université de BORDEAUX

THÈSE PRÉSENTÉE

POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR DE

L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT

SCIENCE POLITIQUE

Par Brice GAILLARD

LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE :

Étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local

Sous la direction de : Pascal JAN,
Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Bordeaux

Soutenue le 16 décembre 2016

Membres du jury :

M. BRISSON Jean-François, Professeur, Université de Bordeaux, président du jury
Mme DAMAREY Stéphanie, Professeur, Université de Lille 2, rapporteure
M. DELBLOND Antoine, Professeur, Université de Nantes, rapporteur
M. MOUZET Pierre, Maître de conférences HDR, Université de Tours, examinateur
M. VANDIERENDONCK René, Sénateur, examinateur
M. JAN Pascal, Professeur, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, directeur de thèse

Titre :

La performance de l'action publique territoriale : étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local

Résumé :

La performance de l'action publique territoriale émerge comme un objectif intrinsèque à sa conduite même, en ce qu'elle cristallise des attentes en termes d'efficacité, d'efficience et de transparence qu'il n'est plus possible aujourd'hui d'occulter. Depuis la décentralisation, l'action publique territoriale connaît une évolution parallèle et différenciée par rapport à l'action publique étatique en France. Alors que cette dernière est entrée dans une phase d'appropriation nette de démarches de performance, notamment avec la LOLF, les collectivités territoriales, qui conduisent l'action publique territoriale, ont connu une évolution à la fois similaire et distincte.

En effet, l'action publique territoriale apparaît elle aussi marquée par une évolution assez prononcée vers une plus grande intégration des démarches de performance. Néanmoins, cette appropriation est spécifique, dans la mesure où elle ne repose pas sur la même logique systémique. Une étude des différents facteurs de performance, qu'il s'agisse des acteurs, des cadres budgétaires et légaux en vigueur, ou de l'environnement des collectivités territoriales, démontre une prise en compte largement incomplète, quoiqu'en net progrès, des logiques de performance.

Cette étude factorielle explique les différences d'appropriation majeures constatables entre différentes collectivités. De l'ensemble de ces analyses découlent finalement des leviers à actionner qui permettraient indubitablement une meilleure appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales et ainsi la mise en œuvre d'une action publique territoriale plus pertinente, répondant mieux aux attentes assignées.

Mots clés :

Performance – Action publique – Action publique territoriale – Démarches de performance – Politiques publiques – Évaluation – Collectivités territoriales.

CERDARE – EA 505
Université de Bordeaux
Université Montesquieu – Bordeaux IV
Avenue Léon Duguit - 33608 Pessac Cedex

Title :

The performance of territorial public action : a study about local authorities' ownership of performance approaches process

Abstract :

Growing expectations about effectivness, efficiency and transparency of territorial public action cannot be undermined any more. Performance of territorial public authorities has merged into an intrinsic and decisive goal.

Since the beginning of the decentralization process in France, national public action and territorial public action have been through simultaneous but different evolutions. At state level, the 2001's « LOLF » bill step was a landmark, and authorities have definitely cope with performance approach. Meanwhile, local authorities went to such a process, following their own ways.

Territorial public authorities clearly evolved and made performance approaches their own. However, without needs for a global systemic logic, their ownership process patterns are different.

A study of different performance criteria (such as actors, legal and budgetary frameworks, and local authorities' environnements) brings evidence that, despite undeniable progress, use of performance approaches is quite uncomplete at local level.

This factorial study explains noticeable differences between local authorities. Some of them are using performance standards in a more global way than others. Accordingly, this study helps to determine levers to encourage a better and quicker emergence of a more relevant territorial public action, therefore meeting assigned expectations.

Keywords :

Performance – Public action – Territorial public action – Performance approaches – Public policies - Evaluation - Local authorities

Pour Abel, qui me donne chaque jour l'envie et la force d'être meilleur en toute chose

REMERCIEMENTS

Il n'est pas aisé, à l'issue de la rédaction d'une thèse, d'adresser autant de remerciements qu'il serait nécessaire de le faire. Alors que cette phase de près de cinq ans s'achève, je ne peux m'accorder le seul crédit des travaux qui suivent et c'est avec humilité, et conscient de l'aide qui m'a été octroyée, que je rédige le présent propos. De nombreuses personnes ont en effet participé, activement ou indirectement, de manière consciente ou sans nécessairement s'en rendre compte, au développement des réflexions et propos qui suivent : qu'elles soient toutes très chaleureusement remerciées.

Que soit tout d'abord remercié avec la plus grande sincérité le professeur Pascal Jan, qui m'a fait l'honneur et l'amitié de diriger mes travaux avec pédagogie, justesse et exigence. Dans des circonstances parfois complexes, il a toujours su trouver le mot juste pour me communiquer toute son ambition et ses encouragements. Sans lui, je n'aurais pas pu mener à son terme ce travail et bien qu'il connaisse toute l'estime que je lui porte, il m'apparaît indispensable de l'expliciter ici.

Qu'il me soit également permis de remercier l'ensemble des personnes m'ayant soutenu dans ce long travail par leurs encouragements, leur écoute et leur compréhension. J'ai une pensée toute particulière pour mes parents, Laurence et Jean-François Gaillard et pour l'ensemble de ma famille et de mes proches, qui se reconnaitront.

Parmi ces proches, il me faut mentionner Caroline Graouer, Mathilde Houtekins, Laurent Baudry, Sébastien Simoes, Emmanuel Faivre, Karim Essaadi et Alexandra Mahé pour leurs conseils avisés et leur point de vue sur les thématiques traitées durant mes recherches. Ils le savent, leur soutien, leur confiance et leur amitié m'obligent et m'honorent. Leur point de vue, toujours pertinent et très souvent précieux, fut une source d'inspiration première dans la construction de ma pensée et le développement de mon propos. S'il ne m'est pas possible de mentionner l'ensemble des personnes avec qui j'ai eu le plaisir d'échanger sur mes travaux et recueillir leur point de vue et leurs analyses, je tiens par la présente à leur exprimer toute ma gratitude.

Il faut à cet égard remercier l'ensemble des personnes qui m'ont épaulé dans l'exercice fastidieux des relectures finales de mon travail : Aurélie Buhler-Compagne, Leslie Rival, Sophie Hen, Pierre Marchal, Isabelle Christon, Henri Jozefowicz et Pierrick White. Je leur en suis pleinement reconnaissant.

À cet égard, qu'il me soit permis d'adresser des remerciements particuliers à Sophie Villattes, qui a accepté la tâche ingrate mais essentielle de relire mes propos au fur et à mesure afin de m'aider à préciser et à perfectionner ces derniers et d'assurer au lecteur le plus grand confort de lecture. Au-delà, son soutien indéfectible et ses encouragements furent capitaux : sans son soutien, je n'aurais certainement pas été en mesure de conclure cette thèse.

C'est au contact du quotidien des collectivités territoriales que l'idée du traitement de la problématique retenue m'est venue et que l'envie d'y consacrer, en sus de mon activité professionnelle, une étude doctorale s'est cristallisée. Je veux ainsi remercier l'ensemble des élus avec qui j'ai eu le privilège de travailler depuis 2010, mais plus généralement l'ensemble des élus locaux qui œuvrent dans ce pays, sans souvent recevoir les remerciements qu'ils mériteraient, pour le bien commun et pour le vivre-ensemble. Ils ont été une source d'inspiration durant l'ensemble de la conduite de ce projet. J'ai ici une pensée toute particulière pour René Ricarrère, Maire honoraire d'Orthez, qui le premier m'a donné à voir toute l'importance que peuvent avoir les élus locaux dans les territoires qui composent notre pays.

Tout particulièrement, je veux adresser des sincères remerciements à Michel Weyermann, Yves Krattinger et Yannick Botrel pour m'avoir respectivement donné envie d'initier, puis d'achever les propos qui suivent.

Enfin, parce qu'un travail de recherche nécessite, comme son nom l'indique, son lot de recherches bibliographiques, il me faut ici adresser mes plus vifs remerciements aux agents de la bibliothèque du Sénat pour leur aide précieuse et leur bonne humeur face à mes demandes bibliographiques souvent chronophages. Qu'ils soient remerciés de m'avoir permis de travailler dans des conditions idéales.

« Le courage, […] c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel ; c'est d'agir et de se donner aux grandes causes sans savoir quelle récompense réserve à notre effort l'univers profond, ni s'il lui réserve une récompense. Le courage, c'est de chercher la vérité et de la dire ; c'est de ne pas subir la loi du mensonge triomphant qui passe, et de ne pas faire écho, de notre âme, de notre bouche et de nos mains aux applaudissements imbéciles et aux huées fanatiques ».

Jean JAURÈS, *Discours à la jeunesse*, Albi, 1903.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE : LA PERFORMANCE ET L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN LIEN RECENT DIFFICILE À DEFINIR. ..... - 15 -

TITRE. I. LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN OBJECTIF D'INTERET GENERAL. ..... - 23 -
CHAPITRE. I. L'ACTION PUBLIQUE : UNE RECHERCHE DE L'INTERET GENERAL. ..... *- 24 -*
CHAPITRE. II. LA PERFORMANCE : UN NOUVEAU PARADIGME POUR L'ACTION PUBLIQUE. ..... *- 38 -*

TITRE. II. LES DEMARCHES DE PERFORMANCE DANS LES COLLECTIVITES : UNE EMERGENCE NOTABLE ..... - 55 -
CHAPITRE. I. LA PERFORMANCE : UNE DIFFUSION REELLE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ..... *- 56 -*
CHAPITRE. II. L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET LA PERFORMANCE : UN LIEN SPECIFIQUE. ..... *- 66 -*

PREMIERE PARTIE : L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES FACTEURS DE PERFORMANCE MULTIPLES. ..... - 76 -

TITRE. I. LES ACTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE PRISE DE CONSCIENCE INEGALE. ..... - 77 -
CHAPITRE. I. LES ELUS LOCAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE POSITION AMBIGUË ..... *- 78 -*
CHAPITRE. II. LES AGENTS TERRITORIAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE APPROPRIATION A APPROFONDIR ..... *- 107 -*

TITRE. II. LE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN ENVIRONNEMENT NORMATIF FAIBLEMENT ADAPTE AUX LOGIQUES DE PERFORMANCE. ..... - 123 -
CHAPITRE. I. LES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITES : UNE ORIENTATION PARTIELLE VERS LA PERFORMANCE ..... *- 124 -*
CHAPITRE. II. LA REPARTITION NORMATIVE DES COMPETENCES : UN IMPACT FORT EN TERMES DE PERFORMANCE ..... *- 145 -*

TITRE. III. LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES PRATIQUES EN EVOLUTION. ..... - 168 -
CHAPITRE. I. L'ACTION PUBLIQUE DANS LES COLLECTIVITES : UNE CONDUITE SPECIFIQUE. ..... *- 169 -*
CHAPITRE. II. L'ENVIRONNEMENT DES COLLECTIVITES : DES IMPACTS POSITIFS EXOGENES. ..... *- 187 -*

SECONDE PARTIE : L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN MODELE PERFORMANCIEL EN COURS DE CONSTRUCTION ..... - 208 -

TITRE. I. LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE TRANSPOSITION UNIFORME COMPLETE INOPPORTUNE. ..... - 210 -
CHAPITRE. I. LES TRANSPOSITIONS DE LA LOLF: DES DIFFERENCES FLAGRANTES. ..... *- 211 -*
CHAPITRE. II. LES EXPERIENCES DE TERRAIN : UNE CONFIRMATION DE LA PERTINENCE DE LA LIBRE ORGANISATION ..... *- 232 -*

TITRE. II. LE CHOIX D'UNE STRATEGIE ENTRE UNIFORMISATION ET AUTONOMIE : UNE PISTE POUR UNE PERFORMANCE ACCRUE. ..... - 250 -
CHAPITRE. I. LE CADRE LEGAL : DES AMELIORATIONS NECESSAIRES MAIS PAS SUFFISANTES. ..... *- 251 -*
CHAPITRE. II. LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE EVOLUTION CONCEPTUELLE NECESSAIRE ..... *- 278 -*

CONCLUSION GENERALE : LE RENFORCEMENT DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN OBJECTIF ATTEIGNABLE ..... - 303 -

ANNEXES ..... - 307 -

BIBLIOGRAPHIE GENERALE ..... - 404 -

TABLE DES MATIERES ..... - 430 -

INTRODUCTION GENERALE :

LA PERFORMANCE ET L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN LIEN RECENT DIFFICILE A DEFINIR

La performance de l'action publique renvoie à une notion théorique autant qu'à des pratiques concrètes qui sont aujourd'hui évoquées de manière récurrente tant dans le discours universitaire que politique, sans pour autant que le contenu de cette notion ne soit clairement précisé. En effet, la notion d'évaluation apparaît spontanément plus utilisée[1] que celle de performance qui ne fait pas l'objet de développements théoriques spécifiques[2]. Bien qu'il existe une différence notable entre ces deux termes, c'est paradoxalement une interrogation sur la notion d'évaluation qui est à l'origine d'un questionnement sur la performance de l'action publique et de l'engagement de la présente étude. On constate une recrudescence récente de la mobilisation de cette notion dans la doctrine[3/4] : *« la pratique de l'évaluation se développe en France »*[5]. Cela

---

[1] Un article publié dans la revue généraliste *Esprit* en décembre 2008 témoigne de la diffusion des interrogations et des travaux sur cette notion d'évaluation en rappelant son intégration à la Constitution même à l'occasion de l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Voir PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques – Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, novembre 2008, p. 142 : *« l'évaluation des politiques publiques est devenue au fil des ans un thème obligé de tout discours réformateur. L'expression, ce n'est pas un hasard, vient de faire son entrée dans la Constitution ».*

[2] À l'exception de ceux de Jacques Caillosse qu'il convient de relever : CAILLOSSE Jacques: « Le droit administratif contre la performance publique », in *AJDA*, 1999, pp. 195-211 / CAILLOSSE Jacques, « le Droit administratif au service de la performance », *L'État du droit administratif*, LGDJ, 2015, pp. 75-90.

[3] Voir à cet égard : EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes – L'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales,* juin 2010, n°1-2, pp. 227-228 : *« l'évaluation des politiques publiques a connu un indéniable essor au cours des années 1990 sous l'effet combiné de la politique de modernisation de l'État initiée par Michel Rocard, de la multiplication des contractualisations territoriales et du poids croissant des programmes européens dans les politiques publiques françaises. La plupart des ministères, des grandes collectivités territoriales et des services publics se sont dotés de services d'évaluation. Les démarches évaluatives se sont systématisées, ses acteurs se sont professionnalisés, et un marché de l'évaluation et de la formation à cette pratique s'est structuré.*

Ce mouvement de développement et d'institutionnalisation de l'évaluation dans l'action publique française est d'autant plus remarquable que cette pratique s'est heurtée à de très nombreux freins qui en ont fortement réduit la portée. […]Le bilan n'est guère plus probant à l'échelon infranational. Certes, les démarches évaluatives qui se sont multipliées dans les Régions, les Départements et les villes n'ont pas été inutiles. Elles ont contribué au pilotage des politiques locales, en particulier de celles conduites dans un cadre partenarial, en mettant en place des instruments de suivi des politiques menées, d'observation de leurs objets et d'écoute de leurs bénéficiaires, ou en instaurant des scènes de débat technique qui ont contribué à l'apprentissage collectif et à la résolution des conflits entre leurs acteurs (Spenlehauer, Warin, 2000). Mais il s'agit là d'apports sinon mineurs, tout du moins limités au regard des ambitions initiales, formulées en termes de démocratisation et d'amélioration de l'efficacité de la gestion publique ».

[4] Voir également dans le titre même de son article : BERTHET Thierry, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales,* 2008/6, n°150, p. 131 : *« ainsi, la pratique de l'évaluation a, en deux décennies, irrigué l'ensemble des organisations qui décident ou mettent en œuvre des dispositifs d'action publique ».*

[5] BRODATY Thibault, « Évaluation des politiques publiques : trois illustrations dans le champ culturel », *Culture Méthodes*, n°2013-1, novembre 2013, p.1 / Voir également : LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES

s'explique, au moins pour partie, par la contrainte budgétaire accrue vécue depuis la crise de 2007 – 2008 qui oblige les pouvoirs publics à questionner leurs équilibres financiers et budgétaires. Cette approche purement budgétaire, si elle ne peut pas être niée, semble cependant trop partielle.

L'évaluation d'une politique publique ne renvoie pas à un jugement éthique ou politique mais à la mise en lumière des différents mécanismes et effets d'une politique publique donnée. Il s'agit en ce sens *« d'éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi [de] faciliter les choix démocratiques »*[6]. Cela découle de la complexification de l'action publique qui ne peut plus être appréhendée de manière linéaire : une politique n'a pas un seul et unique effet qu'il est possible d'anticiper pleinement. L'action publique se caractérise de plus par une pluralité de facteurs et d'effets qu'il convient de prendre en compte. C'est là que réside l'enjeu de l'évaluation : doter le décideur public, mais plus largement dans un cadre démocratique, la société, d'éléments d'information fiables, à même d'éclairer le débat politique. Enfin, *« en recourant au jargon évaluatif, on pourrait donc dire que la politique française d'évaluation peut se prévaloir d'une certaine effectivité, mais n'apparaît guère probante sur les registres de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact »*[7]. En d'autres termes, l'évaluation n'est pas une discipline, ou plus précisément un ensemble de procédures parfaitement codifiées et intégrées à l'action publique. Malgré son usage récurrent, il n'apparaît pas clairement que la notion soit automatiquement la plus pertinente pour s'interroger sur l'action publique territoriale : *« les développements multiformes de l'évaluation et des pratiques d'examen qui lui sont*

Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013, p. 860 : *« des années 1960 à aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme un marronnier de l'action gouvernementale. À chaque changement institutionnel ou annonce de réforme de l'administration, tout se passe comme si l'évaluation avait été redécouverte par des messieurs et des madames Jourdain plaidant pour un besoin sans cesse réinventé d'une meilleure gouvernance de l'action publique. […on peut parler] d'une « approche française » de l'évaluation ».*

De manière plus générale, cette montée en puissance découle d'une dynamisation somme toute récente de l'analyse des politiques publiques en France dans le champ des sciences politiques : MULLER Pierre, « Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus » », *Politiques et management public*, Vol. 23/6, 2008, p.52 : *« certes au premier abord et lorsque l'on n'y regarde pas de trop près, l'analyse des politiques publiques semble avoir fait sa place au sein de la science politique française […] Il ne fait pas de doute que l'on assiste à une montée en puissance rapide de ce domaine au sein d'une discipline qui se consacrait jusque-là à l'étude des institutions politiques, à la sociologie électorale ou à l'analyse des partis politiques ».*

[6] BOZIO Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, n°4 / Vol. XXIX, mai 2015, p.60.

[7] EPSTEIN Renaud, 2010, op. cit., p. 228.

plus ou moins apparentées résultent d'une succession de décisions que l'on aurait du mal à relier à une doctrine unifiée de la modernisation de l'État »[8].

C'est pour ces raisons que le choix a été fait de retenir le terme de performance dans l'intitulé de la présente recherche. Il permet, premièrement, de dépasser l'écueil budgétaire et de ne pas envisager cette thématique d'un seul point de vue financier mais selon des perspectives bien plus complètes : *« dans le cadre de l'action publique, l'évaluation est mise au service d'une amélioration des résultats. L'analyse scientifique n'est donc pas sa finalité première. Elle contribue à la performance. […] La performance s'impose comme doctrine générale à toute politique publique. […] La performance est donc intrinsèquement liée à la démarche d'évaluation. […] Depuis de nombreuses années, le contexte néolibéral dominant conduit à donner la priorité à la réduction des coûts. […] Tout est cependant affaire de doctrine. La performance peut avoir un sens plus équilibré et moins unilatéral, notamment si des indicateurs qualitatifs sont précisés pour intégrer la dimension sociopolitique de l'action. […] Cette orientation invite alors à redéfinir les indices caractéristiques du développement »*[9]. Autrement formulé, *« il apparaît de manière assez prégnante qu'une des finalités transversales de l'évaluation serait d'aboutir à une amélioration de la situation examinée, qu'il s'agisse de l'efficacité d'un dispositif public ou de la cohérence d'une politique publique »*[10].

Si l'on prend la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF)[11] comme référentiel, on réalise que *« limiter la LOLF à ses aspects budgétaires et comptables reviendrait à considérer que l'intention crée l'action »*[12]. De plus, et c'est là la seconde raison, l'évaluation est une démarche visant, de manière directe mais souvent peu explicitée, à accroître la performance de l'action publique. Par une meilleure connaissance des mécanismes de l'action publique, le décideur public cherche à mettre en œuvre les politiques publiques les plus adaptées pour répondre aux attentes des citoyens sans

---

[8] PERRET Bertrand, 2008, op. cit., p.145.
[9] BAUBY Pierre et ROUQUAN Olivier, « Évaluation de l'action publique territoriale, Territoires 21 », *Réforme territoriale – Vers plus d'efficacité et d'égalité ?*, Fondation Jean Jaurès, « Les Essais », août 2015, p. 2.
[10] MATYJASIK Nicolas, « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides*, n°10/2005, pp.126-138, URL : http://pyramides.revues.org/335, p.2.
[11] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[12] HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*, Le Moniteur, 2008, p.360. Et de poursuivre : *« la réforme de l'État initiée par la LOLF doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement de la fonction managériale, d'une nouvelle gestion des ressources humaines, d'un renforcement du rôle du Parlement et d'une réorganisation de l'Administration ».*

générer d'effets secondaires indésirables. Du point de vue du citoyen, c'est à l'aune de la performance de l'action publique qu'il est amené à se prononcer lorsqu'il se rend aux urnes et à répondre à la question qui lui est posée : quel est le candidat qui sera capable de prendre les meilleures décisions pour un territoire donné ? Si l'évaluation est un outil dont l'intérêt à la fois démocratique et technique est admis, sa finalité est d'accroître la performance de l'action publique. C'est dans cette perspective qu'il a semblé plus pertinent de retenir cette notion de performance, retraçant mieux les enjeux politiques et citoyens de l'objet d'étude et permettant de se dégager d'une approche strictement budgétaire et comptable de l'action publique : le choix de l'étude croisée de la notion d'action publique territoriale et de la notion de performance semble dès lors pleinement fondé.

Dès lors, il s'est agi de déterminer le périmètre du champ d'étude. Même si cela est plutôt récent, la notion de performance a globalement intégré le champ lexical de l'action publique au niveau national depuis quelques années[13]. Pour cette raison, ce périmètre n'a pas été retenu. Les collectivités territoriales et les institutions publiques locales au sens large ont en effet aujourd'hui un impact considérable sur la vie quotidienne des Français, et ce depuis le lancement d'un processus de décentralisation de l'action publique qui se poursuit et se renforce aujourd'hui : *« le rôle des collectivités territoriales est croissant dans la sphère publique. Faire fi de leur importance, c'est occulter leur rôle dans la modernisation du secteur public à laquelle nous contraint l'enjeu majeur du 21ème siècle, le développement durable dans une économie globalisée »*[14]. Or la problématique de l'évaluation de l'action publique territoriale et de sa performance répond à des enjeux d'appropriation qui sont autres : *« la littérature scientifique montre que l'évaluation peine à s'intégrer pleinement aux dispositifs de pilotage de l'action publique, en particulier dans le cadre de l'action publique territoriale. L'absence de* « culture du résultat » *est régulièrement évoquée pour expliquer l'apport limité de cet instrument*[15] *dans la prise de*

[13] Il est intéressant de constater que le terme est aujourd'hui utilisé largement par les pouvoirs publics, comme peut en attester son traitement sur le site www.viepublique.fr : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/gestion-par-performance-administration.html
Voir également pour une approche en droit public : CAILLOSSE Jacques, 2015, op. cit., p. 76 *: « [il s'agit d'un] fait marquant de la période 1999-2013 : le processus d'institutionnalisation de la performance, c'est-à-dire sa mise en forme et ordre juridiques, tout spécialement à travers la banalisation des pratiques évaluatives et la montée en puissance du management public ».*

[14] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales)*, p. 19.

[15] Le vocabulaire employé par Ludovic MEASSON met ici, si besoin s'en faut, en relief la nature instrumentale de l'évaluation qui n'est pas un objectif ou une fin en soi.

décision publique. Toutefois, le nombre croissant d'initiatives des collectivités territoriales en la matière invite à relativiser l'observation négative des analyses existantes puisque les responsables locaux mettent en œuvre de manière spontanée la recherche des effets de leurs politiques ce qui atteste d'une diffusion de la « culture du résultat ». *Ainsi, une autre piste de réflexion mérite d'être travaillée : y-a-t-il une adéquation entre la conduite réelle de l'action publique menée par les décideurs locaux et la manière dont l'évaluation est conduite ? »*[16]. De manière plus globale, et c'est en cela qu'a été retenue la problématique de ce travail de recherche, cela amène à s'interroger sur l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales. Il apparaissait plus pertinent de se concentrer sur la performance de l'action publique territoriale. Ce cadrage apparaissant suffisamment large, le choix a été fait de ne pas retenir l'action publique territoriale conduite par les services déconcentrés de l'État comme objet d'études. En effet, sur le plan juridique, il serait légitime de considérer ces dernières comme des déclinaisons territorialisées d'une action publique nationale. Au surplus, c'est la diversité des collectivités, et donc la multiplicité du cadre d'analyse, qui constitue la richesse de cette recherche. S'il apparait logique, voire indispensable, d'intégrer des éléments relatifs à la coordination entre déconcentration et décentralisation dans les territoires[17], intégrer au premier plan l'action publique découlant de l'État n'a pas semblé pertinent.

Cela pose la question de la méthodologie retenue pour ces travaux et des ressources mobilisées. Le matériel de base de ces écrits est fort logiquement composé des différents travaux qui ont été conduits en droit public, en sciences politiques, en finances publiques mais également en économie publique et en sociologie. En effet, il conviendra de dépasser le seul cadre d'analyse juridique. Si ce dernier apparaît absolument nécessaire et central, il ne permettra pas de répondre de manière exhaustive à l'ensemble des questions découlant de la problématique retenue. Ainsi, les études consacrées par exemple à la fonction publique d'État comme territoriale se concentrent principalement sur un aspect juridico-statutaire dont l'enjeu principal est de juger de la pertinence du statut de la fonction publique[18]. En effet, il faut noter que *« l'observation*

[16] MÉASSON Ludovic, « L'évaluation au défi du territorial », *A quoi et à qui sert l'évaluation ?*, 7ème journée française de l'évaluation, Société Française de l'Évaluation, juin 2006, Lyon, URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00291713, p. 1.

[17] Et qui seront notamment traités dans le chapitre deux du titre deux de la première partie.

[18] On peut se référer à cet égard à l'ensemble des écrits de LE PORS Anicet, ou encore au rapport sur la fonction publique de SILICANI Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, La Documentation française, 2008, pour ne mentionner que le plus récent (à l'exception du rapport Pêcheur - voir *infra*).

des activités relationnelles [caractérisant les études sur les pouvoirs locaux] fait l'économie d'une analyse des acteurs, de leurs propriétés sociales et de leur influence dans la définition de l'action publique. Toutes les catégories d'acteurs ne sont pourtant pas oubliées, on dispose de travaux sur les élus locaux mais il existe peu d'informations mobilisables sur les fonctionnaires territoriaux […] »[19]. L'approche sociologique semble donc dans certains cas plus pertinente, bien que parfois moins documentée sur le plan académique, pour étudier le degré d'appropriation par les fonctionnaires territoriaux d'une culture de performance et de démarches concrètes visant à renforcer l'efficacité de l'action publique territoriale. Il s'agira dès lors de veiller à ne pas s'enfermer dans un champ disciplinaire trop délimité mais de tirer profit de travaux parfois très divers[20] et de travailler dans une perspective interdisciplinaire[21]. Il convient à cet égard de noter la place particulière qui est celle des finances publiques, qui traite *de facto* d'éléments bien plus larges que les seules finances publiques… par le biais de cette clé d'entrée[22].

De manière plus large, les éléments mobilisables dépasseront ce strict cadre universitaire, doctrinal et législatif. Il sera particulièrement utile de compléter les apports universitaires par des retours de terrain plus concrets même si ces derniers semblent par nature plus diffus et plus subjectifs et sont donc moins documentés sur le plan universitaire. Il a semblé opportun, comme en témoignent les annexes présentées, de solliciter l'avis des acteurs de l'action publique territoriale pour rendre l'approche plus concrète et dégager des conclusions qui pourront être pertinentes tant sur le plan académique que sur le plan opérationnel. Un questionnaire a été adressé à un panel conséquent d'élus locaux et sera exploité dans les développements centrés sur les liens entre ces derniers et l'appropriation des démarches de performance[23]. De la même manière, une enquête a été conduite auprès de cadres de la fonction publique territoriale

---

[19] BACHELET Frank, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, tome 26, 2006, p.100.

[20] CAILLOSSE Jacques, 2015, op. cit., 217 : *« l'action publique territoriale [est un champ d'études situé] entre « droit » et « sciences du politique » ». Et de poursuivre p. 219 : « quelques enseignements méthodologiques semblent pouvoir être tirés, qui intéressent tant la communauté des juristes […] que celle des chercheurs - qu'ils soient politistes, sociologues ou encore économistes – engagés sur le front très particulier de l'analyse des politiques publiques ».*

[21] Sur l'intérêt de cette méthodologie : FAURE Alain, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique* (projet d'habilitation à diriger des recherches), CERAP – Institut d'études politiques de Grenoble, 2002, qui revendique p. 204 une *« grille d'analyse plus transversale des enjeux en présence en faisant l'hypothèse que cette interdisciplinarité peut favoriser un meilleur décodage politique de l'imbrication des enjeux collectifs à l'échelon local ».*

[22] Cela explique les références très nombreuses à différents articles de la *Revue française de finances publiques*.

[23] Annexe 2.

aux profils variés afin d'infirmer ou de confirmer les hypothèses de travail développées et mobilisées dans les passages relatifs aux agents publics en charge de la conduite de l'action publique territoriale[24].

C'est dans la même logique qu'ont été intégrées différentes réflexions relatives à des expériences de terrain, sans pour autant les considérer comme probantes ou suffisantes, car cette approche n'en demeure pas moins intéressante, pour ne pas dire nécessaire, pour appréhender de manière globale l'appropriation par les collectivités territoriales des démarches de performance. Seront largement mobilisées à cette fin une expérience professionnelle allant de décembre 2010 à septembre 2013 au sein du Conseil général de la Haute-Saône ainsi qu'une seconde, à la Mairie de Villepinte, entre octobre 2013 et avril 2014. Les enseignements tirés de ces expériences, à défaut d'être généralisables systématiquement, constituent en effet en quelque sorte une boussole permettant d'orienter le travail de recherche à la lumière d'expériences vécues dont il faut tester la solidité.

Le parti pris retenu pour la présente recherche est donc celui d'une recherche menée sur le plan théorique et illustrée par des expériences vécues, afin de ne tomber ni dans l'écueil de la théorie pure d'une part, ni dans celui de la généralisation abusive d'éléments subjectifs d'autre part. Sa rédaction oscillera continuellement entre des apports de ces deux natures qui sont complémentaires.

C'est dans cette perspective que les présents travaux ont été initiés autour des notions centrales de performance et d'action publique territoriale. C'est donc en toute logique que le titre : « La performance de l'action publique territoriale : étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local » a été retenu.

Ce titre renvoie à des notions aux contours incertains qu'il est nécessaire d'approcher successivement : dans un premier temps, il convient de déterminer ce qui permet sur le plan théorique de connecter la notion de performance à l'action publique. Par le biais de l'intérêt général, la notion de performance irrigue de manière croissante l'action publique nationale comme territoriale (Titre I). Cette analyse permet dans un second temps de

[24] Annexe 3.

centrer le propos sur la place qu'occupe aujourd'hui la performance au niveau local, ou plus précisément territorial, dans la vie des collectivités composant notre pays. On constate en effet l'émergence de logiques de performance au sein de l'action publique territoriale, selon des modalités différentes de ce qui peut exister au niveau national. Ce sont d'ailleurs ces spécificités qui induisent une méthodologie de recherche précise, évitant certains écueils théoriques et pratiques (Titre II).

TITRE. I.

LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN OBJECTIF D'INTERET GENERAL

Interroger la notion de performance de l'action publique territoriale revient tout d'abord à lier les notions de performance et d'action publique. En ce sens, l'action publique est caractérisée par son objectif : la recherche de l'intérêt général. S'il est possible de dresser un lien ancien et puissant entre l'intérêt général sur le plan national et l'action publique, il est également possible, quoique de manière plus récente, avec l'essor de la décentralisation, de mettre en évidence un lien multiscalaire entre des intérêts généraux locaux ou territoriaux et les actions publiques conduites sur les mêmes périmètres (Chapitre I). Cette recherche de l'intérêt général passe aujourd'hui indubitablement par l'appropriation d'une logique de performance de l'action publique qui a été initiée et s'est développée dans un premier temps au niveau étatique sous l'influence de plusieurs facteurs qu'il faut déterminer et analyser (Chapitre II).

CHAPITRE. I.

L'ACTION PUBLIQUE : UNE RECHERCHE DE L'INTERET GENERAL

L'action publique apparaît comme la manifestation de la recherche de l'intérêt général par les pouvoirs publics au niveau de l'État. L'intérêt général se trouve au fondement même de l'action publique et ceci au minimum depuis l'émergence de la pensée des Lumières (Section 1). Cela étant, on assiste, durant le 20ème siècle, à une territorialisation de ces notions qui permet de définir l'action publique territoriale comme étant la manifestation de la recherche d'un intérêt local donné qui n'est pas forcément de périmètre étatique (Section 2).

SECTION. 1. L'intérêt général : un fondement de l'action publique

La notion d'intérêt général est centrale dans la philosophie des Lumières et dans l'esprit de la Révolution française. Elle correspond de manière générale à *« tout ce qui est utile à la société et que les personnes publiques peuvent encourager »*[25]. Dès les origines cependant, deux conceptions de cette notion s'opposent. La conception dite anglo-saxonne, développée en premier lieu par Adam Smith[26], définit l'intérêt général comme l'addition des intérêts particuliers. Ainsi, l'intérêt général est une émanation involontaire de l'action des individus qui cherchent à améliorer leur sort. La conception dite française est formulée par Jean-Jacques Rousseau dans son *Contrat social.* Elle oppose les intérêts particuliers et l'intérêt général, l'expression de ce dernier étant nécessairement limitée par l'existence et la manifestation d'intérêts particuliers : « *s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant ; car la volonté particulière tend, par sa nature, aux préférences, et la volonté générale à l'égalité »*[27]*.* L'intérêt général correspond à ce qui est bon pour la communauté des citoyens, indépendamment de leur sort particulier. C'est cette conception qui sera retenue lors de la Révolution française et qui fondera le socle juridique du nouveau régime, ceci jusqu'à nos jours. La loi en tant que telle, par opposition aux décisions arbitraires de l'Ancien régime, est la garante du respect de cet intérêt général, qui renvoie aux aspirations légitimes du

[25] ROUQUETTE Rémi, *Dictionnaire du droit administratif*, Le Moniteur, 2002, p.436.
[26] SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.
[27] ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762.

peuple : aux termes de l'article 6 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*[28], elle est *« l'expression de la volonté générale ».* L'action publique, au sens d'action définie et mise en œuvre par les pouvoirs publics, est légitimée par la recherche de l'intérêt général. Il est *« la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité »*[29].

Plus anciennement, l'administration publique, c'est-à-dire l'organe conduisant l'action publique, s'est vue définir comme étant *« l'ensemble des activités qui tendent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des autres besoins d'intérêt général »*[30]. Il existe certes des divergences doctrinales sur la place à accorder à l'intérêt général : mais qu'il s'agisse là de la notion clé fondant le droit public et donc l'action publique ou non, *« cette notion anime effectivement tout le droit administratif »*[31]. *A minima*, il est possible d'affirmer que le but de l'administration est la satisfaction de l'intérêt public ou intérêt général[32] bien que le contenu juridique de la conception française de l'intérêt général puisse prêter à débat[33]. Son contenu est d'ailleurs nécessairement variable car *« l'intérêt général est le résultat d'un choix opéré par les pouvoirs publics »*[34].

Sur le plan historique, la notion d'intérêt général est à l'origine d'aspirations centralisatrices, l'État étant considéré comme le seul et unique rempart possible contre la manifestation des intérêts particuliers. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut analyser l'interdiction des corporations et des syndicats ouvriers en 1791[35], au lendemain de la

---

[28] *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 26 août 1789, article 6 : *« la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».*

[29] Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public annuel*, EDCE, n°50, 1999, p. 245.

[30] VEDEL Georges, *Droit administratif, 12ème édition*, PUF, 1992 / DEBBASCH Charles et COLIN Frédéric, *Droit administratif, 10ème édition*, Economica, 2011, p.6.

[31] DE LAUBADERE André, *Traité de droit administratif, 8ème édition*, LGDJ, 1979, p. 52 .

[32] Cette analyse est très largement partagée. On se réfèrera à :

- RIVERO Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 2011, p.8 : *« le but de l'administration : l'intérêt public»*.
- WALINE Jean, *Droit administratif (précis)*, Dalloz, 2014, p. 10 : *« le but de l'administration : l'intérêt public»*.
- FRIER Pierre-Laurent et PETIT Jacques, *Droit administratif, 8ème édition*, LGDJ, 2013, p.15 : *« Sa mission [la mission de l'État] est donc fondamentalement liée à l'intérêt général […] ».*

[33] DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, *Droit administratif, 12ème édition*, Sirey, 2010, p.3 : *« [les finalités de l'État] varient beaucoup d'un État à un autre et dépendent de la conception que l'on se fait du rôle de la puissance publique. Néanmoins, on peut admettre qu'elles sont relatives au maintien de l'ordre public et à la satisfaction de différents autres besoins d'intérêt général ».*

[34] FRIER Pierre-Laurent et PETIT Jacques, op. cit, 2013, p.217.

[35] Loi « Le Chapelier », 14 juin 1791.

Révolution française. Si l'on s'en réfère à la période de l'enracinement de la République française, à partir de la chute du Second empire, on perçoit assez clairement une conception très globale et très unitaire de cette notion. Cette vision, loin d'être uniquement juridique, est corroborée par une approche sociologique de l'action publique. Ainsi, la domination de l'État sur les individus est légitimée d'un point de vue légal et rationnel. L'État, par le biais de la loi, impose à la population des règles ayant pour objet de garantir, ou de renforcer, l'intérêt de tous ou du moins du plus grand nombre. C'est ce qui justifie la soumission des individus à l'État. En d'autres termes, *« [la domination légale-rationnelle] consiste en la* « croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives à ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens »[36]. *Cette forme de domination correspond notamment aux démocraties électives. Elle repose sur la légitimité de la loi et, plus largement, sur la croyance dans les vertus du droit. Elle explique l'obéissance au fonctionnaire et au dirigeant légalement désigné. Elle se traduit par une obéissance dépersonnalisée. Elle repose concrètement, dans la société moderne, sur une administration bureaucratique stable et développée »*[37].

Le droit public permet de mettre en exergue la validité de ce lien entre action publique et intérêt général[38]. Tant le droit administratif que le droit constitutionnel ont intégré ce lien, malgré l'absence de définition juridique précise qui le caractérise. Véritable clé de voûte du système juridique national dans la mesure où il se situe aux fondements de plusieurs notions fondamentales, il n'est pas possible de définir la notion d'action publique sans recourir à celle d'intérêt général. C'est que la loi intègre largement des références directes : le législateur ayant pour rôle l'accomplissement de l'intérêt général,

[36] WEBER Max, *Économie et société*, 1921.

[37] NAY Olivier, *Lexique de sciences politiques*, Dalloz, 2008, pp.132-133. Voir également BRAUD Philippe, *Sociologie politique – 10ème édition,* LGDJ, 2011, p. 131 *: « pour Max Weber, l'État bureaucratique moderne est la forme principale de domination légale rationnelle, surgie progressivement des formes traditionnelles de domination […] L'essentiel en effet se situe dans la juridicisation des rapports de pouvoirs ».*

[38] Voir à cet égard : CHEVALLIER Jacques, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, PUF, 1978, pp. 11-45. Ainsi, p. 12 : *« l'idéologie de l'intérêt général apparaît bien comme une couverture indispensable à l'exercice du pouvoir étatique. Par ailleurs, on la retrouve aussi, en deçà de l'État, à un niveau infra-politique, dans les institutions qui structurent, segmentent, quadrillent l'espace social. La hiérarchisation interne de chaque institution est assortie d'un discours intégratif visant à assurer sa cohésion, et conçu sur le même modèle que le discours politique ».*

chaque texte de loi soumis au vote de la représentation nationale concourt, ou du moins est sensé concourir à son accomplissement[39].

La jurisprudence constitutionnelle confirme également l'existence de ce lien[40]. Même si la notion d'intérêt général n'apparaît pas directement dans le bloc de constitutionnalité[41], le juge constitutionnel l'a intégrée dès 1971 par le biais de sa fameuse décision « Liberté d'association »[42] qui a explicité l'existence d'un bloc de constitutionnalité. La notion d'intérêt général a été en quelque sorte assimilée à celle de « volonté générale » présente dans la Déclaration de 1789 : *« il peut être admis qu'il y a juridiquement une identité postulée entre la volonté générale et l'intérêt général »*[43]. Enfin, il faut noter que le Conseil Constitutionnel a employé dès 1979 l'expression « Intérêt général » dans une décision[44], afin de conditionner l'action publique de l'État à l'accomplissement de l'intérêt général[45]. Dès lors, le juge constitutionnel a intégré dans ses décisions une mention à

---

[39] MERLAND Guillaume, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle - Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2007, pp. 35-36 : *« pour une grande partie de l'opinion publique, la loi est non seulement devenue inaccessible et incompréhensible, elle est aussi l'acte dans lequel triomphent les intérêts particuliers dominants. Au mieux, le Parlement ne servirait qu'à arbitrer les conflits entre des intérêts particuliers divergents ; au pire, il servirait sciemment la cause de forces partisanes proches des préoccupations du parti au pouvoir. Dans cette alternative, l'idée d'intérêt général devient évanescente. Or, dans nos sociétés dans lesquelles les gouvernés n'acceptent d'obéir aux gouvernants que parce qu'ils ont le sentiment que ces derniers sont au service de tous et pas d'une catégorie de personnes en particulier, l'idée d'intérêt général est essentielle. Sans elle, nos sociétés démocratiques et républicaines sont en danger ».*

[40] Voir MERLAND Guillaume, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* (thèse), LGDJ, 2004. L'auteur évoque dès la quatrième de couverture que *« depuis son apparition dans le contentieux constitutionnel à la fin des années 1970, l'intérêt général s'est imposé comme un instrument essentiel de contrôle de la constitutionnalité des lois ».*

Plus précisément, p. 337 : *« le Conseil constitutionnel trouve dans la condition d'intérêt général un instrument indispensable à l'exercice de son contrôle de constitutionnalité de la loi. La régularité avec laquelle il y recourt et la diversité des domaines dans lesquels il l'applique témoignent de cette importance ».*

[41] SCHOETTL Jean-Éric, « intérêt général et constitution », Conseil d' État, *Réflexions sur l'intérêt général – Rapport public annuel*, EDCE n°50 1999, p. 375 : *« l'expression d'intérêt général ne figure pas une seule fois dans les textes constituant notre « bloc de constitutionnalité » ».*

[42] Conseil Constitutionnel, décision n°79-44 DC, 16 juillet 1971, « Liberté d'association ».

[43] MATHIEU Bertrand, « Présentation de la journée d'étude », MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle - Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2007, p. 6.

[44] Conseil Constitutionnel, décision n°79-107 DC, 12 juillet 1979, loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales.

[45] MAZEAUD Pierre, « De l'intérêt général », communication devant l'académie des sciences morales et politiques, 7 février 2011. URL : http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_02_07_mazeaud.htm : *« même si l'expression d'« intérêt général » ne figure dans aucun des textes constituant le bloc de constitutionnalité, même si la déclaration de 1789 fait référence à des notions parentes comme le « bonheur de tous », le juge constitutionnel ne pouvait faire abstraction de la notion. Sa prise de conscience, si l'on peut dire, prolongea celle qu'il eut de l'étendue possible de son champ d'intervention puisqu'il faut attendre 1979 pour trouver la première décision – elle est du 12 juillet – dans laquelle figure l'expression d'« intérêt général ». Elle fut suivie, en quelque sorte inexorablement, d'un grand nombre d'autres – près de cent cinquante à ce jour – à travers lesquelles transparaît bien la résolution qui a présidé à la démarche du Conseil : la détermination de l'intérêt général relève du seul législateur et le juge doit donc se garder de toute intrusion, sinon il y aurait, comme le disent certains professeurs de droit, « conflit de légitimité ». En son état actuel, cette jurisprudence est constituée, me semble-t-il, de quatre composantes.*

l'intérêt général à de multiples reprises[46]. Au 1er janvier 2004, 124 décisions intégraient une telle mention.

Nous pouvons distinguer quatre composantes de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : tout d'abord, la conception de l'intérêt général relève exclusivement du

---

La première est essentielle : le Conseil se garde, je l'ai dit, de substituer la conception de l'intérêt général qu'il pourrait avoir à celle du législateur. On sait qu'il a très vite affirmé que la Constitution ne lui donnait pas un pouvoir général d'appréciation identique à celui du Parlement. Il n'a pas succombé à la tentation s'agissant de la détermination de l'intérêt général et il rejette les moyens fondés sur une inexacte appréciation de celui-ci. Ce faisant, il se fait le scrupuleux héritier de la théorie de la représentation telle que je l'ai rappelée tout à l'heure : le législateur ne peut agir que dans l'intérêt général.
Non seulement le Conseil Constitutionnel reconnaît la seule légitimité du législateur à déterminer l'intérêt général mais, et c'est la deuxième composante, il a élaboré toute une jurisprudence consistant à permettre à ce même législateur d'apporter, pour cause d'intérêt général, des restrictions à un certain nombre de droits et libertés : ainsi en va-t-il, sans que l'énumération soit exhaustive, du principe d'égalité, du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre, du principe de libre administration des collectivités territoriales. De la même façon, le Conseil a très vite admis que le législateur, dérogeant au principe de la séparation des pouvoirs, puisse procéder à des validations, l'habilitant ainsi à modifier, pour des raisons d'intérêt général, les règles que le juge a mission d'appliquer. La validation législative consistant, par une disposition législative rétroactive, à purger une irrégularité qui serait autrement sanctionnée par le juge.
Troisième composante, le Conseil a considéré que ce que l'on a appelé des « démembrements » de l'intérêt général pouvaient être regardés comme des principes ou objectifs dotés d'une pleine valeur constitutionnelle, par suite susceptibles d'être conciliés avec l'ensemble des autres principes et objectifs de valeur constitutionnelle. Tel est ainsi le cas de la sauvegarde de l'ordre public, de la continuité du service public, de la lutte contre la fraude fiscale. On ne saurait méconnaître l'audace en l'occurrence de la démarche du Conseil, qui épouse celle du législateur et fait droit, de cette façon, à l'objectif d'intérêt général retenu par celui-ci. Comme le note Jean-Éric Schoettl dans sa contribution au rapport public du Conseil d'État de 1999, « parce qu'il apparaît comme un *« solde de légitimité démocratique »*,... l'intérêt général est exogène à la Constitution, tout en devant être articulé avec elle. Cette articulation entre Constitution et intérêt général... ne peut laisser le juge constitutionnel indifférent ».
L'importance ainsi prise par l'intérêt général dans la législation et consacrée par le Conseil Constitutionnel ne pouvait pas ne pas conduire celui-ci, sans remettre en cause dans son principe la libre appréciation du législateur, à tracer néanmoins quelques limites, et c'est la quatrième composante de sa jurisprudence. S'interdisant, on l'a dit, d'opérer un contrôle direct de l'intérêt général, qui reviendrait à rechercher un détournement de pouvoir, il procède d'une autre façon, par la voie d'un contrôle de proportionnalité qui prend en réalité deux formes. D'une part, il vérifie l'adéquation entre le dispositif législatif et l'objectif d'intérêt général invoqué ; s'agissant du principe d'égalité, il utilise ainsi le plus souvent à cet effet un considérant de principe dont le sens est clair : « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». *D'autre part, lorsqu'est en cause une mesure qui porte atteinte à un droit ou à une liberté protégés, le Conseil s'autorise à vérifier que l'intérêt général invoqué pour la justifier est de caractère «suffisant». Ainsi se reconnaît-il la possibilité d'évaluer le poids de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur, sans pour autant se mettre à sa place dans le choix de celui-ci.*
Ainsi le Conseil Constitutionnel assure-t-il la place éminente qui doit être celle de l'intérêt général dans l'édiction des normes, tout en se gardant d'immixtion dans ce qui relève de la seule décision politique. Sans doute la frontière entre le contrôle de proportionnalité et celui de l'appréciation du caractère d'intérêt général poursuivi est-elle parfois peu marquée. Mais je pense que, confronté à un exercice difficile, le Conseil a su sauvegarder l'essentiel : sans nullement se substituer au législateur, il est parvenu à confirmer la place de l'intérêt général au cœur de l'action publique, en faisant en sorte qu'il trouve à se concilier avec les droits et principes proclamés par les grands textes qu'il a à appliquer. On peut légitimement estimer, me semble-t-il, que les auteurs ou inspirateurs de ces grands textes auraient quelque raison de lui délivrer un satisfecit ».

[46] LUCHAIRE François, *Le Conseil Constitutionnel, tome III : Jurisprudence, 2e partie : l'État*, 2ème édition, Economica, 1999, pp. 202-204. Ainsi, p. 202: *« l'intérêt général apparaît très souvent dans les décisions du Conseil Constitutionnel. Certes le Conseil ne s'oppose pas à une disposition législative au nom de l'intérêt général ; mais lorsque le législateur invoque l'intérêt général pour limiter l'application d'un droit ou l'exercice d'une liberté, le Conseil vérifie la réalité de cet intérêt général ».*

législateur. Deuxième élément, le législateur peut apporter des restrictions à un certain nombre de droits et libertés pour cause d'intérêt général. La troisième composante relevée est la valeur constitutionnelle des « démembrements » de l'intérêt général. Enfin, le Conseil Constitutionnel opère un contrôle de proportionnalité de la loi pour empêcher des restrictions démesurées au regard de l'intérêt général invoqué[47/48].

Avant même le juge constitutionnel, qu'il a inspiré, le juge administratif a adopté une position de principe similaire concernant la notion d'intérêt général[49] : il a veillé par ses décisions à ce que l'administration, dans l'application des lois, respecte l'intérêt général tel que défini dans les textes de loi. L'administration, au sens d'activité de l'administration et donc d'action publique, correspond à *« l'activité par laquelle les autorités publiques, et parfois privées, pourvoient, en utilisant le cas échéant les prérogatives de puissance publique, à la satisfaction de l'intérêt général »*[50]. Alors que le juge constitutionnel se focalise, du fait de ses attributions, sur le processus allant de la préparation de la loi à son adoption, le juge administratif se préoccupe du processus allant de la promulgation à l'application concrète de la norme. C'est ainsi que dès 1864[51], le juge administratif estime

[47] GOESEL-LE-BIHAN Valérie, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil Constitutionnel », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°22, juin 2007, p. 141 : *« toute juridiction, qu'elle soit ou non constitutionnelle, doit, en l'absence de texte y procédant, déterminer les moyens par lesquels elle contrôlera les actes qui lui sont soumis. La liberté dont elle dispose dans cette entreprise est toutefois limitée par la prise en compte des diverses contraintes – juridiques et extra-juridiques – qui pèsent sur elle et qui, intériorisées, vont s'inscrire dans les choix opérés. […] Elle trouve aujourd'hui une nouvelle illustration dans le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil Constitutionnel : qu'il s'agisse des éléments ou des degrés de celui-ci, les exigences croissantes de la rationalité juridique dont ils sont les vecteurs se voient assigner certaines limites. En effet, si le contrôle de proportionnalité impose la recherche d'un équilibre entre les atteintes portées aux droits et libertés constitutionnels et les objectifs poursuivis, l'étendue du contrôle exercé est en elle-même le résultat d'un équilibre entre exigences logiques, au sacrifice desquelles le juge ne peut se résoudre au-delà d'un certain seuil, et respect des compétences attribuées à l'organe contrôlé. La nature de ce dernier – législatif ou administratif – doit en particulier être prise en compte. Cet équilibre, dont on peut estimer qu'il est le fruit du réalisme du juge, est évidemment variable dans la mesure où les contraintes pesant sur une institution sont susceptibles d'évoluer. Il n'en emprunte pas moins certaines voies qui, s'échappant des sentiers balisés par le juge administratif et les juridictions constitutionnelles étrangères ou européennes, construisent un contrôle de proportionnalité des lois à la française. C'est en tant qu'ils expriment cet équilibre – en eux-mêmes ou dans les limites qui leur sont apportées – que les éléments et les degrés de ce contrôle seront présentés».*

[48] Voir également pour une analyse approfondie et évolutive de cette problématique : DUCLERCQ Jean-Baptiste, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel* (thèse), LGDJ, 2015.

[49] TRUCHET Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative du Conseil d'État* (thèse), LGDJ, 1977.

[50] WALINE Jean, 2014, op. cit, p.6 / Voir aussi : CHEVALLIER Jacques, « L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale de sciences administratives*, 1975, pp. 325-350 / LINOTTE Daniel, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Université de Bordeaux, 1975.

[51] Conseil d'État, 25 février 1864, Lesbats, recueil p.210 : *« considérant que, si l'article 1er de l'ordonnance royale du 15 novembre 1846, ci-dessus visé, donne aux préfets le droit de régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques ou particulières dans les cours dépendant des stations de chemins de fer, cette attribution ne doit s'exercer que dans un intérêt de police et de service public ; — Qu'il suit de là que l'arrêté précité du préfet du*

qu'il y a lieu de sanctionner le détournement de pouvoir en ce qu'il représente l'appropriation des prérogatives de puissance publique dans un but ne relevant pas de l'intérêt général. De la même manière, en 1905, il sanctionne l'excès de pouvoir[52]. De plus, il élabore un corpus jurisprudentiel fondé sur les « démembrements » de l'intérêt général. L'expropriation pour cause d'utilité publique est ainsi adossée à la notion d'intérêt général[53], tout comme celle d'ordre public[54]. Cette tendance peut également être retrouvée de manière prégnante dans l'intégralité de la jurisprudence relative au service public. Cette notion, au sens matériel du terme, connaît une évolution[55] sans pour autant que son lien direct avec la notion d'intérêt général ne soit remis en cause. Si les acteurs du service public changent, à aucun moment, la Haute juridiction administrative ne remet en cause le fait que le service public soit une déclinaison fonctionnelle de l'intérêt général. En définitive, l'action publique de l'État est bien fondée tant sur le plan politique que sur le plan juridique par son but : l'accomplissement de l'intérêt général. De l'élaboration de la loi à son application, l'ensemble du droit public français est irrigué par ce lien indestructible entre l'action publique et l'intérêt général : l'action publique de l'État est le moyen juridique permettant d'assurer ou d'accroître l'intérêt général.

Département de Seine-et-Marne, du 27 janvier 1862, et la décision, en date du 15 février suivant, par laquelle notre Ministre des travaux publics a approuvé ledit arrêté, doivent être annulés pour excès de pouvoirs ».

