle » (BOZEMAN, 2007) réside justement dans la détermination de leurs proportions respectives. Il s'agit d'une notion de management public pour dépasser les « simples » statut juridique ou propriété d'une organisation. Celle-ci sera définie plus ou moins publique ou privée, dans son fonctionnement et sa gouvernance, selon les poids respectifs des autorités politique et économique.

La mesure de publicitude évalue l'influence politique et l'influence du marché, ou encore l'équilibre entre des valeurs publiques et des valeurs privées<sup>3</sup>. Nous en faisons un instrument d'évaluation des influences respectives sur le discours financier tenu.

Questionnement n° 2 :

Les métropoles britanniques et françaises sont-elles contraintes par les mêmes proportions d'autorité politique et d'autorité économique ?

Les mots (dont une présence significative est révélée par l'analyse textuelle) et la caractérisation de chaque classe par un intitulé reflétant son contenu, permettent de rattacher cette dernière à une thématique plutôt « économique » ou plutôt « politique ». Cette évaluation est réalisée pour les trois corpus, en affectant des points à chaque classe (0 pour économique ou 1 pour politique). Par conséquent, à

---

<sup>3</sup> Les valeurs privées sont considérées à travers les valeurs économiques, contraignant les choix publics.

partir du lexique utilisé et des thématiques abordées, respectivement par les villes du Royaume-Uni, les métropoles françaises, et les villes centre françaises, nous pouvons conclure sur la nature de la contrainte qui l’emporte dans les discours budgétaires et financiers.

Les résultats des différentes applications empiriques sont exposés et commentés en partie 3.

### **3- Hétérogénéité des pratiques de gouvernance dans les métropoles européennes**

La gouvernance des métropoles est étudiée dans les contenus de communication financière **(3.1)** et dans les influences respectives d’une autorité politique et d’une autorité managériale **(3.2)**.

#### **3.1- Acclimatation du *NPM***

Nous avons posé la question de la mise en œuvre du *New Public Management* dans les finances locales européennes. Les cinq grands principes de HOOD (1998) sont utilisés comme le cadre de référence de cette nouvelle gestion publique locale et comme une grille de lecture pour analyser les discours financiers.

Premièrement, au sein de l’Analyse des Correspondances Multiples (annexes n°1 et n°2), les villes britanniques<sup>4</sup> affichent une grande proximité. Celle-ci révèle clairement la présence des mots caractéristiques de tous les principes recherchés, sans exception :

- *Objectif, indicateur ;*
- *Mesure, évaluation, performance ;*
- *Satisfaction, client, qualité ;*
- *Privatisation, externalisation, coûts ;*
- *Certification, audit, comptes.*

---

<sup>4</sup> Sauf Brighton, dont le site dysfonctionnait lors de la collecte.

Au Royaume-Uni, les finances des villes sont caractéristiques d'un *NPM* abouti.

Deuxièmement et à l'inverse, les villes françaises apparaissent beaucoup plus dispersées dans l'ACM. Elles forment plutôt deux sous-groupes :

- L'un à gauche dans la représentation graphique (avec Toulouse, Nancy, Strasbourg, Lyon) caractéristique des mots : *indicateur, résultat, évaluation, performance, coût* ;
- L'autre à droite dans la représentation graphique (avec Lille, Grenoble, Bordeaux, Nice, Saint-Etienne), révélant l'absence des mots : *indicateur, objectif, mesure, satisfaction, client, externalisation, coûts, certification, comptes*.

Nous constatons une faiblesse des préceptes du *NPM* dans ces discours et un flou relatif dans les positionnements des villes. Serait-ce imputable à la dualité en France entre le statut de ville et de métropole, notamment depuis la loi de réaffirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) ?

Aussi, nous intégrons de la même façon dans l'ACM, une collecte sur les sites des métropoles françaises. Une certaine dispersion des individus est également constatée. L'essentiel des individus (Angers, Lyon, Toulouse, Saint-Etienne, Grenoble, Rennes) se trouvent dans une zone caractéristique des mots : *indicateur, résultat, évaluation, performance, coûts*. Surtout, les métropoles apparaissent absentes des termes comme : *mesure, satisfaction, client, privatisation, externalisation, certification, audit, compte*.

Par ailleurs, une analyse textuelle (annexes n°3, 4 et 5) sur les discours trois groupes d'individus confirme ces résultats. Elle ne met en évidence dans les discours de communication financière des villes françaises, aucun des principes du *NPM*. Elle révèle la présence plus significative dans les contenus des métropoles françaises, des termes évocateurs des principes :

- n°1 « management par les résultats » avec : *objectif* ;
- n°2 « évaluation des politiques publiques » : *évaluation* ;
- n°3 « recherche d'une satisfaction client » : *qualité*.

