

La gestion urbaine, une lecture théorique d'une pratique dans une cité tunisienne

Par **Riadh Zghal**, Professeure, Université de Sfax, Tunisie • riadh.z@planet.tn

La municipalité, organe de gestion de la ville est, en se référant à la situation en Tunisie, censée offrir des services au citoyen, mais aussi planifier l'organisation et l'exploitation des espaces urbains, concevoir et réaliser des projets de développement économique générateurs de ressources pour la gestion de la ville, animer la vie culturelle urbaine, soutenir les organisations non gouvernementales, assister les catégories les plus démunies et veiller à une certaine cohésion sociale. À la complexité liée aux acteurs, s'ajoute celle liée à la diversité des domaines d'intervention municipale qui touchent plusieurs secteurs de la vie sociale. Cette complexité de domaines introduit des approches différentes et la mobilisation de savoirs très diversifiés, de même qu'elle implique une contrainte d'arbitrage face à des demandes contradictoires.

Dans cet article, nous adoptons une méthodologie peu habituelle. Au lieu de définir un cadre théorique puis de l'appliquer à une recherche empirique, nous partons d'une expérience tunisienne réussie de gestion municipale, pour rechercher ensuite dans la théorie des éléments d'explication de cette expérience et enfin aboutir à une proposition méthodologique de gestion. Les théories qui nous ont semblé pertinentes pour notre objet d'analyse sont celles du chaos, du management stratégique, des épisodes et des conventions.

■ LES PARADOXES DE LA GESTION MUNICIPALE

Dans la plupart des pays, la gestion des villes obéit à une triple logique :

- une logique politique des organes élus ;

- une logique d'administration publique soumise à une tutelle centrale (le ministère de l'Intérieur dans le cas de la Tunisie) ;
- une logique de management d'une organisation tenue de générer des ressources pour l'autofinancement de ses activités.

Ainsi, aux exigences d'efficacité et d'efficience, s'ajoutent celles de conformité aux règles d'une administration publique souvent centralisée et d'attention aux jeux politiques en présence. Les conseils municipaux élus sont supposés être une émanation représentative des forces politiques actives. Ils sont donc concernés par l'enjeu démocratique et doivent faire prévaloir l'intérêt collectif du plus grand nombre. Mais la crise de citoyenneté, la diversité croissante des populations des villes consécutive à une urbanisation galopante, les déséquilibres des rapports de force entre catégories sociales et partis politiques, sinon le monopartisme, faussent le jeu de la représentativité et favorisent la gestion « opportuniste » au profit d'une catégorie sociale au détriment d'autres.

L'administration publique centralisée soumet la gestion municipale à la tutelle du ministère concerné et à un arsenal législatif national qui ne présente pas les mêmes avantages pour toutes les villes, de même qu'il ne s'adapte pas au même degré à tous les contextes locaux. Mais quelle que soit la rigueur de la réglementation, des marges de liberté sont exploitées par les acteurs pour servir des stratégies individuelles (Crozier et Friedberg, 1977).

Au quotidien, le management des affaires municipales dépend de deux centres de décision : celui des managers (directeurs, chefs de service) à l'emploi de la municipalité et celui des élus (le conseil municipal et ses composantes : bureau municipal, commissions sectorielles). Le corps des employés de la municipalité est censé être l'organe exécutif qui met en application les décisions prises par le conseil municipal. Mais

cela n'empêche pas que son action obéit à des logiques propres : celle de la culture organisationnelle, celle des cultures professionnelles et celles des stratégies des divers acteurs (Zghal, 2001). La prise de décision se fait dans un contexte qui se caractérise par la complexité et la « multirationalité » (Sfez, 1982) et, sans doute, la rationalité limitée des décideurs (March et Simon, 1974). Dans une telle perspective, la question qui se pose est de savoir quels sont les facteurs particuliers qui vont donner une cohérence aux décisions qui seront prises pour assurer la gestion municipale ?

À cette question, nous tenterons d'une part d'apporter des éléments de réponse à travers la description d'un processus de décision et de ses résultats durant un mandat de cinq années (1995-2000) et, d'autre part, nous ferons une interprétation de cette expérience au moyen d'outils théoriques divers. De cette lecture, nous dégagerons une méthodologie et les limites de celle-ci pour la gestion stratégique et efficace des affaires municipales.