[52] Conseil d'État, décision n°14220, 14 août 1905, Martin : le Conseil d'État reconnaît l'existence d'actes unilatéraux détachables qui peuvent faire l'objet de recours pour excès de pouvoir : *« considérant que pour obtenir l'annulation de cette délibération le sieur X... se fonde sur ce qu'elle aurait été prise, alors que le Conseil général n'avait pas reçu communication d'un rapport spécial du préfet dans les formes et délais prescrits par l'article 56 de la loi du 10 août 1871 ; mais considérant que si, aux termes de l'article susvisé, le préfet doit présenter, huit jours au moins à l'avance, à la session d'août, un rapport spécial et détaillé sur la situation du Département et l'état des différents services, et, à l'autre session ordinaire, un rapport sur les affaires qui doivent lui être soumises au cours de cette session, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le préfet saisisse le Conseil général même au cours des sessions, soit de rapports complémentaires de ceux déjà présentés, soit même de rapports sur des affaires nouvelles dont l'instruction n'aurait pu se faire ou être terminée avant l'ouverture des sessions ; qu'il suit de là qu'en tenant pour établi le fait invoqué par le sieur Martin, la délibération du 19 août 1903 n'a pas été prise en violation de la loi ».*

[53] Par exemple : Conseil d'État, décision n°80804, 20 juin 1971, ville de Sochaux.

[54] Par exemple : Conseil d'État, décision n°56377, 8 août 1919, Labonne : *« considérant, dès lors, que le décret du 10 mars 1899, à raison des dangers que présente la locomotion automobile, a pu valablement exiger que tout conducteur d'automobile fût porteur d'une autorisation de conduire, délivrée sous la forme d'un certificat de capacité ; que la faculté d'accorder ce certificat, remise par ledit décret à l'autorité administrative, comportait nécessairement pour la même autorité celle de retirer ledit certificat en cas de manquement grave aux dispositions réglementant la circulation ; qu'il suit de là que le décret du 10 mars 1899 et l'arrêté préfectoral du 4 décembre 1913 ne se trouvent point entachés d'illégalité ; ».*

[55] LEBRETON Gilles, *Droit administratif général*, 4ème édition, Dalloz, pp. 122 à 130. Ainsi, p. 123 : *« il n'existe pas une mais trois définitions matérielles. Ces trois définitions, apparues respectivement au 19ème siècle, en 1938 et en 1990 se complètent plus qu'elles ne se concurrencent […] ».*

SECTION. 2. L'action publique et l'intérêt général : des notions travaillées par une territorialisation

Initialement, l'intérêt général et l'action publique ne peuvent être envisagés que comme nationaux[56], à une période marquée par un certain désordre international et où les pratiques politiques centralisatrices sont la norme. Pour autant, fonder politiquement et juridiquement une action publique territoriale revient à envisager l'existence d'un intérêt général local, ou du moins territorialisé. C'est tout d'abord l'existence d'un intérêt général dit local qui émerge. Avec les prémisses de l'État-providence au début du 20ème siècle, c'est la jurisprudence qui permet de distinguer intérêt général national et intérêt général local, en élargissant les capacités d'intervention de la Commune, notamment dans le champ économique[57]. La décision « Casanova »[58/59] reconnaît à la Commune une

---

[56] DOUENCE Jean-Claude, « Les incidences du caractère national ou local du service public », *Actualité juridique du droit administratif*, 1997, p.113 : *« si la théorie du service public a permis de reconstruire un droit administratif plus en harmonie avec les principes de la démocratie libérale et individualiste dans les rapports entre l'administration et les administrés, elle a fortement estompé la spécificité des libertés locales, dans la mesure où l'intérêt général défini par l'État conditionne leur légitimité ».*

[57] BORDIER Dominique, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *Actualité juridique du droit administratif*, 2007, pp. 2189-2190 : *« extrêmement sollicité dans le cadre de la reconstruction dans tous les domaines économiques et sociaux, l'État se trouve alors investi de la mission générale de répondre à toutes les demandes. La doctrine du service public dont l'intérêt général est le soutènement, fournit un moyen incomparable pour le renforcement de l'action étatique. L'intérêt général se positionne en intérêt national. Cette apparente harmonie va toutefois être rompue assez rapidement par les nécessités d'un interventionnisme financier.*

Une première brèche dans le système de gestion centralisée étatique accaparant l'intérêt général et les services publics, pouvait déjà se déceler, lors de la remise en cause de l'unité de cette gestion. Une gestion privée de tels services n'était pas impossible. La jurisprudence administrative était favorable aux interventions communales substitutives, dans un but d'assistance et dans des circonstances exceptionnelles, reconnaissant ainsi une vocation générale de la Commune à intervenir pour régler les affaires spécifiques à cette dernière (CE 29 mars 1901, Casanova *[…] ; CE 4 mars 1910,* Thérond*, […]). Mais c'est surtout l'apparition des services publics industriels et commerciaux qui va bouleverser le paysage de l'intérêt général jusqu'alors classiquement investi dans les services publics administratifs (T. confl. 22 janv. 1921,* Société commerciale de l'Ouest Africain*, Lebon 91 ; […]). Avec l'arrêt* Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers *(CE 30 mai 1930, […]), intervenu après l'adoption de deux décrets en 1926, dont le décret-loi du 5 novembre 1926, est manifesté le désir du gouvernement de favoriser à l'avenir l'interventionnisme économique des Communes. Dans cet arrêt, la Haute juridiction utilise une formulation qui, bien que négative, ouvre la voie à une conception locale de l'intérêt public, en précisant que* « les Conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises [ayant un caractère commercial] que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ». *Ceci entendu, les Conseils municipaux peuvent décider de pallier l'absence ou l'insuffisance d'initiative privée pour répondre aux besoins spécifiques de la population communale, sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. La définition de l'intérêt public local était donnée.*

L'expression « intérêt public municipal » sera utilisée dans un arrêt Giaccardi *(CE 27 févr. 1931[…]) à propos de l'organisation et de la conception d'un service de représentations cinématographiques. De même que dans la décision* Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, bien que l'aboutissement en soit négatif, le raisonnement ne comporte pas moins une notion d'ouverture : l'intérêt public peut être municipal.*

Ultérieurement, la jurisprudence aura l'occasion de s'assouplir en ce qui concerne l'une et l'autre des conditions de principe posées par la décision du 30 mai 1930 : les circonstances de temps et de lieu et d'intérêt public sont considérées comme réunies lorsque l'on observe une carence ou une insuffisance de l'initiative privée. L'intérêt public est donc érigé en priorité pour les seuls besoins d'une population localement concentrée, quelle que soit l'activité envisagée, pourvu que celle-ci revête une importance pour le public spécifiquement visé (CE 24 nov. 1933, La

capacité très large à intervenir si et seulement si cette intervention concerne ses affaires. Mais c'est principalement avec l'essor des services publics et commerciaux à la suite de l'affaire dite du bac d'Eloka[60] que l'intérêt local sera défini, en particulier au début des années 1930[61/62]. À la suite de cette dernière décision, il est reconnu à la Commune la capacité d'intervenir pour assurer l'intérêt public. Ainsi, *« l'intérêt public peut être municipal »*. L'année suivante, l'expression d'*« intérêt public municipal »* sera utilisée par la Haute juridiction administrative[63]. Enfin, en 1933[64], le juge administratif complète ce dispositif en conditionnant l'utilisation de ce levier par une importance marquée pour la population ciblée.

Pour autant, l'acceptation de cet intérêt local ne se fera que très lentement. Jean-Marie Pontier écrit encore en 1978 qu'il s'agit d'*« un intérêt général territorialisé »*. Il poursuit en hiérarchisant intérêt général et intérêt local : *« l'intérêt général n'est pas distinct de l'intérêt national. Il est qualifié de national pour le distinguer de l'intérêt public local, qui peut être un intérêt général à l'égard des intérêts privés locaux, mais peut être considéré comme un intérêt particulier par rapport à l'intérêt national »*[65]. On voit l'ambiguïté de la

---

Solidarité Ternoise *[…]). Les éléments fondant la décision du juge administratif sont essentiels dans l'instauration définitive d'une notion d'intérêt public, d'intérêt général local. Il existe bien un intérêt général, public et non privé, qui peut se cantonner à une seule communauté d'habitants. Nous sommes en dehors de l'intérêt national. L'intérêt local peut donc être déterminé totalement indépendamment de l'intérêt national.*
Une étape importante était donc franchie sur le plan de la conception intellectuelle de l'existence même de l'intérêt local ».

[58] Conseil d'État, décision n°94580, 29 mars 1901, Casanova : *« les conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés. Il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto où exerçait deux médecins ».*

[59] Voir également BORDIER Dominique, 2007, op. cit., p.2189 : *« la jurisprudence administrative était favorable aux interventions communales substitutives, dans un but d'assistance et dans des circonstances exceptionnelles, reconnaissant ainsi une vocation générale de la Commune à intervenir pour régler les affaires spécifiques à cette dernière (CE 29 mars 1901,* Casanova *[…] ; CE 4 mars 1910,* Thérond*, […]) ».*

[60] Tribunal des Conflits, décision n°00706, 22 janvier 1921, société commerciale de l'ouest africain, par laquelle le tribunal des conflits reconnait l'existence de services publics administratifs et de services publics industriels et commerciaux, pour lesquels le droit applicable n'est pas nécessairement le même.

[61] Conseil d'État, décision n°06781, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers : *« considérant que […] les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature [ayant un caractère commercial] en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ».*

[62] Voir également : LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre et GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative – 20ème édition*, Dalloz, 2015, p. 254 : *« l'intérêt public peut également justifier des initiatives publiques en toutes circonstances. Il n'est plus nécessaire alors de constater la carence de l'initiative privée ».*

[63] Conseil d'État, 27 février 1931, Giaccardi, recueil p. 225.

[64] Conseil d'État, 24 novembre 1933, La solidarité ternoise, recueil p. 1099. Voir à cet égard : BORDIER Dominique, 2007, op. cit., p.2190 : *« l'intérêt public est donc érigé en priorité pour les seuls besoins d'une population localement concentrée, quelle que soit l'activité envisagée, pourvu que celle-ci revête une importance pour le public spécifiquement visé (CE 24 nov. 1933,* La Solidarité Ternoise *[…]) ».*

[65] PONTIER Jean-Marie, *L'État et les collectivités locales*, LGDJ, 1978, p.150.

position de la doctrine à l'égard de cette notion dont la légitimité ne convainc pas véritablement. Cette circonspection va de pair avec une vision étatique de l'action publique qui caractérise la France durant les Trente glorieuses. Cette conception très jacobine perdure jusqu'aux années 1960, date à partir de laquelle les pratiques politiques évoluent progressivement. Sur le plan juridictionnel, on note que la Haute juridiction administrative élargit les possibilités de recours à l'intérêt local définies par l'élargissement de sa jurisprudence « Nevers »[66/67].

La législation est également réinterrogée par ce mouvement de territorialisation de l'action publique et par le renforcement de la prise en considération de la notion d'intérêt local : il s'agit tout d'abord du référendum lancé en 1969 par le Général De Gaulle[68], bien que son résultat fût négatif, mais surtout des lois Defferre de 1982-1984[69]. Progressivement, les pratiques politiques intègrent la prise en compte d'une réalité issue des territoires composant la nation, réalité qui peut diverger selon les moments ou les thématiques. Les collectivités sont, dès lors, pleinement légitimes politiquement et juridiquement pour conduire toute action publique territoriale, sous réserve qu'un intérêt général local soit en jeu, par le biais de la clause de compétence générale[70]. S'il

[66] Avec par exemple : Conseil d'État, décision n°57680, 17 avril 1964, Commune de Merville-Francoeur : *« considérant qu'il résulte de l'instruction que pendant la saison balnéaire, le nombre des estivants désirant camper à Merville-Franceville était chaque année de plus en plus important et que les campings ouverts par des sociétés privées ne comportaient pas des places suffisantes pour faire face à leurs besoins ; que, dans ces conditions, la création du camping municipal dont s'agit, qui pratiquait d'ailleurs des prix inférieurs à ceux des autres campings, répondait tant à la date où elle est intervenue qu'à la date où a été présentée la demande d'indemnité de la Société d'exploitation de camping, à un intérêt public communal et n'était pas de nature à porter une concurrence illégale aux campings privés et notamment à celui appartenant à la société susnommée ; qu'il suit de là que c'est à tort que le Tribunal administratif de Caen, estimant illégale l'initiative prise par la commune de Merville-Franceville, a accueilli la demande d'indemnité de la société dont s'agit et condamné la commune à réparer le préjudice qui serait résulté pour ladite société du fonctionnement du camping municipal ».*

[67] Autre exemple : Conseil d'État, décision n°57435, 20 novembre 1964, ville de Nanterre : *« considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en créant en 1919 au dispensaire municipal un cabinet dentaire ouvert à l'ensemble de la population locale, la ville de Nanterre a eu pour but, non pas tant de contribuer par ce moyen à l'exécution des obligations d'assistance qui lui incombent en vertu de la loi du 15 juillet 1893, alors surtout qu'à l'époque le règlement départemental d'aide médicale réservait à certains hôpitaux publics l'administration des soins dentaires aux bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, mais essentiellement de permettre à la population locale, composée en grande majorité de salariés modestes, de ne pas renoncer aux soins dentaires malgré la carence de l'équipement hospitalier et le nombre insuffisant de praticiens privés, alors surtout que ceux-ci pratiquaient en fait, pour la plupart du moins, des tarifs supérieurs aux tarifs de responsabilité de la Sécurité sociale ; que cette initiative répondait, dans cette ville et à l'époque envisagée, à un besoin de la population et, par suite, à un intérêt public local ».*

[68] Référendum sur le projet de loi relatif à la création de Régions et à la rénovation du Sénat, 27 avril 1969.

[69] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions / loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'État / loi n°84-53 du 26 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique territoriale.

[70] Voir par exemple BONICHOT Catherine et FROMONT Etienne, « les compétences des collectivités locales », *Petites Affiches*, n°95, 14 mai 2001, p. 29 : *« la définition des compétences des collectivités locales s'effectue, dans notre droit, de deux manières : la première qualifiée de compétence légale d'attribution consiste en une énumération*

s'agissait d'une réalité ancienne pour les Communes[71], les lois Defferre octroient cette capacité aux Départements et aux Régions. C'est la reconnaissance dans la loi de l'intérêt local et d'une action publique territoriale.

On constate que l'acceptation « définitive » de l'idée de l'existence d'un intérêt local est concomitante de la décentralisation, mais cette acceptation n'est pas aussi aisée en ce qui concerne la notion d'action publique territoriale. Si cette dernière est mécaniquement reconnue, sa légitimité n'est pas pour autant assurée. C'est en ce sens que ce mouvement se renforcera avec les lois dites « Raffarin » de 2003 et 2004 engageant une deuxième phase de décentralisation[72] marquée par l'inscription dans l'article premier de la Constitution du caractère décentralisé de l'organisation de la République[73]. L'action publique territoriale, comme moyen de satisfaire un intérêt local, acquiert une portée constitutionnelle. C'est également le renforcement de la prise en compte de l'intérêt local, au fondement de la création d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités. L'acte II de la décentralisation renforcera davantage les dispositifs juridiques en faveur des collectivités, de manière certainement consécutive à la montée en puissance de la reconnaissance dont elles jouissent : de plus en plus, elles sont des institutions légitimes capables de conduire des actions adaptées pour les territoires dont elles ont la charge sans pour autant remettre en cause l'unité de la nation. C'est dans cet esprit que la loi du 23 février 2005, en son article 12, a créé l'article L.2251-3 du Code général des collectivités territoriales[74] qui permet une intervention de la collectivité en cas de défaillance du secteur privé sur un sujet jugé d'intérêt général. Il s'agit une nouvelle fois de la reconnaissance de la pertinence de l'action publique territoriale qui peut avoir pour

---

légale des matières qui composent la compétence. La seconde, dite « clause générale de compétence », consiste en une habilitation générale à agir dans l'intérêt local ».

[71] Loi municipale du 5 avril 1884.

[72] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République / lois organiques n°2003-704 et 2003-705 du 1er août 2003 relatives au référendum local et relative à l'expérimentation pour les collectivités territoriales / loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

[73] Article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».*

[74] Art. L.2251-3 du CGCT : *« lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, la Commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier.*
Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la Commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier ».

objet *« la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ».* Le rapport d'information du Sénat d'Yves Krattinger et Jacqueline Gourault intitulé : *« Faire confiance à l'intelligence territoriale »*[75] met d'ailleurs en exergue dans son titre même l'évolution significative des mentalités et la hausse de la confiance dont peuvent jouir les collectivités territoriales au début du 21ème siècle. La territorialisation de l'action publique, et par extension la reconnaissance d'une action publique territoriale légitime sur le plan à la fois politique, institutionnel et juridique, semble dès lors acquise.

Hubert Hubrecht et Sylvain Mage relèvent cette évolution : le contrôle sur l'action publique territoriale n'est plus seulement un contrôle de légalité[76]. Des considérations relatives à son efficience, à son efficacité et à son opportunité voient le jour. Cela atteste de la crédibilité politique acquise. Il s'agit indéniablement d'une nouvelle conception de l'action publique territoriale. Cette dernière a été pénétrée par une tension entre son aspect légal et les impératifs de gestion locale, par le remplacement de la notion juridique de compétence par celle, plus floue, de mission des collectivités et, enfin, par l'appropriation récente et forte de la notion de territoire par les acteurs publics[77]. Elle est également marquée par un recours accru à des procédures de contractualisation[78]. Si l'action publique territoriale voit sa légitimité consacrée, c'est d'une part parce qu'elle apparaît comme la plus à même de répondre à des exigences d'intérêt local. C'est d'autre part car le vocable d'action publique territoriale, qui a remplacé celui d'action publique locale, indique une professionnalisation de l'approche des politiques publiques dans la pratique et un développement de la recherche académique sur cette thématique : *« il semble que l'évolution sémantique du local vers le territorial offre un cas intéressant de réenchantement de l'action publique sur les* leitmotivs *de l'efficacité et de la*

---

[75] KRATTINGER Yves et GOURAULT Jacqueline, *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n°471 (2008-2009), Sénat, 17 juin 2009.

[76] HUBRECHT Hubert et MAGE Sylvain, « Action publique locale et décentralisation », Supplément *La gazette des Communes, des Départements et des Régions*, n°18/1962, 5 mai 2003, p. 228 : *« si les instruments nécessaires à la régulation du fonctionnement des structures territoriales étaient ainsi mis en place, les vingt années écoulées ont montré une réelle mise en cause des modèles classiques [et notamment du contrôle de légalité] et nécessité l'émergence de nouveaux modes de mesure de la pertinence de l'action publique ».*

[77] POTIER Vincent et BENCIVENGA Magali, *Évaluation des politiques locales*, Le Moniteur, 2005, p. 13 : *« ce changement dans l'appréhension de l'action publique locale résulte de […] l'importance nouvelle accordée à la notion de territoire ».*

[78] GENARD Jean-Louis et JACOB Steve, « Évaluation et territorialisation de l'action publique », JACOB Steve, VARONE Frédéric et GENARD Jean-Louis (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 22 : *« en même temps que se manifeste une forte tendance à la décentralisation des compétences politiques, voit-on se développer la contractualisation de l'action de l'État (par exemple, contrats de plan État-Région en France, fonds structurels européens) […] ».*

proximité : d'une part, la formule semble signifier un mouvement de professionnalisation des interventions publiques directement impulsé par les collectivités locales ; d'autre part elle suggère que ces mesures et programmes possèdent un supplément d'âme dès lors que les individus sont au plus près de la décision publique »[79]. Enfin, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[80] (dite loi « NOTRe ») pose en son article premier la question de l'attribution au Président du Conseil régional d'un pouvoir réglementaire dérivé, sans pour autant l'acter véritablement[81], parachevant sans doute l'évolution des mentalités et marquant la reconnaissance complète de la pertinence d'une approche territorialisée de l'action publique à même de satisfaire un intérêt local. Quoiqu'il en soit et même antérieurement à ces derniers éléments, Ludovic Méasson notait en 2006 que *« la territorialisation de l'action publique est un fait majeur depuis la décentralisation »*[82], mettant ainsi en exergue la réalité et l'ampleur de ce phénomène qui sert de cadre à la présente étude.

*

Ce sont donc à la fois l'action publique et l'intérêt général qui sont territorialisés. Si cela ne va à aucun moment de pair avec une remise en cause de la place de l'État, la place des collectivités territoriales dans notre société est grandement reconsidérée : *« on est frappé par la vitalité des acquis théoriques qui restent liés à l'originalité du modèle français d'administration publique. Qu'il s'agisse de la place des notables dans l'organisation administrative, de l'apparition de nouvelles formes localisées de management public ou encore des apprentissages institutionnels liés à la réforme de décentralisation, les analyses restent en quelque sorte attachées à un cadre intellectuel dans lequel les processus de territorialisation de l'action publique dépendent toujours des liens singuliers qui relient l'intérêt général aux intérêts locaux à l'échelon national. Pourtant, les contributions les plus récentes insistent unanimement sur la nécessité d'un*

[79] FAURE Alain, « Action publique territoriale », PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 27.
[80] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
[81] PASQUIER Romain, « Les Régions dans la réforme territoriale, *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2016, p. 74 : *« cette extension du champ d'action des Régions est limitée par la faiblesse de leur pouvoir normatif. L'autonomie d'une politique publique s'évalue en effet à l'aulne des ressources juridiques, financières et organisationnelles qui peuvent être mobilisées par les acteurs pour la mettre en œuvre ».*
[82] MÉASSON Ludovic, 2006, op. cit., p. 10.

renouveau des cadres d'analyse des politiques publiques qui parvienne à prendre la mesure d'une action publique urbaine et régionale en voie d'émancipation politique »[83].

Le recours aux collectivités pour la conduite de l'action publique et la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux besoins et caractéristiques des territoires concernés, ou *a minima* d'une part de l'action publique, est largement plébiscité, du moins formellement, même si l'action publique territoriale souffre d'une image particulière liée à son degré de performance supposé moindre que celui de l'action publique de l'État[84]. En définitive, Tiphaine Rombauts-Chabrol peut conclure, aux termes d'un récent travail de recherche, que *« c'est avec solidité que le droit administratif […] révèle la portée conceptuelle comme la variété fonctionnelle [de la notion d'intérêt public local].*

Susceptible de constituer une véritable notion juridique autonome, ancrée dans la personnalité morale de droit public des collectivités territoriales et permettant leur singularisation institutionnelle, l'intérêt public local s'inscrit dans l'évolution du droit de la décentralisation avec un contenu finaliste propre, recouvrant la satisfaction des besoins de la population locale.

Condition de légalité de l'action publique locale en constant développement, il ne demande qu'à devenir la clef de voute, à l'heure de sa promotion remarquée par la jurisprudence et de la remise en cause profonde de la théorie de la clause générale de compétence »[85].

---

[83] FAURE Alain, 2002, op. cit., p.61.

[84] GOURAULT Jacqueline et GUILLAUME Didier, *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°272 (2010-2011), Sénat, 1er février 2011, p. 5 : *« cependant, les dernières réformes qu'ont connues les collectivités territoriales (réforme des collectivités territoriales, réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité locale, gel des dotations budgétaires de l'État) ont montré combien les relations entre l'État et ses partenaires locaux sont fragiles et empreintes de défiance. Que ce soit en raison de malentendus, d'incompréhensions, d'une connaissance imparfaite des politiques publiques, d'un manque d'évaluation lors de l'élaboration des projets de lois ou d'une mauvaise communication, les relations entre l'État et les collectivités territoriales se sont particulièrement dégradées au cours des dernières années.*

Les débats au Sénat autour de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales ont montré que, aujourd'hui, la fracture entre les deux partenaires est désormais bien réelle : combien de fois n'a-t-on pas entendu ou lu que les élus locaux dépensaient trop, embauchaient trop ou, plus globalement, n'étaient pas assez vertueux ?».

[85] ROMBAULS-CHABROL Tiphaine, *L'intérêt public local* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix spécial du jury du Prix de thèse du Sénat 2015), 2016, extrait de la quatrième de couverture.

CHAPITRE. II.

LA PERFORMANCE : UN NOUVEAU PARADIGME POUR L'ACTION PUBLIQUE

L'action publique contemporaine se caractérise par une intégration de logiques et de mécanismes tendant à accroître sa performance. Alors que ce n'était que peu ou prou un enjeu dans le passé, il s'agit là d'un nouveau paradigme de l'action publique qui s'est imposé tant dans le champ universitaire, de manière pluridisciplinaire, que dans les mœurs politiques (1). En France, cela s'est traduit par une appropriation continue par l'État de démarches de performance et ceci depuis les années 1980 jusqu'à la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Depuis cette date, plusieurs dispositifs légaux et organisationnels témoignent d'une prise en considération forte par l'État de cette problématique (2).

SECTION. 1. La performance : un nouvel impératif pour l'action publique

La diminution de l'envergure financière des pouvoirs publics depuis la fin des Trente glorieuses, ainsi que les évolutions de la réglementation, la diversification des missions dévolues par la loi aux collectivités, ou encore l'évolution des attentes des administrés ou le renforcement du discours sur la transparence nécessaire de l'action publique… un ensemble de facteurs a conduit à l'émergence de nouvelles exigences vis-à-vis de l'action publique[86]. Cela s'est logiquement traduit par la montée en puissance d'une nouvelle vision de la gestion publique[87] portée notamment par l'école du *new public management* (nouvelle gestion publique)[88], même si les fondements juridiques, pour ne

---

[86] BENCIVENGA Magali, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités territoriales », *Informations sociales*, n°2008/6 (150), CNAF, p. 140 : *« on se réjouit de la permanence de la thématique de l'évaluation dans le discours relatif à la modernisation de la gestion publique, signe d'une mutation profonde dans l'appréhension de l'action publique ».*

[87] DEMEESTERE René et Orange GERALD, « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, p. 130 : *« le rôle décisif et contesté que l'Europe a joué, sous l'impulsion de l'OCDE, par son insistance à mettre en avant les principes du* New Public Management*».*

[88] Sur les apports de ces auteurs, voir HUTEAU Serge, 2008, op. cit, (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales)* pp.218-240. Ainsi, p. 239 : *« la logique du New Public Management ne va pas à l'encontre de la logique wébérienne qui légitime le couple Politique-Administration dans un équilibre des pouvoirs démocratiques. Elle ne semble que redéfinir cet équilibre dans un souci d'efficacité ».*

Voir également : MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation », *Politiques et management public*, octobre-décembre 2011, vol.28/4, p.419 : *« dans le secteur public, les idées portant sur la gestion de la performance s'inscrivent dans le courant théorique de la nouvelle gestion publique (NGP) ou* New Public Management *(NPM), comportant lui-même de nombreuses approches. En effet, l'évaluation de la performance, comme des résultats, sont au cœur des approches développées dans le sillage du* NPM*. La NGP recommande de promouvoir la qualité des*

pas dire constitutionnels, de cette évolution, sont anciens. En quelque sorte, *« le* [new public management] *renvoie à des recherches disparates menées dans des champs disciplinaires différents et ayant pour objectif commun de promouvoir un* « mieux d'État » *en introduisant la logique entrepreneuriale au cœur de l'action publique »*[89].

En France, il est en quelque sorte possible de parler d'un certain renouveau, ou d'une réappropriation des articles 14 et 15 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789[90]. L'article 14 établit que le consentement à l'impôt est conditionné par une information des citoyens sur l'usage qui est fait des deniers publics : *« les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*. L'article 15, quant à lui, fonde le contrôle citoyen de l'action publique : *« la société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »*.

La performance de l'action publique est un impératif fondé sur une notion d'intérêt général en pleine évolution. L'ensemble des pays de l'OCDE se sont saisis de cette problématique, bien qu'il faille admettre que les pays nordiques ont été des précurseurs en la matière, contrairement à la France[91]. Sven Modell[92] analyse d'ailleurs de nombreux points communs ressortant des différentes démarches de performance initiées au niveau

---

services fournis aux citoyens-usagers, sur la base d'une évaluation de leurs besoins, puis d'une évaluation des prestations effectivement fournies par l'organisation publique, au moyen d'indicateurs appropriés».

[89] BOTTINI Fabien, « L'impact du *new public management* sur la réforme territoriale », *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 717.

[90] On se réfèrera pas exemple aux propos de SARKOZY Nicolas en préface de l'ouvrage de ARNAUD Serge et BOUDEVILLE Nicolas, *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la performance, 2004, p.1 : *« cette ardente obligation [évaluer les politiques publiques] est pourtant au fondement du pacte démocratique, comme nous le rappelle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui y consacre deux de ses dix-sept articles ».*

[91] FAVOREU Christophe, « Réalité et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale », *Revue française de finances publiques*, n°114, 1er avril 2011, p.214 : *« bien que l'évaluation de la performance dans le secteur public constitue un enjeu et une préoccupation qui semblent largement partagée au sein des États de l'OCDE, force est de constater que ce mouvement a touché beaucoup plus tôt les pays nordiques […] et qu'il semble s'être largement diffusé depuis les années 1990 ».*

Voir également : LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES Pierre, *« Les scènes multiples de l'évaluation » - Les problèmes récurrents de son institutionnalisation,* Sciences Po Paris – Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, collection « *Policy papers* », n°1, mai 2013, pp.128-129 : *« en France […] L'évaluation reste moins développée que dans les pays anglo-saxons […] Pour autant, à y regarder de plus près, dans le cas Français, aucune des scènes classiques mentionnées précédemment (Cour des comptes, Commissariat au plan, Parlement, Inspections administratives) n'est devenue le principal porteur de l'évaluation. Si chacune a participé à la mise en visibilité et à la concrétisation de l'évaluation, aucune d'entre elles n'a permis d'imposer un modèle de référence pour l'évaluation ».*

[92] MODELL Sven, « institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment », *Financial accountability and management*, n°5(3), pp.277-303.

national dans les différents états de l'OCDE. En France, le champ du droit public économique permet de mettre en relief ces évolutions du contenu de la notion d'intérêt général : il s'agit d'une notion aujourd'hui en crise[93] et dont le contenu est travaillé en profondeur par des évolutions. Si la centralité de la notion n'est pas remise en cause, son contenu est effectivement fortement travaillé[94]. Le bon usage des deniers publics ne saurait être envisagé différemment que comme l'un des fondements d'une action publique dont la finalité tend à se redéfinir, ou du moins à se préciser. Négativement, il est aisé d'affirmer qu'une action publique peu performante ne pourrait qu'être contraire à l'intérêt général. Cela oblige à préciser ce que l'on entend par performance. Cette notion est définie de manière générique comme le résultat obtenu dans un domaine précis par quelqu'un ou quelque chose.

En science politique et en droit public, l'absence de définition véritable de cette notion, souvent invoquée mais très peu précisée, est palpable. La performance de l'action publique peut être vue comme la capacité de cette dernière à atteindre son but, à savoir la satisfaction de l'intérêt général. L'Institut de la performance publique[95] établit plusieurs critères de performance de l'action publique : il s'agit de la *« capacité à satisfaire à plusieurs critères : légalité, utilité, efficacité, qualité, productivité, maîtrise du coût, efficience... »*[96]. Autre définition, il s'agit de la *« possibilité maximale d'une personne ou d'une machine »*[97]. C'est donc, en quelque sorte, la capacité de l'action publique à atteindre l'intérêt général maximal. Jacques Caillosse rappelle, dès 1999, à cet égard que *« la performance publique est indissociable d'une argumentation et d'une appréciation dont les normes demeurent étrangères à l'univers du droit »*[98] et que le contenu de la notion est délicat à approcher, et à fortiori à fixer juridiquement, comme le

[93] COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, *Droit public économique, 6ème édition*, LGDJ, 2014, p.220 : *« l'explication [des mutations de l'action publique] réside probablement dans ce que le Conseil d'État a lui-même nommé une « crise de l'intérêt général » comprise comme un scepticisme aigu envers les modalités classiques de sa formulation et l'appel, notamment, à une légitimation du contenu des décisions publiques par des procédures d'élaboration plus transparentes et plus ouvertes à la discussion » .*

[94] LINOTTE Didier et ROMI Raphaël: *Services publics et droit public économique, 5ème édition*, Litec, 2003, p.47 : *« on peut s'interroger sur la consistance même de l'intérêt général qui explique et fonde pour l'essentiel le service public ».*

[95] www.performance-publique.fr

[96] http://www.performance-publique.fr/?page=pres

[97] ROUQUETTE Rémy, 2002, op. cit, p.582.

[98] CAILLOSSE Jacques, 1999, op. cit., p. 195.

démontre la consultation des manuels universitaires les plus usités, tant en droit constitutionnel,[99] qu'en droit administratif[100].

Dans un ouvrage de 2015, ce dernier interroge à nouveau le lien entre la notion de performance et le droit administratif. Il décrit une juridicisation de la performance qui s'accompagne d'une analyse de la performance du droit. Le droit est à la fois outil et objet de la performance. Cela met en exergue l'appropriation de cette notion par le droit public[101]. Toutefois et même dans ces conditions, la performance n'est pas véritablement définie par la doctrine publiciste selon des critères purement juridiques. Même les manuels de finances publiques[102] et de droit public économique[103], que l'on pourrait penser plus enclins à intégrer des réflexions formalisées sur la performance, du moins budgétaire, de l'action publique, ne renvoient que très peu, dans leurs index, au mot de « performance ».[104] Cela peut s'expliquer car *« avec la performance, la LOLF remet ainsi au goût du jour un principe de bon sens défini il y a deux siècles, mais oublié depuis :*

---

[99] Il est d'ailleurs intéressant de noter que les manuels de droit constitutionnel suivants n'intègrent aucunement dans leur index de renvoi au mot « performance » :

- COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel, 4ème* édition, Montchrestien, 2004 ;
- DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Éditions Panthéon Assas, 2007 ;
- GOHIN Olivier, *droit constitutionnel*, Litec, 2010 ;
- CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel, 28ème édition*, Sirey, 2011 ;
- CONSTANTINESCO Vlad et PIERRE-CAPS Stéphane, *Droit constitutionnel, 5ème édition*, PUF, 2011 ;
- HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel, 33ème édition*, LGDJ, 2012 ;
- DUHAMEL Olivier et TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques, 3ème édition*, Seuil, 2013 ;
- DEBBASCH Roland, *Droit constitutionnel, 9ème édition,* LexisNexis, 2014 ; FAVOREU Louis (dir.), *Droit constitutionnel, 17ème édition*, Dalloz, 2015.

On relèvera cependant avec intérêt une contribution récente : JAN Pascal, « La performance constitutionnelle », *Mélanges en l'honneur de Jean Rossetto*, LGDJ, 2016, pp. 65-77.

[100] De la même manière, parmi les manuels et ouvrages cités dans le présent chapitre, seuls deux intègrent dans leur index un renvoi au mot : « performance », dont un (celui de DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, op. cit., traitant non pas de la notion mais plus précisément de la question de la modernisation administrative.

[101] CAILLOSSE Jacques, 2015, op. cit., p.79 : *« il sera donc ici question du processus de « juridicisation » de la performance. Rappelons que ce processus est porteur d'une véritable mutation du statut de la performance : après avoir été objet du droit ou pour le droit, elle tend à devenir objet de droit ».*

[102] Ainsi, dans les principaux manuels de finances publiques, un nombre conséquent n'intègre pas cette entrée dans leur index :

- DOUAT Etienne et BADIN Xavier, *Finances publiques, 3ème édition*, PUF, 2006 ;
- PICARD Jean-François, *Finances publiques, 1ère édition*, Litec, 2006 ;
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques, 12ème édition*, LGDJ, 2013.

[103] Dans la même logique, on se réfèrera à :

- COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, 2014, op. cit. ;
- LINOTTE Didier et ROMI Raphaël, 2003 op. cit. ;
- BERNARD Sébastien, *Droit public économique*, Litec, collection « Objectif droit », 2009.

[104] Notons néanmoins que les ouvrages consacrés au droit du service public présentent une approche différente : s'il évoque largement la notion de performance, celle-ci l'est dans un sens restreint. Voir : GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève et LONG Martine, *Droit du service public – 4ème édition*, LGDJ, 2016 : l'index de l'ouvrage recense 21 occurrences du mot « performance » dans l'ouvrage.

s'assurer d'abord que la dépense publique est nécessaire et utile, avant d'en imposer le financement au contribuable»[105]. La performance est en ce sens selon lui un *« principe émergent d'ordre économique »* des finances publiques.

À la suite de l'entrée en vigueur de la LOLF, la Direction du budget établit quant à elle que *« trois critères sont utilisés pour apprécier la performance des programmes [c'est-à-dire des politiques publiques] : l'efficacité socio-économique ; la qualité du service rendu et l'efficience de la gestion »*[106]. Dans la pratique, la démarche de performance *« vise à remplacer une logique de moyens par une logique de résultats. Elle repose pour cela sur la définition des programmes composant les missions auxquelles sont associés des objectifs assortis d'indicateurs chiffrés permettant d'en mesurer la réalisation effective »*[107]. On se situe dans le cas de figure d'une définition opérationnelle de la notion de performance de l'action publique par la loi, sans qu'elle n'ait pour autant été assimilée pleinement par la doctrine publiciste. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le champ académique du contrôle de gestion définit plus aisément cette notion : *« toute organisation vise à être performante. […] Le contrôle de gestion peut être défini comme étant le pilotage de la performance »*[108]. Il s'agit d'une mise en adéquation entre les missions et les objectifs, les ressources mobilisées et la qualité de service rendu. La performance de l'action publique va, à cet égard, de pair avec son évaluation et les termes de performance de l'action publique, d'évaluation de la performance, ou encore d'évaluation de l'action publique renvoient dans les faits à la même démarche… entrevue dans une perspective et selon une finalité différentes.

La réappropriation du concept de performance de l'action publique dans le discours universitaire, politique et citoyen, en vue de l'accomplissement de l'intérêt général, correspond à la (re)mise au premier plan d'une double exigence pour l'action publique : efficacité et efficience. Efficacité car il convient dorénavant de veiller à une allocation efficace des moyens publics, qui doivent permettre le financement de politiques publiques produisant des résultats quantifiables et mesurables par des indicateurs de

[105] CHEVAUCHEZ Benoit, *« actualité des grands principes budgétaires »*, in ROUX André (dir.), *Finances publiques*, les notices de la Documentation Française, 2011, p.33.
[106]Comme cela est indiqué sur le site internet gouvernemental dédié à la mise en application de la LOLF : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/gestion-publique-axee-performance#.VPQthOH0_pJ
[107] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, *Le budget de l'État*, La documentation française, 2012, p. 177.
[108] DEMEESTERE René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public, 2ème édition*, LGDJ, 2005, pp.11-12.

performance[109]. C'est en quelque sorte le passage de l'État-providence à l'État « gestionnaire ». Efficience également, à l'heure où les effectifs de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale tendent parfois à être pointés du doigt et revus à la baisse. Il s'agit de faire plus, ou du moins autant, avec moins de moyens, par la mise en place de *process* organisationnels et décisionnels mieux adaptés. Sans préjuger du bienfondé de cette évolution[110], il est utile de la décrire.

Sous l'influence des néolibéraux anglo-saxons des années 1970 et notamment de Milton Friedman et de l'école de Chicago, la doctrine économique s'intéresse aux dysfonctionnements de l'État-providence, jugé trop sclérosé et incapable de porter aussi efficacement que le secteur privé des projets. Il en découle une volonté de rationaliser et de moderniser l'action publique[111] sur ces deux aspects. Ces courants de pensée connaissent une évolution théorique : *« l'école managériale, qui insiste sur l'efficacité économique, transpose les méthodes du secteur privé [et] l'école procédurale des années 1990 [qui] met davantage l'accent sur la pertinence des règles au regard des attentes des citoyens »*[112]. C'est d'ailleurs dans cette optique que des analyses témoignent de la montée en puissance des « démarches qualité » liées à une certification de *process* ou d'actions de type ISO[113]. Bien que ces logiques ne soient pas exemptes de tout défaut, elles mettent en lumière la recherche de performance, sur le plan interne, dans la conduite des politiques publiques, c'est-à-dire d'efficience.

---

[109] Consécutivement à la LOLF, l'administration d'État décrit sur le site internet dédié (« http://www.performance-publique.gouv.fr ») un indicateur de performance comme une *« représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif, le plus objectivement possible. Un indicateur doit être pertinent (c'est à dire cohérent avec l'objectif), utile, solide et vérifiable. De même que les objectifs, les indicateurs sont en nombre limité (en moyenne, deux par objectif).Pour chaque indicateur sont affichées une valeur pour l'année du projet de loi de finances et une cible pour la dernière année du budget pluriannuel en cours ».*

[110] PUPION Pierre-Charles et CHAPPOZ Yves, « L'outil de gestion au service du NPM », *Gestion et management public*, 2015/3, vol. 4/n°1, p.1 : *« nous considérons que l'outil n'est pas neutre par essence et par finalité mais qu'il repose sur des données sociales, culturelles et organisationnelles qui le conditionnent. Outiller permet de modifier les représentations qui déterminent une action collective et d'initier des processus d'apprentissage collectifs. Cela pose la question de la légitimité du modèle de management adopté chez les parties prenantes des organisations publiques qu'elles soient usagers, citoyens, contribuables, politiciens, agents publics ou cadres dirigeants du secteur public. L'outil n'est pas une fin en soi et sa légitimité est liée à son usage ».*

[111] Une description de cette évolution est par exemple présentée par GENARD Jean-Louis et JACOB Steve, 2007, op. cit, pp. 18-21. Voir pp.18-19: *« les pouvoirs publics se sont ainsi lancés dans des entreprises de modernisation basées sur une meilleure gestion des ressources humaines et sur l'introduction de certains principes et méthodes inspirés du fonctionnement des entreprises privées ».*

[112] DE VILLIERS Michel et DE BERRANGER Thibaut (dir.), *Droit public général – 4ème édition*, Litec, 2009, p.155.

[113] BAROUCH Gilles, « la mise en œuvre de démarches qualités dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public*, vol. 27/2, 2010, p. 110 : *« les démarches d'amélioration de la qualité du service public ont pris ces vingt-cinq dernières année des formes variées (cercles de qualité, engagements de service, chartes qualité, certifications, programmes d'amélioration des performances, Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques...). Elles occupent désormais une place centrale dans les politiques de modernisation des services publics».*

Ces deux objectifs ne doivent pas être confondus mais être envisagés comme à la fois distincts et complémentaires[114]. Une assimilation trop poussée de ces derniers limiterait fortement l'intérêt d'une démarche de performance en en biaisant l'évaluation[115]. De plus, le jeu entre ces deux objectifs peut être défini de manière claire en se fondant sur l'exemple de la LOLF : *« la notion de performance, placée au cœur de la gestion de l'État par la LOLF, doit aussi être explicitée. Elle recouvre deux dimensions : l'action de l'État doit à la fois produire les résultats attendus (« efficacité ») et le faire au moindre coût (« efficience »). Autrement dit, la performance, au sens de la LOLF, implique l'accomplissement des missions de service public telles qu'elles sont définies par le pouvoir politique et ne se réduit pas à la recherche de productivité »*[116]. Ainsi, *« la performance, c'est une action qui prouve son efficacité ; c'est une action qui atteste de la qualité du service rendu, c'est une action économe et efficiente »*[117].

Il faut ajouter à ces deux objectifs une prise en considération renforcée de la nécessité d'une certaine transparence de l'action publique, dans un sens dépassant la définition usuellement retenue dans les manuels de finances publiques[118]. L'information des citoyens est devenue un enjeu en soi[119] pour témoigner de la pertinence de l'action publique et de l'orientation politique mise en œuvre par tel ou tel dirigeant tant au niveau national que local. Pour reprendre les termes de Serge Arnaud et de Nicolas Boudeville :

---

[114] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales)*, p.272 : il est rappelé que dès 2006, les objectifs de la LOLF sont regroupés dans trois « familles » : objectifs d'efficacité économique, objectifs de qualité de service et objectifs d'efficience : *« la loi de finances pour 2006 comprenait 690 objectifs et 1400 indicateurs, 53% des objectifs définis sont des objectifs d'efficacité économique, 18% des objectifs de qualité de service et 29% des objectifs d'efficience. Les objectifs d'un programme ne doivent pas uniquement intégrer les points de vue respectifs du citoyen, de l'usager et du contribuable, ils doivent également présenter une qualité technique qui garantit leur pertinence quant à l'expression de la stratégie ».*

[115] VARONE Frédéric, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, vol 26/3, 2008, p. 85 : *« les préoccupations en termes de gestion économe des ressources publiques (dans l'optique du contribuable) et de fourniture de prestations de qualité (pour satisfaire les usagers directs des services publics) priment, en tous les cas au niveau des indicateurs quantitatifs retenus, sur les considérations plus politiques relatives au degré d'atteinte des objectifs des politiques publiques (soit leur efficacité) et à la contribution de l'État à la résolution des problèmes publics ».*

[116] GRISTI Éric, *La réforme de l'État*, Vuibert, 2007 p. 360.

[117] MUZELLEC Raymond et CONAN Matthieu, *Finances publiques, 16ème édition*, Sirey, 2013, p.88.

[118] Voir bibliographie générale, op. cit.

[119] TOCHE Olivier, « L'évaluation des politiques publiques : à la fois exigence démocratique et instrument de transformation partagée », intervention au séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisé par la DDJS du Pas-de-Calais et l'INJEP, Arras, novembre 2009. URL : http://ressourcesjeunesse.fr/L-evaluation-des-politiques.html, p. 3 : *« l'évaluation des politiques publiques est d'abord une exigence démocratique. […] C'est une exigence qui vaut autant pour l'usager, qui souhaite une meilleure prise en compte de ses attentes, du contribuable, qui est attentif au bon usage des deniers publics, que du citoyen, avide de plus de transparence dans les décisions. Cette exigence est aujourd'hui de plus en plus large. Elle touche toutes les administrations publiques […]. De fait, la société s'intéresse non seulement au bon emploi des moyens alloués mais également aux résultats, et au-delà, à l'adéquation des premiers aux seconds pour juger de l'efficience des politiques et actions conduites et plus seulement de leur efficacité ».*

« la conscience collective des citoyens est de plus en plus vigilante »[120]. La transparence de l'action publique, en ce qu'elle permet le contrôle citoyen de l'action publique, peut être légitimement considérée comme un objectif de performance. Cela rejoint en quelque sorte les approches relatives à l'accessibilité et à l'intelligibilité du droit. Cet objectif à valeur constitutionnelle consacré par le Conseil Constitutionnel[121] est également contrôlé par le Conseil d'État[122/123]. En effet, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ; et par extension du droit, sont des composantes de la notion de sécurité juridique. Par-là, elles concourent à la transparence de l'action publique. Le Conseil Constitutionnel a estimé que *« l' égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la* « garantie des droits » *requise par son article 16, pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration […] que par son article 5 […] »*[124]. En tout état de cause, la notion de transparence apparaît comme étant l'actualisation de la notion de sécurité juridique et partant des notions d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et de l'action publique, appliquées à un monde contemporain marqué par la centralité de la communication et de l'information, par la complexification du droit et par le renforcement des exigences démocratiques des citoyens. De plus, à cette visée informative s'ajoute une volonté communicationnelle ayant *in fine* pour enjeu la légitimation de l'action publique conduite et la réélection de l'homme ou de la femme politique mettant en œuvre ces éléments de communication. Par-delà de ces considérations politiques, pour ne pas dire électoralistes, la transparence apparaît dans cette perspective comme allant de pair avec les objectifs d'efficacité et d'efficience : c'est en effet en fin de compte aux citoyens qu'il appartient de jauger, dans le cadre de l'élection, de la performance de l'action publique conduite par le décideur public.

---

[120] ARNAUD Serge et BOUDEVILLE Nicolas, *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la performance, 2004, p.22.

[121] Conseil Constitutionnel, décision n°99-421 DC, 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

[122] Conseil d'État (Assemblée), décision n°288440, 24 mars 2006, Société KPMG et autres.

[123] PUIGSERVER Frédéric, *Le droit de l'administration*, LGDJ, 2012, p.194 : *« l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme, qui sont des composantes de la sécurité juridique, ont été consacrées par le Conseil Constitutionnel sous la forme d'un objectif à valeur constitutionnelle (OVC) découlant du principe d'égalité devant la loi et de la garantie des droits. Le juge administratif contrôle également le respect de cet objectif ».*

[124] Conseil Constitutionnel, décision n°99-421 DC, 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

Sur le plan national, il est possible de noter une évolution législative significative en ce sens qui lie performance, évaluation et transparence en articulant ces notions les unes par rapport aux autres : *« toute démarche d'évaluation conduit à renforcer la demande de transparence et de pertinence de l'utilisation des deniers publics.*
Cette évolution en cours devrait être facilitée pour les prochaines évolutions législatives et cela s'agissant de toutes les politiques publiques.
En effet, la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 stipule désormais dans son article 7 que les projets de loi doivent être précédés d'un exposé des motifs et son article 8 est encore plus précis puisqu'il précise qu'ils doivent obligatoirement faire l'objet d'une étude d'impact obligatoirement jointe au projet de loi […].
Les études d'impact devraient ainsi constituer un facteur essentiel d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.
Toutes ces démarches visent à optimiser la qualité et le niveau de service apporté dans le cadre des politiques publiques»[125].

De plus, sur le plan sociologique et de manière plus globale, Marc Leroy définit trois fonctions de l'information financière : la fonction de communication politique, la fonction d'information synthétique et la fonction d'imputabilité politique[126]. Il légitime la notion de transparence de l'action publique, fortement conditionnée par une information financière de qualité de la part des pouvoirs publics. En inversant le raisonnement, il est en effet indéniable qu'il ne saurait y avoir de transparence de l'action publique sans information financière fiable.

Il résulte de ces évolutions la prise de conscience que si la performance de l'action publique n'est pas suffisante pour atteindre l'intérêt général, elle n'en est pas moins nécessaire pour ce faire. *« [L'] intérêt général est irréductible à l'efficacité, combien même cette référence fait aujourd'hui travailler ses composantes traditionnelles »*[127] , l'efficacité devant ici être entendue dans un sens plus large de performance de l'action publique. En vue de l'accomplissement de l'intérêt général, le décideur public s'attache donc à conduire, du moins en théorie, une action publique caractérisée par sa

[125] TERRIEN Gérard, « Collectivités locales et évolution des politiques publiques », *Gestion et finances publiques,* n°11, novembre 2009, p. 950-951.
[126] LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, 2007, p. 82 : *« le troisième contrat de plan État-Région 1994-1999 marque l'institutionnalisation des pratiques d'information financière et d'évaluation qui répondent à des fonctions de communication politique, d'information synthétique et d'imputabilité politique ».*
[127] CAILLOSSE Jacques, 1999, op. cit., p.211.

performance, c'est-à-dire efficace et efficiente, et à rendre compte de sa démarche auprès du public, qu'on l'envisage comme étant citoyen, administré ou contribuable.

SECTION. 2. Les logiques de performance : une appropriation progressive par l'État

En France, de manière spécifique, cela se traduit dans un premier temps par le renforcement des mesures réglementaires et légales en faveur de l'adoption d'une démarche de performance, notamment par le biais de dispositifs d'évaluation. Plusieurs moments clés jalonnent ce mouvement des débuts de la démarche d'évaluation de la performance de l'État avec la rationalisation des choix budgétaires, jusqu'à la LOLF, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et la Modernisation de l'Action Publique (MAP)[128].

C'est tout d'abord la création en 1946 d'un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics[129] dont les missions manquaient cependant certainement d'ambition et qui ne disposait pas de moyens adéquats[130]. Plus de vingt années après, c'est la mise en œuvre de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en 1968[131] et la création d'un comité interministériel dédié ainsi que d'une commission de rationalisation budgétaire en 1970[132]. À la suite de l'abandon de la RCB dans les années 1980, il faut attendre une décennie pour voir le retour de la problématique de l'évaluation de la performance au cœur de l'action publique. C'est la naissance d'un Comité interministériel de l'évaluation en 1990 dont l'objet est *« de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus [d'une] politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »*[133]. Un Conseil scientifique de l'évaluation est également mis en place, ce qui témoigne de la volonté de documenter l'approche évaluative et de la faire reposer sur des soubassements scientifiques et techniques solides. En parallèle, en 1993, l'office parlementaire

[128] Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.
[129] Décret n° 46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
[130] DESCAMPS Florence, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950. », *Revue française d'administration publique*, n°5/2007, p. 27-43
[131] Arrêté ministériel du 13 mai 1968 qui créé la mission RCB.
[132] Décret n° 70-1092 du 25 mai 1970 portant création d'une commission de rationalisation budgétaire.
[133] Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (NOR : PRMX8900173D).

d'évaluation des politiques publiques et l'office parlementaire d'évaluation de la législation sont créés. En 1998, on peut noter la création du Conseil National de l'Évaluation[134] en lieu et place du Conseil scientifique de l'évaluation, sous l'influence du droit communautaire. Enfin, en 1999, la Mission d'Évaluation et de Contrôle (MEC) est instituée par la commission des finances de l'Assemblée Nationale en remplacement des offices parlementaires de 1993. Jusqu'à cette période, les logiques évaluatives pénètrent l'appareil d'État français avec un succès très mitigé.

Comme le décrit Vincent Spelenhaeur : *« le thème de l'évaluation, importé des États-Unis par les planificateurs centraux français dès les années 1960, a été façonné et reste fortement marqué par les diverses formes de mythification de la planification nationale « performées » par les acteurs de l'État central français. Le caractère aujourd'hui globalement négatif que prennent ces entreprises centrales de mythification est à l'origine de l'échec de la politique nationale d'évaluation évoquée ci-dessus. Cette thèse fonde finalement l'hypothèse interprétative suivante : en matière de technologies françaises de rationalisation de la conduite des affaires publiques, l'influence américaine a été grande dès la fin de la seconde guerre mondiale. Cependant, cette spécificité politico-administrative française que constitue l'existence des grands corps de l'État a opéré un filtrage de plus en plus fin des technosciences gouvernementales américaines, au point qu'aujourd'hui les sciences sociales françaises contribuent peu à l'évolution des cadres rationnels de l'action publique »*[135].

Ce bilan n'est pas si négatif que l'on pourrait le penser : *« l'opinion des cercles avertis est souvent cyclothymique quand il s'agit de juger des avancées de la modernisation administrative. Tel est le cas pour l'évaluation en France. À l'euphorie sans limite succède dès le début des années 90 un scepticisme exagéré. Il est de bon ton d'en parler désormais comme d'un phénomène passé, d'en regretter le prétendu déclin et d'en accabler les illusions perdues […] [mais] l'évaluation a fait son trou, même si certains espéraient mieux. Elle a réglé son compte aux ayatollahs de tous poils qui espèrent une gouvernance par la vérité des chiffres ou qui rêvent d'une agora évaluatrice. Elle a pris sa place dans le rang des techniques et démarches qui*

[134] Décret n°98-1048 du 18 nov. 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques (NOR : FPPX9800123D).
[135] SPELENHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification* (thèse), Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1998, p.7.

composent la palette du management public, plus précisément pour ce qui concerne la connaissance des conditions de management des politiques publiques. L'échec du rêve de 1990 aura masqué un bilan qui, tout compte fait, à ce stade, n'est pas déshonorant »[136].

C'est ainsi en 2001 que l'évaluation des politiques publiques en France va véritablement naître. La LOLF constitue une véritable avancée dans la mesure où elle globalise des approches jusque-là sectorielles ou limitées afin d'accroître la performance de l'action publique dans son intégralité. Elle fait de la performance, du moins de manière théorique, le nouveau paradigme de l'action publique d'État. L'association des deux grands partis de gouvernement français, l'ensemble Rassemblement Pour la République et Union pour la Démocratie Française d'une part et le Parti Socialiste d'autre part, est en la matière à souligner, car un tel consensus parlementaire est relativement rare sous la cinquième République, bien qu'il faille sans doute admettre que cela n'aurait pas été possible hors cohabitation, comme cela était le cas en 2001. Cela témoigne du fait que cette nouvelle montée en puissance de la culture de la performance dans la plupart des pays développés concerne pleinement la France qui du fait de cette histoire contrariée avec l'évaluation était loin d'être en pointe en la matière, par comparaison avec les pays de l'OCDE. Marc Leroy rappelle en 2007 les fondements idéologiques de la démarche qui sont redécouverts par la doctrine et les acteurs publics depuis quelques années : *« la modernisation de l'action publique [Abate, 2003] ambitionne de changer l'action publique par une « nouvelle gouvernance », celle de la performance [Ballari et Bouvier, 2004 ; Bouvier, 2004]. À la logique de moyens pour les administrations et du contrôle de conformité se substitue une logique d'objectifs et d'évaluation de la performance des programmes publics »*[137].