Il en est de même pour les villes britanniques, mais cette fois, avec les principes :

- n°4 « assainissement des finances publiques » avec *monitoring* ;
- n°5 « sincérité des comptes publics » avec *account, accounting*.

En définitive, très peu de préceptes du *NPM* transparaissent dans les discours des villes françaises. Les métropoles françaises disent au contraire les appliquer, mais en restant néanmoins cantonnées aux premiers (n° 1, 2 et 3 partiellement), lorsque les villes britanniques valorisent la totalité des principes.

Par conséquent, nous ne concluons pas à une présence homogène des préceptes du *NPM* dans les modes de gouvernances des métropoles britanniques et françaises mais davantage à l'acclimatation en France, d'une idéologie née dans les économies anglo-saxonnes, le Royaume-Uni en Europe, comme si nous étions au début d'un processus de mise en œuvre.

Une application plus massive du *NPM* signifie une place plus large laissée aux managers dans le pilotage des finances publiques, forcément au détriment de l' élu, donc du politique. Quel équilibre existe-t-il entre les deux responsabilités ?

### **3.2- Déterminisme culturel pour les influences du *politique* et de l'économique**

Les influences respectives des élus locaux et des managers territoriaux dans la gestion des finances d'une ville sont appréhendées, à travers la mesure d'une publicitude dimensionnelle. Celle-ci est calculée à partir des thématiques des classes obtenues dans les analyses textuelles.

Premièrement, le discours des villes du Royaume-Uni se décompose en cinq classes (figure n°2) : gouvernance ; action sociale ; budget et reddition ; financement ; comptabilité. Ainsi, les discours sont influencés à 30 % par l'autorité politique et à 70 % par l'autorité économique.

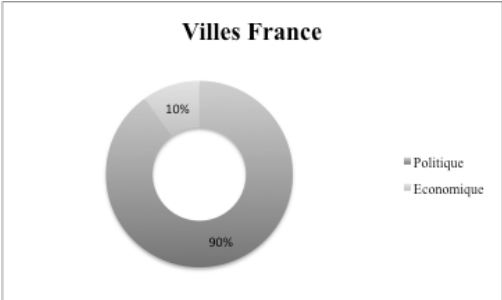


Figure n° 2 : Evaluation de la publicité dans le discours des villes du Royaume Uni.

Décomposition du corpus Villes Royaume-Uni					
Intitulé de la Classe	Gouvernance	Action Sociale	Budget + Reddition	Financement	Comptabilité
Nature du discours	Economique	Politique	Economique	Economique Politique	Economique
Note de publicité	0	1	0	0,5	0
Synthèse	<p>The donut chart, titled "Villes Royaume Uni", illustrates the distribution of discourse themes. The chart is divided into two segments: a larger grey segment representing "Economique" at 70%, and a smaller dark grey segment representing "Politique" at 30%. A legend to the right of the chart identifies the colors: a dark grey square for "Politique" and a light grey square for "Economique".</p>				

Deuxièmement, la communication financière des villes françaises affiche elle, d'autres thématiques (figure n°3) : budget ; fiscalité ; action sociale ; infrastructures ; culture. Ces dernières mènent alors à une note de publicité radicalement différente : de 90 % en faveur du politique et de 10 % en faveur de l'économique.

Figure n° 3 : Evaluation de la publicité dans le discours des villes centre de France.

Décomposition du corpus Villes France					
Intitulé de la Classe	Budget	Fiscalité	Action sociale	Infrastructures	Culture
Nature du discours	Economique				
	Politique	Politique	Politique	Politique	Politique
Note de publicité	0,5	1	1	1	1
Synthèse	 <p>The donut chart, titled 'Villes France', illustrates the composition of the discourse corpus. It is divided into two segments: a large dark grey segment representing 'Politique' at 90%, and a smaller light grey segment representing 'Economique' at 10%. A legend to the right of the chart identifies the colors: a dark grey square for 'Politique' and a light grey square for 'Economique'.</p>				

Troisièmement, beaucoup plus homogènes, les contenus textuels des métropoles françaises se partagent en trois classes (figure n°4) : budget ; actions politiques et économiques ; infrastructures. Le résultat n'évolue que légèrement pour une influence du politique de 83 % contre une influence de l'économique de 17 %.

Figure n°4 : Evaluation de la publicité dans le discours des métropoles de France.

