

# Territoire et gouvernance face au *Brexit*: la gestion multiscale du *Brexit* comme témoin du *new public* *management*

AUTEUR  
Robin THILLARD

## RÉSUMÉ

La politique territoriale du nouveau management public, en renforçant les compétences des régions sans leur transférer une marge de manœuvre suffisante, fragilise les pouvoirs locaux et rend complexe l'élaboration de stratégies résilientes. Face au *Brexit* qui bouleverse les territoires et réseaux, les acteurs doivent élaborer des stratégies pour prévenir les risques et bénéficier des opportunités, mais sont limités par leurs capacités administratives. Cette communication cherche à mettre en évidence ce processus de construction stratégique en réponse au *Brexit* tout en soulignant les contraintes apportées par les politiques territoriales étatiques par une comparaison entre les actions et discours des acteurs normands et franciliens. Elle propose des pistes explicatives quant aux différences de gestion par une approche néoinstitutionnaliste croisée et la théorie du blâme.

## MOTS CLÉS

*Brexit*, gouvernance, institutionnalisme, réforme territoriale, gestion du risque

## ABSTRACT

The new public management territorial policies, by enhancing the French regions responsibilities without transferring enough means to manage them, weakens the local authorities and makes it hard to produce resilient strategies. In order to manage the *Brexit* which destabilises the territories and networks, actors have to define a strategy to manage the risk and seize the opportunities, although they are restrained by the (in) efficiency of their administration. This paper tries to highlight this process of strategy construction to manage the *Brexit* while underlining the restraints from the states territorial policies, by comparing the actions and the discourses of actors from the Normandie and Île-de-France regions. We suggest some explanatory tracks about the management differences between the two regions by a crossed neo-institutionalist approach and blame theory.

## KEYWORDS

*Brexit*, Governance, Institutionalism, Territorial reform, Risk management

## INTRODUCTION

Le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE), ou *Brexit*, représente un bouleversement pour l'organisation des territoires membres pour qui le Royaume-Uni est un partenaire important. Il remet en cause les réseaux préexistants pensés pour la libre circulation et génère des incertitudes sur le statut de la future frontière et la relation entre les territoires britanniques et ceux membres de l'UE, qui doivent prendre en compte les acteurs territoriaux dans l'évaluation des enjeux du phénomène et la mise en place de stratégies. Cette réorganisation territoriale entraîne des processus de définition et d'application de stratégies à différentes échelles, qui cherchent à limiter les risques induits par la sortie du Royaume-Uni du marché unique européen, tels que la complication, voire la réduction des échanges nécessitant des mesures pour les interfaces d'échanges frontaliers et intérieurs. Le *Brexit* constitue aussi des opportunités pour des territoires qui mettent en place des stratégies de communication et d'attraction à destination des entreprises situées au Royaume-Uni souhaitant garder un accès au marché unique. La réorganisation du système de flux va mobiliser des acteurs de natures et d'échelles différentes que nous allons étudier à travers les réformes législatives qu'ils sollicitent ou mettent en place, des projets urbains ou portuaires, et la production de discours et d'actions de communications relatives à la gestion du *Brexit*. Cependant, le *Brexit*, perçu tantôt comme un risque, tantôt comme une opportunité, contraint les acteurs à adopter une stratégie résiliente et

adaptative, selon les besoins des territoires et les moyens politiques, que ne permettent pas les dernières réformes territoriales.