■ LA GESTION DES FINANCES DE LA MUNICIPALITÉ « CITÉ¹ » SELON UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

La « bonne » gouvernance applique des principes qui viennent corriger les dérapages du « patrimonialisme » de l'État, de la centralisation et de la concentration du pouvoir entre les mains d'un parti unique (Williamson 1999 ; Gleason, Mckee et Rudenko, 2002 ; The Commission on Global Governance).

Ses principes les plus consensuels sont la transparence, la participation, la responsabilisation et l'imputabilité. Ils impliquent l'organisation et l'optimisation de la gestion des ressources et la rigueur dans l'application des règles. L'objectif de la gouvernance est censé être le même pour toute organisation y compris le gouvernement : l'efficacité dans la réalisation des objectifs et l'efficience dans l'usage des ressources disponibles.

Les dimensions de la gouvernance municipale

Lorsqu'il s'agit de gérer les affaires d'une collectivité locale, les dimensions organisationnelle, économique et éthique ne suffisent pas à elles seules pour la réalisation des objectifs de la collectivité. Il faut leur ajouter la dimension culturelle et la dimension politique. Cette observation nous est suggérée par l'analyse de la méthode utilisée dans la gestion des affaires financières et du développement des ressources de la municipalité de Cité entre 1995 et 2000.

Avant de présenter l'analyse de cette expérience, on précisera, en ce qui concerne la municipalité, le contenu des dimensions de la gouvernance évoquées plus haut.

– La dimension organisationnelle

En Tunisie, les municipalités fonctionnent avec une double structure : l'une est administrative, relativement stable et sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ; l'autre est politique, c'est le conseil municipal élu tous les cinq ans. La gestion des affaires municipales dépend en réalité d'une double tutelle, celle du ministère de l'Intérieur et celle du gouvernorat de la région. Le ministère de tutelle définit les règles de la gestion des ressources (taxes, rémunérations, statuts du personnel, validation des budgets annuels et autres dispositions réglementaires) ; il accorde des prêts pour les programmes de développement à travers la Caisse de crédit des collectivités locales (CCCL) et il offre des programmes de formation en vue du développement des compétences des ressources humaines et pour donner aux cadres des municipalités le savoir nécessaire pour l'application des dispositions réglementaires. Les crédits de la CCCL sont accordés au vu de la performance de la gestion municipale et particulièrement de la capacité de recouvrement des taxes et des crédits dont dispose l'institution.

Le gouvernorat (l'équivalent du département en France) à un droit de regard sur de nombreux aspects de la gestion municipale. Le gouverneur (l'équivalent du préfet en France) peut infléchir certaines orientations de la gestion. Comme représentant du Président de la République dans la région, il est l'interlocuteur des divers départements ministériels. Les projets

¹ Nom imaginaire attribué à la ville

municipaux concernant par exemple les infrastructures culturelles ou sportives sont réalisés en effet grâce à un cofinancement de la municipalité et des ministères concernés.

– La dimension économique

La municipalité est un organisme qui doit assurer son autofinancement à travers l'exploitation de sites économiques comme les marchés et les bâtiments dont elle est propriétaire (théâtres et salles des fêtes par exemple), le recouvrement des taxes municipales, l'exploitation ou la vente d'un capital foncier, les crédits et les dons et les prestations de services. Si le montant des taxes est fixé à une échelle nationale, la gestion des finances municipales bénéficie d'une marge de liberté dans la fixation des prix de location de son patrimoine foncier. La municipalité peut aussi investir dans des projets économiques, culturels ou sportifs générateurs de revenus. Ses ressources dépendent donc en grande partie de ses choix d'investissement et de la qualité des arbitrages qu'elle réalise avec ses partenaires pour maintenir un équilibre entre les choix économiques et les choix politiques ou sociaux.

– La dimension éthique

Le travail des conseillers municipaux est complètement bénévole. Seuls le président de la municipalité et ses adjoints reçoivent une indemnité mensuelle symbolique. Mais la présence dans le conseil procure une visibilité sociale et peut être exploitée économiquement ou politiquement. Un conseiller peut influencer une commission économique pour orienter la décision vers la cession d'un patrimoine municipal, la privatisation d'une activité (ramassage des ordures), le choix d'un fournisseur... Il faut ajouter à cela (et regretter) tous les comportements possibles de ce qu'on appelle communément les délits d'initiés.