[136]THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation : un cycle de vie à la française », LACASSE François, VERRIER Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, p.122.

[137] LEROY Marc, 2007, op. cit., p.46. Référence citant : ABATE Bernard, « La réforme budgétaire : un modèle de rechange pour la gestion de l'État ? », *Revue française de finances publiques*, n°82, 2003 ; BARILARI André et BOUVIER Michel, *La nouvelle gouvernance de l'État : la LOLF*, LGDJ, 2004 ; BOUVIER Michel, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique », *Revue française de finances publiques*, n°86, 2004.

Pascal Jan[138] décrit l'intégration d'une culture de performance en France avec l'élaboration et la mise en œuvre de la LOLF : chaque politique publique conduite par le Gouvernement et ses services déconcentrés devra faire l'objet de réflexions relatives à son efficacité et à son efficience. Les dépenses de l'État sont justifiées au premier euro, les parlementaires ayant accès à des informations complètes sur chaque dépense que le Gouvernement met en œuvre[139] et peuvent influer sur la préparation et l'exécution du budget de l'État[140]. On retrouve ici en incidence les considérations relatives à la transparence nécessaire de l'action publique. L'impact de la LOLF en matière de performance de l'action publique est fondamental : *« la démarche de performance est en effet au cœur de l'esprit de la loi organique qui vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'introduction du concept de performance a des répercussions sur l'ensemble de la procédure budgétaire, que ce soit la budgétisation […], l'exécution du budget […] ou encore le contrôle de l'exécution »*[141].

Plus récemment, la RGPP, initiée en 2007[142], entendait compléter cette démarche, notamment en approfondissant les restructurations de l'appareil d'État pour en accroître l'efficience générale dans la conduite des politiques publiques. La RGPP permet d'agir

---

[138] JAN Pascal, « La LOLF, ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultats », *Petites Affiches*, n°146, 2005, p. 12 : *« c'est le signal très clair d'une nouvelle ère pour la gestion publique, celle de la culture du résultat, de la performance, condition – aux dires de nombreux spécialistes – du redressement des comptes publics ».*
Voir également BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre et PLANCADE Jean-Pierre, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, n°392 (2003-2004), Sénat, 30 juin 2004, p. 211 : *« avec la LOLF, l'évaluation acquiert en même temps qu'une consécration juridique constitutionnelle, le statut d'« ardente obligation » pour l'administration, dont les instruments de pilotage doivent être adaptés au nouveau contexte de gestion publique, mais, surtout, pour le Parlement qui devra démontrer sa propre capacité à évaluer les performances de l'action publique, notamment en adoptant une approche critique à l'égard des programmes et rapports de performances qui lui seront présentés par le Gouvernement. La LOLF peut favoriser ce renouveau du rôle du Parlement. Elle ne le dispensera pas d'entreprendre les efforts nécessaires. Le système d'évaluation des politiques publiques, que le rapport recommande d'institutionnaliser, sera en tout cas un instrument utile au Parlement ».*

[139] Voir aussi : BOUVARD Michel, « La mesure de la performance », *Revue française de finances publiques*, n°91, septembre 2005, p.32 : *« et l'article 51-5 de prévoir qu'à chaque programme du projet de loi de finances est joint un projet annuel de performance, contenant notamment* « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».
Symétriquement, à la loi de règlement seront joints des rapports annuels de performance dans lequel figureront, pour chaque programme, « les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés. » *».*

[140] PARIENTE Alain, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février 2006, p. 37, évoque une *« revitalisation du rôle du Parlement »* en matière budgétaire.

[141] CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique – La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p.27.

[142] Communication du Conseil des ministres, 20 juin 2007 ; Lancement de la démarche le 10 juillet 2007 par le Premier ministre.

sur quatre tableaux[143] : la réduction des déficits, la réforme de l'administration d'État, l'amélioration des relations avec les usagers et l'efficacité de la gestion publique. Selon François Cornut-Gentille et Christian Eckert, la *« RGPP marque un indéniable tournant vers une plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'État. Mais, dans le même temps, ses modalités d'application ont suscité de telles réactions des agents et des usagers que, sans évolution, le processus est intenable à terme »*[144]. Or il est difficilement envisageable de conduire en France une réforme durable de l'organisation administrative sans le soutien, ou du moins avec l'opposition de la fonction publique[145]. La recherche d'efficience a relégué au second plan les réflexions sur l'efficacité de l'action publique.

De manière plus générale, l'approche comptable de la performance de l'action publique ne permet de se saisir que de la seule problématique de son efficience, et pas de son efficacité et de ses apports socio-économiques pour la société[146]. En d'autres termes, *« à trop mettre l'accent sur la performance et la maîtrise des dépenses publiques, ne sacrifie-t-on pas la qualité… pour des résultats dérisoires ? Ne mène-t-on pas surtout une* « politique du chiffre » *qui masque mal l'écart entre les objectifs annoncés et les résultats obtenus ? »*[147].

À la suite de la dénonciation répétée de ces écueils et du changement de majorité présidentielle en mai 2012, la MAP poursuit la même logique de rationalisation de la conduite des politiques publiques, quoique de manière différenciée et avec des objectifs

---

[143] GOHIN Olivier et SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives, 6ème édition*, LGDJ, 2012, p.18 : *« en définitive, quatre objectifs majeurs de réformes peuvent être dégagés : la réduction des déficits, la réforme de l'administration de l'État, l'amélioration des relations avec les usagers et l'efficacité de la gestion publique ».*

[144] CORNUT-GENTILLE François et ECKERT Christian, *Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers*, rapport d'information de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, n°4019 (2010-2011), Assemblée Nationale, 1er décembre 2011, p.12.

[145] LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ?», *Pouvoirs*, n°117 (2006/2), p.70 : *« réformer l'État, si l'on veut un changement réel et durable des structures et des comportements influant sur les coûts et la qualité du service public, n'est possible qu'avec l'adhésion des fonctionnaires ».*

[146] BIONDI Yuri, CHATELAIN-PONROY Stéphanie et SPONEM Samuel, « De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, p. 120 : *« pour ce qui concerne la dimension politique et sociétale, la mise en place d'un système cybernétique de gestion par les résultats semble entamer la marge d'autonomie et le principe de subsidiarité que les réformes affichent comme arguments de légitimation et d'efficacité. L'organisation des services publics concerne des aspects cruciaux de la vie démocratique d'une société, comme l'enseignement, la recherche, l'information. Dans ce contexte, la quantification, si elle n'améliore pas automatiquement la performance de ces organisations (au mieux, pourra-t-elle chiffrer les coûts), risque de les enfermer dans des luttes de pouvoir et des rhétoriques de justification dont les jeux organisationnels et institutionnels sont porteurs ».*

[147] CORNUT-GENTILLE François et ECKERT Christian, 2011, op. cit, p. 21-22.

considérés comme plus adaptés. La MAP se substitue en quelque sorte à la RGPP, mais en modifie l'objet. Cinq axes sont définis comme constitutifs de la démarche engagée : *« simplifier l'action publique, mesurer la qualité du service public, accélérer la transition numérique, évaluer pour moderniser les politiques publiques et intégrer les agences et opérateurs dans la MAP »*[148]. Il ne s'agit plus de fixer comme seul objectif de performance l'amélioration du solde budgétaire. Cela ne revient pas pour autant à abandonner toute logique de performance mais plutôt à la réorienter. L'enjeu est de *« corriger les défauts des démarches antérieures tout en poursuivant l'effort de modernisation et de performance du secteur public ».* C'est la restauration d'une approche fondée sur la recherche à la fois de performance et d'efficience.

En définitive, plus d'une décennie après le vote de la LOLF, un premier bilan, certes encore partiel, mais toutefois révélateur, de l'évolution des mentalités en matière de prise en considération d'un impératif de performance de l'action publique est possible. Il est clair que l'appropriation des démarches de performance découlant de la LOLF et des textes ultérieurs ont permis des progrès très significatifs. De manière formelle tout d'abord, la présentation des documents budgétaires s'est considérablement améliorée, tout comme les procédures législatives d'examen et de vote des projets de loi en découlant. Par exemple, la loi de finances initiale met aujourd'hui en exergue des objectifs explicites et présente pour chaque action publique une analyse détaillée présentant l'opportunité et les retombées prévisionnelles de l'action en question, ainsi que les moyens alloués et leur efficience eu égard à ces objectifs, notamment par le jeu de symétrie entre les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance. Une véritable culture de l'évaluation et de la performance découle de l'appropriation par les différents acteurs de la LOLF, qu'il s'agisse des administrations centrales ou des parlementaires.

Certains analystes relativisent toutefois l'ampleur de cette appropriation, relevant notamment que les parlementaires n'utilisent pas véritablement toutes les potentialités ouvertes par la LOLF et la révision constitutionnelle de 2008[149]. Le fait majoritaire, tout

[148] DESMOULIN Gil, « La recherche de performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, p.894.

[149] Pour une analyse critique de la LOLF et des textes ultérieurs, voir :

- Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, La documentation française, novembre 2011 ;

comme le cumul des mandats[150] ou du moins l'absentéisme parlementaire, entraîneraient une frilosité ou un désintérêt des parlementaires qui n'utiliseraient leurs pouvoirs de modification d'affectation des crédits budgétaires que de manière extrêmement limitée[151]. Cette thèse est validée par les pratiques parlementaires actuelles. Aujourd'hui, le Gouvernement reste la clé de voûte de l'édiction des normes législatives, le Parlement ne créant que marginalement la loi, se contentant la plupart du temps de la voter ou de l'amender à la marge. Cependant, et malgré ces limites situées en dehors de la présente problématique, la progression du temps parlementaire consacré à l'étude de la performance des dispositifs législatifs et réglementaires de l'action publique est indéniable. D'autres influences doivent également être mentionnées dans la mesure où elles concourent au développement de cette culture de la performance : les contrôles renouvelés de la Cour des comptes ou du Conseil d'État, le rôle d'autres institutions publiques ou parapubliques, voire de *« think tank »* dont l'influence se renforce année après année[152] doivent être pris en compte.

- CHAFFARDON Guillaume et JOYE Jean-François, « la LOLF a dix ans, un rendez-vous (déjà) manqué ? » *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 2012, pp. 303-332 ;
- TROSA Sylvie, « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, 1er février 2013, n°121, pp.243-259 ;
- LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES Pierre, 2013, op. cit., pp. 859-875 ;
- BOUDET Jean-François, « La « grammaire lolftienne » », *revue française de droit administratif*, 2015, pp. 1215-1224.

[150] Qui devrait néanmoins être drastiquement réduit à partir de 2017 et de l'application de la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et de la loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

[151] Voir notamment : JAN Pascal, « Quel avenir pour la 5ème République ? », JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la 5ème République, réflexions pour un cinquantenaire.* La documentation française, 2008, pp. 215-224. Ainsi, p.221 : *« soyons clairs : les parlementaires disposaient déjà des instruments pour contrôler efficacement l'action du Gouvernement et en évaluer l'efficacité [avant la révision constitutionnelle de 2008], notamment par le biais de la loi organique relative aux finances publiques. Or, nombreux sont les élus qui n'usent pas des moyens existants, trop préoccupés à consacrer l'essentiel de leur temps à leur présence dans leur circonscription et leur municipalité, quand ce n'est pas à l'exécutif régional ou départemental [quoique l'application stricte du non-cumul règlera dès 2017 une grande partie de ce problème]. Aussi et concrètement, le renforcement des prérogatives du Parlement aura peu d'effet dès lors que le mal principal n'est pas éradiqué ».*

[152] Bien que ce point ne soit que peu ou prou traité sur le plan académique, on a pu à cet égard constater dans leur place prépondérante durant la campagne présidentielle de 2012, dans laquelle ces derniers ont produit des analyses parfois très fines des politiques publiques existantes, pour mieux les contester ou au contraire les défendre. Voir à ce sujet par exemple, ZARACHOWICZ Weronika, « L'influence des *think tank*, cerveaux des politiques, *Télérama*, 16 décembre 2011. URL : http://www.telerama.fr/idees/l-influence-des-think-tanks-cerveaux-des-politiques,76047.php

* *

*

Finalement, un constat à la fois différencié et unifié découle de l'analyse : les logiques de performance de l'action publique étatique ont été appropriées de manière différenciées par les administrations étatiques, qu'elles soient centrales ou déconcentrées, par les parlementaires sensés contrôler la loi et l'action publique et par un ensemble disparate d'acteurs à la fois internes et externes. Pour autant, force est de constater que le changement de paradigme est réel, même au Parlement, et que la visée d'une action publique performante est aujourd'hui une priorité forte de l'action publique d'État, tant en matière de communication que de conduite intrinsèque des politiques publiques. Une réelle recherche de la performance de l'action publique conduite au niveau étatique est décelable. Dès lors et dans la mesure où les collectivités sont en charge d'une action publique territoriale reconnue juridiquement et politiquement, il est légitime de chercher à déterminer si cette appropriation par les pouvoirs publics au niveau national s'accompagne dans des modalités similaires d'un développement des démarches de performance au sein des collectivités territoriales.

TITRE. II.

LES DEMARCHES DE PERFORMANCE DANS LES COLLECTIVITES : UNE EMERGENCE NOTABLE

Il est tout d'abord nécessaire de déterminer s'il est possible de parler de démarches de performance dans les collectivités territoriales ou plus précisément dans l'action publique territoriale. En effet, cela semble être contraire à l'histoire institutionnelle de la France, marquée par un très fort jacobinisme. En somme, il s'agit de déterminer si le processus encore récent de décentralisation a permis l'émergence de telles initiatives au niveau territorial et d'en déterminer l'ampleur (Section 1). Dès lors, il faudra caractériser et définir ce que l'on peut entendre par performance de l'action publique territoriale, qui demeure particulière. Ce sont *in fine* ces spécificités qui seront à l'origine du cadre et de la méthodologie fixés ; elles permettront enfin d'identifier certains écueils à éviter (Section 2),

CHAPITRE. I.

LA PERFORMANCE : UNE DIFFUSION REELLE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Historiquement, la construction du modèle politico-administratif français, très centralisé, s'oppose à la mise en œuvre de réflexions sur la performance de l'action publique territoriale, puisqu'il n'existe pas à proprement parler d'action publique territoriale avant la décentralisation initiée par les lois Defferre (1). Au contraire, depuis les débuts de la décentralisation, on assiste à une influence croissante des logiques de performance sur les acteurs publics territoriaux. Ce constat permet aujourd'hui d'affirmer qu'il existe des logiques de performance en diffusion au sein de l'action publique territoriale (2).

SECTION. 1. L'existence historique d'un système très centralisé : aux antipodes de la performance de l'action publique territoriale

La construction du modèle politico-administratif français peut être appréhendée, depuis le moyen-âge et les premières tentatives de rationalisation, sous l'angle de la relation entre un État central et des pouvoirs locaux de diverses échelles et de diverses importances. Depuis les Carolingiens, qui mirent en place les *missi dominici* au 8ème siècle[153], jusqu'aux lois Defferre, nombreuses sont les étapes de notre histoire durant lesquelles les décisions politiques prises reflètent les relations entre l'État d'une part et ce que l'on pourrait appeler les échelons territoriaux d'autre part. L'étude des grandes phases historiques témoigne d'une ambivalence certaine dans ces interactions comme le démontre notamment Pierre Rosanvallon[154]. Dès le lendemain de la Révolution française, l'opposition entre Girondins et Jacobins met en exergue l'existence de deux doctrines politiques qui existent toujours aujourd'hui, quoique sous des formes

[153] ROUCHE Michel, *Histoire du Moyen-âge*, Complexe, 2005, p.91 / CONTAMINE Philippe (dir.), *Le Moyen-âge – Le Roi, l'Église, les grands, le peuple (481-1514)*, Le Seuil, 2002, p.107 : *« le système des* missi dominici *permet de bien comprendre la souplesse du système mis en place par Charlemagne […] Dotés d'immenses pouvoirs, nommés par l'Empereur, ils relevaient directement de lui dans le cœur du royaume franc […] ».*

[154] ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le seuil, 1990 / ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme.* Le Seuil, 2004. Voir notamment pp. 169-172, où l'auteur décrit les débats publics et politiques du début du 19ème siècle opposant une vision centralisatrice de l'appareil politique et une vision décentralisée. Voir également : FRINAULT Thomas, « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », *Métropolitiques*, 1er octobre 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html, p. 1 : *« la décentralisation n'est pas née avec l'élection de François Mitterrand en 1981. De la Révolution française à la réforme de 2010, l'histoire des « libertés locales » s'inscrit dans un long processus de reconnaissance du pouvoir municipal, départemental, intercommunal et régional ».*

différentes. La question est de savoir s'il faut, et si oui dans quelle mesure, accorder une reconnaissance institutionnelle aux territoires qui composent la France, et donc en faire des institutions à part entière. *A contrario*, il convient de poser la question de la légitimité qu'est celle de l'État aujourd'hui sur les territoires, ou plus précisément sur les modalités d'articulation entre la légitimité de l'État et celles des collectivités territoriales. Dans un premier temps, la fin de la monarchie absolue ne signifie pas la fin de la tutelle de l'État. De 1789 à 1799, les agents municipaux[155] sont élus au suffrage direct et sont donc partiellement détachés de la tutelle de l'État par leur mode d'élection même. Mais la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII[156] revient sur cette avancée et (ré)-instaure la nomination des agents municipaux[157] par le Préfet ou le Premier Consul (pour les Communes de plus de 5000 habitants), dans un contexte de défiance vis-à-vis du peuple. Il faudra attendre la loi dite municipale du 5 avril 1884 pour que la Troisième République instaure définitivement l'élection des élus communaux, Maires et conseillers municipaux[158], à l'exception de Paris, pour laquelle il faudra attendre 1977 pour voir un Maire élu. Au travers de cette très brève évocation de l'histoire des représentants communaux, est mise en lumière la défiance qui peut caractériser le positionnement de l'État central, même sous la République, à l'égard des structures infra-étatiques.

Cette suspicion se traduit juridiquement par l'existence d'un contrôle administratif *a priori* par l'État des actes pris par les Communes, les Départements puis les Régions. Ce contrôle a subsisté un siècle et marquait la soumission des collectivités à l'État central. C'est en ce sens que la fin de ce contrôle *a priori* engagé par les lois Defferre en 1982 fut à la fois un symbole et un levier. Un symbole car la fin de la tutelle s'accompagnait mécaniquement de la reconnaissance de la personnalité juridique des collectivités territoriales, qui existaient dès lors pleinement. Un levier également car malgré la méfiance persistante, les lois Defferre ont permis l'accroissement de pouvoirs locaux qui n'ont jamais été aussi forts qu'ils ne le sont aujourd'hui. C'est ainsi la décennie 1980 qui a permis l'avènement d'autorités territoriales de plein exercice, malgré l'existence de méfiances qui persistaient et persistent sans doute encore à ce jour, du moins pour

[155] Vocable désignant les futurs Maires.
[156] 13 décembre 1799.
[157] L'appellation de Maire étant à nouveau en vigueur à partir du 17 février 1800.
[158] À l'exception de la période du régime de Vichy.

partie[159]. Après plus de trente années de pratique de la décentralisation et d'accroissement des pouvoirs locaux par le biais de réformes successives, il est intéressant de noter que la remise en question des transferts de ressources et de compétences dont ont bénéficié les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale n'est plus à l'ordre du jour[160].

Près de 81 % des élus locaux[161] s'opposeraient à une recentralisation des compétences aujourd'hui transférées[162], hors cas de figure très spécifiques. Ce sont sur les modalités d'exercice des pouvoirs locaux et sur la question de l'échelon territorial le plus pertinent pour exercer telle ou telle compétence que se focalise le législateur dorénavant, comme en témoignent l'ensemble des lois votées depuis l'acte II. Là réside tout le paradoxe du modèle décentralisateur en France : alors que l'État est caractérisé par une culture centralisatrice de contrôle de collectivités parfois jugées peu compétentes, ou ignorantes du droit en vigueur au niveau national, on assiste sur le long terme à leur inexorable montée en puissance et à la réduction parallèle du champ de compétences des Préfets, représentants de l'État dans les territoires. Dans ce contexte historique, il est aisé de comprendre que les collectivités, soumises avant une décentralisation encore récente au contrôle total de l'État, n'ont pas cherché à développer une action publique territoriale performante… puisque l'existence même de cette action publique demeurait extrêmement embryonnaire.

---

[159] Voir par exemple : MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale – rapport au Premier ministre*, La documentation française, décembre 2000, p. 22 : « vingt ans après les transferts de compétences les administrations centrales considèrent encore la décentralisation avec méfiance voire avec hostilité ; et presque toujours avec une méconnaissance de la réalité de l'action locale ».

[160] À l'exception du débat soulevé durant le second semestre de l'année 2015 et portant sur une renationalisation du revenu de solidarité active, actuellement versé par les Départements. Toutefois, il s'agit là plus des conséquences des limites des compensations budgétaires par l'État que d'une volonté générale de renoncement à une compétence par les Départements.

[161] Questionnaire *« la perception de la décentralisation par les élus locaux »,* réalisé durant le 1er semestre 2012 par TNS Sofrès dans le cadre des États Généraux de la Démocratie Territoriale conduits par le Sénat (Calcul retenu : pourcentage des exprimés) : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/.../elus-et-decentralisation-presentation.pdf.

[162] Néanmoins, il faut noter que cette hypothèse n'est pas totalement à exclure aujourd'hui, bien qu'à ce stade, les discussions entre l'État et l'Assemblée des Départements de France n'aient pas pu aboutir. : DE MONTECLER Marie-Christine, « RSA, vers le retour à la source ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2016, p.513 *: « la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 avait restitué à l'État la compétence en matière de prévention des « grandes maladies » (tuberculose, cancer, lèpre…), attribuée aux Départements par la loi du 22 juillet 1983. […] Il n'empêche que [la] recentralisation du RSA [en discussion en 2016 entre le gouvernement et l'Assemblée des Départements de France] représentera un tournant dans le mouvement engagé en 1982 ».* Cela pose la question fondamentale de la possibilité politique de la recentralisation d'une compétence décentralisée.

Cette montée en puissance mais aussi son caractère très récent ont été illustrés il y a peu par le dépôt d'un projet de loi relatif au statut de Paris[163] qui illustre bien cette logique, *a fortiori* car le cas de la ville capitale a longtemps été symbolique. Ainsi, l'exposé des motifs du texte précise que : *« par ailleurs, un certain nombre des pouvoirs de police confiés aux maires dans les autres communes françaises sont aujourd'hui exercés par le préfet de police. Les lois du 29 décembre 1986 et du 27 février 2002 ont transféré au maire de Paris certaines des compétences jusqu'alors confiées au préfet de police, comme la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage ou de maintien du bon ordre sur les foires et marchés.*
Cependant, la poursuite de ces transferts paraît aujourd'hui nécessaire, d'une part, dans un souci de simplification administrative et d'une meilleure prise en compte, par les élus municipaux, des attentes des parisiens et, d'autre part, afin de permettre aux services de la préfecture de police de se recentrer sur leurs missions de sécurité et de lutte contre le terrorisme ». Cette évolution témoigne de la poursuite actuelle de transferts de responsabilités et de compétences des services de l'État vers les collectivités territoriales... qui se poursuit encore en 2016 et n'est selon toute vraisemblance toujours pas achevé tant les chevauchements entre les actions de l'État et celles des collectivités sont nombreuses et parfois problématiques et constituent une donnée fondamentale pour la problématique retenue.

SECTION. 2. L'avènement de la décentralisation : des conditions plus favorables à l'émergence de la performance

Dix ans après la mise en œuvre complète de la LOLF, en 2006, de nombreuses interrogations subsistent. Au-delà des réflexions de périmètre étatique, il apparaît que la limitation de la LOLF à l'administration d'État a pu être regrettée par exemple par la Cour des comptes[164] qui aurait souhaité voir une réforme similaire pour les administrations sociales d'une part, et pour les collectivités territoriales d'autre part.

[163] Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, présenté en Conseil des ministres le mercredi 3 août 2016.
[164]Cour des comptes, 2011, op. cit., p. 33 : *« en outre, parce que les principales politiques publiques sont des politiques partagées, la question de l'extension des principes de la LOLF aux autres administrations publiques – c'est à dire la sécurité sociale, au moins pour les branches famille et maladie, et dans une moindre mesure, compte tenu du principe constitutionnel d'autonomie, les collectivités locales - a pu et peut encore se poser ».*

De manière plus large, dès lors qu'il est possible de lier au niveau de l'État intérêt général, action publique et recherche de performance, ce lien semble aller de soi au niveau territorial puisque, comme vu précédemment, action publique territoriale et intérêt local sont connectés. La performance de l'action publique territoriale devient de ce fait une problématique légitime : *« on peut s'interroger sur l'existence d'un modèle de performance publique et, en son sein, d'une approche spécifique au niveau local»*[165]. Poser cette question revient d'un certain point de vue à juger l'action des collectivités territoriales moins performante que celle conduite par l'État et ses services déconcentrés.

La doctrine juridique[166] n'intègre pas à proprement parler de réflexions poussées sur la performance de l'action publique territoriale, comme peut en attester l'absence de la notion de « performance » dans les index de la plupart des manuels et ouvrages consacrés à la question[167]. Le législateur a pour sa part adopté cette posture à la suite de l'acte II de la décentralisation : une évolution des textes relatifs aux collectivités est à souligner à la suite des lois Raffarin. En effet, les textes ultérieurs seront principalement des textes ayant pour objet de clarifier ou de rationaliser le cadre légal de l'action publique territoriale, sans procéder à de nouvelles décentralisations de compétences. Dès 2009, c'est l'optique retenue par le rapport Balladur[168]. La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 (« RCT »)[169], au-delà de son volet relatif à la démocratie locale, a pour objet principal *« d'accroître l'efficacité de l'action publique locale »*, pour reprendre les mots du Ministre en charge des collectivités territoriales de l'époque[170]. Les trois lois votées sous la présidence de François Hollande témoignent du caractère politiquement partagé de cette orientation générale : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (« MAPTAM »)[171], la loi relative à la

[165] LION Benoit, « Quelle performance locale ? », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, p.85.
[166] Plus précisément les manuels de droit des collectivités territoriales, à l'image des manuels de droit public.
[167] Ainsi, il est possible de se référer notamment à :
- POTIER Vincent, *Dictionnaire des collectivités territoriales*, Le Moniteur, 2006 ;
- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités territoriales, 5ème édition*, PUF, 2009 ;
- GIRARDON Jean, *Les collectivités territoriales, 3ème édition*, Ellipses, 2014 ;
- CHAMINADE André, *Pratique des institutions locales, 2ème édition*, Litec, 2005 ;
- BONNARD Maryvonne, *Les collectivités territoriales*, Notices de la Documentation Française, 2009.

[168] VERPEAUX Michel, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *Revue française de droit administratif,* mai 2009.
[169] Loi n°2010-1563 du 10 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
[170] *Loi de réforme des collectivités territoriales – Guide pratique*, Ministère de l'Intérieur, 2011.
[171] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM ».

délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral[172] et la loi « NOTRe ». Comme l'indique l'étude d'impact accompagnant cette dernière, l'objectif principal est de *« moderniser l'organisation territoriale afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population»*[173].

Au-delà de la seule approche législative et juridique, ce point de vue semble également confirmé par plusieurs initiatives locales concrètes de collectivités qui ont mis en place des dispositifs s'inspirant ouvertement de la LOLF pour gérer leur budget et les politiques publiques. En 2007, une enquête conduite par le centre de recherche CNRS-SPIRIT de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux et la Société Française de l'Évaluation a conclu que 57% des collectivités sondées déclaraient avoir recours à des démarches de performance[174]. Ce fut par exemple le cas au Conseil général de la Mayenne dès 2005 ou à la mairie de Bordeaux (avec la « Glob' ») à partir de 2007.

Pour autant, un nombre conséquent de collectivités n'ont pas souhaité se saisir de cette thématique, la jugeant parfois trop contraignante voire peu performante, ou s'en sont saisies de manière limitée ou partielle. Ainsi, *« l'approche est bien différenciée entre collectivités »*[175]. Thomas Frinault estime que l'on assiste à un *« développement inégal des pratiques »*. Il rajoute à cet égard une *« très forte hétérogénéité entourant le degré et la nature de l'institutionnalisation locale des pratiques évaluatives »*[176]. Les pratiques ne sont pas forcément les mêmes et ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs : l'évaluation de la performance est centrée en Lorraine sur l'efficience allocative, alors qu'elle découle en Bretagne d'une conception économiciste ou encore qu'elle est en Rhônes-Alpes centrée sur l'effectivité des politiques publiques votées[177]. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les sciences politiques, notamment par le biais de la sociologie

[172] Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015.
[173] Projet de loi portant nouvelle organisation de la République – Étude d'impact, p. 6.
[174] Pour une description de cette étude : MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée – Institutions, marchés, professionnels* (thèse), Université de Bordeaux, 2010, pp. 110-123.
[175] LION Benoit, 2015, op. cit., p. 93.
[176] FRINAULT Thomas: *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp.403-404.
[177] SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, « L'évaluation au service des Conseils régionaux », *Sociologie du travail,* n°2 volume 42, avril-juin 2000, p.247 : *« la diversité observée des pratiques et usages de l'évaluation s'explique par le fait que celle-ci est partout soumise à l'influence d'une combinaison de trois facteurs : les conditions politiques qui président à la création du dispositif, les contextes socio-économiques qui influencent le choix des politiques, les styles de gestion politico-administrative. Ces facteurs renvoient à des réalités différentes d'une Région à l'autre, mais c'est toujours leur entrecroisement qui façonne l'orientation générale donnée à l'exercice dans chaque Région ».*

politique, s'intéressent également à cette problématique, bien que l'angle retenu soit très souvent celui du seul contrôle de gestion et de l'approche financière ou budgétaire. On peut à cet égard se référer par exemple aux travaux d'Emmanuel Evah-Manga[178/179] qui détaillent l'appropriation progressive des enjeux de la performance financière et budgétaire au sein des collectivités par le biais du contrôle de gestion… avec des conséquences organisationnelles et pratiques bien plus larges.

Il découle de l'ensemble de ces éléments une divergence nette entre l'approche étatique de l'action publique et l'approche décentralisée, conduite par les collectivités, d'autant que ces démarches sont caractérisées par une *« innovation mimétique »*[180], intégrant des éléments de la LOLF et s'en affranchissant également largement. Plus que d'une appropriation de la LOLF, il s'agit d'un *« mouvement de « lolfisation » observé dans certaines collectivités »*[181]. En effet, si *« les collectivités n'ont pas attendu, ni l'État (et ses démarches LOLF, RGPP ou MAP) ni la crise des finances publiques pour rechercher la performance »*, il n'en reste pas moins que *« la réforme de 2001 a constitué un référentiel stimulant pour aborder la performance de façon stratégique »*[182].

L'enjeu de ce travail de recherche est en ce sens de déterminer si et dans quelle mesure les collectivités intègrent, d'une manière différenciée, des démarches de performance dans la conduite de leur action publique territoriale et de les caractériser. Ces démarches constituent aujourd'hui un passage obligé pour les acteurs publics étatiques qui doivent se positionner à cet égard. Il semble naturel d'estimer intuitivement que les acteurs publics territoriaux, et notamment les collectivités, sont soumis aux mêmes enjeux et impératifs. En effet, le lancement d'une nouvelle politique publique sera aujourd'hui naturellement accompagné d'un questionnement sur sa pertinence, sur son efficacité

[178] EVAH-MANGA Emmanuel, *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales : une maïeutique ?*, USAP de Nice, 2003 ; EVAH-MANGA Emmanuel, *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales – Une approche sociologique*, L'Harmattan, 2012, p. 25 : *« le contrôle de gestion est au cœur de la démarche de modernisation des services publics […] Celui-ci aide les gouvernants de la collectivité à porter un regard plus objectif, régulier et permanent à la fois sur le management et sur les politiques publiques territoriales [ce regard dépasse donc la seule approche budgétaire] En amont, il aide au choix entre différents modes d'action. Tandis qu'en aval, il peut démontrer l'efficacité ou non des activités, des actions et programmes d'une politique publique […] ».*

[179] Voir également à ce sujet COUDY-LAMAGNÈRE Claire, « Le contrôle de gestion dans les collectivités : une nécessité croissante pour le secteur local », *La semaine juridique*, n°2015-50, 2015, p.12 : *« les collectivités territoriales […] sont tenu[e]s de s'interroger dès à présent sur leurs pratiques et, le cas échéant, de s'outiller de dispositifs de pilotage et de contrôle de gestion ».*

[180] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit, p.422.

[181] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.408.

[182] LION Benoit, 2015, op. cit, pp.86-87.

supposée et sur l'adéquation entre les moyens alloués et les résultats obtenus. Depuis quelques années, cette obligation semble aussi forte pour les collectivités que pour l'État, quand bien même le cadre légal apparaît largement moins contraignant à ce jour. *De facto* et au-delà de tout autre point, les collectivités territoriales sont soumises, *a minima* de manière indirecte, à des pressions exogènes[183] visant à intégrer une démarche de performance dans leurs politiques publiques dont il faudra étudier la nature et la portée.

À cela s'ajoutent des données conjoncturelles renforçant significativement cette réalité. La contrainte existant aujourd'hui sur les budgets publics, particulièrement en temps de crise mais aussi de manière plus structurelle depuis une trentaine d'années[184], induit les décideurs publics locaux à prendre en considération les aspects budgétaires de l'action publique territoriale. Cela est d'autant plus le cas aujourd'hui que le niveau des déficits de l'État et des administrations centrales a conduit au gel des dotations de l'État aux collectivités en 2011 puis à leur diminution depuis 2013 et cela au minimum jusqu'à 2017. À titre d'exemple, le Conseil général de la Haute-Saône a fait le choix d'étaler ses dépenses d'investissements lancées en 2011 sur sept ans au lieu des cinq prévus initialement[185]. Si cette décision n'est pas atypique en elle-même, elle est révélatrice de la prise en compte d'une conjoncture difficile qui incite les collectivités territoriales à veiller à ne pas creuser leurs déficits[186]. Enfin, la montée en puissance d'un discours sur la transparence budgétaire contraint les collectivités, tout comme l'État, à une vigilance accrue en matière de finances. Les financements publics sont aujourd'hui passés au crible pour déceler les moindres anomalies, réelles ou supposées. Indirectement, le rôle accru des Chambres régionales des comptes en matière de contrôle budgétaire témoigne d'ailleurs de cette évolution, *a fortiori* car il ne s'agit pas de leur fonction principale[187]. À bien des égards, leurs rapports constituent aujourd'hui une véritable arme

[183] Qui seront notamment traitées dans le chapitre deux du titre trois de la première partie.
[184] Le dernier budget de l'État (administrations centrales) excédentaire date de 1980.
[185] Comme cela a pu être constaté lors de l'expérience de terrain, en décembre 2010, à l'occasion de la présentation et du vote du budget primitif pour l'année 2011.
[186] Il s'agit là d'une obligation légale précisée par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».
[187] Voir à ce sujet : GOUSSEAU Jean-Louis, « les Chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales », *La Revue du Trésor*, janvier 2008, n°1, p.17 : *« aucun article du Code des juridictions financières ne mentionne intégralement cette expression de l'évaluation des politiques publiques […] ».*

politique de premier choix, tant pour une majorité que pour une opposition. Un exécutif local mettra en avant la qualité de sa gestion, et donc d'une certaine manière, la performance de l'action menée sous son autorité, et la légitimité des choix politiques qui ont été les siens alors qu'une opposition se servira d'un éventuel rapport défavorable comme d'une preuve de l'inefficacité et de l'incapacité de l'action de l'équipe aux commandes d'une collectivité.

*

L'ensemble de ces données devrait selon toute logique concourir à l'émergence d'une démarche de performance au sein des collectivités. Corrélativement, le remplacement de la notion d'action publique locale par celle d'action publique territoriale est lié au développement de l'appropriation de la logique de performance au sein des collectivités territoriales[188].

Cette performance de l'action publique territoriale doit être envisagée comme étant la capacité de cette dernière à satisfaire l'intérêt général local, l'intérêt général sur un territoire donné. Cette première approche permet de dégager trois éléments principaux constitutifs de cette performance : l'adéquation entre les politiques publiques menées et les besoins socio-économiques existants, l'efficience de la gestion des politiques publiques territoriales, ainsi que le caractère public et compréhensible par tous des actions menées par les pouvoirs publics. Il s'agit de caractériser les démarches de performance de l'action publique territoriale selon trois objectifs ayant vocation à s'interconnecter : l'efficacité de l'action publique, son efficience et sa transparence. Le premier regroupe les notions « lolfiennes » que sont l'efficacité socio-économique et la qualité du service rendu ; le deuxième renvoie à la maîtrise budgétaire et le troisième découle de la démarche de la LOLF elle-même. Il y a également lieu d'évoquer les relations entre ces trois objectifs, de jauger l'influence qu'ils peuvent avoir entre eux, et les conséquences que cela engendre en matière d'action publique territoriale[189].

---

[188] FAURE Alain, 2011, op. cit, pp.27-28 : *« il apparaît ainsi que le qualificatif « territorial » véhicule une représentation de l'action publique à la fois performative et vertueuse : c'est la promesse d'une action collective avec plus de responsabilité pour les grandes collectivités locales, une meilleure capacité d'expertise des citoyens sur les décisions publiques et même une vigilance accrue face aux dérives bureaucratiques ou idéologiques. Le terme suggère une conception morale du vivre ensemble où se précisent des croyances vertueuses sur le bien commun ».*

[189] CHAPET Jean-Michel, *Le système de gestion des collectivités territoriales ; entre performance et délibération »*, *Politiques et management public*, vol. 2007/4 – Tome 2, p. 17 : *« le choix qui sera fait, explicite ou implicite,*

S’il y a incontestablement des éléments de démarches de performance dans l’action publique territoriale, c’est à l’aune de ces critères et de leurs relations qu’il conviendra de les analyser.

concernant le système de gestion des collectivités et la production d'informations, ne sera-t-il pas inévitablement, le point d'équilibre momentané entre le souci de faciliter la poursuite de valeurs considérées par les décideurs, comme déterminantes pour l'avenir de la société à laquelle ils croient, et le niveau d'exigence du grand public afin de se sentir suffisamment reconnu pour préserver, la légitimité des pouvoirs locaux et de l'ensemble du système politique ? ».

CHAPITRE. II.

L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET LA PERFORMANCE : UN LIEN SPECIFIQUE

L'analyse du lien entre action publique territoriale et performance permet de mettre en exergue à la fois des éléments de fond et un cadrage méthodologique qu'il sera nécessaire de retenir dans les présents travaux.

Évoquer l'influence des logiques de performance dans l'action publique territoriale revient tout d'abord à intégrer le fait que des normes, des pratiques et un contexte socio-économique parfois spécifiques rendent naturelles les réflexions sur la performance de l'action publique territoriale (1). De plus, le cadre juridique dans lequel évoluent les collectivités rend nécessaire la sectorisation de l'approche scientifique de cette problématique extrêmement vaste, englobant des échelons différents de collectivités et des politiques publiques très diverses. Cela détermine une méthodologie de recherche (2). Enfin, en matière d'action publique territoriale, il apparaît nécessaire de distinguer la performance de sa lisibilité et de sa mesure car il existe des écueils d'ordre analytique qui ne peuvent être niés (3).

SECTION. 1. L'irrigation de l'action publique par les démarches de performance : un cadre d'analyse

Il est vrai que les démarches de performance dans les collectivités locales ou les établissements publics locaux ne sont pas codifiées de manière globale par la loi, contrairement à la LOLF au niveau national. Pour autant, des mécanismes de performance de l'action publique existent aujourd'hui en droit français. La performance publique appliquée en France mélange des apports issus tant des pratiques nationales que des pratiques locales[190]. Il découle de cela une indéfinition partielle du cadre de l'action publique territoriale. Sur le plan comptable, l'existence de nomenclatures précises, telle que les nomenclatures M14 pour les Communes, M52 pour les Départements et M71 pour les Régions, ou plus récemment de la M57 pour les Métropoles, ont permis l'unification de la présentation des documents budgétaires. Il

[190] STECKEL Marie-Christine, « La performance publique en France : un jeu d'influences croisées entre le national et le local », in *Gestion et finances publiques*, juin 2010, n°6, p. 423 : *« ce jeu d'influences croisées entre le national et le local alimente la culture de la performance publique en France ».*

s'agit de transposer, certes partiellement, *« les règles lolfiennes de la pluriannualité et de la fongibilité des dépenses »*[191]. Globalement, l'objectif est d'améliorer l'information budgétaire émanant des collectivités et à destination des élus et des citoyens, dans la droite ligne de la LOLF. En effet, si la M14, pour ne prendre que cet exemple, a été instituée en 1997, cette nomenclature connaît chaque année des adaptations qui ont notamment inclus les apports de la LOLF en les transposant, quoique de manière incomplète, aux collectivités territoriales. Ainsi *« parmi ces dispositions de la LOLF, des éléments sont déjà applicables aux collectivités locales. Dans le cadre de la procédure budgétaire, les informations généralement fournies pour mener à bien au niveau local le débat d'orientation sont le reflet de celles imposées au niveau national par l'article 48 de la LOLF»*[192].

Les démarches de performance, si elles comprennent obligatoirement un volet budgétaire, ne se réduisent pas à celui-ci : c'est l'absence de démarches généralisées de performance, et notamment autre que simplement comptables, qui ressort de l'analyse des dispositifs juridiques et administratifs des collectivités en vigueur. Malgré cette absence d'approche globalisante, il serait erroné de considérer que la recherche d'une performance de l'action publique n'irrigue pas le quotidien des collectivités territoriales. On peut penser à cet égard au recours croissant, pour les Conseils généraux et régionaux, voire pour les établissements publics de coopération intercommunale, à des plans d'action selon un modèle similaire. Ces plans sont tout d'abord pluriannuels : ils visent à anticiper les investissements des collectivités (ou EPCI) sur une durée de plusieurs années, pour mieux les agencer dans le temps, en fonction des contraintes existantes et des ressources disponibles. Également, il s'agit d'une approche s'affranchissant généralement des structures administratives existantes et pouvant être plus transversale, de la même manière que les missions peuvent l'être au niveau du budget de l'État dans le cadre de la LOLF. Enfin, ces plans se succédant, le nouveau plan tire les leçons du précédent. Concrètement, il s'agit là de procédures d'évaluation ayant pour objet une plus grande performance, dans le même esprit que celles pouvant exister au niveau de l'administration d'État.

[191] STECKEL Marie-Christine, 2010, op. cit., p.422.
[192] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit, p.420.

De manière plus générale, la recherche de l'intérêt général local par un élu semble naturellement tournée vers une recherche d'efficience, au surplus dans une période où les dotations d'État tendent à se réduire drastiquement et où les ressources fiscales tendent globalement à se réduire. Dans une Commune rurale, la priorité de l'équipe municipale sera souvent de ne pas endetter la Commune pour un projet qui ne serait pas mûrement réfléchi et dont l'utilité ne serait pas certaine. D'un certain point de vue, les contraintes budgétaires vécues par les collectivités locales sont le premier vecteur de recherche de performance. La transparence est également assez présente au quotidien, notamment pour les Communes mais aussi dans l'ensemble des collectivités territoriales, du fait de la proximité marquée entre les élus locaux, leurs administrations et les citoyens. Enfin, la recherche d'une action publique efficace, répondant à des besoins socio-économiques, est présente dans l'ensemble des documents politiques et administratifs émanant des collectivités. On retrouve ici la recherche d'un intérêt local et les fondements juridiques de l'action publique en elle-même. Il est difficile de nier le fait que l'action publique territoriale incorpore assez naturellement des démarches de performance, ou tout du moins des éléments d'approche performancielle. Il s'agit là d'une *« préoccupation […] unanime [des collectivités] »*[193].

On assiste, sous l'effet de ces influences concordantes, à une montée en puissance des logiques de performance dans les collectivités, notamment de grandes tailles. Toutefois, le caractère récent de cette évolution constitue une gêne pour la recherche dans ce champ. C'est en ce sens que l'on peut distinguer trois temps dans l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales : l'intégration, la systématisation et l'adaptation, ce dernier terme renvoyant à une maîtrise de la démarche de performance permettant de fonder son évolution[194]. Dès lors, l'enjeu est de déterminer où se situent les collectivités sur un axe allant de l'intégration à la maîtrise et à l'adaptation des démarches de performance. Autrement dit, il s'agit de déterminer le degré d'institutionnalisation des démarches de performance par les collectivités territoriales[195].

[193] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit, p.421.
[194] BENCIVENGA Magali, 2008, op. cit., comme l'indique la structure même de l'article, pp.144-149.
[195] AL-SHARIF Nizar et BOURQUIA Nazha, « Les systèmes de mesure de performance en collectivités territoriales : un éclairage à la lecture du processus d'institutionnalisation», *Comptabilités, économie et société*, mai 2011, p. 2 : *« nous nous intéresserons […] à l'ensemble de ces éléments qui interviennent et interagissent pour rendre possible le processus d'institutionnalisation de ces mesures de performance au sein des collectivités territoriales ».*

SECTION. 2. L'approche sectorielle des politiques publiques : un impératif méthodologique

Il existe des démarches de performance diffuses et différenciées au sein des collectivités territoriales, même s'il semble évident, à ce stade, qu'il n'est pas possible, ou du moins très rarement, de confirmer l'existence d'une approche systémique contrairement à l'évolution en cours au niveau étatique. Cela rend nécessaire l'adoption d'une approche plus sectorielle des politiques publiques territoriales. Doivent dès lors être distingués plusieurs cas de figure qu'il sera nécessaire de prendre en considération de manière fine plusieurs éléments. Y a-t-il par exemple des « familles » de politiques publiques plus enclines à l'application de démarches de performance ? C'est en ce sens que Vincent Potier et Magali Bencivenga[196] conditionnent toute démarche évaluative, et par là toute démarche de performance, à la structuration en politiques publiques de l'action publique.

De la même manière, l'évaluation de la performance de l'action publique territoriale n'a de sens que si elle se fonde sur les politiques publiques conduites et non sur les collectivités[197]. D'après l'étude conduite en 2011 par Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey, qui se focalise à des fins de comparaison sur cinq Conseils généraux[198], il existe un corolaire juridique à cette approche : l'expression même de blocs de compétences, ayant pour objet de clarifier l'action publique des collectivités, renvoie en effet à cette même logique.

En pratique, la compétence « voirie » des Communes ou des intercommunalités sur laquelle se basent les politiques publiques idoines est-elle plus sujette à la performance de l'action publique territoriale que la compétence « formation professionnelle » des Régions ? La compétence « action sociale » au niveau local est-elle plus, moins ou également performante lorsqu'elle est conduite par la Commune ou par l'intercommunalité ? Existe-t-il également des manières de conduire les politiques

---

[196] POTIER Vincent et BENCIVENGA Magali, 2008, op. cit, p.28 : *« la structuration de l'action publique locale en politiques publiques est un préalable indispensable avant d'implanter la démarche et de lancer des missions d'évaluation ».*

[197] POLI Raphaël et LEON Marie, « LOLF et collectivités territoriales, quelle analyse de la performance au niveau local ? », *Revue française de finances publiques*, n°99, septembre 2007, p.116 *: « la question est alors de savoir si l'analyse de la performance de la dépense publique peut être envisagée d'un point de vue global, tous acteurs confondus, au niveau local ».*

[198] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit.

publiques plus performantes que d'autres ? Peut-on parler de management permettant d'assurer la performance de l'application de la décision publique locale ? Si oui, quels en sont les ressorts et comment les agents territoriaux s'insèrent-ils dans ce paradigme? Enfin, quelle est la place de l'élu local dans ce dispositif ? Est-il moteur ou frein dans la quête d'une plus grande performance de la décision publique locale ? À ce stade, il semble que des arguments puissent étayer ces deux points de vue. Il conviendra en ce sens de déterminer quelle est la place exacte de l'élu local dans cette évolution de l'action publique. Cette interrogation ira logiquement de pair avec une réflexion et une prise en considération de différences de tailles et donc de moyens techniques et surtout humains entre les collectivités[199].

SECTION. 3. La diversité des collectivités territoriales : un facteur à intégrer

À la différence des administrations étatiques, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux sont contraints, à double titre par leurs champs de compétences respectives. En effet, certaines thématiques se prêtent structurellement à une évaluation de la performance des actions publiques. On peut penser aux compétences en matière de voirie pour les Communes, les intercommunalités ou les Départements, ou encore à l'ensemble des schémas régionaux (éolien, transports, ou encore gestion des déchets pour ne prendre que ces exemples). Cependant, un nombre conséquent de compétences, étant plus diffuses, sont soumises à des limites concrètes : comment évaluer le soutien des Conseils généraux au développement touristique ? Comment juger l'action des Régions en matière d'emploi alors qu'il s'agit d'une compétence régalienne ? Ainsi, *« les suites données aux évaluations sont donc difficiles à cerner tant l'adaptation peut ressortir d'une modification des pratiques dans un cadre (budgétaire, réglementaire) inchangé »*[200].

Cela pose avec acuité la question des modalités de l'évaluation de l'action publique territoriale et de ses outils. En effet, si l'État dispose de ressources conséquentes à même de produire des données statistiques chiffrées, de gérer et de suivre des

[199] Cet aspect sera notamment développé dans le titre deux de la seconde partie.
[200] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.408.

indicateurs de performance de type lolfien, cela n'est pas le cas de la plupart des collectivités territoriales qui doivent dans un premier temps dépasser cette difficulté organisationnelle afin de conduire une évaluation de type interne de la performance de leurs actions. C'est en ce sens *« [qu'] il faut reconnaître que les caractéristiques de la gestion locale ne prédisposent pas toujours les collectivités à spontanément investir la démarche évaluative. Soit parce que les ressources internes des collectivités sont insuffisamment étoffées […], soit parce que la formulation des politiques locales n'est pas toujours explicite »*[201]. Aussi paradoxal que ce soit, la clause de compétence générale dévolue à l'ensemble des collectivités amplifie cette difficulté car elle gène l'évaluation d'une action publique qui n'est justifiée par aucun dispositif législatif existant. S'il est vrai que la loi « NOTRe » supprime cette clause de compétence générale pour les Départements et les Régions, elle sera maintenue pour les Communes et ne devrait pas impacter véritablement les politiques publiques conduites par les Départements et les Régions[202]. Il est aisé de comprendre la philosophie et l'intérêt pratique de la clause générale de compétence, qui permet des ajustements souvent utiles des politiques publiques conduites sur un territoire donné. Mais sa pratique ne saurait mécaniquement s'inscrire dans une vision globale de l'action publique, marquée par une véritable recherche programmatique de performance. Il conviendra dès lors d'étudier l'impact de la clause de compétence générale sur la performance de l'action publique territoriale.

À cela doit s'ajouter une différenciation entre les collectivités en fonction de leur strate mais aussi de leur taille[203]. Loïc Levoyer confirme la pertinence de cette question en l'envisageant sous l'angle budgétaire et en notant que cette différenciation existe déjà et qu'elle est « timidement consacrée » au niveau du débat d'orientation budgétaire, des

---

[201] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.403.

[202] Comme a pu le rappeler Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique a l'occasion du congrès de l'assemblée des Départements de France d'octobre 2015, de manière indirecte. URL : http://www.departements.fr/content/les-discours-du-85e-congres-de-ladf-0 : *« concernant la suppression de la clause générale de compétence, ce pas décisif vers la clarification, sur lequel nous-même avons un moment hésité, s'est révélé indispensable pour initier et parachever un mouvement de recomposition et de prise de responsabilité de chacun. Le but, ce doit bien être d'améliorer l'efficience des politiques publiques, tout particulièrement en encadrant davantage les cofinancements croisés. C'est pourquoi, même les capacités d'intervention du Département comme garant des solidarités territoriales sont encadrées. Il peut « contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les Communes ou leurs groupements et à leur demande. À mon sens, le but n'est évidemment pas d'avoir un effet d'aubaine ou d'affichage, mais bien de permettre à des projets qui ne verraient pas le jour sans le concours du Département d'éclore et de se déployer ».*

[203] Schématiquement, rappelons que la ville de Paris, ou qu'une ville de plus de 100 000 habitants n'a pas un fonctionnement quotidien comparable à un chef-lieu de canton de 2 500 habitants.

budgets annexes, mais aussi de manière plus formelle en matière de présentation des documents budgétaires[204].

Finalement, du fait d'une lisibilité plus diffuse de l'action publique territoriale, son évaluation et les modalités de cette dernière sont sujettes à des interrogations fondamentales : peut-on réellement évaluer l'action publique territoriale, et donc déterminer son degré de performance, avec la même précision que l'évaluation pratiquée au niveau national ? Quels sont les outils qui permettraient une approche concluante ? D'aucun pourrait d'ailleurs estimer qu'il est nécessaire de mettre en œuvre de nouveaux référentiels et de nouveaux outils pour ce faire[205]. S'il existe sans aucun doute une recherche de performance de l'action publique territoriale, son évaluation ne semble pas aller de soi et pose plusieurs difficultés qu'il faudra surmonter[206].

* *
*

L'action publique territoriale regroupe *in fine* les politiques publiques conduites par les collectivités locales et autres établissements publics locaux (qu'ils s'agissent d'EPCI ou encore de syndicats intercommunaux et autres), de leur élaboration à leur application. Ces politiques publiques mises en œuvre par les pouvoirs locaux visent à satisfaire un intérêt général dit local, ou du moins territorialisé. Évoquer la performance de l'action publique territoriale renvoie à une évaluation portant sur les processus, concrets ou diffus, qui permettent en interne au décideur public et à l'administration et en externe à la société civile de jauger la pertinence de l'action publique et sa capacité à remplir les objectifs qui lui ont initialement été fixés, tout en s'assurant d'une conduite opportune, efficiente, de ces actions.