En effet, la production de ces stratégies s'inscrit dans un contexte de renforcement de la décentralisation et de retrait de l'État stratège, c'est pourquoi nous mettrons en relation ces processus stratégiques et les ajustements structurels des institutions décentralisées apportés par les réformes du *nouveau management public* (NPM) afin de comprendre en quoi elles conditionnent l'élaboration de stratégies territoriales de gestion du *Brexit*. Les régions en tant que collectivités territoriales sont les acteurs territoriaux les plus actifs sur ce sujet, cherchant à identifier à la fois les risques et les opportunités du *Brexit*. Elles sont censées pouvoir produire et appliquer des stratégies de gestion de façon autonome ou en sollicitant le soutien du gouvernement et nous semblent ainsi être un cas d'étude pertinent. Ces attentes stratégiques sont d'autant plus justifiées que les institutions décentralisées ont récemment vu leurs compétences renforcées par la loi Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de 2015 tout en étant soumises à une logique de performance par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cependant, la succession de réformes territoriales d'optimisation des dépenses publiques et de mise en place d'objectifs à court terme, couplée avec le processus de décentralisation vers les régions et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la loi NOTRe, indique que la délégation des compétences et des responsabilités aux collectivités territoriales motivée par l'idéologie néolibérale ne s'est pas nécessairement accompagnée d'un transfert équivalent d'outils administratifs et d'une marge de manœuvre suffisante puisque les territoires restent dépendants des hautes administrations françaises (Brennetot, 2018). La gouvernance française influencée par le NPM, mettant en avant un retrait de l'État et une optimisation des dépenses publiques, va modifier le rôle de l'État stratège comme l'explique Philippe Bezès (2005a). On assiste avec ces réformes à une « désagrégation de l'État administratif par fragmentation, privatisation, déconcentration ou décentralisation » et en parallèle au renforcement du contrôle interétatique des opérateurs de l'État par le moyen de suivi d'objectifs comme les rapports annuels de performance (RAP) et d'allocation de ressources aux services sous forme de contractualisation. Ce décalage entre les compétences des régions et leurs moyens se ressent dans la construction des stratégies en réponse au *Brexit*, puisque leur manque d'autonomie entraîne des procédures de négociations avec l'État et d'autres administrations (grand port maritime, EPCI). Nous verrons donc dans cette communication, à travers l'étude de la gestion du *Brexit* par les acteurs régionaux, en quoi les réformes territoriales du nouveau management public et de décentralisation des compétences, sans le transfert des outils administratifs et moyens suffisants, contraignent la production de stratégies efficaces et résilientes face à un bouleversement structurel. Nous verrons aussi que ce mode de gestion induit une temporalité dans la construction des stratégies en réponse au *Brexit* incompatible avec la souplesse nécessaire à la gestion d'un processus évolutif et incertain. Pour tester cette hypothèse, nous étudierons ce processus d'élaboration stratégique avec le cas des acteurs normands, que nous comparerons à la différence de gestion par un territoire doté de plus d'outils et de moyens (Île-de-France); enfin nous proposerons des facteurs explicatifs quant à ces différences de gestion.

## 1. DU DIAGNOSTIC À L'APPLICATION DE LA RÉFORME

Le processus de décision et d'application des mesures en Normandie est un cas illustratif des contraintes apportées par les réformes territoriales du nouveau management public parfois inadaptées aux échéanciers mouvants imposés par le *Brexit*. Nous avons cherché à le représenter à travers une sélection de déclarations, d'actions et de processus organisationnels pour mettre en évidence les réseaux d'acteurs (Crozier & Friedberg, 1977) et leurs comportements en réponse au *Brexit* (fig. 1).

On constate un décalage entre les temporalités du *Brexit*, du territoire normand et de l'action gouvernementale. Un an sépare l'annonce des résultats du référendum du 23 juin 2016 de la première réaction des acteurs normands. À titre de comparaison, la Bretagne a saisi le Conseil économique social et environnemental régional (CESER) le 30 juin 2016 et a obtenu un rapport en décembre. Les régions Hauts-de-France et Île-de-France ayant déjà mis en place une stratégie d'attractivité territoriale depuis juin 2016, la Normandie cherche à intervenir à son tour et multiplie les mesures d'attractivité territoriale à partir de 2018 en mobilisant les différentes collectivités avec par exemple la création d'une zone économique spéciale (ZES). Ces stratégies cherchant à rendre le territoire plus résilient aux changements du *Brexit* arrivent tardivement et témoignent du manque de moyens de la région pour produire et appliquer ces mesures, et de l'absence de l'État stratège qui ne semble intervenir que lorsque les régions le sollicitent. Les demandes de soutien des régions Bretagne, Hauts-de-France et Normandie illustrent ce phénomène, avec la tribune du 9 octobre 2018 qui fédère une majeure partie des acteurs portuaires normands demandant un soutien du gouvernement