Sur le plan politique, des interventions de conseillers municipaux, en apparence innocentes, peuvent servir en fait des intérêts personnels purement opportunistes, économiquement ou politiquement. Ainsi, en l'absence d'éthique, le conseiller municipal – surtout celui qui préside une commission – peut aisément faire prévaloir ses intérêts personnels sur ceux de la collectivité. Cela peut se faire d'une façon passive (présence minimale aux réunions, absence d'initiatives ou de réactions quant aux actions nuisant à l'intérêt public)

ou d'une manière active (usage opportuniste des règles et des structures, utilisation abusive des moyens municipaux, recrutement de proches dans les services administratifs). De tels comportements sont aisément repérés par les agents administratifs qui créent l'image du conseiller. Néanmoins, les collusions entre administrateurs véreux et conseillers ne sont pas exclues. De même, du fait que les administrateurs détiennent l'information et la technique, notamment juridique, de la gestion, ils bénéficient d'une asymétrie de l'information par rapport aux conseillers souvent débutants. Cette asymétrie est à la source de déviations et aussi de baisse de la qualité des décisions lorsque le conseiller non prévenu, non qualifié en matière de gestion et non motivé par l'intérêt public, cède à la routine des pratiques dominées par la volonté des administrateurs. Le conseiller aura ainsi cautionné, le cas échéant sans le savoir, les comportements non éthiques des agents administratifs.

– La dimension culturelle

La gestion de la collectivité locale, comme celle de toute organisation, est nécessairement affectée par le modèle managérial en place et par la culture de ses membres. En tant qu'organe administratif, la municipalité est structurée en divisions spécialisées dirigées par un secrétaire général, sous l'autorité du président de la municipalité. Mais la réforme qui a précédé les élections de 2000 a renforcé les prérogatives du secrétaire général et lui a conféré une certaine autonomie à l'égard du président de la municipalité.

Les présidents des arrondissements dirigent les administrations municipales concernées. La structure organisationnelle est donc de type pyramidal. Les vice-présidents dirigent les travaux des commissions spécialisées qui préparent les décisions pour les réunions du bureau et du conseil municipal. Ils ne représentent pas un pouvoir hiérarchique pour les cadres administratifs mais ils travaillent en étroite collaboration avec eux. Pour conduire les travaux des commissions, les cadres administratifs préparent les dossiers avec les données nécessaires au débat.

L'organisation hiérarchique et centralisée n'est pas congruente aux caractéristiques de la culture sociétale tunisienne que les recherches ont décrite comme orientée, lorsqu'il s'agit du travail, par des paramètres

valorisant la dignité, l'autonomie et le flou (Zghal, 1994). Cela implique que, pour réaliser les objectifs, il est nécessaire de traiter les collaborateurs en égaux, de combattre le flou et d'introduire une certaine rigueur dans les procédures. Cette rigueur ne peut se traduire dans les comportements réels sans une motivation personnelle pour le faire. Le vice-président, ne disposant pas d'autorité pour agir sur la motivation pécuniaire des administrateurs, doit rechercher d'autres sources de motivation, nécessairement morales, de ses collaborateurs.

– La dimension politique

Deux aspects doivent être considérés lorsqu'on évoque la dimension politique : le volet partisan et le volet des acteurs. Le mandat 1995-2000 du conseil municipal de Cité a précédé l'ouverture des candidatures à l'opposition. C'était donc un conseil politiquement monocolore, mais l'expérience et les niveaux d'engagement des différents conseillers municipaux dans le parti unique étaient assez disparates. Il y avait des militants dans les cellules de base et les fédérations, des individus plutôt indépendants et d'autres faisant partie d'une élite politique locale. Par contre, l'appartenance au conseil municipal représente en soi une position politique autour de laquelle chacun développe sa stratégie d'avenir politique : renforcement d'une position, tremplin pour une promotion dans l'échelle des responsabilités, réalisation d'une mission en faveur d'un arrondissement, d'une catégorie sociale ou de la ville dans son ensemble... Pour certains, les plus jeunes, la municipalité est un lieu d'apprentissage de la vie politique et de la gestion des affaires publiques. Pour ceux qui étaient dans les affaires, la présence dans le conseil devrait rejaillir positivement sur leurs activités. Dans tous les cas, le minimum politique qui peut être retiré de la présence dans le conseil est l'enrichissement du capital social.