---

[204] LEVOYER Loïc, « Des instruments budgétaires à différencier selon les collectivités territoriales ? », *Revue françaises de finances publiques*, n°129, février 2015, p. 73 : *« la différenciation des instruments budgétaires des collectivités territoriales est consacrée par les textes et seulement pratiquée s'agissant de la présentation des budgets locaux ».*

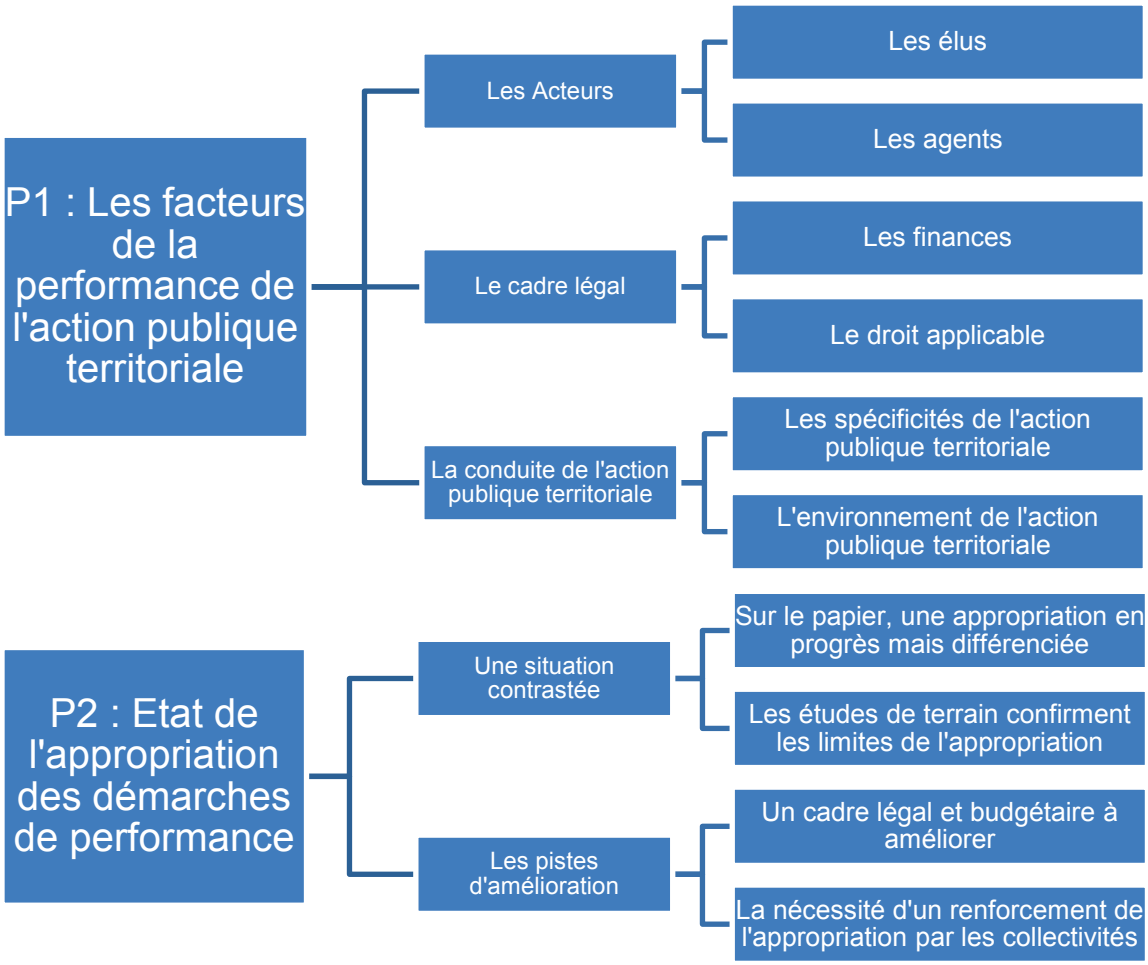
[205] HUTEAU Serge, 2008, op. cit., (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales)*, p.406 : *« le développement d'une nouvelle gouvernance des collectivités territoriales passe par l'adoption d'un modèle spécifique, celui de nouvelle gestion publique locale inspiré du New Public Management, qui doit s'accompagner d'un nouveau mode de contrôle de la gestion publique locale, ce qui suppose l'adoption de réformes pour lever les obstacles à une véritable démarche de performance ».*

[206] Si ces éléments feront l'objet de développements intéressants, on peut d'emblée se référer à : MATYJASIK Nicolas, 2010, op. cit., pp. 110-123. Ainsi, p. 110 : *« après être revenu sur la méthodologie utilisée [dans une enquête conduite en 2007] nous montrerons que ce sont surtout des facteurs endogènes qui favorisent l'implantation de l'évaluation dans les conseils régionaux [et qu'il n'existe pas de démarche-type] ».*

C'est par rapport à ces problématiques que pourra être déterminé le niveau de performance de l'action publique territoriale, ou plus précisément des actions publiques territoriales et leurs perspectives d'évolution. Ainsi, pour répondre à la problématique de cette étude et à la lumière de cette première approche de la notion, l'accent sera mis dans un premier temps sur les facteurs de la performance de l'action publique territoriale et leurs impacts (Première partie). Il conviendra ensuite de confronter une approche théorique de ces différents facteurs à la réalité des pratiques, afin de déterminer les pistes d'évolution qui peuvent exister à ce jour, et qui reposent soit sur des réformes de niveau national, soit sur des initiatives découlant de ce que le sénateur Krattinger a pu appeler l'« intelligence des territoires »[207] : c'est en effet dans cet entre-deux que réside ce que l'on pourrait qualifier de modèle performanciel en cours de définition pour l'action publique territoriale (Deuxième partie).

[207] KRATTINGER Yves et GOURAULT Jacqueline, *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n°471 (2008-2009), Sénat, 17 juin 2009.

Schéma synthétique du plan de recherche retenu



PREMIERE PARTIE :

L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES FACTEURS DE PERFORMANCE MULTIPLES

La notion de performance de l'action publique territoriale, si elle demeure intelligible, n'en nécessite pas moins un travail sur son contenu concret. Par-là, il s'agit de déterminer les critères qui peuvent être utilisés pour jauger de la performance de l'action publique territoriale, dans le cadre d'une approche centrée à la fois sur son efficacité, sur son efficience et sur sa transparence. En effet, se saisir de la question de l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales et leurs groupements ne permet pas une réponse simplement affirmative ou négative.

Il y a lieu de s'interroger sur une logique d'appropriation diffuse et progressive des démarches de performance afin de distinguer ce qui est intégré, ce qui est maîtrisé, ce qui est systématisé et ce qui est adapté. D'un point de vue organisationnel, l'action publique territoriale en tant qu'objet de recherche peut être scindée en trois composantes. La première est celle tenant aux acteurs de l'action publique territoriale, c'est-à-dire aux hommes la conduisant, qu'il s'agisse des élus ou des agents, tous deux caractérisés par des positionnements et des objectifs parfois divergents, voire contradictoires. Ces différences entraînent la nécessité d'une approche distincte de ces deux groupes (Titre I). La deuxième est celle tenant au cadre de l'action publique territoriale, à savoir les normes budgétaires et juridiques la définissant et l'encadrant. Là encore, si le droit et les pratiques budgétaires et comptables des collectivités s'entrelacent dans la pratique, il apparaît utile pour l'analyse de distinguer l'approche purement budgétaire et centrée sur les finances locales et l'approche juridique qui a davantage trait aux modalités de répartition et d'exercice des compétences par les collectivités territoriales (Titre II). Enfin un troisième point inhérent à la conduite même de l'action publique territoriale et à ses processus paraît pertinent, dans la mesure où cela permettra de mettre en exergue les spécificités pratiques et opérationnelles de cette dernière, analysée sous l'angle de la performance (Titre III).

TITRE. I.

LES ACTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE PRISE DE CONSCIENCE INEGALE

Il existe deux grandes catégories d'acteurs de l'action publique territoriale qui sont dès lors les deux grands acteurs de sa performance. Chacun de ces deux ensembles est caractérisé par une vision différente de cette action publique territoriale. Leur rôle et leur appréhension de cette dernière, ainsi que leur positionnement au sein des processus décisionnels sont marqués par des différences qui entraînent une appréhension distincte de la notion de performance de l'action publique territoriale. Cette situation rend nécessaire une approche dissociée pour bien saisir leur appréhension des démarches de performance, leurs interactions et la mise en œuvre des politiques publiques qui en découlent. Lorsque l'on s'intéresse aux hommes conduisant l'action publique territoriale, deux types d'acteurs se dégagent : les élus locaux d'une part (Chapitre 1) et les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires d'autre part (Chapitre 2).

CHAPITRE. I.

LES ELUS LOCAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE POSITION AMBIGUË

Les élus locaux que l'on pourrait qualifier de « modernes » sont nés avec les lois Defferre et notamment avec la loi relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions[208]. Par-là, on entend des élus locaux en capacité de conduire directement l'action publique territoriale, sans dépendre du représentant de l'État pour ce faire. La jeunesse relative de cette fonction sous sa forme actuelle est d'ailleurs attestée par l'absence d'un statut juridique convaincant de l'élu local sur lequel il sera nécessaire de se pencher. Cet état de fait a un impact. S'il est indéniable que le personnel politique local tend à se professionnaliser, il n'en demeure pas moins que les formes et le degré de cette professionnalisation restent à préciser. L'approche professionnelle, managériale, pour reprendre le mot d'Éric Kerrouche[209], de l'exercice de leur mandat par les élus locaux a des conséquences du point de vue de l'appropriation des démarches de performance dans l'action publique territoriale. En effet, *« tout un ensemble d'indicateurs témoignent des transformations du mandat et rendent compte, indirectement, des mécanismes de professionnalisation des fonctions de Maires, que ceux-ci soient subis ou assumés par les intéressés ».* (Section 1). À cela s'ajoute la nécessaire prise en considération du jeu politique et électoral qui influe, consciemment ou inconsciemment, sur les pratiques politiques et administratives ayant court dans les collectivités territoriales et leurs groupements, et qu'il convient de détailler (Section 2). Enfin, il est nécessaire de s'interroger sur le débat, à la fois juridique, sociologique et politique, relatif au statut de l'élu local. Il est nécessaire de déterminer l'impact qu'aurait la création d'un tel statut, ou du moins une précision de ce dernier, en matière d'appropriation par les élus locaux des démarches de performance. À l'inverse d'ailleurs, du fait de cette absence de statut général ou des limites des dispositions existantes, les élus locaux n'ont une appropriation que somme toute limitée des enjeux de la performance de l'action publique territoriale (Section 3).

---

[208] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 précitée.

[209] KERROUCHE Éric, « Les Maires français, des managers professionnels ? », *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, 2006. p. 88. Sur le lien entre professionnalisation de l'exercice du mandat et diffusion du modèle managérial, la méthodologie de l'article est explicite. Ainsi, p. 84 : *« dans le cadre nécessairement limitatif de cet article, on a choisi de rendre compte des transformations des fonctions de Maire à travers la « professionnalisation » croissante de ce mandat et l'apparente normalisation de leurs pratiques liée à la diffusion du modèle managérial ».*

SECTION. 1. La professionnalisation des élus locaux : une réalité fragile

La professionnalisation des élus nationaux, c'est-à-dire des parlementaires, est peu sujette à débat tant elle est dorénavant ancrée dans les mœurs et dans les pratiques contemporaines en France (1). Cependant, s'il est également possible de parler d'une professionnalisation des élus locaux, celle-ci n'est pas totalement aboutie et ne repose pas complètement sur les mêmes logiques politiques et juridiques (2). Au préalable, il faut préciser que cette question doit faire l'objet d'une approche contemporaine, eu égards aux éléments de débat pouvant exister aujourd'hui, sans pour autant oublier qu'elle est particulièrement ancienne et renvoie aux réflexions sur la démocratie représentative que l'on peut retrouver dès la période des Lumières ou des révolutions américaine et française, notamment sous la plume de Jean-Jacques Rousseau, de Montesquieu[210] ou d'Emmanuel-Joseph Sieyès en France.

Le point de départ de ces analyses est l'inadaptation de la démocratie directe athénienne au 18ème siècle, qui engendre des réflexions sur la notion de représentant du peuple et qui va fonder la démocratie représentative. En effet, l'étendue du territoire (que ce soit américain ou français), mais aussi l'instabilité des expériences démocratiques antiques et médiévales[211] ou encore la nécessité d'une division du travail[212] et les limites intellectuelles du citoyen[213] imposent une adaptation de l'idéal démocratique aux réalités matérielles de la société de l'époque. Il ne s'agit pas de débattre du caractère démocratique d'un régime représentatif[214] mais de prendre en considération le fait que la

---

[210] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris 1777, dont l'une des phrases les plus connues sur cet aspect est : *« comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n'en ont pas assez pour être élus ; de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n'est pas propre à gérer par lui-même ».*

[211] HAMILTON Alexander, *Le Fédéraliste*, n°9, Economica, 1987 : *« on ne peut lire l'histoire des petites Républiques de la Grèce et de l'Italie sans se sentir saisi d'horreur et rempli de dégoûts par le spectacle des troubles dont elles étaient continuellement agitées, et cette succession rapide de révolutions qui les tenaient dans un état d'oscillations perpétuelles, entre les excès du despotisme et de l'anarchie ».*

[212] LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, Londres, 1680 ; CONSTANT Benjamin, « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », 1849, *Écrits politiques*, Gallimard, 1997.

[213] ROUSSEAU Jean-Jacques, 1762, op. cit. ; MADISON James, « Au peuple de l'État de New York », *Le* fédéraliste, n°10, Economica, 1987 : l'élection permet *« d'épurer et d'élargir les vies du public en les faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est la mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays » ;*

SIEYES Emmanuel-Joseph, « Discours sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale », discours prononcé le 9 septembre 1789, *Écrits politiques*, Éditions des archives contemporaines, 1985

[214] MANIN Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995.

professionnalisation des élus découle historiquement d'une *« captation »* de la démocratie[215] décrite et admise (car vue comme inéluctable contrairement à aujourd'hui) dès l'origine. Sans conteste, cette orientation porte en elle les germes de l'émergence et de la structuration d'une classe politique[216].

Enfin, notons que la constitution du 4 octobre 1958, en son article 4[217] consacre cette approche, du moins dans un sens particulier. Il découle de cet article une institutionnalisation des partis dont la mission est de fournir des représentants à la République : *« les partis constituent des structures qui sont elles-mêmes hiérarchiques. Ils canalisent la participation politique des masses et concentrent le pouvoir réel aux mains des dirigeants. »*[218]. Si les formations politiques existaient en France bien avant la cinquième République, cette dernière va entériner avec force cette centralité des partis dans la vie politique française, quand bien même l'orientation initiale prônée par le Général De Gaulle était plutôt de les affaiblir[219].

En définitive, il y a un lien historique fort entre le caractère représentatif du régime, en l'occurrence français, la structuration de l'offre politique par les partis, l'émergence d'une classe politique relativement structurée et la professionnalisation des élus. C'est à l'aune de ce lien, et en prenant en considération des éléments d'analyse contemporains qu'il faut jauger de l'impact de cette professionnalisation sur l'appropriation par les collectivités territoriales des démarches de performance.

---

[215] CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920 et 1922.

[216] Pour une analyse critique de ce « champ politique », voir : BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Presses universitaires de Lyon, 2000.

[217] Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.*
Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.
La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

[218] SINTOMER Yves, « la démocratie impossible », DAMAMME Dominique (dir.), *La démocratie en Europe*, L'Harmattan, 2004, p.54.

[219] Voir par exemple à cet égard : PERRAUDEAU Éric, « Le système des partis sous la cinquième République », *Pouvoirs*, n°99, novembre 2001, p. 101 : *« la Ve République s'était également construite contre le régime des partis, contre un Parlement capricieux et tout-puissant, contre la faiblesse de l'exécutif et, d'une manière générale, contre la classe politique, comme l'expliqua le général de Gaulle en 1965 :* « j'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958 [...] dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. C'est dans cet esprit que la Constitution a été faite » *».*

1. La professionnalisation des élus nationaux : un processus achevé

Au niveau national, la professionnalisation des parlementaires est ancienne : *« il existait [dès la troisième République], en effet, un noyau dur de spécialistes de la réélection qui pouvaient accumuler une longue expérience parlementaire et s'en prévaloir au cours des débats quelle que soit la famille politique à laquelle ils se rattachaient. Entre 1876 et 1940, les deux cinquièmes des députés avaient ainsi effectué au moins trois législatures, un quart en avaient fait au moins quatre et encore 13% au moins cinq »*[220].

Une lecture plus contemporaine de cette professionnalisation des élus nationaux est également possible : *« officiellement précaires, les fonctions politiques sont exercées par un nombre restreint de titulaires inamovibles. Cette permanence leur permet d'acquérir une compétence technique particulière […]. Les titulaires des positions politiques sont généralement engagés dans une activité politique à temps complet depuis de longues années. La plupart de ceux qui accèdent directement à des fonctions importantes tendent ensuite à rester dans le milieu politique. Si les hommes politiques ont exercé des activités professionnelles variées avant leur entrée en politique, ils tendent à les abandonner pour se consacrer à temps complet à la politique. Quelques-uns d'entre eux peuvent conserver un lien avec leur milieu d'origine, mais c'est souvent pour se prémunir contre les risques d'une défaite politique. Dans ce cas, le retour à la profession d'origine n'est envisagé que comme un pis-aller. Entrer en politique, c'est se consacrer à temps complet à une nouvelle activité. C'est quitter son milieu d'origine pour investir toute son énergie dans un nouvel univers social soumis à ses lois propres »* [221].

Sont mis en parallèle l'aspect financier de la professionnalisation et l'aspect technique : les élus nationaux sont rétribués financièrement en raison de leur compétence technique, en l'occurrence législative[222]. En ce qui concerne cette dernière, la LOLF de 2001 a marqué l'entrée dans une nouvelle phase de l'action publique nationale. Substituant une logique de reconduction des crédits à une logique d'analyse de la pertinence du déploiement des fonds, la LOLF a eu des conséquences profondes sur le rôle des parlementaires. Elle a accru l'expertise technique requise par l'exercice du mandat

[220] BERNSTEIN Serge et WINOCK Michel, *L'invention de la démocratie, 1789-1914*, Le Seuil, 2002, p. 370.
[221] GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Montchrestien, 2008, pp.87-88.
[222] La nécessité de s'assurer de l'indépendance politique des élus nationaux peut également expliquer cette rémunération sans pour autant exclure l'hypothèse d'une rémunération de la compétence technique.

parlementaire en matière budgétaire et ceci dans une perspective politique d'importance majeure du vote des lois de finances.

Il ne s'agit pas là d'analyser les failles et faiblesses de cette nouvelle démarche ou de déterminer où se situent désormais les nouveaux centres décisionnels de la cinquième République mais de décrire un dispositif qui fait la part belle, plus que jamais dans le passé, à l'analyse de la pertinence de l'allocation de moyens budgétaires sur telle ou telle action publique. Le Parlement, *a minima* théoriquement, doit aujourd'hui se prononcer, lors du vote annuel de la loi de finances, en fonction de l'efficacité d'un dispositif dans un milieu budgétaire contraint. Le rôle du Parlement a changé d'échelle : il ne s'agit plus tant de savoir s'il faut allouer 100 € au ministère A et 150 € au ministère B mais plutôt de déterminer comment les 100 € du ministère A vont être utilisés pour atteindre un certain nombre d'objectifs fixés par le législateur en vertu de l'orientation politique retenue par le Gouvernement. Dans un environnement socioéconomique, politique et juridique extrêmement complexe et interconnecté, la mission principale du Parlement n'est plus de dire si la politique nationale de sécurité routière est une priorité, ce qui est aujourd'hui encore plus qu'hier le privilège du Gouvernement. Les parlementaires voient leur rôle recentré sur la détermination d'une clé de répartition financière entre par exemple l'installation de radars automatiques, la conduite d'actions de sensibilisation ou encore la mise en œuvre d'une stratégie de répression des infractions de plus ou moins grande ampleur. En matière budgétaire, leur fonction principale évolue sensiblement, et *« les parlementaires ont la possibilité de modifier l'affectation des crédits entre les programmes. Véritable pouvoir ! »*[223]. Cela a conduit à une évolution conséquente du travail parlementaire, marquée par l'importance accrue d'une analyse plus technique des politiques publiques rendue possible par la montée en puissance de rapports d'information détaillés sur le plan statistique fournis par le Gouvernement et ses administrations et mettant en exergue ses objectifs[224], tels que par exemple les projets annuels de performance, pour ne citer que le plus symbolique.

---

[223] JAN Pascal, 2005, op. cit (« La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat »). p.8.

[224] Une liste de ces documents, publiés chaque année, est présentée sur le site du ministère de l'économie et des finances: http://www.economie.gouv.fr/cedef/nouveaux-documents-budgetaires. Il s'agit de 31 « bleus » détaillant l'ensemble des mesures concernant une mission budgétaire, de 28 « jaunes », retraçant l'effort financier de l'État dans un domaine donné, de 19 documents de politique transversale, dits « oranges », et enfin d'un nombre conséquent d'annexes.
Un « Forum de la performance » détaille également l'ensemble des données relatives aux finances publiques de l'État et les rend accessibles : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/

Sur la base des expériences et des budgets passés, la représentation nationale analyse davantage les évolutions budgétaires entre les actions publiques que le montant brut alloué à chaque opération. Dans la pratique, on a pu noter une hausse significative du nombre d'amendements déposés lors de l'examen des lois de finances par les parlementaires, ainsi que du nombre d'amendements adoptés[225], ce qui permet de qualifier cet accroissement de qualitatif autant que de quantitatif. Cette hausse renvoie à une maîtrise accrue du processus budgétaire tant sur le plan de la capacité que de la compétence. Or *« la prise en compte de la qualification est un élément essentiel de toute réflexion sur la professionnalisation puisqu'elle a souvent été reconnue comme son préalable »*[226]. En effet, il ne suffit pas de vouloir faire et de pouvoir faire pour faire, mais il est également nécessaire de savoir faire. En ce sens, la compétence technique des parlementaires, a fortiori avec l'adoption de la LOLF, ne fait plus véritablement débat. Enfin, la révision constitutionnelle de 2008[227] a induit une technicisation des débats parlementaires en fondant les débats en séance publique sur le texte adopté par la commission saisie au fond. Il s'agit là d'un autre élément concourant à la technicisation des pratiques et à l'évolution du « métier » de parlementaire, ou plus pragmatiquement des pratiques politiques nationales en France. À une professionnalisation financière des élus nationaux se superpose une professionnalisation technique. La montée en puissance des enquêtes journalistiques et citoyennes[228] sur l'assiduité ou le travail parlementaire, qui ressurgissent dorénavant invariablement chaque année, est l'une des

---

[225] BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENNAC Thierry et DE COURSON Charles, *Les décisions d'attribution des moyens budgétaires*, rapport d'information de la commission des finances, n°3644 (2010-2011), Assemblée nationale, 11 juillet 2011, pp. 45 à 50. Ainsi p. 46 : *« on observera cependant que le nombre annuel moyen d'amendements portant sur les crédits déposés par les députés, qui était de 26 en moyenne sur les projets de loi de finances pour 1991 à 2005, a plus que triplé avec la mise en œuvre des dispositions plus libérales de la LOLF, passant à 90 en moyenne sur les projets de loi de finances pour 2006 à 2010 ».*

[226] KERROUCHE Eric, 2006, op. cit, p. 89.

[227] Article 17 de la loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la 5ème République : *« l'article 42 de la Constitution est ainsi rédigé :*
« Art. 42.- La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.
Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise ».

[228] Voir par exemple les sites : www.nosdeputes.fr ou www.nossenateurs.fr qui présentent sous la forme d'un observatoire citoyen l'activité parlementaire détaillée et chiffrée, au risque par ailleurs d'une perte *a minima* partielle de sens pour le travail parlementaire, et ceci pour chaque parlementaire.

traductions incidentes de la reconnaissance du caractère professionnel de l'activité parlementaire.

Dans la droite ligne de la logique « lolfienne » mais également de manière plus large, cette professionnalisation s'accompagne de l'émergence d'une nécessité de « résultats », d'une réflexion sur la performance « professionnelle » des parlementaires et par là sur la pertinence et l'efficacité de leur action. L'opinion publique apparaît du moins plus attentive à cette problématique[229].

2. La professionnalisation des élus locaux : une logique différenciée

Cette évolution concerne cependant de manière différenciée les élus locaux même si *« la professionnalisation [de l'exercice des mandats locaux] n'est plus un tabou »* [230]. Le rapport Mauroy[231] a en quelque sorte constitué un élément déclencheur et a permis de dépasser un certain immobilisme et d'ancrer dans les consciences la nécessité d'une reconnaissance du travail, et donc la professionnalisation, des élus locaux. Dès lors, une évolution notable a eu lieu progressivement. Pour autant, il serait trompeur d'assimiler les situations des élus locaux et des élus nationaux car des différences majeures existent entre ces deux situations. Certes, comme le note Éric Kerrouche, *« si l'on s'en tient à l'indicateur [de qualification] le plus simple, celui du niveau de diplôme, il ressort clairement que les Maires sont beaucoup plus qualifiés en moyenne que la population qu'ils représentent ».* Il est également possible de considérer que *« l'exercice du pouvoir local implique, plus que jamais, une capacité à monter de « grands projets », à mettre en place des « dispositifs », à réaliser des « tours de table » pour financer des opérations,*

---

[229] Institut de recherche et débat sur la gouvernance (ANIZON Lucie) : *Le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en France*, février 2015, p.33 : *« il est cependant difficile d'évaluer les effets concrets [des nouvelles pratiques politiques et des nouvelles dispositions légales les encadrant] ; à regarder les médias, il semble plutôt évident que les scandales, financiers notamment, se multiplient. La raison pourrait en être le bon fonctionnement des organismes de contrôle, qui dévoileraient de plus en plus d'irrégularités. Mais cela pourrait être aussi l'augmentation pure et simple de ces irrégularités, ou encore un effet dû à la nécessité pour les médias de « faire de l'audience», en présentant chaque jour un nouveau scandale plus gros que le précédent, en faisant durer l'effet de surprise, de «Révélation ».*
Quant aux effets sur les femmes et les hommes politiques, on peut supposer que le large mouvement de publications de données telles que la présence à l'Assemblée nationale, l'utilisation de la réserve parlementaire, etc. conduisent les parlementaires à être plus rigoureux. […] ».
[230] HAQUET Arnaud, « Statut de l'élu : découpons le serpent de mer », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, p.761.
[231] MAUROY Pierre, décembre 2000, op. cit.

bref à traiter des problèmes »[232]. Formulé différemment, *« l'action publique a donc un coût pour les Maires : […] se doter de capacités d'expertises […] »* [233]. En se fondant sur le répertoire national des élus, on note d'ailleurs une surreprésentation des cadres et des professions intellectuelles supérieures, *a fortiori* dans les collectivités de grande taille[234]. Cette approche est également confirmée par des analyses plus ciblées portant par exemple sur les conseillers généraux[235]. Il existe en définitive *« une corrélation au moins partielle entre les niveaux de qualification repérés, la complexification des modes de gestion du gouvernement local et la professionnalisation croissante des fonctions électives au niveau local ».*

Cette professionnalisation doit être qualifiée. Les Maires par exemple apparaissent dernièrement de plus en plus comme des gestionnaires responsables mais les compétences qu'ils développent en ce sens n'intègrent que peu ou prou des réflexions ou un positionnement relatif aux démarches de performance de l'action publique territoriale[236]. Si le projet et la bonne gestion administrative sont au cœur de leurs

---

[232] CADIOU Stéphane, « la politique locale : une affaire de technicien ? », BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p.213.

[233] CADIOU Stéphane, « Le Maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n°148, 2014, p.51.

[234] KOEBEL Michel, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipauxrepresentent.html, p.3 : *« de manière plus générale, l'accès à la fonction de conseiller municipal reste très sélectif. Cette sélectivité est d'autant plus forte que la taille de la Commune, qui fixe le niveau d'indemnité, augmente. Rappelons que les indemnités augmentent sensiblement avec la taille de la Commune : les « simples » conseillers municipaux sont indemnisés à partir de 100 000 habitants seulement ; un Maire et un adjoint d'un village de moins de 500 habitants touchent respectivement 646 et 250 € par mois ; 2 090 et 836 € pour une ville de plus de 3 500 habitants, 3 421 et 1 254 € pour une ville de 20 000 habitants, etc.*
Le graphique 2 rend compte de manière éclatante de l'hégémonie progressive des cadres et professions intellectuelles supérieures dans les Communes de plus de 10 000 habitants, au détriment des ouvriers, des employés et des agriculteurs. Cette domination s'accentue encore lorsque l'on observe l'exécutif municipal : pour chaque catégorie de Communes, être adjoint et Maire est toujours plus sélectif. Le pourcentage de Maires cadres supérieurs dans les Communes de plus de 10 000 habitants atteint des sommets : entre 70 et 93 % (lorsque l'on ne prend pas en compte les retraités et autres sans profession). Cette tendance s'observe également à travers les différences d'accès à l'exécutif municipal entre femmes et hommes, où la domination des premiers se retrouve dans toutes les catégories d'âge et de profession sans aucune exception ».

[235] TROUPEL Aurélia, « Portrait des « derniers » conseillers généraux (2008-2014) », *Pouvoirs Locaux,* n°93, II/2012, p. 17 sur la proportion d'ouvriers parmi les candidats et les élus : *« sous-représentés par rapport à l'ensemble de la population française chez les candidats, les femmes, les jeunes et certaines catégories socioprofessionnelles comme les ouvriers sont, de ce fait, moins présents chez les élus ».*

[236] SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Montchrestien, 1995, p. 85 : *« la décentralisation était un pari sur le sens des responsabilités des élites périphériques, sur la capacité des élus locaux à gérer correctement les intérêts de la collectivité qu'ils représentent. Ce pari est gagné, ou en passe de l'être. Mais cette réussite globale, parsemée de quelques retentissants échecs, s'accompagne de problématiques lacunes ».* Il est intéressant de constater que dans cet ouvrage, Pierre Sadran ne traite aucunement de la performance de l'action publique, se cantonnant fort logiquement eu égard à la date de parution de l'ouvrage à la problématique de la bonne gestion, entendue au sens de gestion saine des collectivités.

préoccupations, cela ne se traduit pas par une conceptualisation et une appropriation véritable d'une quelconque logique de performance.

Pour illustrer ce propos, il a été adressé un questionnaire à un nombre conséquent d'élus nationaux et locaux portant sur cette thématique[237] qui confirme une approche extrêmement différente entrevue sur le plan professionnel : la quasi-totalité des élus locaux ne comprennent que très superficiellement cette logique de performance, pourtant initiée il y a quinze ans maintenant au niveau étatique. Le nombre extrêmement faible de réponses recoupe de manière notable le désintérêt des élus locaux perçu à l'occasion de discussions et débats professionnels avec les différents élus côtoyés depuis 2010. Globalement, la majorité d'entre eux considèrent l'action publique territoriale adaptée et efficace en l'état, même si la conscience que son efficience peut être améliorée semble exister. Cela étant, lorsque les questions se précisent, le caractère assez empirique et subjectif que ces réponses semblent mettre en lumière peut être perçu : manque de temps pour se consacrer à leur mandat, dépendance très marquée à l'égard des collaborateurs politiques et des services techniques et administratifs des collectivités. Les élus locaux interrogés admettent, bien que de manière indirecte et sous-jacente, qu'ils ne prennent pas pleinement part au processus d'analyse de l'action publique territoriale qui fonde la conduite des politiques publiques locales.

Enfin, les réponses à la question directement relative à la transposition de la LOLF au sein des collectivités corroborent cette approche. En effet, environ 50 % des personnes interrogées et ayant exprimé une opinion pense que l'application d'une démarche de type LOLF dans les collectivités n'aurait pas d'effet positif en termes de conduite de l'action publique territoriale. Mais il est encore plus frappant de noter que près d'un tiers de l'échantillon ne se prononce pas, d'autant que de l'aveu de plusieurs personnes interrogées oralement suite au rendu du questionnaire, l'absence de réponse découle de l'ignorance de la signification du sigle « LOLF ». L'enquête conduite, malgré les limites de l'échantillon analysé, démontre la limite des réflexions des élus locaux en matière de performance de l'action publique territoriale. Ce désintérêt explique par ailleurs

[237] Retranscrit en annexe n°2.

probablement, du moins en partie, le nombre peu élevé de réponses reçues à cette enquête[238].

De manière plus empirique et à titre de simple exemple, les processus décisionnels permettant la prise de décision politique et ainsi la conduite de l'action publique peuvent être mobilisés. En 2011, avec le soutien du directeur de cabinet du Conseil général de la Haute-Saône, une note détaillée portant sur les enjeux de la mise en place d'une présentation budgétaire orientée sur la performance des politiques publiques départementales mises en œuvre a été adressée au Président du Conseil général. Si ce dernier a reconnu tout l'intérêt de cette analyse, il n'a pas souhaité y donner suite. Si les moyens humains nécessaires à la mise en œuvre d'une telle démarche ont été pointés du doigt comme un élément à prendre en considération, cela n'a pas été un facteur déterminant dans le choix du Président. En effet, ce dernier a estimé que les retombées à la fois politiques et administratives d'une telle démarche n'étaient pas suffisantes pour la justifier. Son premier Vice-président a abondé en son sens, à l'occasion d'une discussion informelle en estimant de manière triviale mais significative que : *« les gens s'en foutent ».* Ce retour de terrain est corroboré par des analyses davantage documentées sur le plan académique aux termes desquelles il apparaît que *« les élus locaux restent fortement attachés à l'élection comme mode de sanction de l'action politique»*[239].

Un autre exemple peut illustrer avec précision une difficulté supplémentaire pour les élus locaux : l'absence de référentiel statistique détaillé à leur disposition. À l'automne 2013, la municipalité de Villepinte, en Seine-Saint-Denis, a engagé une démarche de restructuration de la Police municipale, qui était jugée insuffisamment performante par l'exécutif et la majorité municipale. Dans la perspective de l'établissement d'une analyse précise de la situation actuelle pour mieux mener un travail de restructuration conforme aux *desideratas* du Maire, il a été décidé de recueillir un certain nombre d'éléments statistiques pouvant constituer des outils d'évaluation de la performance des actions conduites par la direction municipale de la tranquillité publique. De manière inattendue, il est apparu que le premier défi fut de réunir ces éléments statistiques. Le directeur de la

[238] Annexe 2 - question n°6 : « considérez-vous que la mise en œuvre d'un dispositif de type LOLF dans les collectivités territoriales serait de nature à renforcer la performance de l'action publique locale ? », on recense 8 « plutôt oui », 6 « plutôt non », 1 « non »… et 6 personnes ne se prononçant pas, soit environ un tiers de l'échantillon.
[239] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.406.

tranquillité publique a en effet expliqué qu'il avait interrogé le Maire sur les éléments statistiques qu'il devait recenser régulièrement dans le cadre de la gestion de sa direction, dès sa prise de fonction, mais que l'exécutif municipal n'avait pas jugé opportun de compiler de telles statistiques. Il a donc fallu construire dans les meilleurs délais, échéances électorales obligent, un système d'information permettant de guider la refonte du service exigée par le Maire. Il est possible de tirer un enseignement très général de ce retour d'expérience de terrain, qui là également, a fait l'objet d'analyses documentées : *« la difficulté évaluative vient des lacunes de l'information de base, souvent administrative et produite par des services très cloisonnés. L'évaluation [et donc la mise en œuvre d'une démarche de performance] pousse à la mise en place de systèmes d'information »*[240]. Au moment de la présentation de cette situation à l'exécutif, il a été indiqué que la performance n'était pas forcément une question de mesure objective mais plutôt de perception tant de la part des élus que de la population. De manière triviale, il fallait simplement que les policiers municipaux verbalisent « mieux », soient plus aimables avec la population et ne fassent pas de « pause-café » ou de « pause-cigarette » au vu et su de tous.

In fine, et bien que les préoccupations politiques des élus municipaux puissent s'entendre, l'absence d'une véritable compréhension technique de la logique d'une démarche de performance est un premier élément fort permettant de caractériser le travail des élus locaux ou du moins d'un certain nombre d'entre eux.

De manière synthétique, on note pourtant que *« le coefficient d'autonomie du politique [local] par rapport à l'économique et au managérial reste donc élevé, ce qui mériterait d'être mieux décrit et expliqué. Il est aussi d'un niveau très inégal selon les collectivités »*[241]. Si toute généralisation est fort logiquement à proscrire, une grande proportion d'élus locaux, tant au niveau communal qu'au niveau départemental ou régional, n'ont pas intégré dans leur raisonnement, et dans la conduite de l'action publique territoriale qu'ils ont en charge, les évolutions mises en œuvre sur le plan national en matière de professionnalisation de recherche de performance dans l'action publique, ou du moins qu'ils les ont intégré de manière partielle, voire superficielle.

[240] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.406.
[241] HERTZOG Robert, « L'élu local et la dépense publique : un entrepreneur entre performances et économies », BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 99.

L'enquête conduite auprès des agents territoriaux corrobore ces éléments : *« L'une des clés serait la compréhension par les élus du fait qu'ils ont tout intérêt à développer ces démarches dans les administrations qu'ils dirigent afin de valoriser leur propre action »*[242].

SECTION. 2. La compétition politique : un impact sur les démarches de performance

À ces premières considérations sur la professionnalisation des élus locaux, il est nécessaire d'apporter des compléments relatifs à l'environnement de l'exercice des mandats politiques. Ce dernier est marqué par une compétition politique influant sur la conduite de l'action publique territoriale. Elle se caractérise premièrement par une dimension territoriale, qui revient à prendre en considération le phénomène d'interterritorialité caractérisant aujourd'hui l'action publique, ainsi que des phénomènes de frontières et de comparaison entre les collectivités en découlant (1). De plus, l'appréhension des cycles électoraux comme des facteurs d'infléchissement parfois importants de l'action publique territoriale apparaît obligatoire pour conduire une analyse exhaustive (2).

1. La compétition territoriale, une influence entre coopération et concurrence

Il serait donc erroné de parler d'un portage politique proactif de démarches de performance dans l'action publique territoriale par des élus locaux qui se basent aujourd'hui encore largement sur une approche empirique traditionnelle ou sur l'intuition et les préférences des acteurs publics décisionnels. Cela est donné à voir dans la légitimation « officielle » la plus courante donnée par les élus interrogés durant les expériences de terrain sur l'absence du recours à une démarche de performance généralisée dans leurs prises de décisions et dans la conduite de l'action publique territoriale. L'intégralité des élus locaux interrogés à ce niveau ont en effet invoqué la spécificité extrêmement marquée de leur territoire, qui nécessiterait un traitement politique et gestionnaire spécifique peu compatible avec une approche de la performance

[242] Annexe 3 – Réponse n°6

souvent perçue comme à la fois invasive et exogène. Cela découle de ce que l'on peut qualifier d'*« exigences d'attractivité et de compétition territoriale »*[243].

Si les particularismes de chacun des territoires composant notre pays ne sauraient être niés, les expériences de terrain étonnent dans la mesure où ils sont vécus sur le plan psychologique et pratique par les élus locaux de manière extrêmement prégnante, et ceci avec des conséquences très marquées dans la conduite de l'action publique territoriale, bien que ces dernières doivent être absolument analysées avec recul. Le bienfondé de la notion de compétition territoriale peut être questionné. Martin Vanier évoque une *« dérive de la compétitivité ».* Par-là, il estime que si la compétitivité est un élément propre à la vie des structures économiques, son application à la sphère institutionnelle est malvenue car une collectivité n'a pas pour objet de rechercher une quelconque « compétitivité » de son territoire. Au surplus, il note le recul très marqué des cloisonnements territoriaux et qualifie de *« mythes »* les analyses territoriales basées sur des bassins de vie qui ont selon lui perdu beaucoup de leur pertinence pour le géographe et le politiste. Il développe la notion d'interterritorialité pour décrire les relations d'échanges entre différents espaces[244]. De fait, il admet que les collectivités territoriales sont des territoires institutionnels mis en concurrence par les échanges accrus entre les populations et qui peuvent bénéficier d'un dynamisme accru en dégageant des avantages comparatifs par rapport aux territoires environnants.

Sa remise en cause, si elle est parfaitement légitime dans la mesure où elle renvoie très justement à la question de la finalité de l'action publique, se fonde sur l'existence quasi naturelle d'une compétition entre les territoires. En tout état de cause, il faut noter l'essor, somme toute logique, du recours à la notion de territoire comme l'une des clés d'analyse de l'action publique territoriale. Ainsi, dans le *Lexique de science politique*, le territoire n'est pas perçu comme étant simplement institutionnel : *« les études permettent […] de montrer que la construction des territoires politiques ne repose pas simplement sur*

---

[243] CADIOU Stéphane, 2014, op. cit, p.43.

[244] VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008, p. 89 : *« il y a là une dérive du principe de compétitivité économique propre à l'économie de marché, qui a peu de chance de contribuer à l'épanouissement des territoires ».*

En ce qui concerne la problématique des bassins de vie et leur pertinence, p. 17 : *« quant au bassin de vie, il est un mixte empirique […] sans fondement statistique […] mais à fort usage rhétorique. Les élus s'y réfèrent abondamment, dans un flou qu'ils assument avec pragmatisme : ne sont-ils pas suffisamment à l'écoute de leurs électeurs pour pouvoir estimer l'horizon moyen de leur vie quotidienne, pas si différent somme toute du périmètre de leur circonscription électorale ? C'est là que le mythe se noue, au carrefour de la référence naturaliste et historique, du secours statistique et de la rhétorique politique […] ».*

l'exercice d'un mandat public ou d'une fonction, ou sur le contrôle d'une institution formelle, mais sur la mobilisation et la construction de ressources sur le territoire, et sur des dynamiques sociales complexes associant une multitude d'acteurs publics et privés»[245]. Sans jauger de son bienfondé, il est par là possible de doter d'une base théorique, ou du moins d'éléments d'explication construits, la perception de leurs territoires par les élus locaux comme d'un cas à part unique[246].

Afin d'illustrer la complexité de ces relations et leurs ressorts, l'exemple théorique, découlant d'une expérience de terrain, de deux territoires ruraux contigus souhaitant développer un service public d'assainissement, le premier territoire ayant initié une démarche et le second s'apprêtant à le faire, est mobilisable. Dans le cadre de ces expériences de terrain, on s'aperçoit que le territoire « en retard » s'appuiera, consciemment ou inconsciemment, sur le travail déjà réalisé par la collectivité voisine, de manière biaisée, en s'en inspirant partiellement ou complètement comme modèle ou comme anti-modèle. La proximité partisane ou la qualité des relations entre les deux collectivités et leurs élus peuvent dès lors expliquer pour partie cette influence de l'expérience voisine[247].

Ceci étant, même dans le cas où ces deux facteurs pourraient inciter à un partage d'expérience bénéfique à la collectivité étant en retard dans cette politique publique, les particularismes locaux sont souvent invoqués. Certains points peuvent être effectivement incontestables et doivent générer une approche technique différente : le degré de

---

[245] NAY Olivier (dir.), 2008, op. cit., p. 529.

[246] C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'il convient sans doute d'analyser l'essor très marqué du *marketing* territorial qui a fait l'objet d'analyses détaillées depuis quelques années. Voir par exemple : ALAUX Christophe, SERVAL Sarah et ZELLER Christelle : « Le marketing territoriale des petits et moyens territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, vol.4, n°2, 2015/4, p.61 : *« alors que les territoires de grande taille recourent au marketing territorial et aux marques territoriales* (« Only Lyon », *marque Alsace) pour assurer leur attractivité avec une gestion de leur image, les « Petits et Moyens Territoires » (PMT) voient aussi dans le marketing territorial un moyen d'atteindre certains de leurs objectifs spécifiques. Néanmoins, cette démarche s'avère compliquée pour des PMT en manque d'image et de notoriété. Il paraît opportun de construire un cadre conceptuel qui leur soit adapté. Dans cette perspective, cet article explore les liens entre identité, relations et image territoriale sous l'angle du marketing relationnel. À travers l'étude exploratoire réalisée sur une ville de 20 000 habitants, nous avançons la proposition que l'identité territoriale est un antécédent de l'image territoriale. Nous proposons également que l'intensité des relations entre les parties prenantes du territoire exerce un effet positif sur les identités territoriales ».*

[247] L'expérience de terrain à Villepinte a montré l'importance des relations entre deux édiles de Communes voisines : en matière économique par exemple, chaque orientation politique prise était jaugée à l'aune de la stratégie de développement retenue par le Maire de la Commune voisine de Tremblay-en-France et était impactée par l'évolution de la relation de confiance entre les deux personnes, qui en l'occurrence s'est dégradée continuellement sur la période 2008-2014.

dispersion de l'habitant peut inciter le décideur à privilégier par exemple une solution d'assainissement public collectif ou au contraire la création d'un service public d'assainissement non collectif. Il s'agit là d'un facteur objectif majeur. Cependant, l'argument d'une nature différente des sols[248], s'il peut jouer à la marge, ne saurait être considéré comme un facteur objectif majeur devant orienter la décision publique locale. S'il n'apparaît pas opportun de juger de la pertinence des décisions prises par les représentants élus au suffrage universel, cet exemple simplifié met en exergue l'enchevêtrement de facteurs objectifs et subjectifs dans la prise de décisions des élus locaux qui sont justifiées par ces derniers par des particularismes locaux dont la pertinence n'est pas toujours avérée, mais qui illustrent par contre pleinement les compétitions pouvant exister entre territoires.

Les analyses portant sur cette compétition (et donc sur les solutions retenues dans ce cadre-là par les décideurs publics locaux) permettent de dégager une grille de lecture intéressante de ces phénomènes. Pierre-Antoine Landel décrit ainsi *« un mouvement général de mise en concurrence des territoires, au travers d'un processus de marquage par la mobilisation de ressources et de production de modes d'organisations spécifiques».* Il estime que l'essor de l'ingénierie territoriale, qu'il étudie plus spécifiquement dans son article, est révélateur d'un *« double processus d'ancrage territorial des activités, mais aussi de technicisation qui accompagne la territorialisation des politiques publiques »*[249].

Cette compétition découle pour partie des travaux conduits notamment au début des années 1980 par la Harvard Business School[250]. L'application de la méthode SWOT[251] qui illustre ce nouveau paradigme met l'accent sur les avantages comparatifs de chaque territoire, d' « avantages compétitifs ». De plus, *« les Maires sont également porteurs d'orientations plus diffuses concernant le développement d' « un territoire » (un quartier, une ville, une agglomération), pensé en réponse aux « atouts » et « faiblesses »*

[248] L'évocation de cet exemple d'argumentation étant justifiée par son invocation lors du suivi d'un tel dossier à l'occasion d'une expérience de terrain.
[249] LANDEL Pierre-Antoine, « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'Harmattan, 2007, p.122.
[250] MOREL-JOURNEL Christelle et PINSON Gilles, « Comment les villes ont appris la compétition », *M3 – Millénaire 3*, n°4, hiver 2012-2013, p.52.
[251] *Strenghts, weaknesses, opportunities, threats* : ou FFOR en français : Forces, faiblesses, opportunités, risques.

diagnostiqués»[252]. Or de tels avantages ne sauraient s'envisager, fort logiquement, sans comparaison avec les territoires environnants et donc sans le développement de stratégies et le portage de politiques publiques prenant en considération les politiques publiques conduites dans les territoires environnants de manière positive ou négative. C'est dans cet esprit que l'on peut évoquer *« des formes de concurrence – coopération »*[253]. Bien que cette analyse se base initialement sur les relations entre les territoires nationaux, elle apparaît parfaitement transposable dans le cadre de relations infranationales. En ce qui concerne directement les collectivités territoriales, *« la décentralisation s'est donc caractérisée par des processus ambivalents. Elle a opéré un décentrement des lieux de décision qui a stimulé une territorialisation de l'action publique. Mais cette évolution est allée de pair avec la dérégulation du fonctionnement de l'administration territoriale où les logiques de chevauchement et de concurrence entre collectivités territoriales n'ont fait que s'exacerber»* [254].

Enfin, il faut noter que même aux termes d'une remise en cause profonde des processus de réforme territoriale conduite par les pouvoirs publics sur le plan institutionnel, l'action publique territoriale se nourrit des limites de la cohérence entre les territoires et est donc fondée sur les différences entre ces derniers et sur leur exploitation par les décideurs publics locaux[255]. C'est l'essor de l'élu local « connexionniste »[256] : *« l'attractivité, valeur centrale, se mesure désormais à l'aune de la vision que les autres ont, depuis l'extérieur, du territoire »*. L'élu local évolue en conséquence dans un environnement marqué par la prégnance d'un territoire, lui-même appréhendé comparativement à d'autres territoires. Il tient compte, de manière rationnelle ou non, de ces données dans l'appréhension qu'il peut avoir de la conduite de l'action publique territoriale dont il a la charge. La finalité de cette nouvelle composante de la fonction d'élu local peut être décrite : *« il ne s'agit plus seulement d'accéder au centre du pouvoir, mais aussi d'impulser localement des projets*

---

[252] CADIOU Stéphane, 2014, op. cit, p.45 ; voir également en complément HUTEAU Serge, 2008, op. cit, (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*), pp.421-423. Voir notamment p. 423 : *« la méthode SWOT permet d'identifier les axes d'intervention prioritaires qui vont préfigurer les missions ».*

[253] LAMARCHE Thomas, « Le territoire entre politique de développement et attractivité », *Études de communication*, n°26/2003, URL : http://edc.revues.org/122, p.7.

[254] CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p.88.

[255] OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol.56, n°2006/1, pp.27-47.

[256] LE BART Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 203.

et de définir des stratégies de développement attestant de leur volontarisme et du dynamisme de leur territoire ».[257]

Toute la pertinence de ces éléments académiques sur le plan opérationnel peut être vérifiée de manière empirique comme en ont attesté les expériences de terrain conduites. Ainsi, la politique de développement économique mise en œuvre entre 2008 et 2014 à Villepinte ne peut être correctement analysée qu'en comparaison avec celle de la ville voisine de Tremblay-en-France. Alors, ou parce que cette dernière a fait le choix du développement marqué de zones d'activités commerciales centrées notamment sur la présence voisine du parc des expositions de Paris-Nord Villepinte, la ville de Villepinte a fait le choix du développement d'une activité de service de proximité qui peut apparaître comme étant sous-optimale d'un point de vue économique, et qui était d'ailleurs jugée comme telle par la direction municipale de l'activité et du commerce[258]. Si les limites de disponibilité foncière de la ville sont une contrainte réelle, la majorité municipale souhaitait également se démarquer, en mettant en avant l'argument politique du caractère plus humain de la vie à Villepinte qu'à Tremblay-en-France, pour se différencier de la politique économique conduite par le Député-maire de la ville voisine, d'une obédience politique différente et dont l'influence et la notoriété sur le secteur étaient remarquables. Si les éléments psychologiques soulevés semblent difficilement objectivables sur le plan théorique et nécessiteraient des analyses complémentaires en dehors du champ de recherche retenu, l'essor des logiques compétitives, ou du moins de volontés de différenciation, modifient, tant sur le plan théorique que dans la pratique, les comportements des décideurs publics locaux en matière de conduite de l'action publique territoriale. La conséquence en matière de portage de politiques publiques est donc bien le mélange d'éléments objectifs générateurs de performance de la décision publique avec des facteurs limitant la pertinence des actions conduites et potentiellement générateurs de contre-performance, ou d'une performance moindre de l'action publique territoriale.

[257] CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p.192.
[258] Du moins en interne et dans le respect du devoir de réserve prévalant en la matière. En effet, par rapport au bassin d'emploi de la ville et au fort taux de chômage constaté, le choix d'une stratégie économique faiblement génératrice d'emplois quand des opportunités d'implantations d'ampleur existait pouvait être remis en question.

À cette première composante territoriale, de la compétition politique, s'ajoute une problématique temporelle : le cycle électoral qui impacte également fortement l'action publique territoriale.

2. Le cycle électoral : un frein à une démarche de performance durable

Le *Lexique de Science Politique* fournit une première approche intéressante de la notion de cycle électoral *: « le rythme des élections a des conséquences sur le contenu et les modalités de l'action publique ».* Ainsi : *« l'idée générale qui sous-tend ces analyses est que les choix rationnels formulés par les décideurs politiques sont déterminés, pour partie, par les anticipations et les calculs qu'ils font à l'approche d'une élection »*[259]. Dès lors, *« on peut pointer un certain jugement de valeur : le temps de l'entrepreneur politique nuirait au temps de l'action publique. Derrière la question du temps, on retrouve l'opposition supposée irréductible entre compétence et élection »*[260]. Sur la base d'une étude portant sur les budgets communaux de 1977 à 2001, il est possible de conclure que : *« les décisions publiques locales sont influencées par l'agenda politique. Les décisions budgétaires municipales s'inscrivent incontestablement dans une temporalité politique. Plus précisément, il apparaît que les dépenses des principales municipalités françaises connaissent des fluctuations liées aux élections»*[261]. Rejetant l'idée d'un cycle politico-économique de type partisan, Martial Foucault et Abel François confirment cependant l'existence d'un cycle de nature opportuniste. Cela s'explique *car « le rythme de mûrissement des grands choix de société et celui de la campagne intensive en vue d'accéder à un poste ou de le conserver tourne généralement à l'avantage du second »*[262].

Si ces analyses se basent uniquement sur l'élection municipale à proprement parler et non sur les autres consultations électorales, que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires, il a pu être constaté, notamment en Haute-Saône, que cette influence du calendrier électoral se vérifie, quoique de manière atténuée, pour d'autres opérations de vote que

[259] NAY Olivier (dir.), 2008, op. cit., p.117.
[260] MAREL Guillaume et PAYRE Renaud, « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politiques et Mangement public*, vol.23, n°4/2005, p.4.
[261] FOUCAULT Martial et FRANCOIS Abel, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? », *Politiques et Management public*, vol. 23, n°3/2005, p. 97.
[262] BOUQUIN Nadège, *De la politique urbaine à la politique de la ville (1962-1986)*, Université Grenoble 2, IEP, 1999, p.177.

celles concernant la collectivité étudiée. De manière très concrète, il est d'ailleurs intéressant de noter qu'en début de chaque période électorale, les services juridiques du Sénat, de l'Assemblée Nationale, mais aussi de la majorité des collectivités territoriales de taille importante, produisent systématiquement une note interne rappelant à leurs élus les règles régissant les campagnes électorales et leur financement ainsi que les exigences de transparence existant en la matière. De manière indirecte, cela donne à voir les intérêts partagés pouvant exister en matière électorale entre les différents élus siégeant dans des institutions différentes. La structuration de la plus grande partie des forces politiques de France au sein de partis couplée avec un calendrier électoral très dense[263] conduit dans les faits à une modulation des objectifs de l'action publique ou génère du moins une contrainte pour les décideurs publics territoriaux. La structuration partisane du paysage politique français empêche de se baser sur l'exercice d'un mandat de cinq ou de six années. Dans la pratique, les autres élections locales, voire nationales, constituent autant d'élections intermédiaires auxquelles il convient, dans la plus grande partie des situations, de participer : le Maire d'une Commune va naturellement s'investir, plus ou moins directement, dans une élection départementale ou régionale d'une part car son parti va l'y inciter et d'autre part parce que l'un des candidats sera l'un de ses alliés politiques… ou l'un de ses adversaires. La conduite de l'action publique territoriale est tributaire de l'ensemble des votes locaux concernant un territoire donné. Comme cela a été démontré dès les années 1970[264], cette influence se traduit par un certain nombre d'ajustements des politiques conduites avec des objectifs court-termistes qui s'opposent par définition ou du moins qui freinent la mise en œuvre de démarches de moyen ou de long terme sur lesquelles se fonde toute démarche de performance.

Des facteurs à la fois structurels et comportementaux nuisant, voire remettant en cause la diffusion de démarches de performance dans les collectivités territoriales sont identifiables. S'il ne s'agit pas d'affirmer que de telles logiques n'existent pas dans la pratique, les conditions nécessaires pour leur généralisation ne semblent pas réunies du point de vue des élus locaux. Trop faiblement sensibilisés à l'intérêt de ces démarches, les décideurs publics locaux ne semblent majoritairement pas intéressés par la mise en

[263] Avec globalement 8 élections tous les 6 ans : présidentielles (5 ans), législatives (5 ans), sénatoriales (6 ans), européennes (6 ans), régionales (6 ans), départementales (6 ans), intercommunales (6ans) et municipales (6ans).
[264] NORDHAUS William, *The political business cycle*, 1975, ouvrage dans lequel l'auteur va jusqu'à évoquer des *« distorsions des systèmes démocratiques »*.

œuvre de telles logiques au sein de leurs collectivités ou structures publiques locales[265]. Il s'agit là d'un frein indéniable qui permet de distinguer les pratiques des élus nationaux de celles des élus locaux. Enfin, dans des environnements politiques locaux hautement concurrentiels, la compétition politique induit une mise au second plan, dans un certain nombre de cas, des réflexions de moyens termes qui fondent la mise en application de démarches de performance généralisées. S'il semble difficile d'influer sur certains de ces facteurs, l'amélioration du cadre légal dans lequel s'exercent les mandats locaux pourrait être de nature à contrebalancer ces effets. Il apparaît tout d'abord difficile d'influer sur le cycle électoral national : en effet, la seule marge de manœuvre existant à ce jour serait le couplage des élections départementales et régionales qui avait d'ailleurs été envisagé par le Gouvernement à l'occasion de la loi portant délimitation des Régions et devrait vraisemblablement entrer en vigueur à partir de 2021[266].

Quand bien même un tel couplage serait mis en œuvre, il n'en resterait pas moins de quatre moments de vote tous les cinq ou six ans, avec un double vote national (élections présidentielle et législatives), un vote territorial (élections départementales et régionales), un vote local (élections municipales et intercommunales) et enfin un vote européen, auxquels il faut ajouter les élections sénatoriales. Il paraît ainsi difficile de faire abstraction de cette donnée : schématiquement, le paysage politique et institutionnel français est marqué par une élection tous les quinze ou dix-huit mois environ.