Décomposition du corpus Métropoles France			
Intitulé de la Classe	Budget	Actions politiques et économiques	Infrastructures
Nature du discours	Economique		
	Politique	Politique	Politique
Note de publicité	0,5	1	1
Synthèse	<p><b>Métropoles France</b></p> <p>17%</p> <p>83%</p> <p>■ Politique ■ Economique</p>		

Nous pouvons ainsi conclure à une non universalité des influences des politiques et des managers dans la gouvernance des finances locales européennes, mais plutôt à une disparité culturelle de celles-ci.

La dimension politique des discours financiers ici montrée est conforme à une littérature sur la place occupée en France par les élus territoriaux dans le fonctionnement des services (HURON, 1998), comme si les politiques français avaient laissé moins de prérogatives aux managers que les politiques britanniques. Le devenir des communications financières de Rennes et Strasbourg, après fusion des sites institutionnels de la ville et de la métropole renforce l'argument. Le discours de ces deux entités rejoint alors les caractéristiques des métropoles. Ainsi, un lâcher-prise politique du maire de la ville centre au profit de la métropole toute entière rapproche d'un discours plus empli de *NPM*. La conservation d'une autorité

politique forte sur les dossiers très techniques, comme les affaires financières, freine l'application du *NPM*.

\*\*\*

A travers une analyse comparative France / Royaume-Uni, nous concluons à la non homogénéité de la gouvernance financière des métropoles européennes, malgré la présence d'une contrainte financière toujours plus prégnante et la diffusion massive de l'idéologie *NPM* à travers le monde. L'hypothèse d'une France en transition vers une nouvelle gestion publique locale aurait pu s'avérer pertinente, mais la perspective d'une harmonisation des modes de gouvernance des finances locales est fortement contrariée par au moins deux arguments.

D'une part, de construction plus récente (réaffirmée par la loi MAPTAM de 2014), la métropole française apparaît sans doute plus technocratique (MICHEL-CLUPOT, ROUOT, 2016) et s'attache à des thématiques qui n'incluent pas directement les administrés (comme c'est le cas dans la ville, avec l'action sociale et la culture). Mais elle n'est pas pour autant le cadre d'un *NPM* complet à l'anglo-saxonne.

D'autre part, les critiques formulées à l'encontre du *NPM* conduisent au façonnement d'un *post-NPM*, dont les contours ne sont pas encore strictement bornés, mais dont le politique s'empare pour conserver son autorité. Une étude empirique exploratoire sur quelques notions clés (comme : citoyen, participation, communauté, projet, risque) peut ouvrir quelques pistes de recherche. Au sein d'une ACM, la totalité de ces termes correspond aux communications financières des villes françaises. Dans le discours des métropoles françaises, y fait exception le mot *communauté* et dans celui des villes britanniques, celui de *participation*. Autrement dit, si l'avenir était au *post-NPM* et si le politique prenait conscience de l'urgence de repenser l'action publique, face à la crise de sa légitimité, cet avenir devrait conduire à plus d'universalité dans la gouvernance financière des métropoles européennes.

## BIBLIOGRAPHIE

- BEZES P. (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Le Lien Social, Paris.
- BOUVIER, M., (2016), « La métropolisation, le numérique et la mondialisation : une société sans État ? » *Revue Française de Finances Publiques*.
- BOZEMANN B. (2007), « La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché », *Politiques et management public*, Vol. 5, n° 4, pp.179-211.
- CHRISTENSEN T. (2012), « Post-NPM and changing public governance », *Meiji Journal of Political Science and Economics*. Vol.1 (1), pp.1–11.
- DURAN P., THOENIG JC., (1996), L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 4, pp.580-623.
- EYMERI-DOUZANS J. M., (2008), « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimations locales », *Pyramides*, Vol. 15, pp. 1-15.
- GAVARD-PERRET ML., GOTTELAND D., HAON C. et JOLIBERT A. (2008), *Méthodologie de la recherche*, Pearson Education, Paris.
- GILLI F., LEFEVRE C., ROSEAU N., TOMMASO V., (2012), « Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains? » *Métropolitiques*, novembre.  
<http://www.metropolitiques.eu/Quels-pouvoirs-pour-les.html>.
- HERNES T., (2005), « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 71, n° 1, pp. 5-18.
- HOOD C. (1998), « *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management* », Oxford University Press, Oxford.
- HURON, D. (1998), « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française. », *14èmes journées nationales des IAE*, Presses académiques de l'Ouest, Vol. 4, pp. 543-558.

HUTEAU S. (2008), *La nouvelle gestion publique locale. LOLF et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, Paris.

INGRAHAM P. W. (1997), « Play it again, Sam; it's still not right: searching for rights notes in administrative reform », *Public Administration Review*, july/august, vol. 57, n° 4, pp. 325-331.