Lecture théorique

Le contexte de la prise de décision se caractérise par la complexité : incertitude, multiplicité des acteurs et des intérêts divergents, contraintes économiques et administratives. La municipalité constitue, par ailleurs, une entité organisationnelle qui a la cohérence d'un système et sa logique propre. La prise de décision se réalise donc en présence d'une multiplicité de facteurs soumis chacun à sa dynamique propre et à

celle de l'ensemble du système. Pour comprendre une telle réalité, on trouve dans la théorie du chaos (Gleick, 1987, 1989) un cadre conceptuel pertinent. En effet, on est devant le problème d'une infinité de trajectoires possibles dans un espace fini d'une part, et d'un corps à la recherche d'une stabilité matérialisée par une orientation définie (Gleick, 1989, p. 181 et suivantes) d'autre part. Toutefois, on n'a pas ici affaire à de la matière, à l'instar d'un physicien, mais à une entité sociale où les acteurs bénéficient de liberté individuelle et collective, même marginale (Crozier et Friedberg, 1977), ce qui ajoute à la complexité de la situation. La théorie du chaos explique la production d'un ordre à partir du désordre par l'existence d'attracteurs « étranges » qu'il faudra identifier. Quels sont les attracteurs qui créent l'ordre dans un système de décisions soumis aux contingences économiques et sociales ?

■ LA GESTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES DE CITÉ : UNE MÉTHODOLOGIE, DES RÉSULTATS

Le budget municipal est préparé au sein des différentes commissions spécialisées (au nombre de 14 pour Cité), chacune appelée à exprimer les besoins de son secteur. Les présidents des arrondissements agissaient de même en faisant remonter les besoins de leur communauté locale. En l'absence de priorités communément définies, les réunions des commissions pouvaient durer des semaines et les débats être houleux faute de critères consensuels d'arbitrage. La décision qui émergeait d'un tel processus dépendait nécessairement d'un rapport de force entre les édiles et de la stratégie des administrateurs qui bénéficiaient d'une asymétrie de l'information. On voit bien les effets négatifs possibles d'un tel processus : des décisions qui ne servent pas nécessairement l'intérêt de la collectivité, des frustrations individuelles et/ou collectives, des mécontentements et un climat social vicié. À ces effets néfastes, il faut ajouter le doute qui plane sur la réalisation effective des actions planifiées lorsque les cadres administratifs n'ont pas reçu un message clair exprimant une volonté et un consensus de la part du conseil.

Définir une méthode

Pour éviter ces risques et assurer à la fois la cohérence interne des décisions et une exploitation optimale

des moyens de l'institution en vue de satisfaire les besoins prioritaires de la ville, une méthodologie a été définie au niveau du bureau municipal (le bureau réunit le président de la municipalité, les vice-présidents, les présidents des arrondissements et l'ensemble des cadres administratifs). Cette méthodologie consiste à fixer les priorités de l'action municipale dans les années à venir, à considérer ces priorités comme autant d'objectifs stratégiques à réaliser, à conditionner la répartition du budget à ces priorités et à œuvrer pour développer les ressources municipales pour satisfaire le mieux possible ces priorités. Une sorte de *brainstorming* a permis au bureau municipal d'arrêter quatre priorités :

- Propreté, amélioration de l'environnement et embellissement de la ville ;
- Organisation de la circulation dans la ville ;
- Développement de l'infrastructure culturelle ;
- Développement organisationnel et informatisation de l'administration.

Cette méthodologie, ainsi que les priorités formulées, ont ensuite été soumises au conseil municipal le 28 novembre 1995 qui les a discutées puis adoptées.