La compétition politique et les données à la fois territoriales et temporelles qui en découlent du point de vue du décideur local apparaissent comme étant pleinement endogènes et doivent absolument être prises en considération dans une analyse de l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales.

---

[265] D'une manière différente, une explication est donnée par MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres », *Pouvoirs locaux*, n°47, novembre 2000, selon lesquels si les élus locaux ne s'engagent pas davantage dans les démarches de performance et dans l'évaluation des politiques dont ils ont la charge, cela est dû à leur incapacité à capitaliser politiquement autour de ces problématiques. C'est parce que l'évaluation ne représente pas un gain politique qu'elle intéresse peu les élus locaux. Ainsi, p. 7 : *« l'évaluation reste considérée par les élus, d'abord comme un outil répondant à des questionnements locaux proches de leurs préoccupations électives, mais non encore capable de répondre aux enjeux stratégiques sur lesquels ils sont régulièrement interpellés (la jeunesse, la culture, l'éducation, l'emploi…) ».*

[266] Du moins au moment où est finalisé le présent travail.

SECTION. 3. Le statut de l'élu local : une solution partielle

De plus, quelques pistes concernant l'exercice par les élus locaux de leur mandat méritent une attention. Le questionnaire adressé à ces derniers en 2012 à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat[267] a mis une nouvelle fois en lumière l'impact très fort de l'absence d'un véritable statut de l'élu local sur l'exercice de leurs mandats, à la différence de ce qui existe pour les élus nationaux[268].

Sans juger du caractère souhaitable de cette évolution qui pourrait faire l'objet de débats et d'analyses propres, ce questionnaire a démontré que les élus locaux voient leur professionnalisation à la fois réelle et inaboutie. En effet, 89 % des élus locaux sondés estiment qu'un statut de l'élu serait utile dans le cadre de l'exercice de leurs mandats. D'autres analyses démontrent, du moins pour l'exercice du mandat de Maire ou plus largement de mandats exécutifs, la professionnalisation inéluctable des élus locaux titulaires de telles fonctions[269]. Cette dernière est pourtant incomplète, malgré des évolutions législatives récentes[270] et n'abordent pas l'ensemble des aspects mis en lumière par les enquêtes conduites, notamment durant les États généraux. Si la législation actuelle : *« n'institue pas officiellement de statut de l'élu local, […] elle le fait apparaître »*[271]. Cette situation a des conséquences quasi-unanimement reconnues par les élus. En ce sens, la problématique du statut de l'élu est indubitablement une question politique et juridique réelle qu'il convient de traiter.

De très nombreux rapports parlementaires[272] traitent notamment de ces insuffisances, sans que ces évolutions récentes n'aient pu y apporter une réponse pleinement

---

[267] Dont l'analyse est disponible sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/egdt/elus-et-decentralisation-presentation.pdf

[268] Pour une approche détaillée du contenu juridique de ce statut, voir :
- JOZEFOWICZ Henry: *Le statut de l'élu en droit public français* (thèse), Université de Paris 5, 2008 ;
- DAUBA Caroline, *Le statut de l'élu local entre droits et contraintes* (thèse), Université d'Avignon et du Pays du Vaucluse, 2007 ;
- DALLIER Philippe et PEYRONNET Jean-Claude, *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°318 (2011-2012), Sénat, 31 janvier 2012.

[269] KERROUCHE Éric, 2006, op. cit., p.90 : *« l'ensemble des éléments envisagés corroborent l'idée d'une professionnalisation progressive dont la principale caractéristique est la généralisation de véritables carrières politiques locales qui supplantent le parcours professionnel « normal ». Cette logique de carrière est d'ailleurs tout à fait visible dans les projets d'avenir des Maires ».*

[270] Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

[271] HAQUET Arnaud, « Le statut de l'élu local en filigrane », *Actualité juridique du droit administratif*, 2015, p.1210.

[272] Pour ne prendre que les rapports parus depuis 2007 :

satisfaisante malgré des progrès indéniables. Plusieurs points restent en ce sens en suspens : dans la perspective de la problématique retenue, ils sont de deux ordres. Le point le plus intuitif est sans conteste celui des ressources pécuniaires dont disposent les élus locaux, c'est-à-dire de leur rémunération. Cela va de pair avec la question de leur disponibilité, c'est-à-dire avec leur capacité à ne pas exercer une activité professionnelle annexe pour se consacrer à leur mandat électif (1). Un second point a trait à la formation « professionnelle » des élus. Si des dispositifs légaux existent, leur usage somme toute

---

- HUYGUE Sébastien, *Projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles n°3558 (2007-2008), Assemblée Nationale, 16 janvier 2007 ;
- PUECH Jean, *Les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation,* rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°256 (2006-2007), Sénat, 21 février 2007 ;
- BALLADUR Édouard, *Une 5ème République plus démocratique - rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la 5ème République*, 2007.
- PUECH Jean, *Une démocratie locale émancipée - Des élus disponibles, légitimes et respectés*, rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°74 (2007-2008), Sénat, 7 novembre 2007 ;
- Sénat, *Quelle réforme pour la gouvernance locale ?*, Études du service des collectivités territoriales du Sénat, Sénat, n°4 (2007-2008), 15 février 2008 ;
- Sénat, *Le statut financier des élus locaux*, série Législation Comparée, LC n°94 (2008-2009), février 2009
- KRATTINGER Yves et GOURAULT Jacqueline, 2009, *op. cit.*. ;
- Sénat, *Élection et désignation des organes des collectivités territoriales*, série Législation Comparée, Sénat, LC n°207 (2009-2010), 16 juin 2010 ;
- Conseil des Communes et des Régions d'Europe, *Statut des élus locaux en Europe - Étude comparative*, CCRE, Décembre 2010 ;
- GELARD Patrice *Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local*, Rapport fait au nom de la commission des lois, n°621 (2010-2011), Sénat, 15 juin 2011 ;
- DALLIER Philippe et PEYRONNET Jean-Claude, 2012, op. cit. ;
- BUFFET François-Noël et LABAZEE Georges, *Le cumul des mandats*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 365 (2011-2012), Sénat, 14 février 2012 ;
- GIRAN Jean-Pierre, *42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale*, rapport au Président de la République, La documentation française, février 2012 ;
- URVOAS Jean-Jacques, *Contribution de la commission des lois au débat portant rénovation de la vie publique,* rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, n°249 (2012-2013), Assemblée Nationale, 9 octobre 2012 ;
- LEFEVRE Antoine, *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°94 (2012-2013), Sénat, 31 octobre 2012 ;
- SAUGEY Bernard, *Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, rapport fait au nom de la commission des lois, n°280 (2012-2013), Sénat, 23 janvier 2013 ;
- Sénat, *Droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs au sein des collectivités territoriales*, série Législation Comparée, LC n°235 (2012-2013), 28 mai 2013 ;
- DOUCET Philippe et GOSSELIN Philippe, *Conclusion de la mission d'information sur le statut de l'élu,* rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, n°1161 (2012-2013), Assemblée Nationale, 19 juin 2013 ;
- SUEUR Jean-Pierre, Sénat - *Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique*, rapports fait au nom de la commission des lois, n°732 et 722 (2012-2013), Sénat, 3 juillet 2013 ;
- KRATTINGER Yves, *Des territoires responsables pour une République efficace*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, n°49 (2013-2014), Sénat, 8 octobre 2013 ;

relatif dans la pratique amène à s'interroger sur la compétence technique des élus locaux chargés de conduire l'action publique territoriale (2).

1. Les ressources et la disponibilité des élus locaux : un enjeu de premier plan

Le premier aspect est d'ordre financier. Par opposition aux traitements conséquents des élus nationaux, la majorité des élus locaux membres d'un exécutif ne perçoivent pas de traitement leur permettant dans les faits de se consacrer uniquement à leur mandat[273]. Il s'agit là d'une spécificité française par rapport à la plupart des pays européens au sein desquels le statut financier de l'élu local est plus précis et permet un exercice à temps plein de la plupart des mandats électifs[274]. Comme il faut le rappeler, le code général des collectivités territoriales dispose la gratuité de l'exercice des mandats électifs locaux. Les sommes perçues par les élus sont destinées à *« compenser les frais que les élus engagent au service de leurs concitoyens »*[275]. De manière sous-jacente, cela explique pour partie la forte représentation de retraités, de professeurs ou encore de professions libérales parmi les élus locaux. En effet, ces catégories socioprofessionnelles se caractérisent par la possibilité de dégager facilement du temps pour l'exercice de mandats locaux sans nuire pour autant aux revenus perçus dans le cadre de leurs activités professionnelles. Ainsi, nous avons pu constater qu'hormis ces catégories socio-professionnelles, la majorité des élus locaux membres d'exécutifs conservent une activité professionnelle annexe, à temps partiel le plus souvent mais également à temps complet afin que l'exercice d'un mandat électoral ne se traduise pas par une perte de revenus. Pour cette partie significative des titulaires de mandats locaux exécutifs, les enquêtes d'opinion témoignent en contrepartie du manque de temps que ressentent ces

---

[273] Annexe 2 - question n°3 : « les indemnités allouées aux élus locaux sont-elles suffisantes pour qu'ils puissent se consacrer pleinement à la conduite de l'action publique ? », 14 réponses négatives sur 21 contre 6 positives, pour 1 personne ne se prononçant pas. Ainsi, les deux tiers des personnes sondées estiment que le niveau de rétribution perçue est un obstacle au bon exercice de leur mandat électif local.

[274] Sénat, 2009, op. cit. (*Le statut financier des élus locaux*, série Législation Comparée, LC n°94), p. 6 : *« l'examen des règles en vigueur dans les pays retenus montre que :*

- *tous les pays garantissent un statut financier assez complet aux élus locaux qui assument les responsabilités les plus importantes dans leur collectivité ;*
- *le statut financier des élus locaux résulte essentiellement de normes nationales ».*

[275] GUERRIN-LAVIGNOTTE Elodie et KERROUCHE Éric, *Le statut des élus locaux en Europe*, La documentation française, 2006, p.106.

derniers pour remplir les fonctions relatives à leur mandat[276]. Il faut ajouter à cette analyse la faiblesse des sanctions juridiques existant en matière d'absentéisme de l'élu local car *« quand l'absentéisme est dénoncé, c'est souvent en corrélation avec le phénomène indemnitaire »*[277].

S'il ne s'agit pas ici de commenter le bienfondé de cette évolution, l'application de plus en plus généralisée, et bientôt complète en 2017, du non-cumul des mandats[278], renforce cette logique dans la mesure où un certain nombre d'élus l'envisageaient comme un moyen de se dégager de la contrainte financière. Cette logique est d'ailleurs encore parfaitement d'actualité car le non-cumul est perçu par le public comme se limitant aux mandats « principaux ». Or un nombre conséquent d'élus locaux sont rémunérés pour l'exercice de fonctions découlant de leur mandat.

La loi « NOTRe » témoigne de cette approche. Lors de la première lecture du texte à l'Assemblée Nationale, l'introduction d'un amendement a d'ailleurs rendu bénévole une partie significative de l'exercice de délégations exécutives dans les syndicats. Il est dans les faits très courant de présider un service départemental d'incendie et de secours, un syndicat intercommunal d'assainissement, une société d'économie mixte ou encore un syndicat d'électrification rurale et de percevoir un traitement ou des « jetons de présence » pour l'exercice de ces représentations ou délégations. Si l'objectif des textes de loi tels que « RCT » ou « NOTRe » est de diminuer le nombre de ces structures, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir à ce niveau[279]. Quoiqu'il en soit, cette stabilité financière acquise par l'exercice de nouvelles responsabilités induit mécaniquement une charge de travail et d'investissement supplémentaire et n'apparaît

[276] Annexe 2 - question n°6 : « disposez-vous de suffisamment de temps pour conduire une réflexion et une action publique territoriale de qualité ?», 11 réponses négatives sur 21 contre 9 positives, pour 1 personne ne se prononçant pas. Ainsi, plus de la moitié des personnes sondées estiment ne pas disposer de suffisamment de temps pour assurer un bon exercice de leur mandat électif local.

[277] JOZEFOWICZ Henri, « Peut-on sanctionner l'absentéisme de l'élu local ? », in *Bulletin juridique des collectivités locales*, n°9/2009, pp. 593.

[278] Entendu comme l'impossibilité stricte de cumuler un mandat de parlementaire avec une fonction exécutive locale depuis la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et la loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

[279] Il convient à cet égard de préciser que le Gouvernement est très rapidement revenu sur cette position, avant même son entrée en vigueur, en insérant par voie d'amendement à la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat un encadrement de cette disposition. En définitive, c'est une version adoucie de la disposition qui est entrée en vigueur : seuls les exécutifs de syndicats dont le périmètre est inférieur à celui de l'intercommunalité ne pourront plus percevoir d'indemnité. Or la loi « NOTRe » rend ce cas de figure exceptionnel pour ne pas dire inexistant en pratique du fait de la refonte des cartes intercommunale et syndicale qu'elle a engagé.

pas comme une solution pertinente au manque de temps dont disposent les élus locaux pour exercer leurs responsabilités.

Ainsi, s'il ne s'agit pas véritablement d'une revendication forte des décideurs publics locaux et si une telle mesure serait sans aucun doute extrêmement polémique aux yeux de l'opinion publique, une augmentation générale de leur niveau de traitement serait, du moins théoriquement, de nature à accroître leur temps de disponibilité pour l'exercice de leurs fonctions. Cette disponibilité accrue serait de nature à améliorer leur connaissance technique des politiques publiques. En définitive, *« la complexification des activités électives locales qui requièrent la maîtrise des compétences et un investissement personnel souvent important, a été à l'origine de la codification de nouveaux droits : tout d'abord en matière d'aménagement du temps de travail (avec l'instauration d'autorisations d'absence, de crédits d'heures ou d'une suspension du contrat de travail pour permettre le travail d'administration d'une collectivité) ensuite en matière de formation […]»*[280]. C'est dans cette optique qu'il faut appréhender la loi du 31 mars 2015 qui a pour objet de mieux concilier une activité professionnelle et l'exercice d'un mandat local, bien que cela n'aille sans doute pas suffisamment loin et ne soit pas de nature à régler l'ensemble des difficultés existantes.

2. La faiblesse de la formation des élus locaux : la compétence en question

Cela conduit à évoquer le point clé décrit par les élus locaux comme le frein principal à leur action[281] : leur manque de formation technique dans un contexte de complexification marquée de l'action publique territoriale. Ainsi, *« 88,7% des Maires estiment que l'implication nécessitée par leur mandat est plus importante qu'au moment de leur première élection »*[282]. Les États généraux de la démocratie ont permis de mettre en relief l'attente de contraintes réglementaires atténuées (pour 68% des sondés et 78% des Maires de Communes de moins de 3500 habitants) et un besoin ressenti de conseils

[280] CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p.152.
[281] Comme en atteste très largement le questionnaire des États Généraux de la Démocratie Territoriale précité dans sa version complète : les élus locaux reconnaissent pour la plupart ne pas disposer de l'ensemble des connaissances techniques nécessaires à un exercice optimal de leurs missions… d'où l'importance pour eux de la disponibilité des représentants de l'État dans les territoires ou de structures de conseils thématiques d'une part et une attente d'allègement des normes, en particulier en matière d'urbanisme et d'environnement.
[282] KERROUCHE Éric, 2006, op. cit., p.88.

techniques de proximité (pour 67% des sondés et 69% des Maires de Communes de moins de 3500 habitants). Ces réponses mettent en lumière la vision qu'ont les élus locaux de l'action publique territoriale, plus complexe et plus chronophage. Cette complexification pose dès lors la question de la formation. Si depuis 1992 le code général des collectivités territoriales, notamment en ses articles L2123-12[283], L3123-10[284] et L4135-10[285], reconnaît un droit à la formation des élus locaux très large, celui-ci est très peu utilisé dans la pratique. Par méconnaissance du dispositif et pour des raisons d'ordre pratique, peu de décideurs politiques locaux utilisent ces possibilités qui leurs sont offertes. L'expérience de terrain au Conseil général de la Haute-Saône a permis de constater que malgré une offre volontariste soumise régulièrement aux élus, peu d'entre eux étaient enclins à effectuer un déplacement de 8 heures pour Paris dans la perspective d'une session de formation d'une demi-journée ou d'une journée.

S'il est nécessaire de garder à l'esprit que le rôle des élus ne saurait être de se substituer aux services administratifs[286], il n'en demeure pas moins que la conduite de l'action publique nationale comme territoriale demande l'acquisition d'un socle de

---

[283] Article L2123-12 du code général des collectivités territoriales (au 1er janvier 2016) : *« les membres d'un Conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Dans les Communes de 3 500 habitants et plus, une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.*
Dans les trois mois suivant son renouvellement, le Conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.
Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la Commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du Conseil municipal ».

[284] Article L3123-10 du code général des collectivités territoriales (au 1er janvier 2016) : *« les membres du Conseil général ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.*
Dans les trois mois suivant son renouvellement, le Conseil général délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.
Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par le Département est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du Conseil général ».

[285] Article L4135-10 du code général des collectivités territoriales (au 1er janvier 2016) : *« les membres du Conseil régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.*
Dans les trois mois suivant son renouvellement, le Conseil régional délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.
Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la Région est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du Conseil régional ».

[286] Voir à ce sujet DOUILLET Anne-Cécile et ROBERT Cécile, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, n°71-2007 (*La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique)*, p. 9 : *« l'élu est non seulement un représentant, c'est aussi un généraliste. Son statut d'élu politique le met en position d'intervenir sur toutes les questions traitées par l'institution à laquelle il appartient. Il n'est pas élu comme spécialiste d'un domaine mais comme représentant d'une collectivité. Dans le traitement des dossiers qu'il a à connaître, l'élu généraliste se retrouve face à des « experts » de diverses natures : agents administratifs des services spécialisés, techniciens d'entreprises, représentants de groupes professionnels…, qui disposent souvent d'une maîtrise technique des dossiers à laquelle tous les élus ne peuvent pas prétendre. Cette asymétrie entre les élus et leurs « partenaires » explique en partie l'implication à la fois différenciée et discontinue des premiers dans les dispositifs d'action publique ».*

connaissances assez étendu : *« la conduite des affaires publiques nécessite aujourd'hui de larges compétences, au point même parfois de donner corps aux critiques relatives à la dérive technocratique de la démocratie »…* En effet, la compréhension par un élu local fraîchement investi de compétences exécutives ne saurait aller de soi, d'autant que l'action publique est marquée par des spécificités notables dont la plus symbolique est probablement l'exorbitance du droit commun caractérisant le droit administratif. Ainsi : *« le droit à la formation des élus apparaît comme une véritable condition de bon exercice du mandat »*[287]. On se trouve *in fine* dans un cas de figure atypique dans lequel un manager professionnel, ou du moins ayant vocation à être professionnalisé, ne se donne pas les moyens, pour un certain nombre de raisons, de sa professionnalisation. C'est en ce sens que la loi du 31 mars 2015 a d'ailleurs fait évoluer le droit individuel à la formation dont peuvent bénéficier les élus locaux. En l'espèce, une obligation, pour chaque collectivité, de consacrer un budget minimal à la formation des élus locaux est une nouveauté intéressante, quoiqu'il soit encore trop tôt pour en mesurer la portée opérationnelle précise.

Quoiqu'il en soit et en conclusion, un renforcement du statut de l'élu local, reconnaissant d'une manière ou d'une autre, dans des proportions restant à définir, la nécessité d'une professionnalisation du travail de décideur public local serait de nature à doter ces décideurs d'une panoplie d'outils plus adaptée pour maîtriser les nouveaux impératifs émergents de l'action publique territoriale. Il s'agirait là d'un des vecteurs qui permettrait certainement une meilleure appropriation des démarches de performance dans la conduite de l'action publique territoriale.

À ce stade de l'analyse, il est en définitive possible de constater que les élus locaux sont caractérisés par une professionnalisation réelle mais inaboutie, notamment du fait de l'absence d'un véritable statut de l'élu local qui empêche la résolution des difficultés existant en matière de disponibilité temporelle et financière d'une part et de formation professionnelle d'autre part. Cette réalité juridique, couplée avec les caractéristiques inhérentes à la compétition politique tant territoriale que temporelle, ne crée pas les conditions pour une approche de l'action publique territoriale fondée pleinement sur une recherche de performance.

[287] LEFEVRE Antoine, 2012, op. cit., p.5.

Si comme cela a pu être rappelé, toute généralisation est à proscrire en la matière, le cadre de l'exercice du mandat local gagnerait à être amélioré pour permettre une meilleure prise en considération des enjeux de performance de l'action publique territoriale. Il s'agit de dépasser l'entre-deux décrit par Marie-Laure Camus entre le mythe français de l'amateurisme et du bénévolat des élus locaux et leur professionnalisation qui impacte l'action publique territoriale tant dans son *process* que dans son contenu : *« de nombreuses compétences ayant été déléguées aux Communes, l'élu se retrouve davantage dans une position de décideur au niveau local. Il s'en suit une responsabilisation accrue des élus qui exercent en fait un véritable métier politique. La multiplication de tâches de plus en plus complexes incombant aux élus locaux ne laisse guère plus de place à l'amateurisme. Mais le législateur s'est toujours efforcé de ne pas considérer l'exercice d'un mandat comme l'exercice d'une profession. En effet, la tradition française veut qu'assumer un mandat local soit un « sacerdoce républicain », une vocation qu'il convient d'exercer d'une manière volontaire, sans salaire, on note seulement la présence d'une indemnisation qui reste symbolique notamment pour la majorité des élus de Communes rurales»* [288].

*

En définitive, mieux définir ce cadre par la loi permettrait de résoudre ou de limiter un nombre conséquent de difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux qui, au moins pour certains, sont désireux d'améliorer leur efficacité mais ne disposent pas véritablement des moyens pour le faire. L'enjeu est de dépasser le fait que *« les élus du délibératif s'intéressent peu à l'évaluation »*[289] et n'ont qu'une appétence aléatoire et limitée pour les démarches de performance. Il s'agit d'un enjeu prioritaire dans la mesure où leur place en matière d'appropriation des démarches de performance est centrale : *« les pouvoirs politiques et institutionnels doivent démontrer leur appétence à l'évaluation afin de dynamiser et d'engendrer un sentiment réciproque au niveau du personnel administratif. […] Les acteurs […] constituent des parties prenantes […] et doivent être*

[288] CAMUS Marie-Laure, *La professionnalisation des exécutifs locaux*, Mémoire de Master 2, Sciences Po Lyon, 2006, pp. 4-5.
[289] SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, 2000, op. cit., p.252.

associés tant au niveau de la mobilisation des informations qu'à leur analyse et à leur interprétation »[290].

[290] MATYJASIK Nicolas, « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides*, n°10/2005, pp.126-138, URL : http://pyramides.revues.org/335, p. 7.

CHAPITRE. II.

LES AGENTS TERRITORIAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE APPROPRIATION A APPROFONDIR

À la suite de cette analyse du positionnement des élus locaux en matière d'appropriation des démarches de performance dans l'action publique territoriale, une étude portant sur les autres acteurs essentiels de cette action publique est indispensable : les agents territoriaux doivent faire l'objet d'analyses. Par leurs fonctions mêmes, les agents territoriaux jouent un rôle prépondérant dans la conduite des politiques publiques mises en œuvre au niveau territorial. La dénomination d'« agents territoriaux » permet de prendre en considération l'intégralité des aspects statutaires des employés des collectivités et de leurs établissements publics. Elle permet de regrouper les fonctionnaires territoriaux et les contractuels qui travaillent aux seins de ces structures[291/292].

Au-delà des éléments strictement juridiques régissant la vie des agents territoriaux, l'analyse du rapport à la performance de l'action publique caractérisant la fonction publique territoriale est nécessaire. En effet, si les logiques d'appropriation des démarches de performance par les agents territoriaux existent, elles se sont manifestées de manière décalée dans le temps par rapport à ce qu'il est possible de constater au niveau de l'État, du fait de la spécificité de la fonction publique territoriale et de sa jeunesse (Section 1). De plus, la place de la haute fonction publique territoriale, marquée par la proportion réduite des cadres et par la proximité très marquée des élus locaux, induit des spécificités quant à l'appropriation et à la diffusion de démarches de performance au sein de l'action publique territoriale (Section 2).

[291] Pour une analyse détaillée de l'impact du recours à des contractuels dans les collectivités territoriales en matière de conduite de l'action publique, voir : FATH Bernard, *Les cadres contractuels des collectivités territoriales – interactions et hybridation dans la conduite de l'action publique locale* (thèse), Institut d'Études Politiques de Bordeaux, 2008.

[292] Il convient toutefois de préciser que les contractuels affectés à des tâches politiques, et notamment les attachés de groupe politique et les membres de cabinet ne seront pas abordés du fait de leur spécificité qui tendrait davantage à les rattacher aux élus locaux dont ils dépendent à la fois sur les plans juridique, fonctionnel et politique. Ils peuvent dès lors être considérés en quelque sorte comme des « extensions » des élus dans le cadre des présentes analyses.

SECTION. 1. La fonction publique territoriale : un rapport spécifique à la performance

La fonction publique territoriale se caractérise par un rapport particulier à la performance. En effet, elle se distingue tout d'abord de sa « grande sœur » de l'État par sa jeunesse et par ses spécificités statutaires qui induisent des logiques administratives propres (1). Cela induit une appropriation atypique des démarches de performance par les agents territoriaux, qui est certes incontestable, mais aussi récente et perfectible (2).

1. La jeunesse et le statut : vecteurs d'un rapport différencié à la performance

La fonction publique territoriale doit être distinguée de la fonction publique d'État. Alors qu'elle fêtait ses trente ans, Anicet Le Pors estimait que cette différence découle de celles pouvant exister dans la société française : *« l'étude de la fonction publique territoriale est particulièrement intéressante car elle contient nombre de contradictions présentes au sein de l'ensemble de la société : entre le national et le local, le mandat électif et la propriété du grade, le métier et la fonction, etc. »*[293]. Il n'en demeure pas moins qu'il paraît difficile d'analyser la fonction publique comme un ensemble cohérent et qu'il convient de se concentrer sur la seule fonction publique territoriale. À cet égard, il est indispensable de bien appréhender *« la spécificité des différentes fonctions publiques, ne serait-ce, par exemple, qu'en raison de la multiplicité des employeurs des fonctionnaires territoriaux face à l'unicité des fonctionnaires de l'État »*[294].

Elle se distingue également de la fonction publique d'État par sa jeunesse. Créée à la suite des lois de décentralisation[295], elle ne dispose pas de la même ancienneté que cette dernière[296]. S'il est vrai qu'elle s'est construite au début des années 1980 grâce aux

[293]LE PORS Anicet, « la fonction publique territoriale : avant-garde ou maillon faible ? », *Informations administratives et juridiques FPT*, n°4, avril 2014, la documentation française, p.2.
[294] BOURDON Jacques, *« Fonction publique et décentralisation : quels impacts ? »*, *Cahiers français*, n°384, janvier-février 2015, p.46.
[295] En particulier avec les lois n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et n°84-53 du 26 janvier 1984 fixant les dispositions statutaires s'appliquant aux agents territoriaux.
[296] Sur son histoire et son évolution, voir notamment :

transferts d'un très grand nombre de fonctionnaires d'État, le caractère novateur de la décentralisation a pu se traduire par un manque de repères pour ces nouveaux agents territoriaux. C'est d'ailleurs en partie cela qui a conduit progressivement à la mise en place de formations dédiées, jusqu'à la création de l'Institut National des Études Territoriales (INET) en 1997, sur un modèle similaire à celui de l'École Nationale d'Administration[297].

De manière plus large, la création des centres de gestion, la création[298] et l'émergence du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) succédant aux centres de formation des personnels communaux[299] en découlant a permis une structuration relativement rapide des agents territoriaux dans des cadres d'emplois clairement définis. Cela a eu des effets indéniables et a permis une autonomisation de la fonction publique territoriale vis-à-vis de sa « grande sœur » de l'État. Il en découle un rapport aux démarches de performance différencié.

Si l'on note une imprégnation par l'administration française d'État du nouveau management public, ce phénomène n'est pas vérifiable dans les mêmes termes pour la fonction publique territoriale en particulier du fait de sa date de création, *« l'administration française [d'État] a intégré ces différents instruments [découlant du nouveau management public et visant à une plus grande efficacité] et […] les écarts avec les autres pays européens ne sont guère marqués »*[300]. Concernant la fonction publique territoriale, il est nécessaire d'ajouter que « la fonction publique territoriale est alors apparue, notamment dans les années 2000, comme une sorte de modèle alternatif, pour

---

- LE PORS Anicet et ASCHIERI Gérard, *La fonction publique du XXIe siècle*, Les éditions de l'atelier, 2015, notamment dans les chapitres 2 à 4 ;
- ROUBAN Luc, *La fonction publique*, La découverte, collection « Repères », 2009, notamment le chapitre 1 ;
- ROGNARD Michel-Antoine, *La Fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, rapport du Conseil économique et social, 2000 ;
- FREYDER Arnaud, *La fonction publique – Chronique d'une révolution silencieuse, LGDJ*, 2013, pp.15-110 (« La fonction publique, le roman des origines) ;
- AUBIN Emmanuel, *Droit de la fonction publique – 4ème édition*, Gualino – Lextenso Éditions, 2010, pp. 19-57 (« Introduction) ;
- Et pour la fonction publique territoriale : BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale,* La Découverte, 2009, pp. 8-29 (« la longue histoire d'un statut récent »).

[297] Le site internet de l'école détaille cet historique: http://www.inet.cnfpt.fr/fr/connaitre/contenu.php?id=198.

[298] Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

[299] Créés par la loi n°72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal et applications.

[300] JEANNOT Gilles, BEZES Philippe et GUILLEMOT Danièle, « Le management public dans l'administration d'État : « horreur managériale ou inaptitude à la réforme » », *Cahiers français*, n°384, janvier-février 2015, p.38.

la réforme de l'État, et du régime de fonction publique en général »[301] et de noter en ce sens le moment clé que constitue l'adoption de la loi Galland[302] qui substitue la logique de corps, prévalant encore dans la fonction publique d'État de nos jours, à une logique de cadre d'emplois. À la différence de la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale est ainsi marquée par la centralité donnée à l'emploi, à la fonction exercée par l'agent plutôt qu'à son appartenance à un corps. Il faut dès lors croiser ces données que sont la jeunesse de la fonction publique territoriale et ses spécificités d'organisation afin de constituer une grille de lecture pertinente de l'appropriation par cette dernière des démarches de performance au sein des collectivités territoriales.

Il faut enfin préciser que le rapport Pêcheur[303] préconisait la création de cadres d'emplois regroupant les trois fonctions publiques. Par-là, il est donné à voir que les différences entre ces dernières, et notamment entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale ne sont pas à formuler en termes de supériorité ou d'infériorité dans la mesure où chacune de ces deux fonctions publiques se caractérise par des attributs remarquables, au sens littéral du terme. Pour autant, il n'en demeure pas moins que le rapport à la performance les caractérisant n'est pas identique du fait de ces particularités. Cette appropriation différenciée se perçoit aujourd'hui sans doute mieux qu'hier dans la mesure où après trente ans, les fonctionnaires territoriaux n'ayant jamais travaillé pour l'État mais ayant passé l'intégralité de leurs carrières au sein de collectivités représentent un poids de plus en plus conséquent, bien que des anciens agents d'État ayant rejoint dans les années 1980 la fonction publique territoriale soient encore en activité aujourd'hui[304].

2. La sensibilisation à la performance de l'action publique : des progrès insuffisants

[301] MARCOU Gérard, « La modernisation de la fonction publique et la fonction publique territoriale », MARCOU Gérard et FIALAIRE Jacques (dir.), *Trente ans de la fonction publique territoriale – Contradictions et adaptations*, L'Harmattan, 2014, p.73.
[302] Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.
[303] PECHEUR Bernard, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La documentation française, novembre 2013.
[304] D'après le ministère de la fonction publique, la moyenne d'âge au sein de la fonction publique d'État était en 2012 de 44 ans : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/chiffres-cles-2012.pdf.

Un constat point aujourd'hui : la fonction publique territoriale est constituée d'agents qui sont de plus en plus sensibles à la notion de performance de l'action publique locale. Dans son étude des administrations décentralisées, Tony Jouzel note qu' *« aujourd'hui, la performance existe bel et bien au sein du droit public. Les fonctionnaires ne peuvent plus en être exclus ».* De manière plus détaillée, il estime que *« la notion de performance, comme nouvel axiome des collectivités publiques, est dans l'air du temps […] Les politiques visant à accroître la performance ne se sont pas faites sans mal. Les fonctions publiques elles-mêmes, autant que le droit qui les encadre, ont été sources de difficultés. Ces difficultés n'ont cependant pas été insurmontables : la notion de performance a réussi à intégrer le milieu des fonctionnaires »*[305].

Au surplus, la doctrine s'intéresse bien plus aujourd'hui qu'hier[306] à la notion générale de performance de l'action publique qui a intégré la plupart des cycles de formation qui sont prodigués aux futurs fonctionnaires territoriaux. Cette sensibilisation aux intérêts, voire à la nécessité d'adoption par les fonctionnaires territoriaux de démarches de performance, ou plus généralement de l'appropriation d'une culture de la performance n'est pas véritablement traduite en droit positif mais découle davantage des pratiques : *« savoir mobiliser les hommes à l'intérieur d'un cadre réglementaire qui peut paraître parfois complexe ou rigide, tel est l'enjeu essentiel de la fonction publique locale »*[307]. Toutefois, il est possible de parler de l'existence *« d'un mouvement d'accroissement de la productivité »*[308]. Ces dernières tendraient à rechercher une plus grande efficience dans l'organisation administrative des collectivités et une plus grande efficacité dans l'action publique territoriale et dans l'accomplissement des missions de service public dans les collectivités. Les cadres de la fonction publique territoriale sont de plus en plus

[305] JOUZEL Tony, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration déconcentrée*, L'Harmattan, 2014, p.269.
[306] Voir par exemple CAILLOSSE Jacques, 2015, op. cit., en ce qui concerne la diffusion de cette logique au sein des administrations. Ainsi, p.75 : *« partons d'un travail publié il y a maintenant plus de quinze ans sous le titre* : « le droit administratif contre la performance publique ? ». *Aujourd'hui, un autre intitulé me semble s'imposer :* « Performance et droit de l'administration » *».*
[307] LEMMET Jean-François et CREIGNOU Christiane, *La fonction publique locale*, LGDJ, 2002, p.107.
[308] LE LIDEC Patrick et DE MONTRICHER Nicole, *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales,* La Documentation française, 2004, p.111, et d'expliquer pp. 111-112 : *« face au désengagement de l'État, les collectivités territoriales construisent leur propre expertise par le biais d'un recrutement professionnel qui laisse désormais moins de place aux embauches de type « social » ou électoraliste souvent considérées comme caractéristiques de l'emploi local. Notre recherche montre donc l'impact déterminant de la décentralisation des compétences sur l'emploi local, public et privé ».*

sensibilisés à l'intérêt, du moins théorique, de l'adoption de démarches de performance dans la conduite des politiques publiques dont ils ont la charge[309].

On constate dans les faits qu'il existe une traduction concrète de cette approche théorique. Ces réalités se traduisent de deux manières différentes. Au sein même de l'encadrement territorial, il existe une différence générationnelle assez marquée entre les « jeunes » cadres territoriaux et leurs prédécesseurs qui sont bien moins réceptifs aux logiques de performance. Il s'agit là de la conséquence matérielle logique de la jeunesse de la fonction publique territoriale et des dispositifs de formation de ses cadres. Cette réceptivité plus faible est également constatée par un nombre conséquent de jeunes cadres de la fonction publique territoriale qui avouent être frappés par la différence culturelle qui peut exister entre eux-mêmes et leurs prédécesseurs : *« les verrous qui font obstacle à une gestion des ressources humaines efficace et performante tiennent moins au statut de la fonction publique qu'aux habitudes. […] Les inerties observées tiennent aussi, si ce n'est parfois exclusivement, aux pratiques considérées comme allant de soi, sans remises en cause, aux habitudes devenues des règles, aux craintes des relations directes avec les personnels ou leurs représentants, aux comportements individuels ou de gestion, ou, plus généralement, à une connaissance insuffisamment approfondie ou à un mauvais usage du statut »*[310].

Si ce propos concerne les deux fonctions publiques comparées, il met indubitablement en lumière l'impact de la jeunesse de la fonction publique territoriale et des éléments générationnels qui en découlent en matière de réceptivité aux démarches de performance. Une *« définition plus fonctionnelle que statutaire du rôle s'amplifie chez les jeunes générations »*[311]. Ainsi, un cadre administratif interrogé estime que les démarches de performance sont encore « neuves » au sein des collectivités et EPCI et qu'elles sont encore largement perçues comme étant des *« contraintes, des freins ou une intrusion »* dans la liberté de travail des cadres territoriaux. Il juge qu'il existe de ce point de vue là

[309] SCAILLEREZ Arnaud, *Le processus de recrutement au sein de la fonction publique territoriale : pratiques, enjeux et perspectives* (thèse), Université de Lille 1, 2010, p. 146 : *« la sphère locale semble, pas à pas, accepter l'introduction de la performance afin d'atteindre une qualité sans précédent dans son action. La méfiance initiale des acteurs locaux laisse désormais la place à une acceptation progressive de cette nouvelle forme de pensée ».*
[310] VALLEMONT Serge (dir.), *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, La documentation française, 1999, p.17.
[311] BACHELET Frank, op. cit, p.113.

un fossé générationnel certain[312]. Il est intéressant de constater que ce propos est corroboré par plusieurs autres réponses au même questionnaire, malgré les différences entre les trois agents ayant répondu : *« la culture se généralise, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de cadres qui a été formée à la performance »*[313]. Autrement dit, *« le problème se situe, selon mon expérience, au niveau des hauts cadres (directeurs généraux / directeurs dans des grosses collectivités), qui sont souvent anciens […], et qui sont dans une grande majorité dépassés par les enjeux de la performance et les moyens pour y contribuer »*[314]. De manière plus générale, sur la base d'enquêtes locales, on relève qu'*in fine*, l'appropriation des démarches de performance par les agents territoriaux reste limitée : *« différentes enquêtes locales ont montré que la diffusion de ces dispositifs est limitée [Guérard, 2008] et surtout très hétérogène d'une collectivité, voire d'un service, à l'autre »*[315]. Les progrès en matière d'appropriation d'une certaine culture de la performance, différenciée de celle existant au sein de la fonction publique d'État sont indéniables. La performance est une idée qui progresse dans la fonction publique territoriale. Mais cette progression semble moindre, ou du moins différenciée de celle ayant cours au niveau de la fonction publique d'État, notamment du fait de la jeunesse de la création de la fonction publique territoriale qui ne permet qu'imparfaitement l'émergence d'une culture collective de la performance.

Il serait abusif de nier l'appropriation des démarches de performance et d'une certaine culture de la performance par les agents territoriaux. Néanmoins, cette dernière demeure aujourd'hui très limitée et hétérogène. Il existe en ce sens un *« déficit de culture évaluative »*[316]. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces différences d'appropriation ne découlent pas uniquement, comme on peut le penser de prime abord, de la seule taille des collectivités et du nombre d'agents employés. Il apparaît dans ce cadre intéressant de se focaliser plus précisément sur le cas de la haute fonction publique

[312] Annexe 3 – Réponse n°1.
[313] Annexe 3 – Réponse n°4.
[314] Annexe 3 – Réponse n°6.
[315] BILAND Émilie, 2009, op. cit., p. 100.
Citation mentionnant : GUERARD Stéphane (dir.), *La GRH publique en question. Perspectives internationales*, L'Harmattan, 2008. Et de poursuivre : *« la taille de la collectivité n'est pas, à elle seule, un indicateur prédictif de sa perméabilité aux logiques managériales. Mais, combinée à la formation des agents, à leur ancienneté et à leur position hiérarchique, elle rend plus ou moins aisée l'adoption de nouvelles pratiques [Biland, 2009] ».*
Citation mentionnant : BILAND Émilie, « Moderniser les ressources humaines dans une petite ville française : appropriation et contournements des normes juridiques et gestionnaires », *Pyramides*, n°17/2009, pp. 15-34.
[316] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit, p.3 et de poursuivre : *« dans les collectivités territoriales qui ne disposent pas d'une cellule d'évaluation [et qui sont très largement les plus nombreuses], et qui ne sont pas préparées à cette démarche, l'évaluation reste souvent vue comme une variante du contrôle budgétaire ».*

territoriale, dans la mesure où ce sont les agents en situation directionnelle qui sont les premiers concernés par ces démarches de performance de l'action publique territoriale. En effet, pour reprendre le mot d'Émilie Biland, *« finalement, pour analyser la pénétration des instruments managériaux dans la [fonction publique territoriale], il faut prêter attention à leurs canaux de diffusion »*[317]. C'est dans cette perspective que l'analyse de la place de la haute fonction publique territoriale peut se révéler intéressante.

SECTION. 2. La haute fonction publique territoriale : une influence moins forte qu'au sein de l'État

Si les données statutaires peuvent expliquer pour partie ces spécificités, ces dernières sont également mises en lumière par la place de la haute fonction publique territoriale au sein des collectivités. Ainsi, il est également nécessaire de prendre en considération le poids globalement réduit de l'encadrement dans les structures de l'administration publique territoriale pour expliquer ces différences d'appropriation (1), tout comme la nature des relations entre cette haute fonction publique territoriale et les élus, extrêmement différente de ce qui est vécu au niveau de l'État et génératrice d'un fonctionnement atypique (2).

1. Le poids des cadres dans la fonction publique territoriale : un frein à la performance

Il s'agit en effet d'une autre spécificité organisationnelle, ou plus précisément structurelle, qui influe sur l'appropriation des démarches de performance par les agents territoriaux, il s'agit de la proportion de cadres, c'est-à-dire de fonctionnaires de catégories A et A+ ou de contractuels ayant des fonctions équivalentes. En effet le programme des épreuves et les épreuves elles-mêmes[318] invitent fortement les candidats à ces postes, et donc par lien de conséquence les lauréats, à s'interroger sur la notion de performance de l'action publique et à s'approprier cette dernière comme un objectif professionnel de premier

[317] BILAND Émilie, 2009, op. cit., p.100.

[318] On peut notamment penser aux épreuves nécessitant des connaissances théoriques approfondies en droit public certes, mais également en géographie et aménagement du territoire, en économie politique et en finances publiques. De plus la montée en puissance des notes de synthèse au détriment des traditionnelles dissertations témoigne d'une volonté de retenir des impétrants dotés d'une capacité à se projeter immédiatement, ou du moins rapidement, dans une perspective de rendement professionnel pour l' « employeur », à savoir la collectivité.

rang. Notamment pour ceux qui ont suivi une formation au sein des centres de préparation aux concours de la fonction publique ou à l'INET, l'ensemble de ces cadres ont étudié les théories du nouveau management public[319] et ont été nourris de réflexions portant sur la nécessité d'une action publique sans cesse plus performante. Il est d'ailleurs frappant de noter que le site internet de l'INET accorde une place très importante, dans le descriptif de l'ensemble de ses formations pour « cadres territoriaux », aux enjeux du management et de la recherche d'une performance de l'action publique territoriale, ne serait-ce qu'au niveau du vocabulaire retenu pour la présentation de l'école[320]. L'INET cherche à se positionner, que cette démarche soit légitime ou non, comme l'école qui forme les futurs hauts fonctionnaires territoriaux « performants », ou du moins ayant assimilé l'enjeu de la nécessaire performance de l'action publique dont ils auront la charge. De manière plus large, le corpus théorique nécessaire à l'obtention de ces concours de catégories A et A+ de la fonction publique territoriale témoigne de l'ambition qui est celle du CNFPT en ce qui concerne les connaissances théoriques et techniques que doivent maîtriser ces agents. On peut parler d'une *« hybridation du modèle en vigueur dans l'administration étatique et d'un style managérial longtemps réservé au gouvernement des entreprises mais dont plusieurs travaux indiquent l'émergence au niveau local »*[321] pour décrire l'essor différencié et progressif d'une culture managériale, notamment marquée par des réflexions sur la performance, au sein de la haute fonction publique territoriale. Là encore, la place accordée à un management de qualité, que l'on peut qualifier de « moderne », notamment à destination des personnels de catégorie A et A+ doit être relevée. Cela confirme, à tort ou à raison, une appropriation supérieure de la culture de performance par les cadres de la fonction publique territoriale que par les agents n'exerçant pas de fonction d'encadrement. Si cela peut sans doute sembler logique, ce constat doit cependant être dressé.

---

[319] Voir par exemple, comme indiqué dans l'introduction : HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales),* p.625 : « le phénomène est planétaire ; en témoigne l'essor d'une nouvelle approche de la gestion publique dans de nombreux États, le *New Public Management* ».

[320] Ainsi, *« l'INET capitalise sur 25 ans d'études et une expertise thématique en matière de management, de pilotage et de gestion des ressources au sein du réseau des instituts du CNFPT. Il est le creuset de l'excellence territoriale, où l'on partage, questionne et façonne les métiers de direction territoriaux ».*

[321] BACHELET Frank, 2006, op. cit, p.112.

C'est en ce sens que la proportion de cadres au sein de la fonction publique territoriale plus faible qu'au sein de l'administration d'État a une influence sur l'existence d'une appropriation généralisée de la logique de performance de l'action publique.

En 2012, d'après les données de l'INSEE et de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique[322], la fonction publique d'État (hors enseignants et chercheurs) était composée de 28,1 % de catégories A et A+, de 37,6 % de catégories B et de 34.3% de catégories C. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, les proportions sont très largement différentes, avec 9,2% de catégories A et A+, 13,6% de catégories B et 77,1% de catégories C. Cet état de fait a des conséquences à plusieurs niveaux. Plus la catégorie est élevée et plus les candidats aux concours de la fonction publique, représentant l'écrasante majorité des recrutements, sont sensibilisés à l'importance de la mise en œuvre de *process* d'évaluation des politiques publiques et de démarches de performance. L'influence que peut avoir cette proportion de cadres plus faible dans le fonctionnement des collectivités territoriales est très nette dans les collectivités. Il est parfois difficile pour les cadres territoriaux de mettre en œuvre de nouveaux *process* visant à intégrer ou à renforcer la logique de performance d'une politique publique locale donnée. Le premier enjeu est de convaincre des agents parfois réticents de la pertinence du changement d'un mode de travail ayant parfois cours depuis de nombreuses années et de trouver des partenaires de dialogue adaptés[323/324]. Ainsi, les agents territoriaux, s'ils sont sans conteste bien plus sensibilisés qu'auparavant

[322]DOROTHEE Olivier et BARADJI Eva, *L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012*, Ministère de la décentralisation et de la function publique: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/point_stat/PointStat-emploi3FP-2012.pdf.

[323] Ce phénomène est évoqué pour l'ensemble de la fonction publique par LULIN Élisabeth, 2006, op. cit., p.70 (synthèse de l'article) : *« réformer l'État, si l'on veut un changement réel et durable des structures et des comportements influant sur les coûts et la qualité du service public, n'est possible qu'avec l'adhésion des fonctionnaires. Pourtant peu nombreux sont les exemples réussis d'association des fonctionnaires à la réforme. Nous avançons trois hypothèses pour expliquer ce paradoxe. D'une part, la fragmentation extrême du terrain administratif français entre de multiples corps de fonctionnaires et d'innombrables démembrements de l'État oblige le réformateur à composer avec des intérêts très dispersés et d'autant plus âprement défendus qu'ils sont institutionnalisés ; d'autre part, la pratique actuelle du dialogue avec les agents – ou de ce qui en tient lieu – est un rituel hyper-centralisé, dominé par le face-à-face avec les syndicats et donc fort politisé, au lieu du dialogue décentralisé, passant par une mobilisation des divers échelons d'encadrement, que l'on voit ailleurs ; enfin, la négociation sur la réforme intervient dans un vide, non sur le terreau d'un dialogue managérial au quotidien, et ce faisant cristallise toutes les aspirations et frustrations au lieu de débattre de manière dépassionnée des projets de changement proposés ».*

[324] Voir également annexe 3 – réponse n°5 : l'adhésion des agents à une telle démarche n'est pas automatique et sa durée dans le temps doit être travaillée : *« le principal risque de ce type de démarche est celui de l'essoufflement : si rien « ne ressort » de ce travail dans la gouvernance et les arbitrages de la collectivité, c'est-à-dire pour les citoyens, alors les services s'en détourneront rapidement en indiquant privilégier l'action au formalisme administratif ».*

à l'intérêt des démarches de performance et aux gains qu'elles peuvent générer restent à certains égards circonspects, voire réticents à leur mise en œuvre.

2. Les relations directes entre les élus et les agents : une particularité aux conséquences majeures

La question de la forme des relations que peuvent entretenir les agents territoriaux avec leurs élus de tutelle se révèle, dans la pratique, capitale. En effet, il existe là une différence particulièrement notable dans les relations entre le pouvoir politique et l'administration par comparaison à ce que l'on peut voir au niveau de l'État. Dans ce dernier cas, le ministre, seul et unique représentant de l'autorité politique, dirige une véritable machine administrative caractérisée par une étendue de périmètre suffisamment conséquente pour qu'il ne puisse pas suivre quotidiennement ou du moins régulièrement l'ensemble des champs de compétence qui lui sont pourtant attribués. De ce fait, l'administration étatique se caractérise par une autonomie conséquente, parfois même dénoncée par les commentateurs de la vie publique avec virulence. Il n'est pas possible de dresser le même constat dans les collectivités territoriales. Une fois exclues les « superstructures » telles que la Région Ile-de-France ou la Mairie de Paris, pour ne prendre que ces deux exemples, les collectivités se caractérisent par des effectifs bien plus modestes. En termes de relations humaines et professionnelles, cela se traduit par une proximité extrêmement plus marquée entre le décideur local et son élu de tutelle.

À Villepinte, alors qu'il s'agit d'une Commune relativement importante à l'échelle nationale en termes de population, l'expérience de terrain a permis de constater que les adjoints au Maire travaillaient directement les projets de délibérations concernant leurs attributions, voire leur application très concrète, avec les directeurs ou avec les chefs de service. Les mêmes pratiques ont pu être observées, quoique de manière légèrement moins marquée, au sein du Conseil général de la Haute-Saône. Cette pratique très courante induit des spécificités marquées. Il ne s'agit pas d'affirmer que l'administration étatique contrôle la production des normes alors que ce sont les élus locaux qui jouent ce rôle dans les niveaux décentralisés, ce serait caricatural. Mais cette différence structurelle entraîne une conséquence prégnante qui correspond à une réalité très largement vécue au sein des collectivités. Alors qu'un ministre a pour objectif de déterminer les grands axes d'un projet de loi et sera dans l'obligation pratique de laisser

largement son administration mettre en œuvre sur le plan technique son projet, un exécutif territorial ou local peut s'intéresser autant à l'objectif poursuivi par une politique publique donnée qu'à sa mise en œuvre. Au Conseil général de la Haute-Saône, des réunions d'arbitrages techniques portant par exemple sur les modalités de versement de certaines aides indirectes aux entreprises et dirigées directement par le membre de l'exécutif en charge de ces questions ont pu avoir lieu au moins durant l'expérience de terrain entre 2010 et 2013. Au niveau ministériel, si les membres de cabinet ministériel peuvent représenter le ministre dans de telles circonstances, le poids d'un collaborateur politique en collectivité n'est pas comparable avec celui d'un élu. Ainsi, sa parole portera bien moins auprès de l'administration que la parole directe de l'élu. De là découlent des relations beaucoup plus directes qui ont des conséquences sur le contenu des textes normatifs produits au sein des collectivités et servant de support juridique et logistique à des politiques publiques.

En 2014, à l'occasion d'un colloque intitulé : *La relation élu local / fonctionnaire territorial*[325], centré sur la haute fonction publique territoriale, une table ronde a évoqué le cadre juridique et déontologique de la relation élu / fonctionnaire. Il ressort de manière unanime de ces travaux que ces relations sont fondées dans la pratique sur trois aspects : le premier est juridique, le deuxième est organisationnel, et le troisième est humain et relationnel. Par-là, les participants à ce colloque ont pu exprimer la nécessité d'une coopération marquée entre le fonctionnaire territorial et l'élu local, au-delà du simple cadre légal. Denys Lamarzelle parle *« d'élus et fonctionnaires œuvrant ensemble pour dynamiser l'organisation et améliorer le service rendu aux usagers locaux ».* Il est possible au surplus de percevoir dans ces propos la finalité performancielle d'une coopération efficace. Le poids de l'élu local membre d'un exécutif dans le *process* de préparation de la politique publique en question est extrêmement fort dans la mesure où il est, directement ou de manière indirecte, le supérieur de l'agent territorial en charge du dossier. En matière de proximité, le fonctionnaire sait naturellement qu'en plus de sa hiérarchie administrative, il devra se conformer, ou du moins impliquer une hiérarchie politique, qu'il s'agisse du Maire, de son directeur de cabinet ou d'un adjoint dans la préparation et la conduite des dossiers dont il a la charge. Il a donc toute latitude pour faire valoir son point de vue et imposer des éléments, qu'ils soient rédactionnels,

[325] Organisé le 18 décembre 2014 par l'observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et retranscrit intégralement dans le cahier détaché n°2 – 7/2257 de *La gazette des Communes*, 16 février 2015.

financiers ou techniques, dont il ne maîtrise pas toujours les tenants et les aboutissants, comme cela a été mis en lumière précédemment. De ce fait, l'agent territorial n'est pas pleinement en mesure de jouer son rôle de conseil technique et d'aide à la décision face à un décideur public qui va, ou du moins qui peut, imposer des visions fondées sur des éléments parfois partiels sans tenir compte de la complexité technique de tel ou tel sujet. C'est la *« primauté du politique »*[326], qui irrigue jusqu'au fonctionnement quotidien des administrations territoriales et tend à rendre plus poreuse la séparation entre les fonctions politiques et administratives au sein d'une collectivité. De manière caricaturale, l'élu local à la tête de l'exécutif peut décider subitement de repeindre la façade de l'hôtel de ville en rose fuchsia sans tenir compte de l'avis de son administration ! De plus, l'écueil de l'élu « chef de service »[327] renforce cette logique dans la mesure où cela nuit à l'autonomie de fonctionnement du service, sur le plan courant et administratif, mais également en matière de portage de projets. Entre la première version d'une délibération préparée par une collectivité et la version soumise au vote des élus, les modifications découlant de la volonté des élus locaux sont souvent très conséquentes. Or les expériences de terrain tendent à indiquer que, de manière fréquente, cette évolution était assez souvent marquée par une baisse du degré normatif du document et par un affaiblissement des démarches d'évaluation de la performance[328]. S'il est vrai que dans un nombre croissant de cas de figure, l'inclusion dans les politiques publiques d'une clause de revoyure doit être soulignée, cette dernière demeure faiblement détaillée et se traduit dans les faits par une simple reconduction du dispositif à échéance de la durée déterminée initialement.

Ces échanges peuvent être corroborés et généralisés par des analyses aux résultats complémentaires. Au lendemain du transfert des techniciens et ouvriers de services de l'État aux Régions, *« le mode de gouvernement de cette collectivité est instable »*[329] dans la mesure où ces modifications impactent lourdement des interactions humaines et

[326] Expression employée par MAYAUD Yves durant le colloque et retranscrit à la p. 12 du livret.
[327] Expression employée par LAMARZELLE Denys durant le colloque et retranscrit à la p. 8 du livret.
[328] Il convient néanmoins d'être prudent en la matière et de se garder de formuler des généralisations abusives. Voir annexe 3 – Réponse n°6 : *« je ne crois pas à la proéminence du cliché de l'élu hyperactif qui cerne les enjeux (notamment en termes de performance de l'action publique) et du fonctionnaire territorial défendant une rigidité administrative. Je pense les cadres intéressés par l'idée de faire leur cette culture de la performance, mais démunis quant aux moyens pour la mettre en œuvre ».*
[329] GARDON Sébastien et VERDIER Éric, « l'organisation du gouvernement dans les Conseils régionaux », DEMAZIERE Didier et LE LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique*, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 109.

des procédures ayant trait à la sociologie des organisations, sans pour autant qu'un cadre précis n'existe, notamment pour préciser les relations entre les élus et les agents. Ce constat est également fait par Denys Lamarzelle qui en élargit même la portée. Ce dernier parle d'une *« cohabitation fragile »* entre élus et fonctionnaires[330].