LE GALES P. (2012), *Le retour des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po., Paris.

MICHEL-CLUPOT M., ROUOT S., (2016), « Réforme MAPTAM : quel territoire administratif et numérique pour les métropoles françaises ? » in *Réformes publiques : expériences et enseignements*, ouvrage collectif sous la direction de Hae-Ok Pyun et Claire Edey Gamassou, L'Harmattan, mars, pp.119-135.

PETERS B. G. (2014), « Nouveau management public (*New Public Management*) », *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., Sciences Po. Les Presses, Paris, pp. 398-404.

PETTIGREW A. (1997), « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue française de gestion*, n° 115, sept-oct, pp. 113-120.

POLLITT C., BOUCKAERT G. (2004), *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.

REINERT M. (2007). *Analyse statistique de données textuelles en sciences de gestion*, Colombelles, EMS.

TURNER M. (2002), « Choosing items from the menu: new public management in South East Asia », *International Journal of Public Administration*, n°25, pp. 1493-1512.

UGHETTO P. (2006), « La performance publique entre l'économique et le politique. Le cas des musées ». *Politiques et management public* Vol. 24, n° 1, pp. 55-78.







### Annexe n°3. Résultats de l'analyse textuelle des discours financiers des villes du Royaume-Uni.

2	3	4	5	1
Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 1
<b>Mot associé</b> manage delivery portfolio leadership function strategic service develop through partnership model activity review regeneration arrange effectif improve *Sunderland *Brighton *Newcastle *Leeds *Belfast *Edinburgh	<b>Mot associé</b> people we our sheffield more help respond children want communities work need who make young live city *Sheffield *Bristol *Manchester *Glasgow *Edinburgh *Sunderland	<b>Mot associé</b> budget report medium financi position proposal cabinet reserve+ earmarked appendix saving set strategy update term gap monitoring *Cardiff *Brighton *Sunderland *Glasgow *Leeds *Edinburgh	<b>Mot associé</b> government grant rate+ funding settle tax authorities announce allocation business liverpool retention increase retained bonus indication per *Liverpool *Leeds *Edinburgh *Glasgow *Sunderland	<b>Mot associé</b> asset statem expenditure accounting sheet pension+ balancer comprehensi liabilities lease account amount loss ireland valu northern charged *Belfast *Newcastle *Liverpool *Edinburgh *Manchester *Glasgow

### Annexe n°4. Résultats de l'analyse textuelle des discours financiers des villes françaises.

Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 1
<b>Mot associé</b> depense charge budget recette annexe emprunt rembourser retraitet personnel perimetre section renne transfert courant chapitre investir fonctionnement *RennesV *GrenobleV *StrasbourgV *NiceV *BordeauxV *LilleV	<b>Mot associé</b> fiscal doter taxe finance habitable etat peregruation foncier base commune exoner taux contribution forfaitaire loi reforme baisse *LilleV *BordeauxV *GrenobleV *NiceV *NancyV *StrasbourgV	<b>Mot associé</b> action associat education accueil jeune social accompagner ville renforcer enfant loisir nancy personne+ territoire handicap quartier emploi *SaintEtienneV *NancyV *ToulouseV *LilleV *LyonV *BordeauxV	<b>Mot associé</b> batiment travaux entretien eclaireage amanager police espace securite vert direction maintenance patrimoine renover service materiel logistique systeme *LyonV *ToulouseV *NiceV *StrasbourgV *NancyV *BordeauxV	<b>Mot associé</b> exposition musee artist musique cultur festiv concert spectacle art visiteur evenement international contemporain histoire conference monde fete *LyonV *ToulouseV *SaintEtienneV *NancyV *BordeauxV *StrasbourgV

**Annexe n°5. Résultats de l'analyse textuelle des discours financiers des métropoles françaises.**

Classe 1	Classe 2	Classe 3
<b>Mot associé</b> budget fiscal dette doter taux emprunt produit compensation charge taxe evolutif fonctionnement recette baisse annexe base encourir *Rennes *Toulouse *Strasbourg *Angers *Lyon *Nice	<b>Mot associé</b> territoire metropole politique developpement action metro evaluation qualite innover emploi bordeaux objectif vie climat citoyen attraction developper *Bordeaux *Grenoble *Lille *SaintEtienne *Nice *Lyon	<b>Mot associé</b> travaux nancy operat etude site amenager maintenance programme grand rue espace ouvrage entretien acquisition quartier credit parking *Nancy *Nice *SaintEtienne *Strasbourg *Lyon *Lille