Au moment de passer à la préparation du budget et pour guider le travail des administrateurs, des principes méthodologiques simples mais inspirés des orientations stratégiques ont été adoptés. Il s'agissait d'une analyse rétrospective des recettes durant les trois dernières années, des prévisions révisées à la hausse des recouvrements de taxes et des prévisions des dépenses de gestion revues à la baisse. On visait aussi l'assainissement des finances municipales et le paiement des dettes pour préserver une bonne image de marque de la municipalité vis-à-vis de ses partenaires, principalement ses fournisseurs, et le renforcement de l'épargne en vue de favoriser l'obtention de crédits pour les projets de développement. C'est selon ces principes que le travail des commissions spécialisées a été orienté.

Le projet de budget adopté par le conseil fut ensuite discuté avec l'autorité de tutelle avant son adoption définitive et sa mise en application. L'examen du

budget par l'autorité de tutelle constitue un test de sa qualité technique. Lorsque l'équipe dirigée par le secrétaire général défend son projet avec de bons arguments devant la direction compétente du ministère de l'Intérieur, le budget est accepté et, même s'il y a des modifications, celles-ci sont mineures. Cela était le cas durant les années 1996-2000.

Cette approche, qui a permis de rehausser la barre des objectifs, a favorisé une discussion au niveau du conseil municipal sur les moyens de développer les ressources de la municipalité. On a débattu des moyens à mettre en œuvre pour l'amélioration de la gestion, du système de communication et pour développer une culture civique des citoyens afin qu'ils soient mieux disposés à payer les taxes municipales sans délai.

Lecture théorique

Les « attracteurs étranges² » censés produire la stabilité et la cohérence du système doivent bénéficier d'une légitimité sociale. Pour Koenig (1996), la gestion stratégique – comme toute discipline de la gestion – est confrontée au délicat problème de satisfaire simultanément des exigences contradictoires. Dans le cas d'une organisation, il s'agit de la compétitivité, de la sécurité et de la légitimité. Chacune de ces exigences est elle-même complexe et renferme des contradictions internes. Il n'est pas aisé en effet d'assurer conjointement efficacité et efficience, toutes deux conditionnant la compétitivité ; la sécurité est polysémique : politique, organisationnelle et économique, la satisfaction d'une dimension pouvant affecter négativement les autres ; la légitimité affecte des champs divers : ceux du personnel, des consommateurs, de la société et de ses valeurs, des valeurs et des normes internationales (Koenig, 1996, p. 120 et suivantes). On peut prôner une « gestion constructive » de diverses exigences contradictoires en privilégiant de manière transitoire l'une ou l'autre selon les contraintes dominantes. Mais cela ne peut se faire de manière arbitraire. Les théories du pouvoir, de la dynamique sociologique, du changement organisationnel ou encore de l'agir communicationnel de Habermas fournissent les outils conceptuels pour

² « Par définition, un attracteur possède une importante propriété : la stabilité. Dans un système réel, soumis à des chocs et à des vibrations, le mouvement tend à retourner vers l'attracteur » (Gleick, 1989, p. 180).

comprendre l'évolution de la hiérarchisation des facteurs déterminant les décisions effectives à des moments donnés de la vie de l'organisation. La théorie des épisodes de Giddens (1984, 1987) apporte, pour sa part, une vision plus structurée du processus d'articulation de la décision sur le fonctionnement social.

Des épisodes sont des séquences de changement qui se composent d'un point de départ défini, d'une suite d'événements et de résultats que l'on peut comparer jusqu'à un certain point, en faisant abstraction de leurs contextes particuliers (Giddens, 1987, p. 440).

La contextualité selon Giddens est essentiellement sociologique puisqu'elle « met en jeu un cadre d'interaction, des acteurs co-présents et la communication qui s'établit entre eux ». Pour le gestionnaire, l'intérêt de la théorie des épisodes réside principalement dans le fait qu'elle attire l'attention sur des moments cruciaux qui constituent autant de jalons du cheminement du processus décisionnel et managérial.