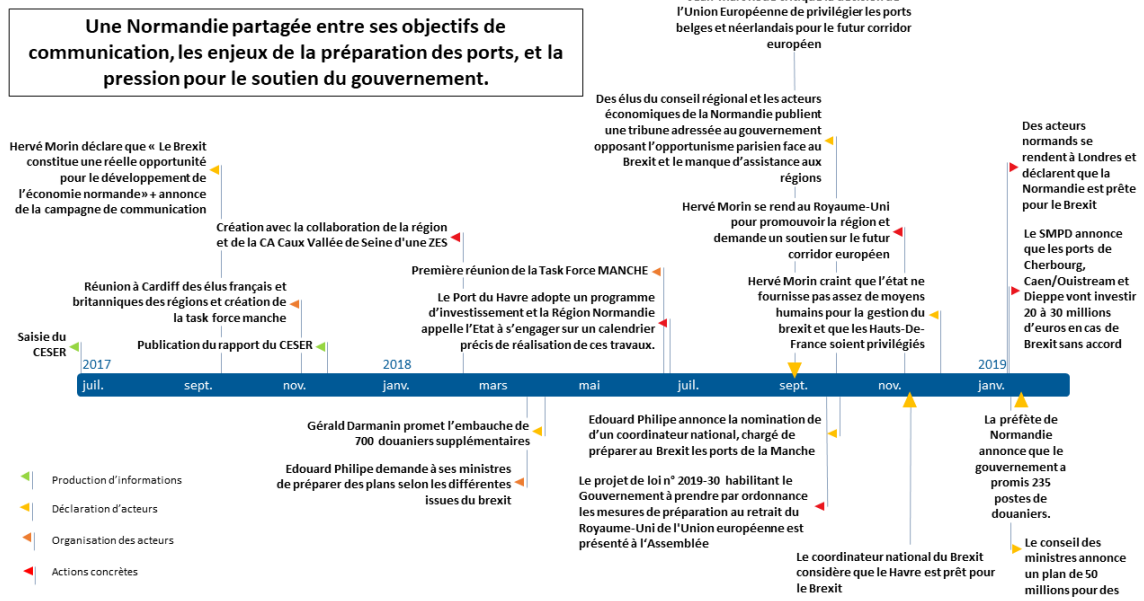
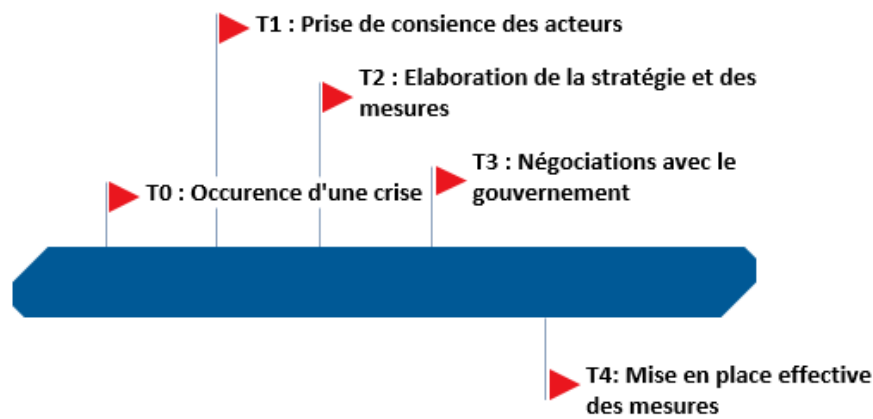


Figure 1. Chronologie des préparatifs des acteurs normands au Brexit

aux régions françaises face à la gestion du *Brexit*: « L'urgence à laquelle la Normandie et les régions voisines sont confrontées est aussi une urgence nationale » (Morin, 2018). Les réponses du gouvernement, bien que tardives et jugées insuffisantes par plusieurs acteurs, ont tout de même permis la mise en place de plusieurs dispositifs pour les acteurs portuaires qui se déclarent prêts pour le 30 mars 2019, bien que certaines mesures ne soient pas encore effectives. Ce décalage entre l'élaboration des réformes et leur mise en application est, selon nous, l'une des conséquences de la nouvelle forme organisationnelle du système politique français, fruit des réformes de la LOLF et de la loi NOTRe auxquelles s'ajoutent les luttes de pouvoir au sein de l'État (Bezès, 2005b). Les réformes récentes empêchent une réponse rapide à une crise et réduisent la souplesse des mesures d'adaptation aux évolutions du processus de sortie du Royaume-Uni que nous avons cherché à modéliser par le séquençage suivant (fig. 2).

Figure 2. Séquençage du processus de construction stratégique des acteurs régionaux



On cherche à exprimer à travers ce modèle que dans la gestion d'une crise évolutive comme le *Brexit*, c'est-à-dire variable selon les possibles accords de sortie, la réforme pensée au temps 1 pourra se révéler totalement inadaptée au temps 4, montrant l'absence de mesures d'ajustements face aux incertitudes et évolutions de la crise et leur résilience provoquée par le nouveau management public.

## 2. UNE TEMPORALITÉ QUI VARIE SELON LES TERRITOIRES

Une comparaison avec l'Île-de-France nous permet d'étudier les variations au regard des capacités organisationnelles et du pouvoir des institutions régionales (fig. 3).