*

En conclusion, les agents territoriaux se situent dans une phase d'appropriation d'une culture de la performance et des démarches concrètes en découlant. Si cette dernière apparaît moins avancée qu'elle ne peut l'être au niveau étatique, elle n'en demeure pas moins réelle. Cette appropriation demeure encore imparfaite du fait de la relative jeunesse de la fonction publique territoriale, qui ne permet pas encore le développement suffisant d'une culture commune de l'action publique, du poids très relatif que représente l'encadrement à visée stratégique au sein de la fonction publique territoriale, mais aussi du fait du poids décisionnel très fort dont bénéficient les élus locaux dans la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Éric Portal note qu'à la différence de l'État, qui a adopté des démarches de performance centrées en premier lieu sur une approche budgétaire, les collectivités ayant transposé des démarches de type « LOLF » ont toutes ou quasiment toutes retenu des approches prioritairement managériales[331]. En ce sens, l'appropriation limitée de cette culture de performance par les agents territoriaux revêt une importance significative de ce point de vue.

Au niveau des territoires et par exemple à l'échelon régional, le véritable enjeu pour l'appropriation des démarches de performance réside à ce niveau : *« le devenir de l'évaluation en Région se jouera dans sa composante administrative, à condition que*

---

[330] LAMARZELLE Denys, *Les cadres de la territoriale – Vers la démarche cadre dans le secteur public*, Éditions du Papyrus, 1999, p.152, et de poursuivre : *« la gestion interne de ces collectivités n'est pas sans poser un sérieux problème de fond. Deux acteurs différents en sont les opérateurs avec leur logique propre, leur propre approche et leur propre sensibilité. Il y a donc distorsion entre l'information (le rôle du cadre) et la décision (le rôle de l'élu) ».*

[331] PORTAL Éric, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, p.214 *: « on observe que les démarches locales de performance font appel aux trois types d'outils que structurent le management public. Elles mettent en œuvre des outils de finalisation visant à définir les objectifs (segmentation stratégique), des outils de contrôle cherchant à identifier l'écart entre le prévisionnel et le réalisé, entre l'objectif et le résultat (indicateurs de performance et évaluation des politiques publiques) et enfin des outils d'animation des équipes (responsabilisation et conduite du changement). De plus, elles cherchent à partir en premier lieu de l'action publique et non pas du prisme budgétaire. Leur approche est donc globalement plus managériale que budgétaire ».*

l'évaluation ne reste pas un exercice réservé au sommet de l'administration »[332]. Favoriser cette appropriation d'une culture de performance passera par une réflexion sur les modes de rémunération des fonctionnaires territoriaux[333], comme cela a été évoqué dans le rapport Silicani en ce qui concerne les administrations centrales pour prendre cet exemple transposable à la fonction publique territoriale, bien que là encore, ces réflexions ne portaient que sur la haute administration, en l'occurrence sur les directeurs d'administration centrale conformément à la lettre de mission établie par le Premier ministre, limite dont l'auteur a néanmoins pleinement conscience et qui obère, ou du moins rend plus difficile, la mise en œuvre d'une telle évolution en la matière[334].

* *

*

De manière plus générale, dans un propos pouvant s'appliquer tant aux élus qu'aux agents, le Conseil d'Analyse Économique estime que *« la France doit clairement développer sa culture et sa pratique d'expérimentation et d'évaluation pour les politiques publiques »*[335]. Il s'agit là d'un impératif pour renforcer la performance de l'action publique territoriale. À cela s'ajoute un enjeu important tenant à la qualité de la collaboration entre les élus et les fonctionnaires dans une perspective d'accroissement de la performance de l'action publique territoriale. En effet, l'appropriation des

---

[332] SPENLEHAUER et WARIN Philippe, 2000, op. cit., p.261-262.

[333] Voir en ce qui concerne la problématique de la rémunération au mérite dans la fonction publique : DUVEAU Juliette, *Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement* (thèse), Université de Rennes 2, 2006, p. 264 : *« l'État se trouve confronté à des enjeux qui peuvent apparaître contradictoires : maîtriser les dépenses publiques, améliorer l'efficacité des services publics, renforcer l'attractivité de la fonction publique. Faute d'une réponse globale reposant sur la crainte de faire exploser le coût ou les coûts résultant d'une refonte de la grille, des réponses désordonnées, des mesures ponctuelles sont le plus souvent avancées. L'État ne pourra faire l'économie d'une refonte d'ensemble liant des mesures visant à favoriser et à récompenser les différences d'implication des agents dans une cohérence et une évolution des critères qui fondent la grille en relation avec l'évolution des qualifications ».*

[334] SILICANI Jean-Ludovic, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement – Rapport au Premier ministre*, La documentation française, février 2014. Cette nécessité d'un élargissement est cependant établie par l'auteur. Ainsi, p.34 : *« la dernière remarque est relative au champ d'application de la rémunération à la performance. Celle-ci n'a pas, bien évidemment, vocation à être cantonnée aux seuls directeurs d'administration centrale. Pour se limiter à l'échelon national, il serait ainsi opportun de l'étendre aux dirigeants des principaux Établissements publics (une centaine) et aux chefs de service et sous-directeurs des administrations centrales (environ six cents personnes). À cet égard, une part de la rémunération variable des directeurs pourrait être liée, dès 2006, à la mise en œuvre du régime auprès de leurs collaborateurs directs. Enfin, la réforme pourrait aussi concerner, dès 2005, les responsables des juridictions d'importance nationale, notamment celles dans lesquelles la notion d'objectif et de résultat s'est déjà acclimatée et qui ont institué, à cette fin, un régime de prime de rendement (une centaine de personnes pourraient être concernées à ce titre) ».*

[335] Conseil d'Analyse Économique, *Performance, incitations et gestion publiques*, La documentation française, 2007, p.5.

démarches de performance doit être partagée pour être véritablement opérationnelle en l'espèce.

Cet état de fait, qu'il est nécessaire de décrire, doit cependant conduire à s'interroger sur l'environnement dans lequel évoluent ces acteurs de l'action publique territoriale. En ce sens, étudier l'appropriation de logiques de performance dans l'action publique territoriale invite à s'interroger sur l'environnement dans lequel vivent les collectivités territoriales et dans laquelle se déploie l'action publique territoriale, c'est-à-dire le cadre à la fois légal et budgétaire auquel sont confrontés les acteurs qui viennent de faire l'objet de ces analyses.

TITRE. II.

LE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN ENVIRONNEMENT NORMATIF FAIBLEMENT ADAPTE AUX LOGIQUES DE PERFORMANCE

Évoquer le cadre dans lesquels les collectivités territoriales vivent et exercent leurs activités est indispensable pour envisager leur appropriation d'éventuelles démarches de performance, au même titre que les facteurs humains qui viennent d'être abordés. Ce cadre comprend deux composantes qui se recoupent mais donnent des clés d'entrée différentes dans la perspective de la problématique retenue. Dès lors, il convient de les aborder séparément. Il est ainsi pertinent de s'attarder sur le point des moyens financiers qui sont à leur disposition, que ce soit en matière de recettes ou de dépenses, ces dernières devant être envisagées non pas en termes de conduite de politiques publiques mais de manière plus générale, pour déterminer si ceux-ci ont une influence positive ou négative en la matière (Chapitre 1). De plus, il est nécessaire d'étudier l'impact de la fonction assignée par le législateur aux compétences, c'est-à-dire des compétences qui sont celles des collectivités territoriales et de leur répartition à la fois complexe et instable sur le plan juridique en termes de démarche de performance : l'enjeu est clairement de déterminer si cette répartition des compétences favorise ou pénalise la performance de l'action publique territoriale (Chapitre 2).

CHAPITRE. I.

LES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITES : UNE ORIENTATION PARTIELLE VERS LA PERFORMANCE

Plusieurs points doivent être soulevés : l'origine et le niveau des ressources en ce qui concerne les recettes (Section 1), ainsi que les règles spécifiques applicables en matière de dépenses, c'est-à-dire la « règle d'or » dans un contexte de recherche d'encadrement de ces dernières (Section 2). En effet, *« depuis plusieurs années, […], la généralisation à chacun des niveaux d'administration publique, y compris d'administrations territoriales, de principes communs de l'action publique par la circulation de normes et des procédures européennes est observable ».* Dans cette logique, une approche globale de ces moyens financiers est justifiée : *« la différenciation des instruments budgétaires ne constitue pas, par conséquent, une idée propre à s'inscrire dans un mouvement global »*[336].

Il s'agit à la fois de globaliser l'approche sans tenir compte des distinctions entre collectivités et entre les différents échelons de collectivités, qui feront l'objet de développements ultérieurs, tout en distinguant les recettes et les dépenses dans leur rapport à des logiques de performance. Enfin, les politiques publiques mises en œuvre, si elles sont des dépenses, ont fait et feront l'objet d'analyses distinctes car elles ne relèvent pas de la même approche à proprement parler.

SECTION. 1. Les recettes : des marges d'amélioration pour les collectivités

Si leur structuration apparaît globalement neutre d'un point de vue performanciel (1), la diminution structurelle des recettes des collectivités entraîne *de facto* un renforcement net de l'appropriation par ces dernières de démarches de performance (2).

[336] LEVOYER Loïc, 2015, op. cit., p.74

1. La structuration des recettes : un facteur globalement neutre

L'origine des recettes des collectivités apparaît plus comme une donnée exogène qu'un facteur de performance ou de non-performance. Consacrée en mars 2003[337] au sein de l'article 72-2 de la Constitution[338/339], puis en 2004[340], l'autonomie financière des collectivités découle du principe de libre administration des collectivités territoriales qui avait été posé par le juge constitutionnel à plusieurs reprises[341]. Cette libre administration a plusieurs conséquences[342] : les collectivités disposent tout d'abord librement des ressources dont elles bénéficient. Elles sont en ce sens fondées à percevoir l'impôt quand la loi les y autorise. De plus, les recettes fiscales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, *« une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».* C'est l'autonomie financière des collectivités territoriales. Enfin, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités doivent être compensés financièrement. Ces ressources financières ont un impact, du moins théorique, sur la mise en œuvre de démarches de performance au sein des collectivités territoriales. En effet, au-delà du

---

[337] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

[338] Article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*
Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.
Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.
Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.
La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

[339] Pour une analyse de ce cadre constitutionnel, voir : DOUAT Etienne, « La réforme des finances locales – logique d'ensemble et orientations concernant le financement de l'action publique locale », à l'occasion du colloque : *Le financement de l'action publique locale : nouvelles stratégies à déployer*, organisé le 3 mars 2011 par le CNFPT. URL : http://www.evenements.cnfpt.fr/ateliersdelareforme.

[340] Loi organique du 29 juillet 2004 relative aux ressources propres des collectivités territoriales ; Conseil Constitutionnel, n°2004-500 DC, 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités.

[341] Et notamment avec les décisions :

- Conseil Constitutionnel, n°79-104 DC, 23 mai 1979, loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État ;
- Conseil Constitutionnel, n°85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie ;
- Conseil Constitutionnel, n°2000-242 DC, 28 décembre 2000, loi de finances initiale pour 2001.

Pour une analyse détaillée, voir également : BACOYANNIS Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales* (thèse), Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993.

[342] ALBERT Jean-Luc, « L'autonomie financière et sa portée », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, folio 72, 25-35, mars 2013 : *« affirmée par le Conseil Constitutionnel, la libre administration des collectivités territoriales […] repose ici sur une approche explicite : les collectivités locales doivent disposer des ressources suffisantes (financières et fiscales) pour exercer leurs compétences, même si des restrictions particulières peuvent être imposées par l'État (solidarité, dépenses obligatoires…) ».*

niveau de richesse de ces dernières, la stabilité de leurs ressources peut avoir une influence sur la conduite des politiques publiques, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de nouvelles politiques ou de la poursuite d'actions déjà en place.

L'influence de l'origine des recettes des collectivités[343] doit être questionnée, pour déterminer si l'on peut distinguer dotations de l'État et impositions existantes du point de vue de la stabilité des recettes. Si de prime abord, il semble logique de considérer que les dotations de l'État sont plus volatiles que les impositions au bénéfice des collectivités, cette intuition doit être nuancée. En effet, les dotations de l'État sont, du moins sur le plan juridique, complètement remises en cause chaque année par le législateur au moment du vote de la loi de finances initiale. En ce sens, au-delà de la seule problématique de la baisse des dotations, l'instabilité des dotations d'État semble notable. Que ce soit au Conseil général de la Haute-Saône ou à la Mairie de Villepinte, il fut possible de constater que le changement des règles du jeu en matière de dotations d'État, accentué d'ailleurs par les dispositifs de péréquation tant verticale qu'horizontale, qui eux aussi évoluent, est souligné chaque année par les services financiers et les élus en charge des finances. Cette instabilité est vue comme étant un frein à l'établissement de prévisions budgétaires parfaitement fiables *a fortiori* en matière de programmation des investissements structurants pour lesquels la prévisibilité acquiert encore davantage d'importance.

Cela étant, les ressources fiscales propres des collectivités doivent aussi être appréhendées à l'aune de leur stabilité. Or si certaines se révèlent être stables dans le temps, d'autres sont dépendantes du contexte économique. La part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue par les Régions dépend par exemple d'éléments internationaux dont la stabilité est relative[344]. De la même manière, les droits de mutation à titre onéreux, perçus pour partie par les Départements, sont variables d'une année sur l'autre, notamment du fait des cycles économiques[345]. À la suite de la réforme de la taxe

[343] Pour une analyse détaillée des montants en jeu, on se réfèrera par exemple à : Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, Ministère de l'intérieur, 2014, pp. 19-31 et Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, Ministère de l'intérieur, 2015, pp. 20-29.

[344] Entre 2015 et 2016, les recettes de l'État en matière de TIPP ont évolué de 12,2 % d'après le ministère des Finances : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=nattef08307&.

[345] Une question écrite datant de 2008 atteste de l'ampleur de ces fluctuations : question écrite n° 03054 de M. Thierry Repentin (Savoie - SOC) - publiée dans le JO Sénat du 10/01/2008 – p. 60.
« M. Thierry Repentin attire l'attention de Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'évolution du produit des droits de mutation en faveur des Communes et des Départements dont le

professionnelle, les praticiens ont de même fustigé la volatilité de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises qui nuisait à la stabilité et donc à la prévisibilité des recettes fiscales des collectivités.

Enfin, comme a pu le noter le Conseil des Prélèvement Obligatoires : *« en pratique, l'autonomie financière des collectivités territoriales est donc marquée par le poids des impositions nationales transférées ou partagées, sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont qu'une marge de manœuvre réduite, par les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux directs, qui ont pour objet, en principe, d'atténuer les effets*

---

montant perçu a considérablement augmenté du fait du plus grand nombre de transactions opérées et de l'envol des prix du foncier et de l'immobilier. Il souhaite connaitre, depuis 1999, pour chaque Département, les recettes annuelles, au titre des droits de mutation, allouées à la collectivité départementale ainsi que le total des sommes allouées, à ce titre, aux Communes. Par ailleurs, s'agissant de la part revenant aux Communes, la répartition est effectuée par le Conseil général, il lui demande de bien vouloir lui indiquer quelles sont les règles qui s'imposent au Département dans la fixation des critères de répartition ».
Réponse du Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État - publiée dans le JO Sénat du 07/10/2010 – p.2598 : *« Pour les Départements, la notion de droits à titre onéreux recouvre, d'une part, la taxe départementale de publicité foncière (TDPF) et le droit départemental d'enregistrement exigibles sur les mutations à titre onéreux (DDE) tous deux régis par l'article 1594 A et suivants du code général des impôts (CGI), d'autre part, la taxe départementale additionnelle à la TDPF et au DDE, régie par les articles 662 et suivants du CGI. Le tableau ci-dessous retrace des recettes de ces taxes entre 2000 et 2009.*

DMTO DÉPARTEMENTS (M€)										Évolution 2009-2008	Évolution 2009-2000
2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**		
3 899,4	4 152,4	4 549,4	5 018,9	5 832,7	6 677,1	7 566,5	7 947,9	7 267,9	5 351,6	- 26,37 %	37,24 %

En ce qui concerne l'année 2010, les recettes de ces taxes s'élèvent au 31 août 2010 à 4 498 M€. Pour les Communes, la notion de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) recouvre la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux prévue par l'article 1584 du CGI. Le tableau ci-dessous retrace des recettes de ces taxes entre 2000 et 2009 :

DMTO COMMUNAUX (M€)										Évolution 2009-2008	Évolution 2009-2000
2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**		
851,2	899,7	985,5	1 080,7	1 249,4	1 434,1	1 616	1 710,7	1 569,5	1 178,3	- 24,93 %	38,42 %

En ce qui concerne l'année 2010, les recettes de ces taxes s'élèvent au 31 août 2010 à 1 095 M€. Par ailleurs, l'article 1584 susmentionné prévoit que les DMTO communaux soient directement versés aux seules Communes de plus de 5 000 habitants et aux Communes classées dont la population est inférieure à ce seuil. Parallèlement, l'article 1595 bis du CGI institue un fonds de péréquation départemental alimenté par le produit de la taxe mentionnée ci-dessus lorsque celle-ci est perçue dans les Communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, autres que les Communes classées. Aux termes du dernier alinéa de cet article «les ressources provenant de ce fonds de péréquation seront réparties entre les Communes de moins de 5 000 habitants suivant un barème établi par le Conseil général. Le système de répartition adopté devra tenir compte notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire». *Il résulte donc de ces dispositions que le Conseil général est libre d'établir le barème de son choix, dès lors que l'utilisation des trois critères légaux susmentionnés reste prépondérante (ou non marginale). Toutefois, cette disposition n'interdit pas de retenir d'autres critères pour cette répartition. Dans ce cadre, l'aspect péréquateur de ces autres critères doit être démontré ».*

inéquitables du système fiscal local, mais laissent subsister de nombreux gisements d'amélioration en la matière »[346]. Ces variations perturbent les prévisions budgétaires pluriannuelles des collectivités territoriales. C'est probablement l'une des raisons qui expliquent l'importance majeure accordée à ces données dans les débats d'orientation budgétaire auxquels il a été possible d'assister durant les expériences de terrain.

Il apparaît difficile de différencier les ressources des collectivités selon leur origine si l'on se base du point de vue de la performance. Si l'on ne peut que constater la volatilité de certaines ressources, cela ne dépend pas de leur source et il serait erroné de distinguer dotations et impositions, toutes deux largement fluctuantes de ce point de vue. Indirectement, cela peut être corroboré en renvoyant dos à dos fiscalité et dotations : *« la nécessité pour les collectivités territoriales de maîtriser leurs dépenses publiques résulte également de la structure du système de ressources locales et de l'absence d'autonomie fiscale. De plus, la visibilité et les marges de manœuvre relatives des collectivités locales en matière de recettes ont récemment diminué en raison notamment de la suppression de la taxe professionnelle et de la refonte des concours financiers de l'État aux collectivités, exemples symptomatiques des contraintes budgétaires importantes qui pèsent sur les dépenses locales. Les contraintes actuelles pesant sur les dépenses locales sont également la conséquence des modalités de compensation des transferts de compétences retenues à la suite des différentes lois de décentralisation. En raison de l'inadaptation dans le temps des ressources transférées et en l'absence corrélativement de « leviers » juridiques, économiques et financiers pour agir sur l'évolution des dépenses*[347] *les collectivités sont obligées de maîtriser et de rationaliser leurs dépenses, à la place de l'État, en devenant ainsi, malgré elles et sans concertation, les acteurs majeurs de la maîtrise globale des dépenses publiques»*[348].

[346] Conseil des Prélèvements Obligatoire : *La fiscalité locale*, la documentation française, 2010, p.35.

[347] L'exemple du RSA et de l'APA est éclairant dans la mesure où il met incontestablement en lumière la prégnance de l'effet de ciseau budgétaire dont l'acuité a été confirmée ces dernières années à de multiples reprises. Voir par exemple Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2015, p. 18 : *« en 2014, les dépenses et les recettes de fonctionnement des collectivités locales ont de nouveau connu une évolution divergente, qualifiée « d'effet de ciseaux » ».*

[348] LEVOYER Loïc, « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », *Revue française de finances publiques*, n°119, septembre 2012, pp. 136.

Le débat juridique sur la notion même d'autonomie financière[349] est d'ailleurs révélateur de cette déconnexion avec une quelconque recherche de performance. Le juge constitutionnel, s'il s'attache à préserver la capacité pour les collectivités de s'administrer librement[350], ne considère pas pour autant que des restrictions fiscales, imposées par le législateur aux collectivités, soient automatiquement anticonstitutionnelles, que ce soit lors de la réforme de la taxe professionnelle[351] ou de la suppression partielle de la vignette[352] : *« à la question de savoir si c'est bien la capacité reconnue aux collectivités locales de gérer leurs recettes fiscales propres en fonction d'impératifs ou d'atouts locaux qui fonde la liberté des exécutifs, le Conseil Constitutionnel répond par la négative »* [353]. Comme le note Michel Verpeaux[354] commentant deux décisions de 2010 du Conseil Constitutionnel[355], la *« libre administration s'exerce* « dans les conditions prévues par la loi »*, afin de mettre l'accent sur le rôle du législateur dans l'aménagement de cette liberté ».*

Le lien entre autonomie financière et libre administration est plus de nature politique que de nature juridique. Dès lors, c'est la notion même d'autonomie financière qui perd de sa pertinence dans le cadre d'une analyse orientée vers la performance de l'action publique territoriale[356]. Cette aporie n'est pas sans danger : *« cette direction […] fait prendre le risque de retourner à la centralisation […] Le risque est tout aussi réel de provoquer l'implosion du système local ».* La structure des recettes financières des collectivités apparaît *in fine* plus comme une donnée exogène que comme un facteur, positif ou négatif, en matière de performance de l'action publique bien qu'il s'agisse sans conteste d'un enjeu politique, voire constitutionnel, majeur. C'est en ce sens qu'est parfois évoqué

---

[349] Sur la distinction entre les notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, sur laquelle il sera revenu ci-dessous, voir : BOUVIER Michel, Le Conseil Constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *Cahiers du Conseil Constitutionnel,* n°33, octobre 2011, p. 55 : *« la question que l'on doit se poser est de savoir quelle est la place ou encore le statut de l'autonomie fiscale locale, si cette notion est compatible avec le principe de légalité fiscale et s'il est possible de l'associer à ceux de libre administration des collectivités territoriales et d'autonomie financière de celles-ci. Une lecture attentive de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel fait apparaître que celle-ci en ancrant solidement et systématiquement les deux derniers principes dans le premier a progressivement clarifié un aspect crucial de la gouvernance financière locale ».*

[350] Notamment : Conseil Constitutionnel, 2000-432 DC, 12 juillet 2000, loi de finances rectificative pour 2000.

[351] Conseil Constitutionnel, 98-405 DC, 29 décembre 1998, loi de finances initiale pour 1999.

[352] Conseil Constitutionnel, 2000-442 DC, 28 décembre 2000, loi de finances pour 2001.

[353] Voir : RAYMOND Patrice, « l'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil Constitutionnel », *Revue française de finances publiques*, n°81, mars 2003, p. 71.

[354] VERPEAUX Michel, *« Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière »*, *Actualité juridique du droit administratif*, 2011, p.218.

[355] Conseil Constitutionnel, n°2010-29/37 QPC, 22 septembre 2010, Commune de Besançon ; Conseil Constitutionnel, 2010-56 QPC, 18 octobre 2010, Département du Val-de-Marne.

[356] BOUVIER Michel, *Les finances locales – 15ème édition*, 2013, p. 30.

un « mythe de l'autonomie financière »[357]. En tout état de cause, s'il est possible de souhaiter stabiliser ces recettes dans le temps pour procurer plus de lisibilité aux décideurs publics, la manière de parvenir à un tel résultat semble complexe et nécessiterait des analyses approfondies.

Au-delà de cette structuration, l'évolution du niveau des ressources des collectivités peut, elle, être analysée sous l'angle de la performance de l'action publique du fait des tendances se dégageant depuis maintenant plusieurs années.

2. La diminution des recettes : un impact partiellement positif en termes de performance

Chaque année, le législateur vote les dotations que l'État reverse aux collectivités territoriales ainsi que l'ampleur des mécanismes de péréquation existant. Depuis maintenant de nombreuses années, et *a minima* depuis la crise économique de 2007-2008, ces dotations font l'objet de tensions fortes à la baisse[358]. À partir de 2008, l'enveloppe normée allouée par l'État aux collectivités est gelée avant de décroître à partir de 2014. Pour le triennal 2015 – 2016 – 2017, l'État a demandé un effort budgétaire sans précédent aux collectivités d'un montant de 11 milliards d'euros[359]. Ces diminutions découlent de la volonté de l'État de faire participer les collectivités, au même titre par ailleurs que les organismes de protection sociale, à l'effort de redressement des comptes publics engagé depuis maintenant plusieurs années et formalisé comme un objectif politique explicite à partir de 2012. Cela découle des *« contraintes financières*

---

[357] PARIENTE Alain, « Le mythe de l'autonomie financière », *Revue française de finances publiques*, n°129, 2015, p.16 : il évoque *« le particularisme de la notion d'autonomie financière. Son rapprochement avec la notion de mythe semble assez naturel. Un mythe constitue notamment* « un ensemble de croyances, de représentations idéalisées autour d'un personnage d'un phénomène, d'un évènement historique, d'une technique et qui leur donnent une force, une importance particulières », *mais, aussi* « ce qui est imaginaire, dénué de valeur et de réalité » *».*

[358] ECKERT Christian, « Finances locales : constats et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n°131, 2015, p. 175.

[359] BOUVIER Michel, « Du pacte de stabilité financière aux lois de financement des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques,* n°134*,* mai 2016, p. 121 : *« c'est dans la ligne de cette logique que plusieurs dispositifs d'encadrement des dotations ont été institués. Face à l'accroissement de ses transferts aux collectivités locales et devant la nécessité de contrôler ses dépenses, l'État, depuis 1996, a successivement mis en place plusieurs dispositifs. Il a d'abord institué une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, puis en 2011, il en a gelé une grande partie au niveau de 2010 pour ensuite, depuis 2014, réduire le montant de certaines d'entre elles ».*

liées à l'appauvrissement des marges de manœuvre des collectivités »[360] dans une perspective de *« tendance généralisée et durable au repli des dotations »*[361].

La Cour des comptes a pu estimer jusqu'en 2013[362] que les collectivités ne faisaient pas assez d'effort de réduction des déficits publics. Si cette vision peut être contestée avec vigueur depuis lors et encore aujourd'hui par les associations représentatives des élus[363], elle n'en fonde pas moins la logique d'action de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales.

Les sages de la rue Cambon ont quelque peu infléchi leur position à partir des années 2014 et 2015, donnant (partiellement) raison aux associations représentatives des collectivités territoriales et admettant que la baisse des dotations engendrait une baisse de l'investissement local à partir de 2015 : *« Les dépenses d'investissement des collectivités locales constituent en France l'un des moteurs principaux de l'investissement public (4,5 % du PIB) […]. De 1978 à 2008, l'investissement public local a plus que doublé en volume. Cette forte croissance a été due notamment à la réforme de la décentralisation qui, à compter de 1982-1983, puis de nouveau en 2004, a transféré d'importantes compétences de l'État aux collectivités territoriales. Au cours de la période 2008-2013, en dépit d'une croissance économique très faible, leurs dépenses d'investissement sont restées pratiquement stables. […] Première année de baisse de la DGF, 2014 a aussi été marquée par un recul sensible de l'investissement local (- 9,6 %). Pour autant, la relation entre ces deux évolutions doit être analysée avec précaution. […]*

---

[360] LANDE Evelyne, « Améliorer la gestion locale. L'impact de la LOLF sur le secteur local », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 26, Dalloz, 2006, p.42. Et de poursuivre pp.42-44: *« le poids économique et financier du secteur public local au cours de ces dernières années s'est considérablement accru du fait du transfert (à titre permanent ou expérimental) de compétences relevant préalablement de l'État. […] Les dotations de transferts de l'État vers le secteur public local qui accompagnent chaque transfert de compétences n'ont pas permis de couvrir l'accroissement ultérieur des dépenses qui s'y rattachent (l'évaluation du montant des dotations de transferts se fait en tenant compte des dépenses engagées par l'État les années précédant le transfert) ».*

[361] ROUGIER Thomas, « Contraintes financières actuelles : obstacles incontournables ou opportunités de gestion ? », *Revue française de finances publiques*, n°121, février 2013, p.93.

[362] Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2013, p.301 *: «le freinage des dépenses de fonctionnement est indispensable alors même que l'examen de la situation financière des collectivités locales en 2012 met en évidence la poursuite d'une hausse tendancielle des charges de fonctionnement que la contrainte budgétaire n'a pu que freiner ».*

[363] Comme peut en attester entre autres un article du site *Maire Info* en date d'octobre 2015 : http://www.maire-info.com/baisse-des-dotations/baisse-des-dotations-les-associations-delus-toujours-vent-debout-le-gouvernement-toujours-inflexible-article-18834: *« six associations d'élus ont publié hier un communiqué commun dénonçant, une fois encore, la baisse des dotations […] Le communiqué commun du bloc communal dénonce, dans le projet de loi de finances (PLF) 2016,* « un projet qui met en risque la croissance et l'emploi ». *Les associations rappellent une fois encore que les dotations ne sont pas un cadeau mais* « des remboursements de fiscalité locale supprimée que l'État doit aux collectivités » *».*

À l'avenir, le risque est grand de voir l'investissement local jouer le rôle de variable d'ajustement à une contrainte budgétaire accrue par le ralentissement de la fiscalité locale et la poursuite de la baisse des dotations de l'État »[364]. Ainsi, la stratégie de diminution des recettes des collectivités par l'État, si elle a nettement permis de stopper ou du moins de ralentir une tendance haussière des dépenses de fonctionnement, comporte aussi un risque de remise en question d'un investissement local pourtant indispensable, sur le plan économique, au pays et qui atteste de l'atteinte d'un certain seuil au-delà duquel il est plus difficile de rationaliser l'action publique territoriale[365].

Au-delà de la pertinence de ce débat, il y a lieu de s'interroger sur les réactions des collectivités territoriales à cette nouvelle donne financière qui impacte de manière réelle leurs budgets et par conséquent leurs politiques publiques. En effet, cette baisse des dotations freine, voire empêche la génération d'un autofinancement par les collectivités territoriales. Cette donnée est d'autant plus importante qu'elle prend place dans un contexte de *credit crunch*[366] expérimenté à la suite de la crise de 2008 par la plupart des collectivités territoriales et plus précisément à partir des années 2011 et 2012[367]. Pour le gestionnaire local comme pour l'élu confronté à cette réalité, la question concrète qui se pose à l'occasion de l'élaboration du budget est celle du maintien des politiques publiques en vigueur avec moins de ressources. Si cela n'est pas possible, c'est alors le choix de ou des action(s) qu'il convient de stopper, ou du moins réduire, afin d'équilibrer le budget de la collectivité. La Cour des comptes parle de *« sélectivité accrue des projets d'investissements ».*

---

[364] Cour des comptes, op. cit., 2015, p.119 puis p.155.

[365] Si les données disponibles pour les années 2014 et 2015 pouvaient être analysées sous l'angle du cycle électoral, les plus récentes analyses disponibles, portant sur 2015 et semblent confirmer cette logique quoiqu'il faille sans conteste encore attendre pour davantage de certitudes à cet égard.
Voir aussi : GILBERT Guy, « La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales : « trou d'air » budgétaire ou prélude à une « nouvelle donne » ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2015 p. 260 : *« les données d'enquêtes et les récents travaux de la Cour des comptes sur les budgets prévisionnels font semble-t-il ressortir l'ampleur des intentions de réduction de l'investissement local émanant des décideurs locaux […] Toutes les catégories de collectivités ne seraient pas logées à la même enseigne. Le bloc communal serait (relativement) préservé. Les coupes dans les dépenses d'investissement et la hausse de la fiscalité permettraient au bloc communal de préserver globalement sa solvabilité financière. Moins dans les Départements. On remarquera cependant que le choc consécutif à la baisse des dotations n'est qu'un facteur aggravant de déséquilibres antérieurs… Et moins encore les Régions ».*
Il est néanmoins possible de constater que cette analyse du bloc communal dans son ensemble ne tient pas suffisamment compte des écarts de situation entre les Communes de différentes strates.

[366] Le *credit crunch* correspond à une situation de resserrement du crédit qui se traduit par une baisse de disponibilités générale des crédits et donc par des conditions d'obtention de ces derniers plus sélectives.

[367] DUSSART Vincent, « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *Revue française des finances publiques*, n°129, février 2015, pp.47-59.

Chaque collectivité est amenée depuis plusieurs années à faire des choix budgétaires forts dans cette perspective : *« le renversement de tendance [la baisse des dotations] mettra alors les collectivités dans une situation difficile, celle des choix et de l'abandon ou de la réduction d'un certain nombre de dépenses »*[368]. S'il est évident que durant les premières années, des marges budgétaires ont pu être dégagées sur les budgets de fonctionnement des collectivités afin de ne pas pénaliser les investissements et les politiques publiques conduites, la logique cumulative en cours pose aujourd'hui cette question avec une acuité sans conteste renforcée. Benoit Lion estime pour sa part que le poids de la contrainte budgétaire tend à accroître la place accordée dans les collectivités territoriales aux démarches de performance[369]. Ce sont à la fois l'opportunité même de l'intervention de la puissance publique territoriale et son ampleur qui sont remises en cause. Autrement dit, cela constitue des *« opportunités […] poussant les collectivités à user de leur autonomie de gestion, au service de l'optimisation et de l'efficience [… En définitive] en lecture directe, ces contraintes sont des freins à l'autonomie de gestion des collectivités. Pourtant, on constate que ces dernières mobilisent des leviers d'action, certains nouveaux, d'autres qui étaient déjà en cours de développement. C'est en ce sens que les contraintes peuvent devenir « opportunités »… même s'il est clair que la plupart des collectivités préfèreraient s'en passer »*[370].

De manière générale, *« la pression des déficits publics transforme progressivement le management stratégique local en management orienté vers la régulation budgétaire »*[371]. L'importance accrue apportée à la performance de l'action publique territoriale est ainsi reconnue bien que certaines dérives de cette méthode soient mises en avant. Alors qu'elles évoluaient dans un environnement relativement aisé, les collectivités doivent désormais gérer la pénurie. En cela, l'État a engagé un contrôle des dépenses des collectivités par la réduction des recettes. Il s'agit là d'une approche, certes contestable mais toutefois indéniable, visant à renforcer la performance de l'action publique territoriale. Cette logique se retrouve d'ailleurs dans le principe même du coefficient d'intégration fiscale permettant la bonification de certaines dotations aux collectivités, et

[368] HUTEAU Serge, 2008, op. cit., (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales),* p. 46.
[369] LION Benoit, 2015, op. cit., pp. 90-91: *« la contrainte budgétaire est bien réelle […] [On constate] une sorte de décentralisation de la préoccupation nationale de maîtrise de la fiscalité et des comptes publics. De fait, la performance est bel et bien une question politique. […] Mais encore faut-il de la méthode pour ne pas faire de coupes aveugles ».*
[370] ROUGIER Thomas, 2013, op. cit., pp. 91 puis p. 95.
[371] PORTAL Éric, « L'évolution du management stratégique local vers un management focalisé sur la régulation budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°125, février 2014, p. 254.

notamment de la dotation globale de fonctionnement[372] : il s'agit très concrètement de pousser les collectivités à dépenser de manière plus performante.

Dans la pratique, cette nouvelle donne a des impacts notables en matière de dépenses et notamment d'investissements. Ainsi, pour l'année 2014 et avant même la réduction des dotations de 11 milliards d'euros pour 2015, la Banque Postale a estimé que l'investissement local avait reculé de 7,4 % en 2014, allant même jusqu'à -10,2 % pour les Communes. Ce constat a été réitéré en 2016 pour l'année 2015 à la suite de l'engagement de la réduction des dotations[373]. Le constat de l'impact de la stratégie de l'État en matière d'investissements semble dorénavant solidement établi, quoiqu'encore une fois, des données statistiques non disponibles à ce jour permettront de préciser l'impact du cycle électoral en la matière. *« Il serait donc vraisemblable que, si les collectivités ne modifiaient pas leurs comportements financiers antérieurs, et dans un contexte macroéconomique de croissance faible, seul le bloc communal pourrait espérer conserver une santé financière acceptable. La situation des Départements et des Régions apparaît incompatible avec le modèle financier actuel »*[374]. Cette analyse du bloc communal dans son ensemble ne tient pas suffisamment compte des écarts de situations entre les Communes de différentes strates. En Haute-Saône, il avait d'ailleurs été constaté dès 2012 et 2013 durant l'expérience de terrain un gel complet des investissements dans un nombre conséquent de Communes de moins de 500 habitants notamment du fait de l'incapacité de ces dernières à finaliser un budget de fonctionnement équilibré.

En tout état de cause, cela atteste de la réalité d'une disparition, ou du moins d'un recul important, des marges de manœuvres financières des collectivités qui sont donc dans la nécessité absolue de procéder à des arbitrages sur leurs politiques publiques, bien qu'il apparaisse nécessaire d'affiner cette analyse en fonction de la strate de population des collectivités et noter que cette évolution impacte plus durement les Communes de petite

[372] Depuis la loi de finances pour 2006, l'article L.5211-30 du code général des collectivités territoriales intègre ainsi la prise en compte de ce CIF dans le calcul de la DGF.
[373] Bien qu'encore une fois, les données disponibles ne permettent pas d'écarter, au moins partiellement, l'impact du cycle électoral sur cette baisse de l'investissement. Voir : La Banque Postale, *Note de conjoncture – Les finances locales – Tendances 2015*, et La Banque Postale, *Note de conjoncture – Les finances locales – Tendances 2016.* Ainsi, p. 3 de l'édition 2016 : *« des premières estimations de l'exercice 2015, se dégageraient des résultats, pour certains anticipés, pour d'autres plus inattendus. Ainsi, les dépenses d'investissement des collectivités ont reculé pour la deuxième année consécutive (-8,6 % en 2015, après -8,8 %) […] ».*
[374] GILBERT Guy, 2015, op. cit., p. 261.

taille, disposant de moins de marges de manœuvre budgétaires. Cependant, il apparaît que la suppression pure et simple d'une politique publique donnée n'est pas le choix majoritairement retenu par les décideurs publics locaux. Si ce choix peut parfois être fait, il ne peut l'être que sur des politiques publiques très limitées et d'importance secondaire dans la mesure où d'une part la marge décisionnelle des collectivités est contrainte par l'existence d'exigences légales en matière d'exercice de compétences et de politiques publiques et d'autre part car il est politiquement délicat de supprimer une politique publique dont tout ou partie d'une population bénéficiait jusque-là. De manière quasi systématique, cela conduit à une réévaluation des politiques publiques de manière plus ou moins systémique, afin de mettre en exergue des pistes d'économies budgétaires. C'est en cela que la baisse des dotations budgétaires de l'État a un impact notable sur les démarches de performance conduites par les collectivités. Lors de la préparation de son budget pour l'année 2012, le Conseil général de la Haute-Saône, désireux dans un contexte de baisse des dotations de réaliser des économies, a révisé un certain nombre de politiques publiques conduites sans pour autant les supprimer. À titre d'exemple, les politiques d'aides à l'investissement des Communes ont été intégralement revues, afin de déterminer ce qu'il était possible de supprimer au sein de ces aides. C'est ainsi qu'il a été décidé par la majorité départementale de réduire l'aide aux déploiements de bouches d'incendie ou encore une partie des aides à la réfection des trottoirs dans les cœurs de ville, qui ne constituaient pas le « cœur de métier » de la collectivité départementale et ne revêtait pas un caractère politique fondamental.

De la même manière, la municipalité de Villepinte a engagé au début de l'année 2014 une expertise des critères utilisés pour ventiler entre les différentes associations de la ville l'enveloppe votée chaque année par le Conseil municipal pour le soutien au monde associatif, afin de pouvoir procéder l'année suivante à un gel, voire à une diminution du montant de cette enveloppe. Si de prime abord il s'agit de mesures de nature comptable ayant pour objet d'équilibrer un budget dans un contexte de baisse des recettes des collectivités, les conséquences de telles pratiques tendant à devenir de plus en plus inéluctables sont bien plus larges. En effet, elles génèrent mécaniquement des questionnements sur la pertinence des actions menées sous l'égide du décideur public et sur leur efficacité. De fait, il s'agit d'une réappropriation des concepts d'efficacité et

d'efficience de l'action publique locale. Michel Bouvier[375] évoque à ce titre une *« culture de la gestion financière publique nouvelle »*, d'ailleurs tant en matière de recettes que de dépenses. Si celle-ci découle pour partie de l'influence de l'État avec notamment la LOLF, il estime que les collectivités territoriales sont avant-gardistes en matière de gestion financière et constituent en quelque sorte un *« véritable laboratoire de recherches »*. Si la systématicité et l'exhaustivité de ces démarches ne sont pas attestées partout, il est indéniable que la baisse continue des dotations de l'État vers les collectivités a été génératrice d'une recherche accrue de performance de l'action publique locale, quoique contrainte. Il s'agit d'un levier qui ne saurait être utilisé indéfiniment sans nuire notamment aux capacités d'investissement et d'autofinancement des collectivités, mais cette contrainte budgétaire a pu entraîner des effets positifs sur le plan budgétaire et une appropriation davantage poussée des démarches de performance par les collectivités territoriales.

En définitive, la diminution conséquente des recettes des collectivités territoriales a mis en lumière les enjeux purement budgétaires et financiers des démarches de performance, dans un contexte de demande d'action publique forte. À la suite de la *« suppression progressive des marges de manœuvre juridiques et financières des collectivités territoriales »*[376], on déduit « l'inconsistance » de la notion même d'autonomie financière des collectivités territoriales. C'est pourquoi la doctrine prend aujourd'hui position pour son remplacement par la notion d'autonomie politique, rejoignant ainsi en quelque sorte les positions de Michel Bouvier[377] : *« autrement dit, pour établir s'il y a bien libre administration des collectivités territoriales, il conviendrait de regarder la part prise par les dépenses obligatoires dans l'ensemble des dépenses de la collectivité. C'est le résultat de ce calcul qui permettrait de savoir si l'État laisse à la collectivité une part suffisante de ressources lui permettant d'agir. Cette manière d'envisager l'autonomie politique dans son aspect financier se distingue de la démarche*

[375] BOUVIER Michel, 2013, op. cit, p. 25.
[376] ROUVEYRE Matthieu, « en finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, février 2015, n°129, p. 64.
[377] BOUVIER Michel, 2013, op. cit., p. 44 : *« on ne s'est jamais clairement interrogé sur la possible dissociation entre autonomie de gestion et autonomie fiscale ». Si ce dernier indique être favorable à la définition d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales il n'en demeure pas moins qu'il confirme par son propos le débat relatif à l'intérêt de la notion d'autonomie financière des collectivités et à son contenu. Ainsi, p. 45 : « c'est une composante essentielle de la démocratie locale qui se verrait affectée par la disparition ou l'affaiblissement du pouvoir fiscal. D'autant, il convient en effet de le rappeler, que la logique de la décentralisation et les débats la concernant ont toujours attribué une place centrale à l'attribution aux collectivités locales du pouvoir, même limité, de décider l'impôt ».*

qui a fondé le ratio d'autonomie financière de la réforme de 2003. Ici, la provenance des ressources (dotations de l'État ou produit des impôts locaux) importe peu. Ce qui compte pour déterminer si la collectivité a des marges de manœuvre n'est pas la part des ressources propres qui compose son budget mais la part des ressources qui lui reste pour mettre en œuvre ses propres politiques »[378].

Si l'on distingue les trois concepts que sont l'autonomie financière des collectivités et ses deux composantes, leur autonomie fiscale et leur autonomie de gestion, la notion d'autonomie financière a été remise en cause par son assimilation abusive à celle d'autonomie fiscale[379]. Le juge constitutionnel a clarifié définitivement cette situation en rejetant strictement toute existence d'une autonomie fiscale des collectivités[380].

Pour autant, cela ne revient pas à invalider la notion d'autonomie de gestion des collectivités territoriales : cela correspond à une position partagée, même si inégalement explicitée par la doctrine juridique. Dans la même logique, Éric Oliva parle d'une *« suprématie »* de la notion de libre administration sur celle d'autonomie financière[381] et *a fortiori* sur celle d'autonomie fiscale[382]. Il apparaît nécessaire de traiter de la question des dépenses des collectivités territoriales.

---

[378] ROUVEYRE Matthieu, 2015, op. cit, p. 72.

[379] TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, LGDJ, 2012, pp. 333-334 : *« la fin de l'ambiguïté de l'autonomie financière. […] C'est pourquoi, lors la réforme constitutionnelle de 2003, le principe d'autonomie financière ne pouvait faire l'objet d'interprétation plus ou moins extensive, bien qu'aucun texte ne fasse référence à l'autonomie fiscale ».*

[380] CONAN Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *Actualité juridique du droit administratif*, 2012, p. 761 : *« la décision du Conseil Constitutionnel Loi de finances pour 2010 se veut décisive au regard de notre problématique. L'autonomie fiscale dont le bénéfice était systématiquement revendiqué par les collectivités territoriales ».*
Voir également, TARTOUR Laurence, 2012, op. cit., p. 334 : *« la confirmation de l'absence de disposition constitutionnelle ou organique garantissant une autonomie fiscale […] ».*

[381] OLIVA Éric, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *Revue française de finances publiques*, n°119, septembre 2012 p. 49. Et de poursuivre : *« le Conseil n'admet donc l'atteinte à l'autonomie financière que sous la réserve de non-dénaturation de la libre administration. En d'autres termes les atteintes à l'autonomie financière ne sont inconstitutionnelles que si elles ont pour effet de dénaturer la libre administration ».*

[382] CABANNES Xavier, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *Revue française de finances publiques*, n°131, septembre 2015, p.7 (extrait de la synthèse) : *« l'existence d'un pouvoir de décision des collectivités en matière fiscale est souvent ressentie comme une composante de la libre administration des collectivités territoriales. Mais alors même que les collectivités bénéficient du principe constitutionnel de libre administration et de compétences en matière fiscale, il n'existe en France ni de pouvoir fiscal local ni un principe d'autonomie fiscale locale ».*

SECTION. 2. Les dépenses : des règles implicitement orientées vers la performance

L'examen des dépenses des collectivités permet de mettre en lumière l'existence de règles juridiques, au premier rang desquelles la règle d'or (1) et de pratiques non codifiées (2) montrant l'orientation des dépenses des collectivités vers la performance de l'action publique territoriale quoique leur influence doive être distinguée.

1. Les dépenses et la règle d'or : un encadrement juridique efficace

Un dernier élément normatif mérite d'être soulevé si l'on évoque l'impact de la structuration financière et budgétaire des collectivités sur la performance de leur action publique : il touche aux dépenses. Les évoquer revient de fait à évoquer en premier lieu la « règle d'or » [383]. Il convient dès lors de déterminer s'il s'agit d'un outil au service de la performance de l'action publique ou d'un simple instrument comptable. En effet, l'une des grandes différences comptables entre la gestion de l'État et celle des collectivités est l'existence de ce que la doctrine appelle la « règle d'or ». Très concrètement, il s'agit d'un ensemble de mécanismes budgétaires qui s'imposent aux collectivités. Dans le détail, le premier élément constitutif de cette règle d'or est la budgétisation de l'emprunt. Si cela peut apparaître naturel, il faut rappeler que cette budgétisation n'est pas le cas pour le budget de l'État[384]. De fait, elle montre, en toute transparence, les recettes et les charges des collectivités découlant d'emprunts.

---

[383] Notamment défini par l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales qui définit l'équilibre budgétaire d'une collectivité : *« le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».*

[384] Il faut relever que cette question fait régulièrement l'objet de débat politique. Ainsi en 2008, à l'occasion de la réforme constitutionnelle voulue par le Président Nicolas Sarkozy, cette problématique a été largement traitée et débattue, en particulier sous l'influence des forces politiques centristes. L'article 34 de la Constitution va dès lors intégrer une référence à un *« objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »*.
En particulier parce que le juge constitutionnel ne s'est jamais saisi de cette nouvelle rédaction constitutionnelle, le débat va à nouveau être médiatisé sur la période 2010/2011 à la suite du rapport Camdessus : CAMDESSOUS Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, juin 2010. Il découlera de ce rapport un projet de loi constitutionnelle qui, bien qu'adopté par chacune des chambres du Parlement (projet de loi constitutionnelle n°722 rect. du 13 juillet 2011 relatif à l'équilibre des finances publiques) n'a jamais été promulgué. En effet, le Président de la République n'a pas souhaité réunir le Congrès à cet effet dans la mesure où les conditions politiques ne permettaient pas d'avoir l'assurance d'un vote aux trois cinquièmes du texte. Voir à ce sujet : PERRAULT Guillaume : « Règle d'or, on attend la décision des

Le deuxième élément est l'impossibilité faite aux collectivités territoriales de financer des opérations de fonctionnement par l'emprunt. En effet, les dépenses de fonctionnement étant globalement structurelles, ou du moins récurrentes, le législateur a souhaité empêcher le financement de telles dépenses par l'emprunt, qui ne saurait constituer qu'une recette ponctuelle. Ainsi, seules les opérations d'investissement peuvent être financées par l'emprunt. À cet égard, cela induit l'impossibilité de financer le remboursement d'un emprunt par un autre emprunt. Enfin, l'équilibre des comptes doit être détaillé : la section d'investissement doit avoir un solde réel positif ou nul, tout comme la section de fonctionnement. Il est donc nécessaire de présenter un budget caractérisé par une comptabilité en partie double équilibrée. La jurisprudence s'avère être attentive sur ce point : *« il est de jurisprudence constante que le respect de l'équilibre réel est une condition de la légalité des délibérations budgétaires locales »*[385].

Une fois cette règle comptable précisée, l'impact de son application doit être précisé en termes d'effets positifs, ou négatifs, et de performance de l'action publique locale. Le premier élément qui vient intuitivement à l'esprit est que ce dispositif limite le recours à l'endettement et donc le poids des charges d'intérêt pour les collectivités. Les deniers publics sont utilisés plus efficacement, dans la mesure où le remboursement d'intérêts d'emprunt ne rentre pour le moins pas dans les critères de la dépense publique efficace

---

Sages », *Le Figaro*, 30 juillet 2012 : http://www.lefigaro.fr/politique/2012/07/29/01002-20120729ARTFIG00144-regle-d-or-on-attend-la-decision-des-sages.php qui retrace l'historique du débat.
Pour une vision juridique de l'intérêt de cette règle d'or dans la constitution : MARINI Philippe, BOUVIER Michel et ALVENTOSA Jean-Raphaël, « L'introduction de la règle d'or budgétaire dans la constitution », *Constitutions*, 2011, p.23 puis 38 : *« tous les intervenants s'entendent sur la nécessité d'une prise en compte juridique de l'exigence économique de rigueur budgétaire, ainsi que sur l'opportunité de l'inscription de telles règles dans la Constitution, l'appréciation du contenu qu'elles pourraient avoir et des difficultés que leur mise en œuvre rencontrerait sont complémentaires, sans être, cependant, profondément divergentes. […] En conclusion, il est déjà connu que les commandements ne suffisent pas à établir fermement des comportements vertueux. Cependant, dans un pays qui se divise facilement, et sur des sujets de plus en plus complexes, la mise au point d'un droit écrit et précis, largement débattu, et inscrit solennellement dans la Constitution, représente l'ultime garde contre des errements désormais rédhibitoires, en constituant un fort adjuvant à la solidité des finances publiques et de l'économie, et, au-delà, une confirmation de la solidarité nationale ».*
Enfin, pour un état exhaustif et actualisé du droit positif en la matière : LAPIN Jim, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'État », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°3, mai 2014, pp.733-759.
[385] MOUZET Pierre, « Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales », *Revue française de droit administratif*, 2003, p. 741. Cet article renvoie notamment à deux décisions de la Haute juridiction administrative : Conseil d'État, n°161334, 21 avril 2000, Ville d'Amiens / Conseil d'État, n°160257, 16 mars 2001, Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan.
Pour une analyse détaillée, voir : SAIDJ Luc, « Le contrôle budgétaire », *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7142, Dalloz, 2007, et notamment la section 3 sur le déficit et sa sanction par le juge financier et le juge administratif.

et efficiente. Cela étant, cette analyse peut être immédiatement relativisée, notamment pour les opérations d'investissement lourdes auxquelles peuvent être soumises des collectivités de toute taille. Du fait de la durée de vie illimitée des collectivités, le recours à l'emprunt peut être considéré comme une opération à la fois naturelle et légitime, car il permet d'étaler les dépenses d'investissement sur du moyen ou long terme sans pour autant grever lourdement les capacités financières de la collectivité. S'il génère des coûts induits indiscutables, ils doivent être mis en balance par la nécessité d'y recourir d'une part et par l'intérêt pour les collectivités de conserver des marges de manœuvre financière, des capacités d'intervention pour faire face à l'imprévu d'autre part.

Dans la mesure où la règle d'or ne conduit dans les faits qu'à encadrer la proportion des recettes des collectivités découlant de l'emprunt et tout comme analysé en ce qui concerne l'équilibre entre dotations et ressources fiscales, la règle d'or ne semble pas génératrice d'une quelconque performance de l'action publique si ce n'est qu'elle empêche les collectivités de tomber dans une spirale négative de remboursements d'emprunt comme cela peut être le cas pour les finances de l'État[386]. Pour Charles Guené, il s'agit effectivement d'une règle efficace, mais qui doit s'accompagner d'une *« nouvelle culture de gouvernance partagée des finances publiques »*[387].

2. L'objectif d'encadrement des dépenses : une situation génératrice de bonnes pratiques

Sur le plan opérationnel, on assiste de manière plus large à un encadrement des dépenses des collectivités territoriales : *« quant à la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales prévue par la loi du 16 décembre 2010 [mais un constat similaire peut être fait pour les lois postérieures] elle s'inscrit également dans un processus d'encadrement global des dépenses publiques. Conçue comme une* « nouvelle étape de décentralisation » *celle loi traduit en effet la volonté d'une* « maîtrise des dépenses publiques » *avec la mise en œuvre* « d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services »*. La* « mise en commun de certains services régionaux et départementaux [démarche non reprise en l'espèce par les lois

[386] L'existence de la « règle d'or » n'a ainsi pas prémuni les collectivités contre la souscription à des emprunts dits toxiques avec les conséquences lourdes qui ont été révélées par la crise de 2008 à ce sujet.
[387] GUENE Charles, « La règle d'or pour les collectivités locales : quelle réalité, quelle efficacité ? », *Revue française de finances publiques*, n°117, février 2012, p.163.

ultérieures] afin d'améliorer l'efficacité et la maîtrise de la dépense publique » *est ainsi l'un des objectifs clairement affiché par la loi »*[388]. La montée en puissance du *« pouvoir dépensier local »* depuis la décentralisation contraint aujourd'hui à des stratégies d'encadrement des dépenses des collectivités. Il s'agit d'une part d'une exigence intrinsèque, découlant du manque de visibilité des collectivités en matière de ressources. Cela entraîne une nécessité de maîtrise des dépenses qui s'appuie sur des instruments variés et de différentes natures. Cela découle d'autre part d'une contribution, jugée politiquement logique, des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Dès 2006, au lendemain de l'application pleine de la LOLF, Michel Bouvier écrivait à ce propos que *« la maîtrise de la gestion financière est venue à prendre la forme d'un véritable projet s'identifiant à celui de la modernisation du secteur public […] ».*

Si cette contribution est ancienne, elle prend aujourd'hui une importance toute particulière du fait de la situation financière et budgétaire nationale et des engagements européens de l'État : *« si les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales apparaissent depuis longtemps comme une variable d'ajustement pour l'État, la dégradation actuelle des finances publiques nationales conduit à reconsidérer les rapports État / collectivités territoriales dans le sens d'une participation plus importante de ces dernières à la maîtrise des dépenses publiques »*[389].