Sans renier la dimension sociologique et psychosociologique de ces processus, le domaine de la gestion implique, au-delà de la dynamique sociologique spontanée, des initiatives volontaristes qui viennent orienter, créer un ordre et en même temps perturber la spontanéité d'un certain « ordre » social. Il en est ainsi de la prospective et des choix stratégiques. Les choix stratégiques ne doivent pas être déformés par l'ignorance de l'environnement organisationnel et principalement des forces motrices qui déterminent sa dynamique (Christensen, 1997; Hamel et Prahalad, 1995). Le propre du management stratégique est « d'introduire l'avenir dans les décisions du présent » (Helfer et autres, 1998). Il implique donc une attitude prospective. Ce concept introduit par Gaston Berger (1959) suggère de faire de la vision de l'avenir une base pour l'action. « L'attitude prospective consiste à voir loin vers l'avenir pour choisir la direction et mieux préparer l'action au présent. Cette vision lointaine permet de donner du sens (direction et significations) aux décisions » (Smida, 2002).

Ce qui fait sens n'est pas seulement rationnel, il est aussi légitime dans la mesure où il est accepté par les acteurs sociaux qui sont appelés à s'y référer. Comment faire alors pour qu'un choix délibéré comme celui des objectifs stratégiques, qui n'émane

pas d'une dynamique sociale spontanée, mais de l'initiative d'un ou de plusieurs acteurs, rencontre l'adhésion des autres acteurs sur le long terme ?

La participation, la communication et l'apprentissage constituent les moyens souvent évoqués par la littérature dans le domaine du management stratégique (Chanal, Authier et Castan, 2003; Coté, 1995; Hamel et Prahalad, 1995; Koenig, 1996; Lesser, 2000). Ce sont des processus dynamiques et évolutifs. Leur mise en œuvre nécessite d'abord une adhésion des acteurs à une finalité partagée. Sans cette adhésion, la participation se fait sans véritable engagement, la communication se heurte à des blocages et l'apprentissage est lent et marginal. L'existence de « conventions », comme base d'accord produisant une logique d'action commune est le moyen de sceller l'entente entre les partenaires et de produire l'adhésion (Gomez, 1995; Marchesnay, 1997). La convention peut associer l'organisation à son environnement interne ou externe. Il n'est pas question ici de hiérarchiser les partenaires, mais nous considérons que la théorie des conventions apporte un éclaircissement sur la transformation des choix délibérés en repères partagés entre les acteurs. Cette transformation constitue en soi un épisode marquant, une étape cruciale du fonctionnement de l'organisation.

Si l'on admet comme postulat du management stratégique que l'efficacité de l'organisation se réalise à travers l'application des choix stratégiques définis et bénéficiant de l'adhésion collective, il faudra assurer la cohérence entre ces choix stratégiques et les pratiques et, d'une façon générale, entre les orientations et les comportements des divers acteurs.

■ RÉSISTANCES ET MARGES DE LIBERTÉ : LA PLACE DE L'ÉTHIQUE

Une expérience de relèvement des prix

Les initiatives de la commission financière pour améliorer la gestion du patrimoine municipal de Cité ont suscité l'opposition de certains élus soutenus par une base électorale. Cette opposition s'est manifestée à plusieurs occasions, arguant de la défense de l'intérêt des citoyens. Par exemple lorsqu'il était question d'augmenter les loyers de locaux commerciaux

appartenant à la municipalité (à l'origine dérisoires), ceux du théâtre ou de la salle des fêtes... L'exemple du conflit relatif à la location de parcs de stationnement de voitures montre que malgré les « conventions » stratégiques, les manœuvres restent possibles, les marges de liberté peuvent être exploitées aussi bien dans un sens éthique ou non éthique.

Au début de chaque année, la commission devait fixer un prix d'ouverture pour organiser la vente aux enchères du droit d'exploitation annuelle des espaces municipaux réservés au stationnement des véhicules. La procédure consistait à arrêter le prix en référence au prix de l'année passée, en l'augmentant d'un léger pourcentage. Au lieu de cela, la commission a demandé une étude de la capacité de stationnement de chaque parc et du taux de rotation des véhicules en stationnement. Sur la base de cette étude, les prix devaient augmenter fortement jusqu'à être multipliés par deux, trois ou plus. Une estimation des prix d'ouverture des enchères a été fixée en réduisant les valeurs ainsi objectivement estimées afin d'éviter un tollé général des habitués de l'exploitation des parcs et leur refus de participer aux enchères. Malgré cette précaution, le premier encan n'a attiré personne. Des pressions multiples ont été exercées sur le président de la municipalité, y compris par des élus municipaux, pour revenir à l'ancienne méthode de fixation des prix. Mais il n'a pas cédé et, en accord avec le secrétaire général et la présidence de la commission financière, il a décidé de maintenir les prix fixés par la commission financière municipale, d'organiser de nouvelles enchères et, au cas où il n'y aurait pas de preneurs, de recourir à une gestion directe par un personnel municipal. Devant la fermeté de cette attitude, les locataires ont commencé à affluer lors de l'encan mené à la suite de ces événements. Une proportion des parcs de stationnement – les plus spacieux – a été louée aux enchères, les autres ont été loués de gré à gré après une révision des prix à la baisse. Résultat, les recettes du stationnement des voitures ont triplé.