Nous pouvons ainsi constater que les acteurs franciliens sont plus réactifs que les acteurs normands puisqu'avant même que le *Brexit* ne soit confirmé plusieurs campagnes de communication étaient en préparation. Si les actions de communication sont communes aux deux régions, la stratégie des Franciliens s'applique

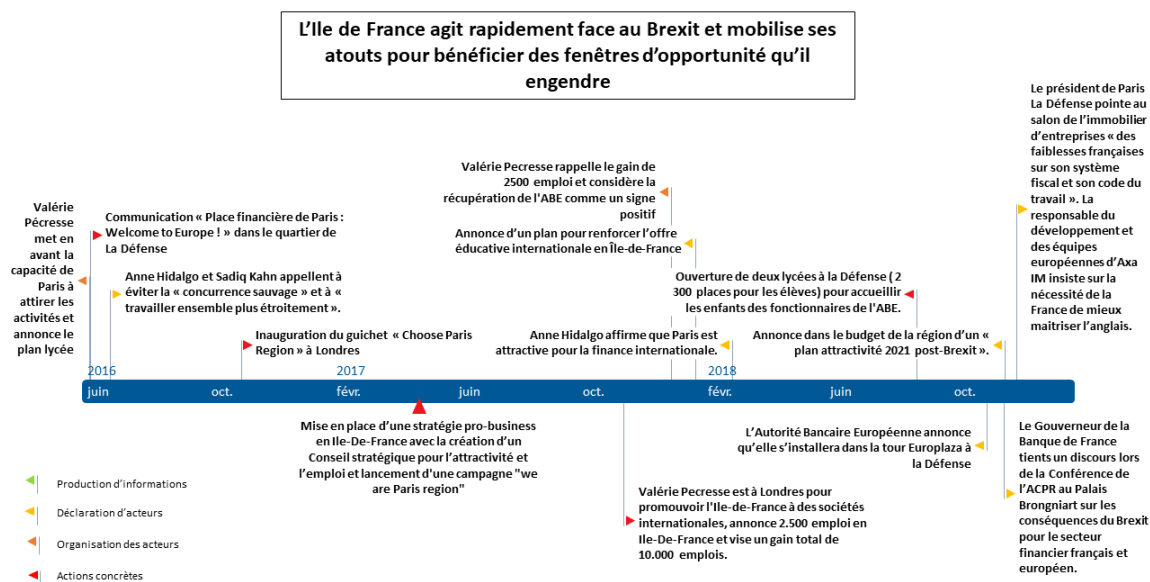


Figure 3. Chronologie des préparatifs de l'Île-de-France au Brexit

directement sur l'urbanisme et l'organisation de la ville, avec le renfort de l'offre éducative qui fait partie intégrante de la stratégie de la présidente de région, Valérie Pécresse. Pour mettre en place ses actions, la région ne semble pas avoir besoin de solliciter le soutien du gouvernement ou de négocier avec lui, ce qui permet des actions rapides et qui présentent déjà plusieurs résultats, comme l'Autorité bancaire européenne anciennement basée à Londres qui choisit de s'installer à la Défense et une partie des postes de la banque HSBC qui vont être transférés à Paris. La différence de gestion entre ces deux régions peut être expliquée par plusieurs facteurs que nous allons maintenant détailler.

### 3. LES FACTEURS EXPLICATIFS DE CES VARIATIONS

La comparaison des stratégies normandes et parisiennes dans le cas de la gestion du *Brexit* indique que le phénomène a des conséquences variables sur les territoires, montrant la nécessité d'une approche territoriale comparative sur sa gestion et l'étude des mesures mise en place. La théorie néoinstitutionnelle des choix rationnels (Hall & Taylor, 1997) propose des facteurs explicatifs sur les variations d'orientation stratégique selon les intérêts rationnels des acteurs. L'une des explications que l'on peut être tenté d'apporter est que, les acteurs franciliens, étant moins exposés aux risques du *Brexit*, ils économisent des moyens dans la gestion du risque qu'ils peuvent investir pour saisir les opportunités, tandis que les Normands doivent inclure l'exposition des ports (en partie gérés par l'État) en plus de la promotion du territoire, ce qui expliquerait leur réticence à s'investir sur la gestion du *Brexit*. Dans le cadre d'une approche territoriale comparative, nous avons débuté une étude sur la gestion du *Brexit* par l'Andalousie, territoire bien plus exposé aux risques qu'aux opportunités et qui a pourtant mis en place une stratégie de gestion rapide, résiliente et ce de façon quasi-autonome. La différence, peut s'expliquer par le fait que les communautés autonomes d'Espagne bénéficient de plus de compétences et de moyens que les régions françaises, ce qui tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle la capacité des collectivités territoriales à élaborer et appliquer une stratégie dépend de leur capacité administrative et du pouvoir qu'elles ont à disposition (Raffestin, 1981). Cette hypothèse suppose que le territoire exposé ait conscience de son degré d'exposition, d'où la nécessité d'intégrer dans les facteurs explicatifs la culture du risque qui relève du néoinstitutionnalisme sociologique, qui considère que le comportement d'un individu n'est jamais purement stratégique, mais limité par sa vision du monde. Quelle que soit l'importance ou l'échelle d'une institution, elle va avoir sa propre culture du risque. Dans le cas présent, cela signifie une perception de sa relation au Royaume-Uni en tant que partenaire territorial susceptible d'influencer ses choix stratégiques.