Partant de la volonté des gouvernements successifs de réduire les concours financiers aux collectivités ou du moins de freiner leur progression, on peut s'interroger quant à une transposition uniforme d'un système « lolfien » aux collectivités[390]. Il peut être admis qu'une amélioration de la gestion et de la comptabilité des dépenses publiques locales, dans un objectif de recherche d'une plus grande performance, peut être atteinte. Dans ce contexte, il est intéressant de noter l'importance prise dans les rapports publics et dans les discours à la fois politiques et managériaux par le concept de mutualisation des

---

[388] LEVOYER Loïc, 2012, op. cit., pp.142-143

[389] BOUVIER Michel, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, p.3.

[390] ROBERT Fabrice, « LOLF et autonomie locale », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, p.215 : *« l'extension des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) aux collectivités territoriales bénéficie d'un réel intérêt, sinon d'un engouement […] Mais le Gouvernement souhaite réduire la progression des concours de l'État aux collectivités locales pour l'aligner sur celle de l'ensemble des dépenses budgétaires et les encourage à améliorer leur gestion pour réduire leurs dépenses […] Faut-il imposer aux collectivités d'adopter une gestion par la performance ? Si oui, faut-il en uniformiser le contenu ? Et cette démarche doit-elle avoir nécessairement pour but de réduire les dépenses ? » .*

moyens[391]. Enfin, à cet égard, le législateur a souhaité, notamment avec les lois « MAPTAM » et « NOTRe » limiter ces pratiques en définissant mieux les champs de compétences des différents échelons locaux et en créant, quoiqu'uniquement en matière de compétences partagées à ce stade, des guichets uniques[392]. Si ces pratiques ne seront pas du jour au lendemain abandonnées, ces dernières reculeront progressivement, tendant par-là, au-delà d'un renforcement automatique des logiques de performance qu'il est possible de supposer, à un encadrement et à une clarification des gestions budgétaires territoriales, ainsi qu'à une plus grande transparence de l'action publique locale.

*

En conclusion, il existe un lien indéniable sur le plan théorique entre la performance de l'action publique telle que nous la définissons et les données gestionnaires étudiées. Plus précisément, il faut distinguer une gestion des dépenses, qui semble bien plus irriguée par des préoccupations de nature performancielle que celle des recettes. Les collectivités évoluent dans un cadre budgétaire défini par la loi qui apparaît autant comme une donnée que comme un facteur de performance intrinsèque. Il ne s'agit pas de remettre en cause la pertinence de ces règles qui présentent un intérêt en ce qui concerne les limitations du recours à l'emprunt des collectivités, mais de relever que ce

[391] Il est notamment possible de se référer à : LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques et SIDO Bruno, *La mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°495 (2009-2010), Sénat, 25 mai 2010.

[392] Créés par l'article 105 de la loi et codifiés à l'article L.1111-8-2 du code général des collectivités territoriales : *« Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées.*
Lorsque le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la délégation est régie par l'article L. 1111-8.
Lorsque le délégant est l'État, la délégation est régie par l'article L. 1111-8-1.
Lorsque le délégataire est l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande de délégation et l'avis de la conférence territoriale de l'action publique sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'Etat dans la Région.
Lorsque la demande de délégation mentionnée au quatrième alinéa du présent article est acceptée, un projet de convention est communiqué par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au représentant de l'État dans la Région, dans un délai d'un an à compter de la notification de l'acceptation de sa demande.
La délégation est décidée par décret.
La convention de délégation en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation ».

cadre n'est que peu orienté de manière positive ou négative vers la performance de l'action publique territoriale.

Ce cadre budgétaire induit des pratiques et une certaine culture de l'action publique territoriale orientée de manière induite vers une certaine performance. Dans son analyse des influences croisées entre l'échelon national et les échelons locaux, c'est la conclusion à laquelle arrive Marie-Christine Steckel qui estime *que « ce jeu d'influences croisées entre le national et le local alimente la culture de la performance publique en France »*[393]*. Ainsi, « rien n'a changé mais tout a changé »*[394]. Cette évolution est somme toute logique. Dès 2005, elle était envisagée : *« la culture du résultat qui va irriguer toute l'administration d'État (et à ses « opérateurs ») ne pourra que s'étendre aux finances locales »*[395]. Il faut enfin noter en ce qui concerne les éléments budgétaires que, aussi paradoxal que cela puisse sembler, les restrictions budgétaires expérimentées au niveau des dotations de l'État depuis une demi-douzaine d'années sont sans conteste, avec les limites soulevées, assez positives dans la mesure où elles obligent les collectivités territoriales à s'interroger plus ardemment sur la pertinence de leurs actions et sur leur efficacité et leur efficience.

En définitive, on peut se référer, en 2014, à la Cour des comptes, qui estimait que malgré des progrès, il était nécessaire de réformer le cadre financier dans lequel évoluent les collectivités territoriales[396]. Si dans les pages consacrées à cette question, le mot de

---

[393] STECKEL Marie-Christine, 2010, op. cit, p. 423, et de poursuivre: *« sous l'empire du* credo *« Économie, Efficience et Efficacité », les gestionnaires des différentes administrations publiques françaises doivent concilier la satisfaction de l'intérêt général avec des impératifs économiques. Par un mariage forcé, les logiques politique et économique sont ainsi unies pour garantir enfin le suivi de l'emploi des deniers publics ».*

[394] BOUVIER Michel, 2006, op. cit, p. 27.

[395] LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *Revue française de droit administratif*, 2005, p.417.

[396] Cour des comptes, 2014, op. cit, pp. 84-86 : *« dans son rapport d'octobre 2013, la Cour soulignait le caractère insuffisant du dispositif de gouvernance des finances publiques locales. Le processus de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, tel que mis en œuvre à l'occasion de la baisse des concours financiers de l'État prévue pour la période 2015-2017, n'est pas de nature à modifier ce constat. La diminution des dotations de l'État ne saurait constituer, à elle seule, un mode de gouvernance globale des finances locales.*

[…] Une loi de financement des collectivités territoriales, votée chaque année par le Parlement, pourrait contenir des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des collectivités et de leurs groupements. Afin de renforcer la pertinence des objectifs retenus, il serait souhaitable que ce document retrace l'ensemble des flux financiers entre l'État et les collectivités locales et repose sur des estimations documentées de l'évolution de la fiscalité locale. Il devrait également comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et de contrôle.

Le vote annuel de ce texte permettrait également ex post d'analyser plus efficacement l'évolution des finances publiques locales et de leurs déterminants. Le caractère indicatif des objectifs mentionnés dans la loi ne s'opposerait

« performance » n'apparaît pas, il n'en demeure pas moins que les préconisations des sages de la rue Cambon sont orientées vers un dispositif « lolfien » accordant une place prépondérante à l'intégration d'une logique de performance tant en matière de dépenses que de recettes.

Christophe Ruprich-Robert peut avoir le mot de la fin, lui qui rappelle que le *« renforcement des liens entre démarche de performance et démarches budgétaires, comme entre finances et contrôle de gestion semble indispensable. Pour réussir, ce rapprochement se doit d'être progressif, expliqué, clarifié. Il devra certainement faire l'objet d'une coordination organisée […] [pour] donner du sens aux autres démarches de contrôle interne à condition d'être intégrés dans le cycle habituel de gestion de nos collectivités. L'évaluation doit être considérée comme une démarche managériale normale, désacralisée, pratiquée de manière récurrente. […]. La réussite de cette transformation [redonnera] de la légitimité à la gestion locale »* [397].

Il est cependant nécessaire d'évoquer au surplus la problématique de la mise en place au niveau national d'une loi de financement des collectivités territoriales préconisée par la Cour des comptes depuis plusieurs années mais dont la doctrine semble se saisir en 2016[398] avec une plus grande acuité. En effet, il apparaît utile de s'interroger sur l'impact qu'une telle mise en place peut avoir en matière d'encadrement des dépenses.

---

pas à ce qu'ils servent de base d'échange entre l'État et les collectivités locales pour les exercices de programmation ultérieurs dans la perspective du respect de la trajectoire de redressement des comptes publics ».

[397] RUPRICH-ROBERT Christophe, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale ? », *Revue française de finances publiques*, n°127, août 2014, pp.274-287.

[398] Voir notamment le dossier complet consacré à cette question dans le numéro 134 de la *Revue française de finances publiques* de mai 216.

CHAPITRE. II.

LA REPARTITION NORMATIVE DES COMPETENCES : UN IMPACT FORT EN TERMES DE PERFORMANCE

Évoquer le cadre légal dans lequel évoluent les collectivités territoriales ne saurait se faire, après avoir traité l'aspect financier de la question, sans évoquer les compétences qui sont les leurs et qui fondent au quotidien leur action. Ces dernières sont définies pour la plupart dans le code général des collectivités territoriales[399]. L'existence depuis les débuts de la décentralisation d'une clause de compétence générale a généré des pratiques qui se sont diffusées avec le temps et qui, cumulées avec l'imprécision (plus ou moins volontaire) des textes normatifs attributifs de compétences pour chaque échelon de collectivités, aboutissent à une imprécision notable du cadre légal dans lequel vivent ces collectivités et donc des pratiques qu'elles mettent en œuvre[400]. Analyser la performance de l'action publique territoriale revient dès lors à envisager plusieurs aspects. La nature de la répartition de ces compétences entre collectivités, qu'elles soient exclusives ou partagées par exemple doit être appréhendée avec précision, tout comme d'ailleurs la subsistance dans le temps[401] d'une clause de compétence générale génératrice de fortes polémiques. C'est également l'articulation entre les compétences décentralisées depuis les années 1980 avec les actions conduites par l'État, notamment au niveau déconcentré, qui se pose. Enfin, il faut s'interroger sur l'adaptation de tel ou tel bloc de compétences à une approche performancielle de l'action publique. Ainsi, du fait de l'évolution de ce cadre juridique (Section 1), et de la complexité des solutions de répartition des compétences retenues (Section 2), il est difficile de ne pas constater l'échec du législateur, qui n'est pas parvenu à mettre en place un système efficace en termes de portage de l'action publique territoriale (Section 3).

---

[399] Quoiqu'il faille noter, comme cela est par exemple indiqué dans l'étude d'impact du projet de loi « NOTRe », que les compétences de chacune des collectivités territoriales découlent de dispositions étalées dans une quinzaine de codes administratifs. Ainsi, p. 18 : *« les bases législatives attribuant aux Régions une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs ».*
De même, p.93 *: « les bases législatives attribuant aux Départements une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs ».*

[400] L'annexe 4, retraçant l'ensemble des compétences exercées par l'État, la Région, le Département et le bloc communal dans chaque domaine de l'action publique permet de cerner avec précision les enjeux concrets qui existent à ce jour.

[401] À ce jour pour les Communes seulement.

SECTION. 1. Le cadre législatif : une évolution très prononcée

Sans revenir dans le détail sur l'historique de la décentralisation dressé en introduction, il est nécessaire de noter la complexité et l'instabilité juridique qui caractérisent l'attribution de l'exercice des compétences aux collectivités. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les élus locaux sollicités par l'enquête du Sénat organisée à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale ont souligné avec force l'aspiration de ces derniers à un allègement des contraintes réglementaires[402] et à une pause dans les transferts de compétences[403]. Ainsi, c'est une plus grande simplicité et une plus grande stabilité du cadre légal qui est demandée.

De manière schématique, chaque Président de la République a impulsé une réforme territoriale modifiant les compétences des collectivités. Il ne s'agit pas ici de juger de la pertinence de ces démarches mais de voir qu'elles génèrent des débats généralement très forts et qui ne sont *in fine* tranchés que de manière provisoire par les textes de loi… en attendant le projet de loi suivant. Le devenir du Département en est l'exemple type. S'il ne concerne pas directement la répartition de compétences entre niveaux de collectivités, il n'en a pas moins un impact direct sur cette dernière. Le rapport « Balladur » de 2009 prévoyait la suppression des cantons[404]. Ces préconisations ont été reprises par le Gouvernement Fillon qui a fait le choix, à l'occasion de la loi « RCT » de 2010 de cette solution hybride de suppression du conseiller général mais de maintien de l'institution, du moins de manière provisoire, avec la création d'un conseiller territorial siégeant à la fois au niveau régional et au niveau départemental[405].

L'arrivée de François Hollande à la tête de l'État en 2012 s'est traduite par une abrogation du conseiller territorial et par la mise en chantier d'une nouvelle réforme

---

[402] *La perception de la décentralisation par les élus locaux*, 2012, op. cit., p. 9 : *« ils sont également en attente d'un allègement de certaines contraintes législatives et réglementaires, en particulier en matière d'urbanisme et de marchés publics ».*
Voir également p. 14 sur les contraintes règlementaires : 78 % des Maires des communes de moins de 3 500 habitants sont favorables à un allègement de ces dernières.

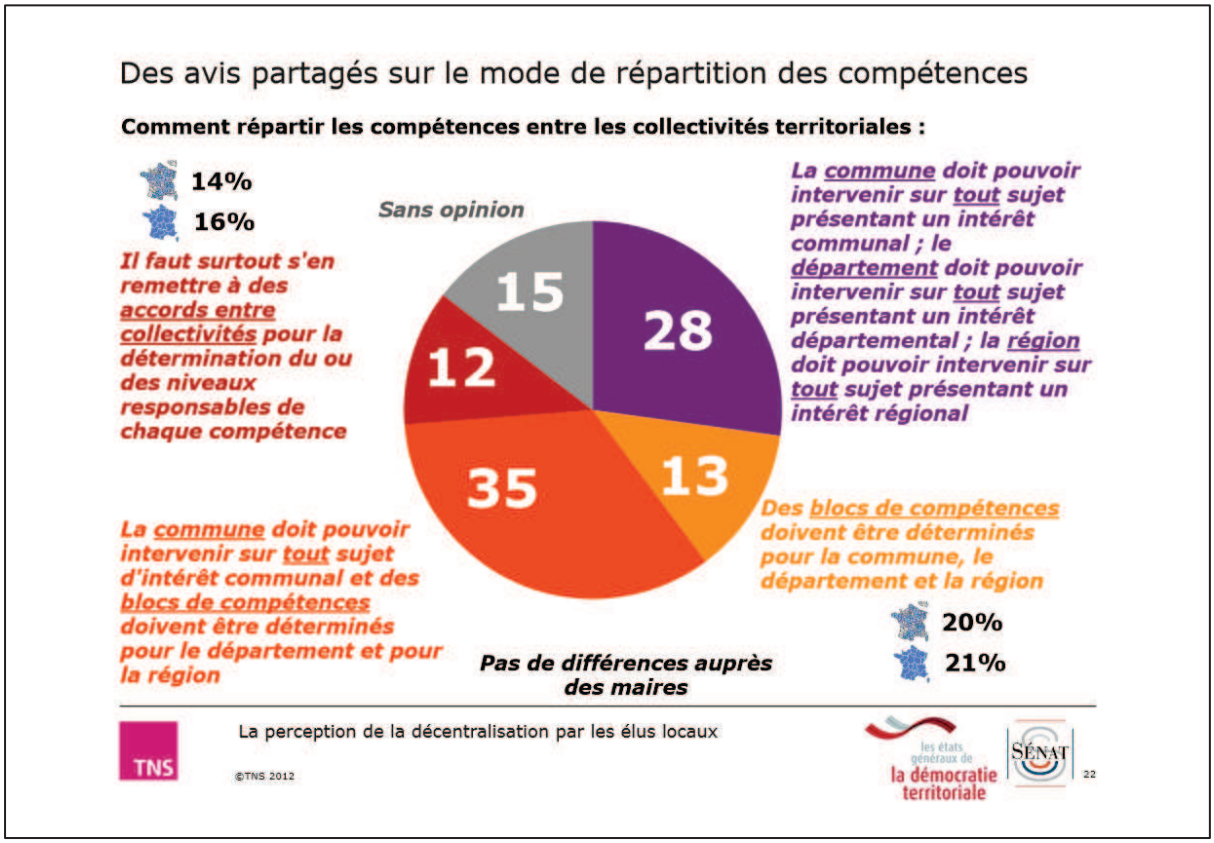
[403] *La perception de la décentralisation par les élus locaux*, 2012, op. cit., p. 14 : 50% des sondés demandent une pause dans les transferts de compétence.

[404] BALLADUR Édouard, *Comité pour la réforme des collectivités territoriales- « Il est temps de décider »*, rapport au Président de la République, La documentation française, mars 2009, p. 121 : « proposition n°3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste ».

[405] PHILIP-GAY Mathilde, « Le Conseiller territorial », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2011, pp.54-59.

territoriale. Initialement, un avant-projet de loi prévoyait la suppression des Conseils généraux. Le Gouvernement a par la suite fait le choix de présenter un texte renonçant à la suppression de l'échelon départemental. En définitive, le projet de loi « NOTRe », dont la discussion a été lancée au Sénat à la fin de l'année 2014, entérinait le maintien des Conseils généraux, renommés Conseils départementaux, de manière peut-être temporaire.

Cet exemple met en lumière l'absence quasi-totale de consensus sur l'organisation idéale de la décentralisation en France. Là également, les résultats de l'enquête conduite à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale mettent en exergue ces divergences en ce qui concerne des thématiques telles que la pertinence du conseiller territorial, la place à accorder à l'intercommunalité ou encore le mode de répartition des compétences entre collectivités, comme le montre le résultat suivant sur ce dernier exemple :



De là découlent également des divergences très marquées quant au bon échelon territorial pour exercer telle ou telle compétence. Or parler d'évaluation *« revient à poser*

la question du périmètre de ce que l'on retient dans l'ensemble des champs d'action de la collectivité » [406]. Il s'agit sans doute là de l'une des causes majeures de l'instabilité du cadre juridique qui s'applique aux collectivités territoriales et aux administrations publiques locales. Au-delà de ces divergences fortes, un mouvement de fond, visant à approfondir la décentralisation est cependant en œuvre depuis une trentaine d'années en France et contribue à l'évolution quasiment continue des compétences décentralisées. En particulier en ce qui concerne l'échelon régional et l'intercommunalité, on ne peut que constater la montée en puissance des transferts de compétences à leur bénéfice. Texte après texte, la Région et l'intercommunalité voient leurs prérogatives développées et renforcées[407]. La loi « NOTRe » poursuit sur cette voie.

La version originelle du texte présentée en Conseil des ministres allait jusqu'à envisager de conférer aux Régions un pouvoir réglementaire dérivé qui était jusque-là l'apanage de l'État[408] ainsi que l'exclusivité des compétences dans le domaine économique. À l'issue

---

[406] GOXE Antoine, « Introduction - L'évaluation des politiques publiques au regard du développement : statut et portée juridique, instrumentation et acteurs », GOXE Antoine (dir.), *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Portée juridique, instrumentation et acteurs*, Université de Lille 2, CERAPS (UMR 8026), mars 2009, p. 13. Plus précisément : *« la question classique de l'évaluation des politiques publiques nous semble ainsi potentiellement renouvelée lorsqu'il s'agit d'évaluer « au regard du développement durable » dans la mesure où ce n'est pas telle ou telle politique qui est directement évaluée mais plutôt en quoi telle ou telle politique, programme d'action publique, intègre les enjeux portés par le développement durable. Cela revient à poser la question du périmètre de ce que l'on retient dans l'ensemble des champs d'action de la collectivité, d'une part, ainsi que la question de l'articulation entre les dispositifs traditionnels d'évaluation des politiques publiques et la prise en compte des enjeux du développement durable dans ces politiques d'autre part : y a-t-il intégration de ces différents niveaux d'évaluation, ou conflit entre les perspectives et les instruments développés ? ».*

[407] DYENS Samuel, « Des intercommunalités (véritablement) renforcées ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, p.578 : *« sur certains aspects d'ailleurs, la loi de 2015 apparaît au moins autant comme le prolongement « naturel » de la loi RCT de 2010 que de la loi MAPTAM de 2014. Avec des résultats a priori contrastés, selon que l'on envisage la rationalisation du paysage intercommunal ou le renforcement des compétences communautaires ».*

[408] À l'exception notable de quelques cas de figure précisément délimités tels que la Corse ou des territoires d'outre-mer pour lesquels une garantie constitutionnelle existe avec les articles 73 et 74-1 de la Constitution. De manière, plus générale, la révision constitutionnelle de 2003 consacrait par le biais de l'article 72-3 l'existence d'un pouvoir réglementaire local résiduel qui demeurait très réduit.
Voir MAULIN Éric, « La décentralisation du pouvoir normatif », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* n°2014/6, 27 juin 2014, p. 312 : *« enfin, la décentralisation du pouvoir réglementaire donnerait toute sa portée à la clause générale de compétence récemment restaurée par le Parlement. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a bien reconnu que* « les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » *mais ce pouvoir réglementaire local reste subordonné aux lois et aux décrets. Il ne permet pas l'adaptation réglementaire locale de la loi nationale. Dès 1982, remarque Serge Gontcharoff* « plusieurs juristes notoires ont défendu l'idée que l'État devait se contenter d'adopter des lois-cadres, aussi ouvertes que possible, que le premier ministre et les ministres devaient limiter au maximum les décrets d'application ». *Mais ces propositions ont toujours été rejetées au motif de leur incompatibilité supposée avec une république indivisible. Pourtant, l'Italie comme l'Espagne parviennent à concilier le principe de l'invisibilité de la République ou de l'indivisibilité de la Nation espagnole avec la reconnaissance d'une autonomie normative importante accordée aux Régions mais aussi à l'ensemble des collectivités territoriales.*
L'acte III de la décentralisation commencera avec la décision de transférer aux Régions un pouvoir législatif et aux collectivités territoriales une certaine autonomie normative, « nous n'y sommes pas encore » *».*

des débats parlementaires et bien que cette orientation ait été très grandement allégée, les Régions peuvent tout de même saisir le gouvernement de problématiques réglementaires. De plus, cette loi crée de nouvelles compétences obligatoires et optionnelles pour les communautés de Communes, qui étaient jusque-là dans le giron des Communes[409].

Cela pose un problème réel d'évaluation de la performance de l'action publique menée dans de telles conditions par des collectivités qui ne disposent pas toujours d'un recul suffisant pour assurer une mise en œuvre de nouvelles compétences dans des délais permettant une approche approfondie. Il est d'ailleurs possible de constater à cet égard le peu d'études existant en matière d'évaluation générale de la performance de la mise en œuvre d'une politique transférée de l'État vers une collectivité territoriale. Si quelques analyses, très sectorielles, existent[410], il est intéressant de constater que le législateur, comme cela transparaît dans les études d'impact des projets et propositions de loi ou dans les discussions parlementaires, se fonde sur une vision globalement politique de la répartition des compétences, de la libre administration des collectivités territoriales et du principe de subsidiarité et ne documente que peu son approche et leurs argumentations sur les plans juridique, managérial et opérationnel. De manière plus nuancée, *« la*

[409] Voir l'article 64 de la loi. Voir également : LETANOUX Morgane, « Compétences des EPCI à fiscalité propre », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, chapitre 3, folio n°1052, Dalloz, Septembre 2016, 27 : *« il faut souligner que la loi du 7 août 2015 vient renforcer l'intégration des communautés de communes en augmentant à la fois le nombre des groupes de compétences obligatoires qui doivent leur être confiés ainsi que les compétences optionnelles. La disparition du recours à l'intérêt communautaire pour les compétences obligatoires, qui permettait jusqu'à présent aux communes de modeler le contenu des groupes de compétences transférés en fonction des réalités des territoires et des souhaits de maîtrise de certaines actions, contribue également à renforcer cette intégration ».*

[410] Avec à titre d'illustration et sans volonté d'exhaustivité des analyses telles que :

- ORANGE Gérald et BRAS Jean-Philippe, « risque et légitimité de l'action publique locale : heurts et malheurs d'une collectivité territoriale dans ses interventions économiques », *Politiques et management public*, n°23-4, 2005, pp.53-72 ;
- HAUTBOIS Christopher et DURAND Christophe, « La perception des acteurs comme indicateur de performance de l'action publique : le cas de l'intervention publique locale en faveur des activités équestres en Basse-Normandie », *Movement & sport sciences*, n°58, 2006, pp.105-115 ;
- HEDDEBAUT Odile, « L'évaluation des politiques publiques : les politiques de transport », Séminaire tenu à Nantes du 26 au 28 juin 2012 : EVAL-PDU Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains ;
- GOXE Antoine, 2009, op. cit.. Voir également BOUTAUD Aurélien, *Le développement durable : penser le changement sans changer le pansement ? : Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* (thèse), École nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2005, p. 5 : *« du fait de leur capacité d'appropriation, certains outils d'évaluation développés par des collectivités locales nous permettent ainsi de cerner ce que les acteurs publics locaux entendent précisément par développement durable ».*

logique de blocs de compétence ne repose pas uniquement sur des considérations objectives ou techniques »[411].

L'analyste manque également de point de comparaison dans le temps, notamment pour les politiques les plus récentes des collectivités territoriales car, comme rappelé en introduction, la phase de décentralisation que connaît la France est globalement récente et ne permet pas toujours de disposer d'un recul suffisant pour conduire une analyse objective et suffisamment précise. En ce sens, cette contrainte décrite en 2000[412] est, incontestablement, toujours d'actualité. Le cadre légal d'exercice par les collectivités de leurs compétences s'avère ainsi peu stable et peu orienté vers une recherche de performance de l'action publique territoriale. À cet effet, *« le législateur n'a finalement jamais mis en place un cadre juridique se traduisant, sur le terrain, par un choix clair entre des collectivités territoriales « généralistes » ou « spécialistes » […]. La démarche de la spécialisation s'est, en définitive, superposée à la logique généraliste. Aucune n'a donc véritablement été mise en œuvre, si bien que la preuve de la plus grande efficacité de l'une par rapport à l'autre n'a pu être rapportée de manière pragmatique »*[413].

SECTION. 2. La répartition des compétences : une source de complexité

L'existence de la clause de compétence générale (1), de compétences partagées (2) et d'une coexistence des actions découlant de la décentralisation et de la déconcentration

---

[411] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*), p.104. Et de poursuivre : *« un même bloc de compétences peut renvoyer à une pluralité de problématiques. La logique des blocs de compétences, sur laquelle repose la décentralisation, relevait d'une volonté de spécialiser chaque niveau de collectivité en essayant de lier la nature des bénéficiaires des services et prestations, le mode d'organisation territoriale pour la fourniture de ces services et prestations et leurs modalités de financements.*
Or, force est de constater, nous l'avons dit, que la majeure partie des blocs de compétences transférés a donné lieu à de multiples financements croisés. Preuve s'il en était, que certaines compétences transférées peuvent être ressenties comme devant relever d'un niveau supérieur. Plus généralement, selon le contexte local et les besoins du territoire, le niveau le plus pertinent pour l'exercice d'une compétence donnée peut varier d'une collectivité à une autre […]
Un même bloc de compétences peut renvoyer à plusieurs problématiques qui, chacune, pourrait concerner un niveau différent de collectivité ».

[412] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit., p.1 : « l'étude de l'évaluation dans les collectivités territoriales ne repose que sur une décennie d'expériences».

[413] LEFEVRE Antoine, *La clarification de la répartition des compétences entre l' État et les collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°283 (2010-2011), Sénat, 2 février 2011, p.9.
De manière encore plus tranchée concernant l'application du principe de spécialité, voir BRISSON Jean-François, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, p. 605 : *« en dépit de l'échec répété de sa mise en œuvre, le principe de spécialisation des compétences locales continue d'exercer une sorte de fascination, sans cesse renouvelée ».*

(3) explique en grande partie la complexité d'un dispositif que le législateur n'a pas orienté vers la spécialisation.

1. La clause de compétence générale : un assouplissement de la spécialisation

À cette situation s'ajoute l'existence de la clause de compétence générale. Historiquement, il faut rappeler que la clause de compétence générale est l'un des deux piliers de la décentralisation initiée dans les années 1980, avec l'abandon du contrôle *a priori*. Il s'agit d'affirmer que les collectivités territoriales sont fondées à agir de manière autonome sur tout sujet qui intéresse leur territoire. Cette logique est vue par le législateur comme complétant utilement les dispositifs légaux de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, en y apportant une certaine souplesse. Trente années après cela, les pratiques des collectivités donnent à voir un usage extensif de la clause générale de compétence par les collectivités pour permettre aux décideurs publics locaux d'agir sur tout... et parfois n'importe quoi[414]. La question de la suppression de la clause de compétence générale s'est ainsi posée avec une acuité grandissante et a suscité de vifs débats à la fois au niveau universitaire, au sein des collectivités et au Parlement[415].

---

[414] Ainsi, il a été possible de constater avec surprise que le Conseil général de la Haute-Saône avait créé un dispositif de subventionnement… de la pasteurisation des jus de fruits.

[415] Comme peut en attester la suppression de la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions en 2010, sa réintroduction en 2014… et sa suppression en 2015 par le législateur.
Voir à cet effet : JOZEFOWICZ Henri, « Clause générale de compétence : entre suppression en trompe-l'œil, réintroduction éphémère et constitutionnalité ambiguë », *Politeia*, n°27, printemps 2015, pp. 493-511.
Voir également les rapports consacrés à la question, nonobstant les rapports précités, parmi lesquels :

- LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, rapport au Premier ministre, La documentation française, décembre 2007 ;
- BALLADUR Édouard, 2009, op. cit. ;
- MALVY Martin et LAMBERT Alain, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport au Président de la République, La documentation française, avril 2014.

Une doctrine foisonnante est également consacrée au sujet. Voir notamment :

- PONTIER Jean-Marie, « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, n°5, pp. 1241-1254 ;
- DE MONTECLER Marie-Christine, « Clause générale de compétences, acte III », *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, p.884 ;
- VERPEAUX Michel, « Pavane pour une notion défunte – La clause générale de compétences », *Revue française de droit administratif*, 2014, pp. 457-466.

La loi « NOTRe » constitue sur le papier une avancée, ou du moins un arbitrage de ce point, dans la mesure où elle prévoit la suppression de cette clause pour les Régions et les Départements. Elle ne subsiste que pour les Communes. Cela étant, cette loi propose en son article 94 de limiter l'exercice des missions du Département aux politiques de solidarités[416]. De la même manière, elle fait de la Région l'échelon en charge du développement économique des territoires en ses articles 2 et 3[417]. Il est probable que dans la pratique tant pour les Départements que pour les Régions, une pratique extensive verra le jour et aboutira à la subsistance de compétences très larges[418]. Là encore, une capacité d'intervention ponctuelle et minime est visée, sans pour autant que la possibilité pour les deux types de collectivités d'élargir leur capacité d'« auto saisine » soit véritablement niée. En ce sens, le choix d'étudier l'impact de la clause de compétence générale sur la performance de l'action publique des collectivités comme étant vouée à perdurer dans le temps a été fait. Il convient donc de s'interroger sur le fait que l'ensemble des collectivités territoriales aient la possibilité d'intervenir sur tout sujet qu'elles jugent pertinent.

Sur le plan juridique, c'est par le biais de la clause de compétence générale qu'une Commune peut faire le choix de financer le mouvement associatif, que le Département peut financer pour certains aspects le développement de l'habitat social sur son territoire ou que la Région peut mettre en œuvre des actions de coopération décentralisée : *« les*

---

[416] DONIER Virginie, « Loi NOTRe – Les solidarités territoriales et humaines », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2015, p.571 : *« la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) comporte un titre III consacré aux solidarités et à l'égalité des territoires, deux notions dont la signification est intimement liée dans la mesure où la solidarité est l'une des conditions permettant de lutter contre les inégalités territoriales et humaines. C'est en effet au nom de la solidarité qu'existent des dispositifs de péréquation visant à atténuer les inégalités entre les collectivités territoriales, la solidarité faisant figure de justification pour légitimer les mécanismes de lutte contre les disparités.*
L'association établie par le législateur entre les deux termes de cette équation, dont le résultat doit tendre vers l'égalité de fait, ne peut surprendre, même si l'objectif recherché paraît chimérique. En revanche, le lecteur attentif du titre III de la loi précité peut être déconcerté par l'hétérogénéité des dispositions contenues en son sein ».

[417] LE CHATELIER Gilles, « Loi NOTRe – Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2015, p. 556 : *« naturellement, ce mouvement devait d'abord s'exprimer par un renforcement de leurs compétences dans le domaine du développement économique. La loi du 2 mars 1982 avait ainsi donné à la nouvelle collectivité territoriale régionale un rôle important dans ce domaine. Malgré les hésitations qui avaient entouré sa conclusion, la loi du 13 août 2004 avait confirmé cette vocation.*
La loi du 7 août 2015, par de nombreux aspects, parachève ce mouvement. Ainsi, par la reconnaissance du leadership régional en matière de planification de l'action, comme pour ce qui a trait à la compétence en matière d'attribution des aides aux entreprises, elle procède à une clarification des compétences des collectivités territoriales au profit de la Région en matière de développement économique ».

[418] En ce qui concerne la Région et ses pratiques en la matière : PASQUIER Romain, 2016, op. cit., p. 73 : *« les collectivités régionales ne cessent de développer des actions à la marge de la légalité tandis que les procédures de financement contribuent, elles aussi, à bousculer l'ordre voulu par le législateur. Les champs de compétences de la Région se voulaient spécialisés, ils se révèlent en réalité très imprécis ».*

interventions facultatives se sont multipliées, élargissant considérablement le champ d'action des collectivités territoriales bien au-delà de leurs compétences obligatoires»[419]. La conduite de ces politiques a tout d'abord un impact financier puisque les ressources qui y sont consacrées ne sont pas allouées aux politiques « traditionnelles », définies par le code général des collectivités territoriales. Ainsi, la performance de ces politiques-là doit être analysée sur les plans interne et externe. Sur le plan interne, elles peuvent être analysées comme toute politique publique selon son efficience, sa performance, la satisfaction du public et l'ensemble des critères définis en introduction de ces travaux. Mais poser la question de la légitimité et donc de la performance, externe, de ces politiques est également pertinent. Il est permis de penser, à certains égards, qu'elles constituent une limitation de la performance générale de l'action publique des collectivités qui pourraient ou devraient, selon les points de vue, se concentrer sur les missions qui leurs sont expressément dévolues par la loi. En tout état de cause, il serait possible de dresser un inventaire foisonnant de politiques publiques atypiques financées ou conduites par les collectivités territoriales et dont la pertinence peut prêter à débat.

À l'opposé, il est envisageable d'estimer que le fait que les collectivités usent et abusent de la clause de compétence générale pour légitimer la mise en œuvre d'actions au-delà de leurs compétences au sens strict révèle l'existence de vides juridiques notables dans la répartition des compétences et des politiques publiques entre l'État et les différents niveaux de collectivités en France. Il s'agit d'ailleurs là d'un point unanimement soulevé tant par les praticiens que par le monde de la recherche : les blocs de compétences ne sont pas définis correctement dans le corpus juridique public français malgré les visées du législateur : *« le législateur a entendu spécialiser les pouvoirs locaux pour les rendre officiellement plus « pertinents » et plus « efficients »*[420]*.* Sur le plan légistique, l'adoption de la loi « RCT » de 2010 a montré que *« à défaut d'avoir réécrit l'ensemble des dispositions du code général des collectivités territoriales attributives de compétence de manière suffisamment claire, le législateur ne pouvait abandonner l'indispensable liberté qu'exige la mise en œuvre des compétences d'attribution »*[421]. Cela aboutit à une

[419] CADIOU Stéphane, 2009, op. cit, p.58.
[420] PASTOREL Jean-Paul, « Collectivité territoriales et clause générale de compétence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°1, janvier 2007, p.51.
[421] GOHIN Olivier, DEGOFFE Michel, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre et DUBREUIL Charles-André, *Droit des collectivités territoriales – Edition 2011-2012*, Cujas, 2014, p.147.

« répartition anarchique des compétences »[422] dont on peut aujourd'hui encore faire le constat. Il est d'ailleurs frappant de voir que chaque projet de réforme territoriale comprend un objectif de meilleure articulation de l'exercice des compétences. S'il est vrai que depuis les lois Defferre, des progrès ont été réalisés de ce point de vue, force est de constater que la situation juridique actuelle est loin d'être stabilisée.

Un dernier élément doit ici être mis en lumière, il s'agit de l'éparpillement des structures satellites dans les collectivités territoriales[423], qui rajoute à cette complexité et freine l'émergence d'une approche performancielle globale. L'enjeu est dès lors de déterminer les périmètres d'exercice des politiques publiques menées, ce qui se révèle dans la pratique toujours complexe. L'existence de laboratoires départementaux, de sociétés d'économie mixte, de société d'habitat, les spécificités juridiques des services départementaux d'incendie et de secours… nombreux sont les exemples de ces structures qui empiètent sur les prérogatives de la collectivité de manière plus ou moins importante et diluent *de facto* la lisibilité des compétences que ces dernières doivent exercer.

À l'issue de ces analyses, il apparaît que l'usage d'un recours extensif à la clause générale de compétence, s'il est sans doute générateur d'une sous-efficience de l'action des collectivités territoriales, est dans les faits rendu nécessaire, ou du moins légitimé par l'existence d'imprécisions manifestes du droit positif en matière de répartition des champs de compétences de l'État et des collectivités territoriales comme évoqué par Laetitia Guilloud : *« l'interprétation de la clause générale de compétence et les transferts législatifs opérés depuis 1982 ont conduit à une dispersion des compétences et à une superposition des interventions des différents niveaux de collectivités territoriales,*

---

[422] GUILLOUD Laetitia, « Transferts de compétences et pouvoir normatif des collectivités territoriales (splendeurs et misères de la décentralisation sous la Cinquième République) », *Petites Affiches*, n°138, 10 juillet 2008, p.52.

[423] HUTEAU Serge, 2008, op. cit., (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales),* p.544 : *« la volonté de l'État de maîtriser ses dépenses suppose d'étendre sa logique de performance à l'ensemble des partenaires dont il est tributaire, les opérateurs au sens large, les collectivités en particulier.*
De la même manière, une collectivité territoriale ne peut adopter une logique de performance et de nouvelle gestion publique locale sans en tirer les conséquences sur ses relations avec ses partenaires.
Depuis les premières lois de décentralisation, les collectivités territoriales ont eu recours de manière croissante à des intermédiaires, à des satellites, pour la mise en œuvre de leurs politiques publiques.
Ce sont là les opérateurs de la gestion publique locale : sociétés d'économie mixte, délégations de service public, associations.
Entre dans une logique de nouvelle gestion publique, c'est à la fois appliquer la logique de performance à l'ensemble des partenaires de la collectivité et appréhender la performance de la collectivité de manière globale, par une consolidation de ses comptes avec ceux de ses partenaires ».

« privant le système à la fois de cohérence et d'intelligence »*, et favorisant l'exercice d'un contrôle des attributions confiées aux collectivités territoriales par l'État. Ce dernier a ainsi eu tendance* « à instrumentaliser l'action des autorités locales, à retenir à son profit les pouvoirs d'impulsion et d'initiative, transférant aux collectivités locales des missions d'exécution et de gestion » *»*[424]*.* Cette formulation de la problématique invite par ailleurs à s'interroger sur l'influence des compétences exercées dans les territoires par l'État qui fait l'objet de développement ultérieur.

2. Les compétences partagées : une limite à la performance de l'action publique

L'existence de compétences partagées entre collectivités renforce les limites du cadre juridique qui vient d'être évoqué. En effet, le législateur a fait le choix, pour un certain nombre de domaines de l'action publique, d'avoir recours au partage des compétences, avec ou sans existence d'un chef de file. Il existe à ce titre une *« prédominance de la logique de coopération sur la logique de spécialisation »*[425]. Dès lors, le législateur *« tente d'organiser les inévitables chevauchements de compétences ou du droit à l'expérimentation »*[426]. Le caractère palliatif du partage de compétence transparaît clairement : la répartition des compétences entre l'État et chaque échelon de collectivité n'est pas optimale. Pour ne prendre que ces exemples, le sport, la culture et le tourisme sont des domaines qui sont caractérisés par des interventions publiques de chaque échelle de collectivité. Mais dans la pratique, d'autres politiques publiques sont directement ou indirectement des compétences partagées, telles que l'enseignement des langues régionales, ou de manière plus significative, l'aménagement des territoires. Là encore, cela pose la question de la performance d'actions ayant des objectifs parfois

[424] GUILLOUD Laetitia, 2008, op. cit., 52.
[425] GUILLOUD Laetitia, 2008, op. cit., 52.
[426] BRISSON Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », in *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, p.529 (synthèse) : *« l'article 72 de la Constitution contient désormais des principes destinés à déterminer au niveau constitutionnel la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales. Ces principes, d'ordre d'abord procédural, prennent le parti d'une conception souple et évolutive de la répartition des compétences. Ainsi du principe de subsidiarité qui, en rupture avec notre tradition jacobine, vient reconnaître aux collectivités locales vocation, au même titre que l'administration d'État et même « mieux » que l'État, - dans le domaine de leurs compétences - à exprimer l'intérêt général ; de la notion de « collectivité chef de file » qui tente d'organiser les inévitables chevauchements de compétences ou du droit à l'expérimentation qui devrait permettre aux initiatives locales de se libérer d'une conception étroite de l'égalité constitutionnelle qui imposait jusqu'à présent à chaque collectivité d'avoir le même statut et les même compétences que toutes les autres collectivités de sa catégorie ».*

identiques, parfois divergents et parfois contradictoires et en tout cas menées de manière redondante ou opposée[427].

Cette situation a un premier impact fonctionnel fort : il existe des services dédiés à ces politiques, et donc des personnels rémunérés dans chacune des collectivités françaises alors que la logique qui prévaut aujourd'hui dans l'organisation des collectivités territoriales est celle de la mutualisation des moyens, notamment humains et fonctionnels. Si l'impact de ces mutualisations a pu être contesté[428] malgré les préconisations de la Cour des comptes[429], les études de terrain conduites semblent démontrer que la mutualisation engendre des gains notables, bien que ces derniers soient généralement surestimés : *« L'économie reste significative […]. Néanmoins, rapportée à l'ensemble du budget des ressources humaines […] cette économie reste peu visible, même si ces collectivités étaient restées à effectif constant. L'essentiel des économies relève des charges de personnel, en particulier de la direction générale […]. Les fonctions d'experts sont également concernées par cette démarche, laquelle, au-delà des économies, permet d'élargir le champ de leurs missions : en croisant les regards sur un périmètre plus large (ville + agglomération), cela permet de disposer d'un conseil plus cohérent sur l'ensemble du territoire, même si cet aspect qualitatif n'est pas chiffrable ».*

Et d'illustrer son propos par un cas d'espèce révélateur : *« […] Dans l'exemple d'Angers, la mutualisation ne permet pas de répondre à l'ambition de la Cour des comptes et de l'État qui cherchent à « freiner » très sensiblement les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. La mutualisation des services est bien une piste, mais reste*

---

[427] En matière d'aménagement du territoire, voir HEDDEBAUT Odile, 2012, op. cit., p. 5 : *« le cas de la politique d'aménagement du territoire par exemple, dont l'application est non réglementée et pour laquelle les compétences sont partagées à chaque échelon institutionnel territorial est particulièrement représentatif.*
Tous les échelons planifient à leur échelle des interventions sur un territoire sans une concertation inter échelon obligatoire. Ceci peut, ou pourrait, aboutir à des objectifs sous-tendus par chaque échelon institutionnel appliquant sa politique d'aménagement du territoire. L'évaluation d'une politique publique partagée entre plusieurs niveaux territoriaux peut être compliquée par des référentiels établis à chacun des échelons et avec des objectifs compatibles avec ces échelons. Ces derniers ne tiennent pas forcément compte des arguments développés dans les échelons territoriaux plus vastes ou plus petits ».

[428] NYS Olivier, « Faut-il contraindre la mutualisation des services ? », *Lettre du cadre territorial*, octobre 2013, p.4.

[429] Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2013, repris dans le rapport 2014 et dans le rapport 2015. De plus, voir : Cour des comptes, *La masse salariale de l'État – Enjeux et leviers*, juillet 2015, p. 33 : *« la baisse des effectifs de l'État a été plus que contrebalancée par le dynamisme des recrutements des autres administrations publiques, opérateurs et collectivités locales en tête. Au-delà des transferts de personnels importants réalisés sur la période, leurs effectifs ont continué de croître, sans réussir à dégager des gains de productivité suffisants ».*

limitée en termes d'impacts sur les budgets »[430]. Cependant, cette analyse, sans doute fondée sur un recul limité, ne permet pas de déceler l'ensemble des apports des processus de mutualisation tant en matière de gain brut pour les collectivités qu'en termes de qualité du service public apporté au citoyen. Il faut donc relativiser les limites relevées par l'auteur qui tendent certainement, au moins pour partie, à une absence de recul dans le temps suffisant pour jauger exhaustivement la portée de ces *process*.

Il apparaît contradictoire que dans un même temps, les fonctions supports des collectivités fassent l'objet d'analyse ayant pour but de les rationaliser[431] alors que les services en charge de certaines politiques publiques ne sont pas soumis à des réflexions similaires. Il s'agit là d'un facteur indéniable de limitation de la performance de l'action publique dans ces domaines sur le plan financier mais aussi sur le plan opérationnel et en termes de services rendus à la population : *« [l'existence de compétences partagées] est source de complexité, les financements croisés qui en résultent génèrent une opacité […]»*[432].

Si les *« tâtonnements »*[433] du législateur quant au bon échelon pour mettre en œuvre ces politiques sont sans conteste légitimes, l'absence d'un choix affirmé[434] conduit à une situation sans doute pire dans laquelle chaque collectivité agit sans concertation sur un domaine donné dans le pire des cas et sans obligation d'harmonisation dans le meilleur. C'est dans cet esprit que Stéphane Cadiou évoque des *« jeux de concurrence »* entre les collectivités territoriales[435].

---

[430] GILLARD Franck, « Évaluation de la mutualisation des services : de la mesure des impacts financiers à la facturation intercollectivités (illustration à travers le cas de figure d'Angers) », *Revue française de finances publiques*, n°130, avril 2015, p. 299.

[431] Il est possible par exemple de se référer au schéma de mutualisation des services entre les intercommunalités et les Communes, créé par la loi RCT et précisé par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui rend obligatoire la mutualisation des services fonctionnels entre les intercommunalités et leurs Communes.

[432] GIRARDON Jean, *Les collectivités territoriales – 3ème édition*, Ellipses, 2014, p.92.

[433] PASTOREL Jean-Paul, 2007, op. cit., pp.77-78 : *« l'adaptation du domaine de compétences des collectivités territoriales aux réalités socio-économiques aboutit à rechercher en permanence « l'échelon pertinent » d'intervention des collectivités sub-étatiques. Cette recherche s'est traduite par un tâtonnement législatif qui redéfinit le domaine de compétences des collectivités territoriales en fonction des aptitudes économiques et financières des territoires ».*

[434] FIALAIRE Jacques, « Les nouvelles compétences locales à l'issue de la loi NOTRe : quelle simplification ? », *Pouvoirs locaux*, n°106, III/2015, octobre – novembre 2015, p. 40 : *« le législateur ne n'est pas déterminé à éliminer toute compétence ouverte et a de surcroît maintenu des compétences partagées ».*

[435] CADIOU Stéphane, 2009, op. cit, p.60.

3. La superposition de la déconcentration et de la décentralisation : un frein à la performance

La même logique d'enchevêtrement des actions publiques au niveau territorial peut se constater entre les collectivités et leurs groupements d'une part et les services de l'État, et notamment déconcentrés, d'autre part. Cela découle d'un *« péché originel »*[436] : la confusion entre déconcentration et décentralisation en termes de finalité politique. Pascal Jan évoque à ce sujet une *« cohabitation parfois difficile entre le chef de l'administration territoriale déconcentrée (le préfet) et les dirigeants locaux »*[437], mettant en relief l'un des aspects néfastes de ces enchevêtrements.

Pour autant, les ouvrages de référence traitant des institutions administratives[438] ne qualifient que peu ou prou les relations entre les actions publiques décentralisées et déconcentrées bien que cette réalité soit bien perçue. Ainsi, l'on peut parler de : *« doublon[s] »*[439] dans l'organisation territoriale française. Comme le constate le rapport précité fait devant la commission des lois du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi « NOTRe », la tradition française est de traiter distinctement la décentralisation et les services déconcentrés de l'État. Cette distinction peut se vérifier sur l'ensemble des textes de décentralisation que notre pays a connu sur le plan formel : *« Le projet de loi […] souffre de […] handicaps majeurs : [Ainsi,] il n'est pas articulé avec la réforme de l'État que celui-ci, en trois décennies de décentralisation, n'est pas parvenu à conduire à son terme. Il en résulte un défaut de clarté et d'efficacité de l'action publique, des entraves à la gestion locale et des doublons contraires à l'effort de réduction de la dépense publique. Or il n'est pas de décentralisation réussie sans déconcentration aboutie »*[440].

---

[436] KERLEO Jean-François, « Réforme territoriale et démocratie locale », *Petites affiches*, n°47, 6 mars 2015, p.7 : *« En somme, la démocratie résiderait dans la capacité des pouvoirs publics à offrir des services publics de qualité (transparence, accessibilité, rapidité, etc.), démontrant combien la décentralisation française reste ancrée dans une perspective administrative. N'y a-t-il pas une persistance de la confusion entre décentralisation et déconcentration de la part de l'État central, lequel conçoit la démocratie dans la rationalisation de l'organisation territoriale plutôt que dans une perspective politique, assimilant la démocratie locale à la démocratie administrative ? ».*

[437] JAN Pascal: *Institutions administratives – 4ème édition*, LexisNexis, 2011, p. 6

[438] Voir bibliographie et notamment : GOHIN Olivier et SORBARA Jean-Gabriel, 2012, op. cit ; MAILLARD DESGREES DU LOUP Dominique, *Institutions administratives,* PUF, 2011.

[439] BRISSON Jean-François, « La territorialisation des politiques publiques : à propos de quelques malentendus… », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, p.4.

[440]HYEST Jean-Jacques et VANDIERENDONCK René, *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, n°174 (2014-2015), Sénat, 10 décembre 2014, p.15.

À la suite de chaque vague de décentralisation, les services déconcentrés de l'État voient leur fonctionnement modifié. Il convient ainsi de prendre en considération le fonctionnement parallèle de ces deux « animateurs » des politiques publiques territoriales. Il est difficile de parler à ce niveau d'un rôle égal, ou du moins d'une logique égale en la matière : *« le local que construit la Constitution française n'apparaît que de manière résiduelle […] En se réservant le pouvoir de légiférer, comme celui de réglementer, les compétences décisionnelles du local sont nécessairement inscrites dans un espace juridique* résiduel *et* dérivé*. Il n'est pas même abusif d'écrire que le marquage local du territoire de l'État, en d'autres termes, que l'institution de territoires infra-étatiques participent d'un même mouvement : la reproduction de l'unicité de l'État »*[441]. De plus, *« l'État au final ne délègue que des compétences de gestion, transfère les charges qui vont avec, conservant au nom de la solidarité nationale les fonctions stratégiques de conception et de régulation des politiques publiques »*[442]. C'est sans doute du fait de cette logique que la question de la reprise par l'État de la gestion du revenu de solidarité actif s'est posée à l'automne 2015. Si la vision d'un État cynique, ne souhaitant pas mettre en œuvre une véritable logique de décentralisation, est sans doute partiale, ces pratiques mettent en lumière les raisons des superpositions entre l'action publique territoriale déconcentrée et l'action publique territoriale décentralisée. Yves Jégouzo a pointé les limites de cette manière de faire s'étonnant à l'occasion de la présentation du rapport d'Éric Woerth sur la réforme de l'État devant le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007 *« de ce qu'il ne soit pas fait mention de la décentralisation comme clé de cette réforme de l'État »* et estimant que *« décentralisation et déconcentration sont liées de manière indissoluble »*[443].

---

[441] CAILLOSSE Jacques, « Remarques sur le traitement constitutionnel du local », *Pouvoirs locaux*, n°91, 2011, pp. 102-103.
Ce dernier évoque également une « ruse de l'État » en parlant de la décentralisation : voir CAILLOSSE Jacques, « La décentralisation, une ruse de l'État central ? Comment le centre (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs locaux*, n°63, novembre 2004.
Voir également pour une thèse plus nuancée, quoiqu'admettant cette logique étatique à la suite de l'acte II de la décentralisation : LE LIDEC Patrick, « le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007/1, p.130 : *« le bénéfice matériel obtenu par le gouvernement paraît en définitive largement contrebalancé par la perte induite de crédit symbolique ». Il est cependant possible de douter de la réalité de cette perte de crédit symbolique de l'État, de surcroît difficile à mesurer.*

[442] BRISSON Jean-François, 2014, op. cit., p. 11.

[443] JÉGOUZO Yves, « « Modernisation » de la déconcentration et décentralisation », *Actualité juridique du droit administratif*, 2008, p. 433.

Historiquement, la contractualisation entre l'État et les collectivités était vue comme permettant, par la coordination et la coopération, d'assurer que l'ensemble des acteurs poursuivaient des objectifs communs afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, ceci dans une transparence notable. Elle découle de la montée en puissance des logiques partenariales entre l'État et les collectivités territoriales décrite par Jean-Marie Pontier : *« les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont un thème récurrent, redondant, presque obsédant, de la vie politique française depuis bien des années. Il n'en fut pas toujours ainsi. Au début de la seconde moitié du XX^e siècle, les collectivités, appelées locales (la Région n'existant pas alors), occupaient une place moindre, les préoccupations étaient principalement d'ordre économique et l'État était considéré comme jouant un rôle essentiel. Tout cela a bien changé sous l'influence d'une multitude de facteurs sur lesquels il ne paraît pas utile de revenir.*

L'un des traits remarquables de cette évolution est le changement profond qui s'est produit dans l'appréhension et la compréhension de ces relations : nous sommes passés d'une relation de supérieur à inférieur à une relation qui, si elle n'est pas d'égal à égal - et elle ne peut sans doute pas l'être dans un État unitaire dont les collectivités territoriales sont une composante - est cependant moins inégalitaire qu'elle ne le fut. Il y a plusieurs manières de traduire cette nouvelle relation que, cahin-caha, les pouvoirs publics tentent d'instaurer.

L'une des manières de « dire » cette relation est de parler de partenariat »[444].

Il apparaît que la démarche est insuffisante et n'a pas atteint l'ensemble de ses objectifs : d'aucun dénonce même le renforcement de l'opacité de l'action publique territoriale découlant de ces pratiques[445], et ceci dans un contexte de tentations de recentralisation par l'État des leviers de l'action publique, par la voie de la contractualisation mais

[444] PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », in *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, p.1694.

[445] CADIOU Stéphane, 2009, op. cit, p.91 : *« mais l'effervescence contractuelle n'en reste pas moins lourde d'incertitudes. Primo, dans la mesure où les constats se multiplient et s'imbriquent les uns dans les autres, la liberté des choix est de fait limitée par les engagements pris successivement. Secundo, les contrats peuvent prendre l'aspect de saupoudrage : chaque co-contractant cherche à obtenir des financements pour des opérations concernant son territoire ; le souci d'associer le plus grand nombre conduit à démultiplier les réponses à ces demandes ; les sujets les plus conflictuels sont soigneusement évités. Tertio, le contenu des contrats est soumis à des négociations qui consacrent les personnes publiques les mieux dotées en ressources d'influence. Quarto, les engagements contractuels n'ont pas ici la même force contraignante que dans les contrats privés (absence d'une sanction juridique formelle, primauté dans la comptabilité publique du principe de l'annuité budgétaire qui limite la portée des programmations financières pluriannuelles). Au final, la contractualisation a incontestablement renforcé le brouillage des responsabilités ».*

également de manière plus générale[446]. D'autres dénoncent de plus *« les difficultés générées par la complexité des politiques partenariales »*[447]. S'il serait possible de réformer utilement les voies de contractualisation pour en renforcer la pertinence et créer les conditions d'une action publique territoriale performante car mieux coordonnée, tel n'est pas encore le cas aujourd'hui[448]. Au-delà, il faut rappeler que la contractualisation est par essence même limitée aux thématiques et actions publiques faisant l'objet de contrats et ne saurait constituer une réponse globale à l'enchevêtrement entre les actions publiques territoriales déconcentrées et décentralisées. Au surplus, comme Jean-Marie Pontier, on peut estimer que la logique contractuelle est en quelque sorte un *« faux-semblant »*, parasité par la différence de nature entre l'État et les collectivités territoriales.