Lecture théorique

La définition d'orientations stratégiques et leur transformation en convention interne liant les acteurs à une norme partagée n'éliminent pas les déviations. La théorie de l'acteur et du système (Crozier et

Friedberg, 1977) rappelle que l'espace réglementé de l'action individuelle est entouré de marges de liberté exploitables pour une stratégie individuelle. Mais la liberté n'est pas totale. Les choix des acteurs sont balisés par des normes sociales et des principes éthiques. Ils sont également limités par les capacités de chacun et les conflits d'intérêts. Si les marges de liberté sont trop vastes, c'est-à-dire si le domaine de l'action est peu réglementé, les décisions peuvent être guidées autant par l'éthique que par l'opportunisme égoïste. Ce sont les qualités et les valeurs individuelles qui vont finalement orienter les choix dans un sens ou dans l'autre. En l'absence d'un maillage suffisant du domaine de décision et d'action, le fonctionnement de l'organisation demeure risqué et aléatoire. Ce sont moins les mécanismes institutionnels qui le commandent que l'arbitraire des acteurs individuels ou collectifs qui détiennent le pouvoir décisionnel. Plus que de prise de décision, il s'agira pour le manager de gérer les conflits entre les acteurs qui cherchent à faire prévaloir leurs intérêts propres. L'hypothèse non éthique de sa collusion avec l'un ou l'autre des acteurs influents n'est pas exclue.

■ LES RÉSULTATS

La méthodologie d'élaboration des budgets basée sur une orientation stratégique stable, une comptabilité analytique et des critères, autant que possible objectifs, fondant les décisions ont conduit à une réalisation des objectifs stratégiques établis dépassant largement les prévisions. De surcroît, parmi les raisons de ce succès, on n'aurait garde d'oublier le comportement éthique des principaux décideurs dont le maire de la ville.

Dès la deuxième année du mandat du conseil municipal, les dépenses de consommation d'eau, d'électricité, d'autres produits énergétiques et d'entretien du parc roulant ont été réduites. Le taux de recouvrement des recettes municipales est passé de 93,2 % en 1996 à 99,46 % en 1998. De 1995 à 2000, le budget municipal de fonctionnement a connu un accroissement de 41,06 %. Le budget de développement a augmenté de près de 200 % entre 1995 et 1999. Les priorités stratégiques ont été respectées puisque chacune d'elles a bénéficié d'un accroissement de budget de développement dépassant largement les 200 % comme le montre le tableau suivant.

**TABLEAU 1 : ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS
DANS LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE 1996 À 1999**

PRIORITÉ	TAUX DE CROISSANCE
Propreté, amélioration de l'environnement et embellissement de la ville	230 %
Organisation de la circulation dans la ville	371 %
Développement de l'infrastructure culturelle	10,433 %
Développement organisationnel et informatisation de l'administration	350 %

■ CONCLUSION

Dans le tableau suivant nous résumons les différentes étapes du processus de décision stratégique ainsi que les cadres théoriques explicatifs de ces étapes.