Le jeu du blâme (Hood, 2002) en tant qu'élément constitutif des jeux de pouvoirs internes à l'État et conséquence du nouveau management public, croisant à la fois une approche néoinstitutionnaliste des choix rationnels et sociologiques, est un élément à prendre en compte dans l'étude de la production des réformes territoriales. La théorie se base sur *Le Prince* (Machiavel, 2019) qui suggère que « le prince doit déléguer aux autres l'application des mesures impopulaires et garder le contrôle de celles ayant la faveur du peuple » et voit dans la déconcentration des compétences un moyen pour le gouvernement de rejeter, sinon partager le blâme d'une mauvaise gestion avec un autre acteur, tout en revendiquant les réussites comme un bienfait

de la politique déconcentrée. Cependant il s'expose au retour de blâme (*blame boomerang*) de la part de ceux ayant hérité des politiques déléguées. Nous avons un exemple avec les acteurs normands qui, jugeant insuffisant le soutien de l'État, publient une tribune publique afin de faire pression et obtenir plus d'aide. Nous considérons que cette théorie explique en partie la gestion du *Brexit* par les acteurs. Elle mobilise à la fois des éléments relevant de la théorie institutionnelle des choix rationnels, comme le gain politique, et l'institutionnalisme sociologique sur la mobilisation des codes culturels du jeu du blâme par les acteurs, qui permet une compréhension des logiques et enjeux politiques des différents échelons administratifs mobilisés dans la gestion du *Brexit*.

## CONCLUSION

Cette étude nous apporte des éléments sur la gestion du *Brexit* en France dans le contexte des réformes territoriales pour affirmer la nécessité d'étudier les processus organisationnels à l'origine des stratégies territoriales en réponse au *Brexit* et de prendre en compte les contraintes apportées par le nouveau management public. Couplée avec une approche néoinstitutionnaliste croisée, elle permettrait de mettre en évidence les processus à l'origine de ces choix stratégiques, d'en fournir des pistes d'explications et d'évaluer la résilience de ces mesures au bouleversement qu'est le *Brexit*.

## RÉFÉRENCES

- Bezès P., 2005a, «Le renouveau du contrôle des bureaucraties: l'impact du *New Public Management*», *Informations sociales*, n° 126, p. 26-37.
- Bezès P., 2005b, «Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française», *Sociologie du travail*, Vol. 47, p. 431-450.
- Brennetot A., 2018, "A Step Further Towards a Neoliberal Regionalism: Creating Larger Regions in Contemporary France", *European Urban and Regional Studies*, 25(2), p. 171-186.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C. R., 1997, «La science politique et les trois néo-institutionnalismes», *Revue française de science politique*, n° 3-4, p. 469-496.
- Hood C., 2002, "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 37(1), p. 15-37.
- Machiavel N., 2019, *Le prince*. Paris, Belles lettres.
- Morin H. Gastinne J.-P., Roué J.-M., de Chalus V., Segain M., Louzeau D., Verna A., Blanchard G., Clavaud O., Collin M., Le Yondre J.-L., 2018, «*Brexit*: le cri d'alarme des ports et des compagnies maritimes», *La Tribune* [en ligne: [www.latribune.fr/opinions/tribunes/Brexit-le-cri-d-alarme-des-ports-et-des-compagnies-maritimes-793241.html](http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/Brexit-le-cri-d-alarme-des-ports-et-des-compagnies-maritimes-793241.html)], consulté le 10/01/2020].
- Raffestin C., 2019, *Pour une géographie du pouvoir*, Lyon, ENS éd.

## L'AUTEUR

**Robin Thillard**

Université de Rouen Normandie — IDEES

robin.thillard@univ-rouen.fr