TABLEAU 2 : POUR UNE MÉTHODOLOGIE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE ET ÉTHIQUE

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉTAPE	OUTIL THÉORIQUE
Multiplicité des acteurs et des dimensions de la gouvernance	Théorie du chaos
Recherche de cohérence et de stabilité Définitions de priorités stratégiques	Théorie du chaos : les attracteurs
Émergence des orientations stratégiques	Théorie des épisodes, management stratégique
Rôle de référence commune donné aux orientations stratégiques	Théorie des conventions
Cohérence des décisions avec les orientations stratégiques	Théories de gestion (gestion comptable, gestion des ressources humaines, planification, suivi...)
Gestion des conflits, modération de la tentation opportuniste	Éthique, gouvernance, régulation

La réussite de l'expérience de Cité, décrite ici, a été atteinte parce que les quatre priorités définies ont fait l'objet de réalisations particulièrement significatives. Mais il n'est pas certain que le processus stratégique adopté, inspiré de la gestion du secteur privé, explique à lui seul ces résultats. L'administration publique a des spécificités que les théories du management de l'entreprise ne traitent pas (Coté, 1995). En l'absence

de réel pouvoir démocratique des citoyens et d'imputabilité institutionnelle des élus, l'efficacité du secteur public, qui réside dans la satisfaction des besoins du plus grand nombre ajoutée à une vision prospective pertinente, ne peut être obtenue par les seules approches et procédures managériales. Elle exige une bonne gouvernance fondée sur une politique, une méthode et des moyens. À défaut de bonne

gouvernance, l'éthique peut décourager ou du moins réduire les comportements inéquitables et ceux mus par les opportunités d'acteurs divers, individus ou groupes d'individus.

BIBLIOGRAPHIE

- Bartoli, A. (1997). *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.
- Coté, M. (1995). *La gestion stratégique d'entreprise*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- Christensen, C. M. (1997). « Making Strategy. Learning by doing », *Harvard Business Review*, n° 11-12.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.
- Chanal, V., M. Authier et M. Castan (2003). « Grammaire stratégique », *XI^e Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, [Cédérom], Tunis.
- Cliquet, G. et G. Orange (dir.) (2002). *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Giddens, A. (1987) *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France; traduit de l'anglais *The Constitution of Society* (1984), Policy Press Cambridge, Oxford.
- Gleick, J. (1989). *La théorie du chaos. Vers une nouvelle science*, Paris, Albin Michel. Traduction française.
- Gleick, J. (1987). *Chaos*, New York, The Viking Press.
- Gleason, G., M. Mckee et V. Rudenko (2002). « Governance, Administration and Law, Keys to Effective Government in Changing Societies », *American International University Press*, www.aiunet.org
- Gomez, P. Y. (1995). *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Économica.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Hamel, G. et C. K. Prahalad (1995). *La conquête du futur*, Paris, InterÉditions.
- Helfer, J. P., M. Kalika et J. Orsoni (1998). *Management et stratégie des organisations*, 2^e édition, Paris, Vuibert.
- Koenig, G. (1996). *Management Stratégique. Paradoxes, interactions et apprentissages*, Paris, Nathan.
- Lachmann, J. (2002). « La région à l'épreuve des faits », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Lesser, E. L. (dir.) (2000). *Knowledge and Social Capital. Foundations and Applications*, Boston, Butterworth-Heinemann.
- March, J. G. et H. A. Simon (1974). *Les Organisations*, Paris, Dunod.
- Marchesnay, M. (1997). « La convention, un outil de gestion? », *Revue Française de Gestion*, janvier-février.
- Pujol, L. (2002). « Les associations ou la dialogique privé-public », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Sfez, L. (1982). *Critique de la décision*, Paris, Presses universitaires de France.
- Smida, A. (2002). « L'attitude prospective, un renouveau pour la décision publique », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- The Commission on Global Governance, [en ligne], <http://www.cgg.ch/> <http://www.worldbank.org/wbi/wbigf/governance.html>
- Williamson, O. E. (1999). « Strategy Research: Governance and Competence Perspectives » *Strategic Management Journal*, vol. 20, n° 12, p. 1087-1108.
- Zghal, R. (2003). « Culture et gestion: gestion de l'harmonie ou gestion des paradoxes? » *Gestion, revue Internationale de Gestion*, vol. 28, n° 2, été, p. 26-32.
- Zghal, R. (2001). « Les nouveaux concepts de la gestion du service public et les inerties de l'administration: le cas de la Tunisie » dans C. Chanson-Jabeur, A. Prenant, P. Ribau et B. Semmoud (dir.), *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Machrek*, Paris, L'Harmattan.
- Zghal, R. (1994). *La Culture de la Dignité et le Flou de l'Organisation*, Tunis, Éditions du CERP.