C'est en ce sens que le rapport « Krattinger – Raffarin » de 2013 met en avant la nécessité d'une réflexion sur cet aspect : *« une répartition claire des compétences est souvent présentée comme l'unique outil permettant d'aboutir à une action publique locale*

---

[446] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit, p.376-377 évoque l'exemple des politiques publiques en matière de santé de manière très illustrative : *« l'exemple du secteur de la santé, étudié par Frédéric Pierru (2010), permet de prendre la mesure du renforcement de l'État, et de la marginalisation des élus locaux. La santé, qui n'est pas a priori une compétence des collectivités territoriales (même si la clause générale de compétence a permis à certaines collectivités territoriales de développer des actions de santé), n'a pas échappé aux phénomènes de la régulation croisée : les injonctions ministérielles donnent lieu à des aménagements locaux sur la base de compromis passés entre préfets, fonctionnaires de l'État et les principaux élus locaux. Ce qui permettrait d'adoucir les contraintes budgétaire et les logiques de contingentement des équipements lourds. Ces dernières, menées par les Agence régionale d'hospitalisation, au nom du triptyque « proximité, qualité et sécurité des soins », ne sont en effet pas allées aussi loin que l'espéraient les autorités sanitaires. Les tutelles dispersées qu'étaient les services de l'État et ceux de l'assurance maladie contraient difficilement le front uni des intérêts locaux. Au final, la politique hospitalière a longtemps été un mélange de centralisation et d'arrangements politiques qui a d'abord profité aux établissements les plus puissants, les CHU. La réforme dite « Hôpital, Patients, Santé et Territoire (HPST), déclinaison sectorielle de la RGPP dans le domaine de la santé, reprend et synthétise une réflexion administrative ancienne constituant une étape supplémentaire dans la reprise en main par l'État, via les nouvelles agences régionales de santé, ARS, des leviers de décisions au détriment de tous les contrepouvoirs, qu'ils soient médicaux, syndicaux ou politiques (élus locaux). Si les exécutifs nationaux et locaux sont renforcés, les élus locaux sont eux court-circuités, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements. Les conseils de surveillance de l'ARS comme les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) ne sont que de faibles contrepoids, ne pouvant pas réellement donner corps à une démocratie sanitaire dont les exigences sont faibles en comparaison de l'impératif de maitrise des dépenses publiques.*
Tirant les conséquences des rapports de l'IGAS, des Finances et de la Cour des comptes sur le bilan modeste des restructurations hospitalières menées par les ARH, les pouvoirs publics sont décidés à fusionner les tutelles des établissements pour les empêcher de jouer de leurs divisions historiques. De fait, le pouvoir d'influence des élus locaux est aujourd'hui réduit à la portion congrue (Pierru, 2010) ».

[447] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit., p. 2.

[448] DANIAUD Maëlle, DEBET Loïc, EL BOUKILI Siham, LAUDE Élise, LONGUEVILLE Etienne et SCHLAEPPI Laurianne, *Agir ensemble – 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités*, rapport à l'attention du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, INET, janvier 2013, p. 10 : *« partir d'un bilan des modes de contractualisation issu d'une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs en prise avec la pratique des contrats, cette étude propose :*

- *une analyse critique des pratiques existantes, qui met en lumière celles pouvant avoir valeur d'exemple, et identifie les freins et les conditions de réussite d'une démarche contractuelle porteuse de projets;*
- *25 actions concrètes pour penser la cohérence de l'action publique à partir du territoire et du citoyen, illustrées par trois clés de lecture d'une contractualisation renouvelée ».*

efficace et pertinente. [La mission parlementaire] estime que d'autres dispositifs peuvent concourir à cet objectif : celui de l'instruction unique est apparu, aux yeux de [la mission parlementaire], comme un moyen incontournable pour parvenir à une décentralisation responsable, efficace et réactive»[449]. En effet, un club de football local désireux de construire un nouveau stade dans le cadre de ses activités adressera le même dossier de demande de subventions aux différentes collectivités territoriales, mais également aux services déconcentrés de l'État dans le Département ou la Région. Ainsi, le même projet verra son dossier et son montage financier instruits plusieurs fois par des services différents faisant le même travail… et apportant des réponses parfois contradictoires à la demande de subvention. À cela s'ajoute le fait que *« l'État peut empêcher les collectivités locales d'entreprendre une opération en refusant les crédits nécessaires pour financer un projet. C'est aussi un moyen de les inciter et de les orienter »*[450]. À ce titre, il s'agit en quelque sorte d'une subsistance de la tutelle de l'État. En tout état de cause et bien qu'il faille distinguer plusieurs cas de figures sur le plan de la performance de l'action publique territoriale, cela nuit indubitablement à la transparence de cette dernière. Le rapport « Krattinger – Raffarin » préconise la mise en œuvre de « guichets uniques » à la fois pour faciliter les démarches des particuliers ou des structures sollicitant les pouvoirs publics et pour renforcer l'efficience de l'action publique par la mutualisation de ce qui pourrait être apparenté, par certains aspects, à des fonctions supports. La loi « NOTRe » a introduit par le biais de son article 105 cette possibilité de créer des guichets uniques par conventionnement des collectivités, de leurs groupements et de l'État pour l'octroi et le versement de subventions, comme cela a été évoqué précédemment dans le raisonnement. Si cette logique n'est probablement pas suffisamment systématique, elle n'en constitue pas moins un point de départ intéressant pour mieux mutualiser entre l'État et les collectivités la conduite de certaines actions publiques au niveau territorial. La mise en application de cette possibilité permettra en ce sens de valider ou d'infirmer la pertinence de cette approche assez novatrice sur le plan du droit positif.

En définitive, le constat est sans appel et ce que Gérard Terrien constatait en 2009 est toujours autant d'actualité : *« des critiques ont été formulées depuis plusieurs années, sur l'enchevêtrement des compétences des différents niveaux d'administration territoriale*

---

[449] KRATTINGER Yves, *Des territoires responsables pour une République efficace*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, n°49 (2013-2014), Sénat, 8 octobre 2013, p.40.

[450] BRAIBANT Guy et STIRN Bernard, *Le droit administratif français- 4ème édition »*, Dalloz, 1997, p.87.

et sur le caractère de plus en plus complexe et incompréhensible pour le citoyen, et parfois pour les élus locaux eux-mêmes, de la répartition des compétences et donc des politiques publiques entre collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci et l'État. Cet enchevêtrement administratif est rendu encore plus complexe par l'enchevêtrement matériel et financier »[451].

SECTION. 3. La répartition des compétences et la performance : un échec du législateur

À l'issue de ces développements portant sur l'instabilité législative et la complexité de la répartition des compétences, il est possible, voire nécessaire, de faire le constat de la difficulté d'une répartition claire des compétences entre collectivités territoriales. Les conséquences qui en découlent en matière de performance de l'action publique territoriale sont notables. Bien que parlant des lois dites Raffarin, Patrick Le Lidec estime à cet égard, dans des termes qui peuvent s'appliquer pour décrire l'histoire de la décentralisation française jusqu'à la loi « RCT », que *« plutôt que d'amélioration de l'efficience de l'action publique, le principal effet de la réforme semble être d'offrir aux élus la possibilité d'améliorer la qualité du service public au prix d'une hausse parallèle de leurs dépenses »*[452].

Il est nécessaire de formuler une dernière série d'observations quant à l'impact de l'éparpillement des compétences en matière de performance de l'action publique : elle concerne la définition juridique même de ces blocs de compétence. En effet, l'exposé des motifs et l'étude d'impact de chaque texte de loi relatif à la décentralisation mettent en avant un objectif de meilleure définition des compétences, par blocs, dévolues à chaque niveau de collectivités territoriales[453]. Cela étant, dans la pratique, le législateur se heurte à des conceptions très variables, au-delà des simples clivages politiques, des blocs de compétences. Ainsi, l'examen de la loi « NOTRe » a mis en lumière les divergences d'interprétation quant à la place du tourisme dans ces blocs. Le tourisme

[451] TERRIEN Gérard, 2009, op. cit., p.951.
[452] LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de l' « acte II », *Politiques et management public*, vol. 23 n°3, 2005, p. 118.
[453] Ainsi, à propos de la loi « MAPTAM », voir : BRISSON Jean-François, 2014, op. cit., p. 605 *: « Déjà, en 1976, le rapport* Vivre ensemble *(Doc. fr., 1976, p. 41) avait souligné ces confusions sémantiques, appelant de ses vœux une clarification terminologique restée jusqu'à présent lettre morte comme en témoigne encore la rédaction de la loi ici commentée ».*

peut être envisagé comme un champ de politique publique à part entière, comme une composante du champ des politiques publiques économiques, voire comme un aspect des politiques publiques de développement de l'identité des territoires[454].

Comme le montre cet exemple, il est très difficile de constituer des blocs de compétences pleinement satisfaisants et permettant de coordonner avec précision les actions des différentes collectivités territoriales. Au surplus, *« le volontarisme [est dans la pratique] dissout dans l'évitement politique »*[455] ce qui explique ces résultats : Patrick Le Lidec entend par-là que les projets de rationalisation des blocs de compétence qui sont envisagés à l'occasion de chaque réforme territoriale se heurtent au cours des débats parlementaires à la difficulté qu'il existe sur ces problématiques à conduire une réforme recueillant un aval majoritaire des élus locaux.

De la même manière, la loi « NOTRe » a renforcé de manière significative les pouvoirs de la Région en matière économique avec l'approbation de la majorité des élus locaux et des parlementaires. Le texte a même inclus une compétence régionale de service public de l'emploi… sans pour autant régionaliser l'opérateur d'État qu'est Pôle Emploi[456]. Au-delà d'un quelconque jugement sur la pertinence politique de cette orientation, il est donné à voir toute la difficulté d'une répartition parfaite des compétences entre les échelons territoriaux sur le plan politique. De la même manière, la répartition des

---

[454] Cette difficulté de catégorisation peut être illustrée par les propos du rapporteur de la loi « NOTRe » en deuxième lecture au Sénat, le 27 mai 2015, synthétisés dans le compte-rendu analytique du jour : « M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale *: « le Sénat peut collectivement s'enorgueillir d'avoir déjà sérieusement réfléchi au problème de la compétence en matière de tourisme. Je vous propose de procéder à un petit retour sur images.*
À l'occasion de la discussion de la loi MAPTAM, un débat de plusieurs heures a permis de convaincre tout le monde que cette compétence devait rester partagée. À l'époque, j'étais partisan d'attribuer le chef de filat à la Région, mais je me suis aperçu que ce point ne présentait pas un intérêt majeur. En effet, selon le Conseil Constitutionnel, le chef de file ne peut fixer des priorités ; il peut simplement prendre l'initiative d'organiser un tour de table. Je fais ce rappel pour bien préciser l'état du droit.
Je donne acte au Gouvernement que la version initiale du projet de loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoyait que la compétence en matière de tourisme serait partagée, ce qui est une bonne chose. Le Sénat n'a pas voulu ressusciter les démons du chef de filat, notion dont la portée constitutionnelle est extrêmement limitée, et s'est cantonné à défendre chacun des niveaux de collectivités : bloc communal, Département et Région.
Monsieur Raison, vous aviez déjà fait une intervention remarquée sur ce sujet en première lecture. La commission des lois a pris acte de la mise en place d'un schéma régional négocié, soumis à l'accord des parties. Étant opposée à l'attribution à la Région du chef de filat, notion sans grande portée, je le redis, elle émet un avis défavorable sur l'amendement n° 485 rectifié ter, ainsi que sur l'ensemble des autres amendements, tout en saluant l'effort louable de clarification du Gouvernement » ».
[455] LE LIDEC Patrick, 2005, op. cit., p. 103.
[456] Pour une analyse détaillée des évolutions législatives en la matière et un état du droit, voir : DIDRICHE Olivier, « Loi NOTRe – Le service public de l'emploi : quel rôle pour les Régions ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, p.559-561.

différentes composantes du bloc de compétences relatif aux mobilités a fait l'objet d'intenses débats qui se sont *in fine* conclus par une solution médiane de compromis dont la plus grande vertu n'est sans doute pas la clarté[457]. Cela explique d'ailleurs probablement à la fois l'existence des compétences partagées et d'une pratique extensive de la clause de compétence générale par les collectivités. Or cet état de fait a un impact direct fort en matière de performance de l'action publique territoriale : il aboutit en premier lieu à une illisibilité marquée de l'action publique dont chaque collectivité a la charge[458]. En définitive, après la loi « NOTRe », *« le développement autorisé, voire incitatif, de compétences conjointes, par voie conventionnelle [notamment], semble bien tempérer grandement le principe de spécialisation des compétences […] Cette systématisation des gestions communes sera-t-elle pour autant le gage d'une meilleure coordination des actions, évitant concurrence et redondance ? Quoi qu'il en soit, ce sera au prix de la lisibilité. Le système qui se dessine à travers des compétences partagées, déléguées (de manière facultative) ou gérées sous chef de filât (de manière obligatoire), n'aboutira donc pas à une simplification mais à l'inverse, à une variété de situations, sans doute inédite. Et la simplification restera une formule incantatoire, un vœu pieu»*[459].

En matière d'efficience, le faible degré de spécialisation des collectivités nuit, par la génération de doublons ne serait-ce qu'au niveau des ressources humaines, à une optimalité de la conduite des politiques publiques en question. Enfin en matière d'efficacité, le constat doit probablement être plus mesuré. Les financements croisés découlant de cet enchevêtrement et dénoncés d'un point de vue de l'efficience peuvent être dans certains territoires ruraux les seuls moyens existants de porter financièrement

---

[457] ROUX Emmanuel, « Loi NOTRe – La compétence « mobilité » : des transferts au goût d'inachevé », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, p. 570 : *« si elle a vocation à apporter une nouvelle définition de l'organisation institutionnelle des transports publics collectifs, la loi NOTRe n'échappe pas aux difficultés, voire aux travers, généralement dénoncés en la matière, liés à la difficulté, à la fois politique et structurelle, qui interdit d'avoir une vision simple des répartitions des compétences entre différentes collectivités. Le texte de la loi du 7 août 2015 est avant tout une œuvre de compromis, qui a passablement évolué au fil des lectures devant le Parlement, et qui tente de fixer des principes clairs, tout en ménageant des exceptions, généralement dictées par une volonté de pragmatisme. La compétence « mobilité » en est une bonne illustration, puisque les dispositions mises en place permettent de fixer un cap en faisant de la Région la collectivité désormais de référence, tout en intégrant une série d'exceptions, qui peuvent facilement dérouter le profane non aguerri. On imagine sans peine les difficultés qu'auront les administrations locales à assimiler et appréhender les enchevêtrements du texte, et les risques d'erreurs qui y seront liés. En attendant que le législateur remette le métier sur l'ouvrage ».*

[458] PONTIER Jean-Marie, 2015, op. cit., p. 1251 *: « les solutions mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas permis d'obtenir une quelconque cohérence dans la répartition des compétences, n'ayant abouti qu'à obscurcir le problème et à une fuite en avant ».*

[459] FERREIRA Nelly, « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et…fin ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2016, pp.79-82.

des dossiers d'envergure structurant les territoires. C'est d'ailleurs en ce sens que le rôle de « chasseur » de subvention de l'élu local est devenu extrêmement important[460].

*

Évoquer l'efficacité du cadre légal dans lequel évoluent les collectivités territoriales revient à constater que les limitations à une performance affirmée de l'action publique territoriale sont réelles et nombreuses, tout en admettant qu'en la matière, le mieux est probablement l'ennemi du bien. Cela incite à analyser des pistes d'amélioration du système plus qu'à prôner sa mise à bas, bien que la complexité du système induise une difficulté de réforme extrêmement marquée.

* *
*

Aux termes de cette analyse consacrée au cadre de l'action publique territoriale, il est possible d'affirmer que si le cadre financier à proprement parler semble plus être un facteur positif de performance, quoique de manière largement indirecte, il n'en est pas de même pour le cadre légal *stricto sensu*. Ce cadre, s'il est difficile à réformer dans sa globalité, se caractérise à la fois par une instabilité et par des manques de précision qui génèrent une sous-efficacité notable de l'action publique territoriale.

Les décideurs publics locaux en charge de la conduite de l'action publique territoriale doivent indéniablement composer avec un cadre sous-optimal d'un point de vue de l'efficacité de l'action publique. Il est parfois pourtant délicat d'évaluer cette performance

[460] Comme peuvent l'indiquer KERROUCHE Éric, 2006, op. cit, p. 92 : *« quant à la nécessité d'attirer des subventions et des investissements, elle apparaît à la fois comme un complément nécessaire qui conditionne les réalisations locales tout en révélant le phénomène de multiplication des guichets qui prévaut dans le gouvernement local français ».*
CADIOU Stéphane, 2009, op. cit., p. 218 : *« finalement, les autorités municipales ne cherchent plus tant à satisfaire directement des sollicitations sociales qu'à solliciter, elles-mêmes, une mobilisation de ressources de la part des acteurs de la société civile ».*
LE BART Christian, 2009, op. cit., p. 203 : *« ayant acquis la conviction qu'ils ne pouvaient compter que sur eux-mêmes (sous l'effet de la décentralisation et de la crise de l'État providence), les élus et donc les territoires cherchent désormais à se positionner sur un marché concurrentiel. Ils prennent en charge leur image (marketing territorial), tentent de la travailler pour la rendre attractive et s'efforcent de la diffuser en externe pour exister sur un marché symbolique très concurrentiel ».*

du fait de la jeunesse relative de l'exercice d'un certain nombre de ces compétences par les échelons décentralisés. Il faut enfin admettre le caractère parfois nécessaire de cette complexité et de ces chevauchements qui permettent dans la pratique de porter des projets qui ne le seraient probablement pas en cas de spécialisation absolue des compétences des différents acteurs publics territoriaux.

TITRE. III.

LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES PRATIQUES EN EVOLUTION

Après une analyse des acteurs et du cadre de l'action publique territoriale, il est indispensable de compléter les analyses par une approche basée sur les processus décisionnels et sur le fonctionnement interne concret de ces collectivités, ainsi que sur l'influence que leur environnement dans ses différentes composantes peut avoir sur la conduite de cette action publique territoriale.

Une première approche amènera à s'intéresser à la manière qu'ont, généralement, les collectivités de mettre en œuvre et d'animer des politiques publiques territoriales. En particulier, à la différence de l'État, au sein duquel les processus de production de normes sont très encadrés et très codifiés, les collectivités territoriales sont caractérisées par un fonctionnement atypique et tendent à s'émanciper davantage du carcan organisationnel et des modes d'actions adoptés par les administrations d'État (chapitre 1). Une autre des caractéristiques de la vie politique locale est l'impact plus fort de son instabilité sur le fonctionnement administratif et institutionnel. Plus certainement que pour les politiques mises en œuvre au niveau national, on assiste de manière récurrente à une remise en cause partielle ou à un abandon simple de certaines politiques publiques territoriales. Sans juger de la pertinence politique et démocratique de telles pratiques, elles n'en constituent pas moins une manière de conduire l'action publique territoriale qui mérite d'être appréhendée. De manière générale, les limites relevées ne doivent pas masquer l'appropriation progressive des démarches de performance par les collectivités territoriales. Cette dernière découle d'un ensemble de facteurs qu'il convient d'analyser pour mettre en lumière une approche politique de cette appropriation au niveau territorial (chapitre 2).

CHAPITRE. I.

L'ACTION PUBLIQUE DANS LES COLLECTIVITES : UNE CONDUITE SPECIFIQUE

Le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales permet de constater une différence assez nette entre la conduite des actions publiques étatique et territoriales. Il faut cependant tenir compte du fait que la taille de ces organisations ne saurait être comparée[461] et ces différences entraînent des conséquences pratiques notables[462]. La sociologie des organisations admet communément que plus une structure est imposante, plus elle est réglementée et plus les procédures y prenant place sont codifiées : *« la gestion de la complexité devient une préoccupation majeure des responsables de l'industrie et de l'administration […]. Les chercheurs se proposent de déceler les formes les plus adéquates et les plus performantes de fonctionnement »*[463]. La très grande majorité, pour ne pas dire la quasi-totalité, des collectivités territoriales disposent de structures organisationnelles qui ne rentrent pas dans cette catégorie, et qui doivent être adaptées et peuvent l'être pour répondre à certaines commandes spécifiques en cas de besoin.

Cet état de fait engendre des conséquences visibles du point de vue de la performance de l'action publique territoriale qui s'avère être partielle dans sa mise en œuvre (section 1) comme dans son suivi (section 2). On note une évolution nette des mécanismes utilisés qui sont notamment mis en exergue par le poids accru de la communication institutionnelle et politique dans la vie quotidienne des collectivités territoriales, qui se caractérise par un rôle et un positionnement récents et spécifiques (section 3).

---

[461] Il faut par exemple certainement aborder avec un peu de réserve les quelques cas de collectivités de très grandes tailles telles que la mairie de Paris ou le Conseil régional d'Île-de-France pour ne prendre que ces exemples qui restent peu représentatifs de l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

[462] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit., p.1 : *« ce développement [de l'évaluation des politiques publiques] reste cependant encore inégalement réparti entre les différentes catégories de collectivités. L'évaluation a surtout gagné en légitimité auprès des collectivités de grandes tailles ».*

[463] BALLE Catherine, *Sociologie des organisations – 9ème édition*, Presses Universitaires de France, 2015, p.78.

SECTION. 1. La mise en œuvre des politiques : une orientation partielle vers la performance

La mise en œuvre des politiques publiques territoriales est caractérisée à la fois par l'absence formelle très marquée d'objectifs de performance assignés au sein des collectivités territoriales (1) et par des pratiques très transversales tendant naturellement, du moins de manière diffuse, à contrebalancer cette absence et à assurer un certain degré de performance de l'action publique territoriale (2).

1. L'action publique territoriale : une absence d'objectifs formalisés précis assignés

Les organigrammes des collectivités territoriales ne laissent pas souvent apparaître de distinction, comme cela peut être le cas au sein des administrations d'État, entre les services prospectifs et opérationnels. Dans un constat dressé par la Commission européenne dès 2002, cette dernière estime que cette absence de prospective constituait un frein à l'application de la stratégie de Lisbonne en faveur du développement des territoires de l'Union Européenne[464]. Dix ans plus tard, il s'agit encore d'une *« marginalité »* de l'approche prospective au sein des collectivités territoriales : *« l'activité prospective [dans les territoires] s'avère fragile »*[465]. Ces analyses ne renvoient au surplus qu'aux collectivités d'une certaine taille, qui ne sauraient être représentatives à l'échelle nationale, sur le plan statistique, dans la

---

[464] Commission Européenne, *Guide pratique de la prospective territoriale en France*, 2002, pp.V-VI : *« malgré l'importance accrue de la Prospective pour la décision politique, les activités de Prospective n'ont pas encore atteint le même état d'intégration et de cohérence au niveau de l'UE que bien d'autres domaines politiques. Les activités de Prospective sont parfois inexistantes ou relativement modestes dans certains États membres et Pays candidats. L'activité principale de Prospective est souvent faite dans un cadre national, les acteurs recherchent des contacts au niveau UE essentiellement au cas par cas, et les questions et politiques européennes ne sont pas systématiquement prises en compte dans les études de Prospective nationale ou régionale. Le risque est que beaucoup d'acteurs régionaux et nationaux répètent et reproduisent simplement les efforts déjà fournis par d'autres sans en exploiter les possibles synergies, se privant ainsi des avantages que la coopération en Europe pourrait leur apporter, par exemple sous la forme d'économies d'échelle, d'efficacité de coût et avantages liés à une connaissance partagée. Cette situation pourrait avoir un impact négatif sur la mise en œuvre des politiques communes de l'UE (incluant la "Stratégie de Lisbonne") et la création de l'Espace Européen de Recherche. C'est pourquoi, il est important de rappeler qu'un développement plus cohérent des politiques de recherche et d'innovation en Europe implique un besoin urgent de coopérer plus systématiquement et de façon plus efficace afin de partager la base de connaissances à partir de laquelle les décisions politiques européennes, nationales et subnationales sont prises ».*

[465] *L'imagination territoriale au pouvoir*, colloque organisé par l'INET le 30 janvier 2012. Table ronde : *« les enjeux opérationnels et institutionnels de la prospective »*.
Propos tenus par RIO Nicolas et POLERE Cédric, pp. 13-14 du compte-rendu disponible en ligne. URL : http://www.evenements.cnfpt.fr/mercredisdelinet/images/stories/Syntheses/imagination_terr_synthese_mip.pdf.

mesure où les collectivités les plus nombreuses sont celles de très petites tailles. Il est également intéressant de se référer à l'analyse d'Éric Portal qui constate que le pilotage financier est aujourd'hui l'un des seuls outils prospectifs dont les collectivités territoriales peuvent disposer dans les faits[466], ou du moins le plus employé : *« nous évoquerons dans un premier temps les outils financiers pluriannuels de pilotage des collectivités locales qui sont structurés par l'analyse financière (I) puis dans un second temps nous observerons qu'ils relèvent de techniques de prévision budgétaires pluriannuelles plutôt que de techniques de prospective budgétaire, leur combinaison avec certains outils extrabudgétaires pouvant cependant les orienter vers une logique de prospective (II) »*[467].

Il en découle deux pratiques distinctes qui peuvent d'ailleurs être complémentaires. Au printemps 2013, le Conseil général de la Haute-Saône a souhaité renouveler sa politique de contractualisation avec les intercommunalités du Département à l'approche de l'achèvement de la phase de contrats intitulés « Haute-Saône 2015 ». Il a lancé la préparation de la génération de contrats « Haute-Saône 2020 ». Le pilotage de ce projet a fait l'objet de discussions internes et, devant l'absence de service prospectif dédié et l'ampleur de ces contrats, invalidant l'attribution de ce projet à une seule et unique direction, une solution logique mais révélatrice a été trouvée. Le directeur général des services du Conseil général a été missionné pour conduire l'analyse prospective nécessaire à l'élaboration de ce projet politique. Un chargé de mission recruté spécifiquement pour l'occasion lui a été assigné dans ce cadre. Enfin, le directeur général a également mis en œuvre une démarche transversale avec l'ensemble des directions. Il est apparu nécessaire de conduire une telle approche dans le cadre de ces travaux car c'est en jaugeant de la pertinence de l'ancienne génération de contrats aux composantes très variées et de l'actualisation des besoins et des priorités politiques et

[466] Sur les enjeux théorique de la prospective, et plus précisément des outils tels que les tableaux de bord prospectifs, voir : HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales),* pp. 518-536. Ainsi, pp.519-520 : *« quelle est la finalité d'un tableau de bord prospectif ? Le tableau de bord prospectif permet de prendre en considération plusieurs composantes de la performance. Quatre dimensions caractérisent le tableau de bord prospectif : la dimension financière (qui ne peut constituer, dans le secteur public, à la différence des entreprises du secteur concurrentiel, un objectif en soi ou représenter un objectif prioritaire, mais qui reste une contrainte essentielle) ; la dimension client qui, dans le secteur public, est plus difficile à appréhender mais qui constitue la finalité même de l'intervention d'une collectivité ; la dimension processus internes ou la préoccupation de maximiser la performance externe par la performance interne (ce qui s'applique totalement au secteur public) ; la dimension apprentissage organisationnel qui est complémentaire à la dimension précédente et qui s'inscrit dans une optique de développement d'une organisation quelle qu'elle soit ».*

[467] PORTAL Éric, « Le pilotage financier pluriannuel des collectivités territoriales : entre prévision et prospective », *Revue française des finances publiques*, n°130, avril 2015, p.302.

administratives au sein des intercommunalités que l'administration départementale a pu proposer des pistes à l'exécutif du Conseil général.

S'il faut souligner les efforts d'appropriation des démarches de performance du Conseil général de la Haute-Saône, le caractère ponctuel de l'opération et l'absence d'une véritable structure administrative ne permettent pas d'aboutir à une évaluation réellement aboutie des politiques publiques conduites. L'organisation même de la collectivité a entraîné de fait une approche intéressante mais nécessairement incomplète de la performance des actions qui ont été conduites. Des indicateurs ayant vocation à la mesurer ont été définis à la hauteur des capacités de suivi qui pouvaient être celles des services administratifs et techniques exécutant. Ainsi, il ne fut pas possible de mettre en place un niveau d'analyse de la performance comparable à ce qui découle de la LOLF au niveau national. Il ne s'agit pas ici de contester les choix politiques ou administratifs qui ont prévalu dans la mise en œuvre des contrats « Haute-Saône 2020 »[468] entre le Conseil général et les intercommunalités du Département mais de souligner le caractère incomplet des indicateurs de suivi, dès la mise en œuvre de cette politique publique, qui découle de la structuration administrative même des collectivités.

Historiquement, Le Conseil de l'Europe relève à ce propos en 1997 que *« [en France,] la question de la bonne gestion ne se pose pas »*[469]. S'il admettait que la France et ses collectivités sont des « bons élèves » et développent rapidement l'usage d'indicateurs de performance, il relève également que cette réalité ne peut pas être généralisée à l'ensemble des collectivités. En 2007, Éric Portal estimait que *« sur les indicateurs, l'observation des pratiques locales mises en œuvre permet de diagnostiquer une appropriation progressive mais encore insuffisante des outils permettant d'entrer dans une logique de résultat. Ainsi, à l'instar de la démarche que l'on trouve dans la LOLF, les indicateurs de pilotage tendent à sortir d'une approche exclusivement tournée vers les moyens (indicateurs budgétaires par exemple) ou le suivi de l'activité (indicateurs*

[468] http://www.haute-saone.fr/web/guest/haute-saone-20201 : *« la démarche Haute-Saône 2020* (construite en étroite *concertation avec les différents partenaires* du Département) *est la feuille de route ambitieuse et complète du Conseil général adoptée lors de sa séance du 6 mai 2013.*
Les orientations de ce projet stratégique fixent, avec réalisme, les ambitions pour le Département de la Haute-Saône dans les prochaines années.
Elles permettront d'équiper les territoires, d'apporter des réponses concrètes en termes de services aux populations : structures d'accueil de la petite enfance, transports, haut débit… ».

[469] Conseil de l'Europe, « L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux », *Communes et Régions d'Europe*, n°63, 1997, p.72.

d'activités) vers une approche cherchant à comparer les résultats aux objectifs initiaux »[470]. C'est une nouvelle fois le manque d'approche globale de la performance de l'action publique territoire qui ressort de l'analyse : si l'on trouve assez aisément des traces de démarches de performance dans les collectivités territoriales, ces dernières ne semblent pas érigées en système, comme cela est le cas au niveau de l'État avec la LOLF.

2. La transversalité de la mise en œuvre des politiques : une source de performance

Il faut relever qu'un élément organisationnel compense ces limites de manière assez nette et renforce la réalité d'une appropriation de démarches de performance par les collectivités territoriales au-delà des seules disposant d'une véritable taille critique. La conduite de projets d'envergure contraint ou incite, en fonction des points de vue, les collectivités territoriales à mettre en œuvre des démarches dites en « mode projet »[471]. Il s'agit de considérer que le projet de politique publique en lui-même ne permet pas de l'intégrer dans l'organigramme de la structure et donc de confier à un responsable de projet l'animation d'une équipe dédiée, composée de membres issus de l'ensemble des services ou directions concernés, afin de préparer administrativement la mise en œuvre du projet et de le soumettre au vote de l'Assemblée délibérante. À travers les cas des services départementaux d'incendie et de secours, il ressort que le management en mode projet découle des contraintes budgétaires croissantes en ce qu'il permet pour les collectivités *« d'optimiser leurs dépenses et de maximiser leurs ressources ».* Plus précisément, *« une démarche de performance révèle l'existence d'une véritable nécessité de repenser l'organisation en renouvelant le mode de management au sein de la collectivité afin de répondre aux problématiques actuelles de responsabilisation, de planification, d'évaluation et de reddition des comptes qui apparaissent faire défaut à l'heure actuelle dans les collectivités locales. Associée à un management en mode projet, l'association de l'ensemble des acteurs de la collectivité au projet d'établissement*

[470] PORTAL Éric, « De l'application des principes de la LOLF dans les collectivités locales à la démarche locale de performance », *Revue du Trésor*, n°7, 2007, p. 697.

[471] Pour une vision d'ensemble : NÉRÉ Jean-Jacques, *Le management par projet. De la gestion de projet au management par projet*, PUF, 2009, p. 3 : *« c'est cependant au cours du XX^e siècle, et en particulier dans leur généralisation au cours de la dernière guerre mondiale, que ces notions [relatives au management de projet] ont été formalisées, intégrées dans des méthodologies et se sont imposées comme mode courant de management tant dans les organismes publics que dans les entreprises privées ou les associations ».*

paraît indispensable dans un contexte social complexe, voire parfois tendu, et permet une meilleure cohérence mais aussi une plus grande adhésion à la démarche de performance engagée (démarche de type bottom-up). Ainsi, il apparaît important voire primordial de replacer les agents du service public au cœur de la démarche en leur permettant de participer à la vie de la collectivité, à l'organisation de leur travail, en fonction de leurs compétences et dans un cadre prédéfini. Renouer avec un véritable dialogue de gestion, une vraie prise en compte de l'individu, constitue un des enjeux du management en mode projet pour une organisation performante »[472]. Plusieurs études décrivent de manière très détaillée les spécificités du management des collectivités territoriales en matière de transversalité, voire de transversalités et en arrivent à des conclusions similaires[473].

C'est ainsi qu'à l'automne 2013, à Villepinte, une réflexion d'ensemble sur les modalités d'attribution des subventions aux associations de la ville a été engagée. Des réunions *ad hoc* ont été organisées et ont réuni les membres de différents services concernés par cette problématique. Ont pris part à ces travaux transversaux la direction des sports, la direction de la culture, la direction de la vie associative, le service de la coopération décentralisée, les représentants du centre technique municipal et enfin le directeur général adjoint aux finances. Il a été constaté, et de manière très pragmatique, que l'ensemble des expertises réunies dans ce groupe de travail permettaient de disposer d'une vision d'ensemble de la problématique sur laquelle un rendu avait été demandé. Par là même et au-delà des limites potentielles évoquées précédemment, il convient d'admettre que le fonctionnement en mode projet permet dans la pratique de

---

[472] CARASSUS David, GARDEY Damien et MARIN Pierre, *« Le management en mode projet : levier de la performance pour les collectivités locales ? – Le cas des services d'incendie et de secours »*, *XVIème conférence de Projectics – Innovation soutenable, Management et développement des compétences*, p.18.

[473] Voir notamment pour une approche générale :

- HUTEAU Serge, *Le Management public territorial* (deux tomes), Éditions Papyrus, 2007 ;
- DE CHAMPRIS Arnaud, *Le management stratégique de l'action publique locale*, INET, 2002 ;
- LUCET Ariane, ROUZET Corinne et VIVIEN Bernard, *Le management par projet – Levier de changement pour le secteur public territorial*, Éditions Territorial, 2010.

Pour une approche plus fine et plus détaillée, voir : FREY-GAUTIER Sylvie, *Le management territorial comme levier de performance de l'organisation ?* (mémoire de master), Université Lumière Lyon 2, 2007. Ainsi p. 88 : *« les collectivités locales ne s'inscrivent pas dans une logique de rentabilité, malgré tout, elles participent activement à la vie économique du pays. En ce sens, les actions qu'elles mettent en œuvre contribuent à réguler le système économique national. Leur vocation principale inspirée par l'intérêt général, principe profondément ancré dans la culture française, qui se conçoit en quelque sorte comme la somme des intérêts particuliers, commence quelque peu à s'estomper et à prendre une forme différente qui se caractérise par la demande ou le besoin des usagers plutôt qu'à l'offre de prestations juridiques. De ce fait, le management public local doit nécessairement amorcer une rupture avec le système bureaucratique traditionnel et rentrer dans une nouvelle phase de son existence qui passe par un changement de culture ».*

décloisonner le pilotage des projets et de préparer des politiques publiques reposant sur des indicateurs utiles et pertinents à défaut d'être complets, qu'ils soient formalisés ou non.

En ce sens, la mise en œuvre des politiques publiques dans les collectivités est marquée par la difficulté théorique d'adopter une démarche de performance pleinement appropriée mais qui peut être contrebalancée dans la pratique par la souplesse organisationnelle de ces structures, qui peut être illustrée par le recours de plus en plus fréquent à des animations transversales de l'administration de ces collectivités ou de leurs groupements[474]. Les collectivités territoriales se caractérisent donc par la possibilité réelle de mise en œuvre en leur sein de démarches de performance relativement satisfaisantes bien que très peu formalisées et codifiées. C'est ce type de management qui permet aux collectivités, à la différence de ce qui s'est produit au niveau de l'État, de passer en douceur, ou du moins de manière plus progressive, d'une logique de l'activité à une culture du résultat. Au vu des expériences de terrain réalisées, il est clair qu'une « culture projet » distinguant l'État des collectivités territoriales existe sans conteste de ce point de vue.

SECTION. 2. Les politiques publiques territoriales : un suivi et une évaluation inégaux

Après la mise en œuvre des politiques publiques, vient le temps de leur suivi. À cet égard, on ne peut que faire le constat de son extrême faiblesse (1) qui est toutefois compensée, au moins partiellement, par sa remise en cause récurrente (2).

1. Le suivi performanciel : une prise en compte quasi inexistante

Au sein des collectivités, le suivi des politiques publiques menées est sans surprise principalement conduit lors du vote des budgets primitifs. Il faut à cet égard se dégager quelque peu de l'approche strictement comptable des nomenclatures légales dans la mesure où des collectivités de plus en plus nombreuses présentent un budget sous une

[474] Annexe 3 – Réponse n°5 : *« nombre de collectivités de faible taille n'ont pas les moyens […] de développer une expertise à cet égard […] De par leur taille, ces petites collectivités – et surtout leurs dirigeants – peuvent également conserver une transversalité, voire une souplesse, qui peut faire défaut aux plus grandes structures […] ».*

forme différente, dans un souci de lisibilité, et placent en annexe lors de l'examen du budget la nomenclature légale comme peuvent en attester les expériences de terrain. Comme cela est le cas par exemple au Conseil général de la Haute-Saône comme à la Mairie de Villepinte, les pratiques budgétaires se situent dans un entre-deux, entre l'ordonnance de 1959 et la LOLF de 2001 si l'on prend comme référentiel les pratiques étatiques. Il serait abusif, eu égard à ces expériences de terrain, de parler d'une simple reconduction des crédits telle que pratiquée dans le cadre de l'application de l'ordonnance de 1959. L'ensemble des politiques publiques conduites par les collectivités sont présentées et donc soumises au vote des organes délibérants. Cependant, c'est une présentation succincte, pour ne pas dire lacunaire à certains égards, qui caractérise ces documents budgétaires.

Le premier élément qu'il est possible de souligner est l'absence d'indicateurs de performance concernant les politiques publiques conduites. Seuls existent pour certains points des taux d'engagement des dépenses pour certaines opérations d'investissements. Ainsi, il s'agit *in fine* de dire que X euros sont investis dans telle ou telle action. Il y a donc là une absence de légitimation de l'octroi d'une somme pour la conduite d'une action. Les organes délibérants des collectivités territoriales sont en réalité amenés à voter des reconductions budgétaires d'une année sur l'autre, parfois modulées de manière implicite ou explicite par quelques correctifs légitimes mais ne suffisent pas à générer une véritable démarche de performance. Au Conseil général de la Haute-Saône, le montant consacré annuellement à l'Allocation Départementale Personnalisée d'Autonomie (ADPA) et soumis au vote évoluait (à la marge) en fonction des simulations sur le nombre de bénéficiaires attendus durant l'année à venir. Pour autant, ces variations ne s'accompagnaient pas d'une démarche de réflexion globale sur la pertinence de l'outil (car cette aide est imposée par la loi[475]) ou sur sa performance. À titre d'exemple, aucune étude sur le nombre de personnes qui auraient pu prétendre à l'ADPA mais qui ne la demandaient pas, pour des raisons à déterminer, n'a été présentée à l'organe délibérant.

[475] Cette allocation est ainsi créée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Elle est aujourd'hui régie par les dispositions des articles L.232-1 du code de l'action sociale et des familles et suivants.

Que ce soit à Villepinte ou en Haute-Saône, le vote des budgets découlait plus de la logique de l'ordonnance de 1959 que de celle de la LOLF, sans toutefois nier les évolutions qu'ont connu à ce titre les collectivités territoriales. Le droit individuel à l'information budgétaire[476], s'il existe bel et bien en droit positif, n'est que très rarement mobilisé sur le plan juridique par les élus locaux, même d'opposition, ces derniers préférant souvent la récrimination politique pour ses incidences communicationnelles. Le caractère souvent lacunaire, ou du moins peu détaillé, des documents budgétaires soumis au vote dans les collectivités territoriales n'empêche pas la tenue des débats et le vote des budgets dans de telles conditions. La traduction pratique du principe juridique de spécialité du vote influe également puisque *« aux termes des articles L. 2312-2, al.1, pour les Communes, L. 3312-3, al.1 pour les Départements et L. 4312-3, al.1 pour les Régions du CGCT,* « les crédits sont votés par chapitre » *et, si le conseil… en décide ainsi,* « par article » *»*. Si ce vote par spécialité a vocation à assurer une information exhaustive des élus avant le vote, cela n'est pas véritablement le cas en l'espèce.

De plus, cela se double d'un effet pervers certain : le manque de lisibilité politique du contenu du budget. En effet, les discussions en conseil ont tendance, du fait du mode de présentation et de la structure des discussions, à se focaliser sur certains détails précis (qui sont importants pour la collectivité), et donc le sens politique du budget et la mise en lumière des priorités budgétaires de l'exécutif ne sont que très peu illustrés. Il est en définitive possible de parler d'un vote très « administratif », très technique, du budget à l'opposé de l'objectif assigné à la LOLF au niveau du budget de l'État. Au-delà de l'approche strictement budgétaire et malgré ces limites réelles, on peut constater des progrès liés à l'émergence de la notion de pluriannualité corrélativement à la montée en puissance des débats d'orientation budgétaire obligatoires (DOB). Si le côté très technique et budgétaire de ces DOB, certainement sous-utilisés par les collectivités territoriales, ne peut qu'être remarqué, il n'en reste pas moins que la pluriannualité

[476] ALBERT Jean-Luc, « La préparation et le vote du budget », *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7042, 2014 (123 à 141). Ainsi, §126 : *« la jurisprudence a-t-elle, la première, posé progressivement le principe d'un droit à l'information des élus en affirmant, dans sa formulation la plus achevée, que les conseillers, non seulement peuvent se prévaloir du droit de communication reconnu à tout administré, mais* « tiennent, en outre, de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelée à délibérer sur les affaires de la Commune, le droit d'être informé de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat » *(CE 29 juin 1990, req. n° 68743,* Commune de Guitrancourt c/ Mallet et autres*) […] Le principe a été partiellement repris par le législateur qui, dans la loi d'orientation du 6 février 1992 (art. 28), est venu disposer que* « tout membre du Conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la Commune qui font l'objet d'une délibération » *(CGCT, art. L. 2121-13). Une formulation semblable figure dans le CGCT à l'intention des élus départementaux (art. L. 3121-18) et des élus régionaux (art. L. 4132-17) ».*

budgétaire oblige *a minima* une planification budgétaire à moyen terme et par là même l'émergence de stratégies plus ou moins poussées et concernant telle ou telle politique publique. L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales atteste de cette orientation et dispose que *« dans les Communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au Conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur […] ».*

L'apport positif de cette disposition peut néanmoins être relativisé en se référant notamment à de nombreuses analyses de Chambres régionales des comptes[477]. D'ailleurs, Jean-Luc Albert rappelle que le contenu imposé par le législateur en matière de tenue des débats d'orientation budgétaire reste très largement imprécis : *« pour le reste, les textes législatifs et réglementaires, sinon toujours les règlements intérieurs, ne donnent aucune indication sur le contenu précis des documents et du débat, qui devrait permettre à l'exécutif de décrire la situation et les perspectives et au conseil de faire part de ses souhaits en ce domaine »*[478]. Au surplus, on remarque qu'il s'éloigne de plus en plus de son objet prospectif originel[479]. Cela permet à l'exécutif de s'affranchir assez largement de toute contrainte dans le cadre de l'organisation de ce débat et surtout de la communication d'éléments aux élus. Le renforcement des obligations légales introduites par la loi «NOTRe» en matière de documents et de débats d'orientations budgétaires, si elles sont intéressantes, ne semblent à ce stade pas être de nature à dépasser cet écueil. Le *Guide du Maire* élaboré par le ministère de l'intérieur[480] ne consacre en ce sens que dix lignes au débat d'orientation budgétaire dans sa description des procédures financières applicables aux Communes, mettant en exergue le manque de considération dont il souffre aujourd'hui. De plus, et avec toutes les limites évoquées précédemment quant à la définition d'indicateurs de performance, les difficultés de suivi de l'évolution de ces derniers dans le temps traduites notamment durant les moments budgétaires sont en

---

[477] LEVOYER Loïc, 2015, op. cit, p.76 *: « nombreux sont les rapports des Chambres régionales des comptes qui mettent en évidence le caractère souvent incomplet de l'information communiquée à l'assemblée délibérante notamment en ce qui concerne la structure et le poids de la dette, ou encore les éléments de prospective financière ».*

[478] ALBERT Jean-Luc, 2014, op. cit. (22).

[479] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales),* pp. 597-599. Ainsi, p. 598: *« il est vrai que dans bon nombre de collectivités, le DOB s'apparente le plus souvent à un pré-budget primitif. Il ne présente pas de dimension stratégique et prospective qui doit prévaloir à la définition des priorités pluriannuelles ».*

[480] Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales : *Le guide du Maire – Guides pratiques*, La documentation française, 2008, pp. 171-172.

fait perceptibles plus largement dans les administrations, au quotidien, dans la mesure où la plupart des collectivités, et notamment celles de taille intermédiaire ou petite, ne disposent pas des outils humains et matériels pour effectuer ce suivi avec précision. Éric Portal décrit fort à propos une évolution et constate que *« les collectivités définissent des segmentations des politiques publiques qui correspondent à leurs indicateurs de performance spécifiques, veillent à la mise en place d'évaluations de politiques publiques et adoptent des formes de responsabilisation des agents adaptées à leurs cultures »*[481]. La conduite de l'action publique territoriale s'adapte aux moyens techniques quand l'inverse semblerait plus logique.

Mais cette évolution reste limitée et partielle[482] : elle ne concerne pas toutes les collectivités, mais principalement celles de grande taille. Il existe encore des freins structurels assez marqués à la généralisation de ces logiques, ne serait-ce que dans le suivi de ces indicateurs qui est difficile à mettre en place et à maintenir. Un nombre conséquent de démarches de performance dans les collectivités sont initiées par le biais du recours à des acteurs extérieurs, et notamment des cabinets de conseils. Cet élément explique que le suivi opérationnel de la réforme une fois sa mise en œuvre achevée peut poser souci, surtout dans la mesure où l'appropriation de ces outils par les agents territoriaux est loin d'être automatique : *« si l'innovation managériale doit correspondre aux besoins de l'organisation, elle doit également correspondre à ses moyens. Le processus d'institutionnalisation nécessite du temps pour que l'innovation managériale soit intégrée sous forme de routines pratiquées de manière perpétuelle »*[483]. Autrement dit, le suivi de la performance *« suppose que les responsables des directions et services en soient eux-mêmes porteurs, que des agents en aient eux-mêmes la charge et disposent du temps nécessaire, [et] le recueil de l'avis des équipes […] »*[484]… Ce qui n'est pas toujours le cas.

Si la faiblesse des réflexions en matière de performance au moment de la mise en œuvre des politiques publiques locales est contrebalancée par des modes de management adéquats, le suivi de ces politiques publiques sous l'angle de la

[481] PORTAL Éric, 2014, op. cit., p.253.
[482] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit., p.1 : *« ce développement [de l'évaluation des politiques publiques] reste cependant encore inégalement réparti entre les différentes catégories de collectivités. L'évaluation a surtout gagné en légitimité auprès des collectivités de grandes tailles ».*
[483] AL-SHARIF Nizar et BOURQUIA Nazha, 2011, op. cit., p.19.
[484] ARDOUIN Éric et BAUDOUIN Jean-Christophe, *Le management public des territoires*, L'aube, 2012, p.207.

performance semble très limité. Mais dans les faits, l'instabilité politique des collectivités territoriales joue, ou peut jouer assez largement, un rôle de régulateur utile. D'un certain point de vue, le jeu démocratique est dès lors un vecteur de performance de l'action publique territoriale.

2. L'instabilité des politiques conduites : un contrepoids à l'absence de suivi

La remise en cause des politiques conduites peut découler de deux cas de figures : en cours de mandat (ou du moins en l'absence d'alternance politique), l'exécutif peut décider de la remise à plat d'une politique publique donnée. L'autre cas de figure, plus récurrent, est le scénario de l'alternance politique, qui conduit mécaniquement à la remise en cause, souvent frontale, d'un certain nombre de politiques publiques mises en place par le précédent exécutif[485]. Dans ces deux cas de figure, la logique de la démarche est similaire malgré des objectifs politiques qui peuvent diverger et une légitimation de la mise en œuvre de la réforme différente. Il s'agit de constater, de manière soit empirique soit en se basant sur des éléments statistiques chiffrés, qu'une politique publique menée ne donne pas (pleinement) satisfaction eu égards aux objectifs à la fois politiques et administratifs assignés.

De fait, il s'agit là d'une démarche de performance à proprement parler, qui consiste à évaluer pour supprimer ou modifier l'action publique conduite. Notamment du fait des cycles d'alternances politiques, ces démarches sont récurrentes. Parce qu'il voudra mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques sans accroître de manière trop forte la pression fiscale, un nouvel exécutif sera dans l'obligation, ou du moins sera très fortement incité à supprimer des dispositifs existants. La légitimation de ces suppressions ou de ces remises en cause découle d'une analyse de faible performance et / ou de faible efficience de l'action en question.

[485] À titre purement illustratif, en témoigne le débat sur la suppression du « pack contraception » par la nouvelle majorité en place au sein du Conseil régional d'Île-de-France à la suite des élections de décembre 2015, qui a fait l'objet d'une médiatisation conséquente : voir SÉNÉCAT Adrien, « La polémique sur la fin du *pass* contraception en Île-de-France en six questions, *Le Monde*, 25 avril 2016. URL : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/04/25/pourquoi-la-fin-du-pass-contraception-en-ile-de-france-fait-polemique_4908392_4355770.html.

Après les élections municipales de 2014, la nouvelle majorité municipale de Villepinte a fait le choix de modifier en profondeur les règles existant en matière de transport scolaire ou encore la stratégie de la ville en matière de vidéosurveillance. Dans le premier cas de figure, le nouvel exécutif a mis en avant l'inefficacité du service proposé qui ne répondait pas pleinement aux attentes des parents d'élèves. Plusieurs itinéraires nouveaux ont été mis en place afin d'élargir les conditions d'accès des enfants aux transports scolaires proposés par la ville. En ce qui concerne la stratégie de vidéosurveillance de la ville, ce sont les modalités de gestion et d'entretien du parc de caméras qui ont été pointées du doigt comme n'étant pas assez fiables sur le plan technique d'une part, et les caméras qui n'étaient pas assez exploités sur le plan opérationnel d'autre part.

Le jeu politique induit des éléments d'appropriation de démarches de performances au sein des collectivités territoriales, notamment grâce à une plus grande souplesse organisationnelle et à l'influence notable des cycles politiques et des alternances qui engendrent des remises à plat ponctuelles de certaines politiques publiques.

Les causes de ces alternances peuvent être analysées de bien des manières : le discrédit dont souffre la classe politique[486] ou encore l'accroissement de la volatilité des électeurs[487], la diminution des logiques de classe au moment du vote[488] ou encore le renouveau du vote-sanction… Cette problématique fait et peut encore faire l'objet d'analyses extrêmement détaillées. Sans préjuger de ses causes et de ses évolutions, un renouvellement significatif, pour ne pas le qualifier qualitativement, des équipes exécutives locales se constate. Cette volatilité, couplée au moins partiellement avec la déconnexion entre le bilan de l'action politique du sortant et le comportement électoral, explique pour partie l'instabilité des politiques publiques. En effet, cela aboutit mécaniquement à une durée de vie parfois réduite des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales en cas de changement de majorité. Il convient toutefois de

[486] Voir par exemple sur ce point précis une analyse réalisée en 2013 par Harris Interactive : http://www.harrisinteractive.fr/news/2013/15042013b.asp ou encore HUTEAU Serge, 2008, op. cit., (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales)*, pp. 55-68. Ainsi, pp. 60-61 : *« 30% de nos concitoyens pensent [en 2006] que les hommes politiques se préoccupent de l'intérêt collectif contre 69% d'un avis contraire. […]Les élus locaux semblent, dans leur ensemble, effectivement concernés par cette remise en cause de la fonction publique ».*

[487] CAUTRES Bruno et MUXEL Anne, *Comment les électeurs font-ils leur choix ? Le panel électoral français 2007*, Presses de Sciences Po, 2007.

[488] BRECHON Pierre, *Comportements et attitudes politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2006.

noter le caractère ponctuel de ces démarches de remise en cause, découlant du cycle électoral, et le manque de globalité qui caractérise ce type de pratiques.

SECTION. 3. La montée en puissance de la communication : un vecteur de performance

Si la communication publique ne saurait véritablement être considérée comme étant à proprement parler une politique publique territoriale, elle permet de saisir les évolutions qui affectent, positivement ou négativement, la plupart de ces dernières. L'économie d'une réflexion sur l'état de la communication institutionnelle et politique ayant aujourd'hui cours dans les collectivités territoriales serait dommageable. Dans la structure même de leur manuel, Dominique Mégard et Bernard Deljarrie[489] donnent à voir l'importance prise par cette composante de l'action publique. Ils rappellent que la communication institutionnelle est tout d'abord spécifique car elle s'adresse à un citoyen et non à un client. S'il est vrai que les approches de la discipline influencées par le marketing politique remettent en cause ce postulat, il est possible de conclure consensuellement que la communication politique ne s'adresse pas seulement à un client et doit tenir compte d'un cadre institutionnel empreint par la recherche de l'intérêt général. Au travers d'un bref historique de la communication publique locale, les auteurs estiment que les années 1970 ont été les années des précurseurs, que les années 1980 furent celles de la publicité et que la thématique de la gestion est apparue dans les années 1990. Selon eux, la communication publique locale actuelle est marquée, dans un contexte de professionnalisation de la communication publique, par un recentrage sur la question de la proximité et sur la notion de projet de territoire.

Ce sont effectivement les deux piliers sur lesquels repose la communication institutionnelle de nombreuses collectivités comme ont pu l'enseigner les expériences de terrain. En Haute-Saône, la proximité et l'identité territoriale étaient déclinées selon le thème de la ruralité moderne et solidaire. À Villepinte, elles l'étaient autour des valeurs de solidarité et de vivre-ensemble. En ce qui concerne les projets de territoire, il est peu dire qu'ils structuraient largement, et cela est toujours le cas aujourd'hui, la communication du Conseil général / départemental de la Haute-Saône. De la même

[489] MEGARD Dominique et DELJARRIE Bernard, *La communication des collectivités locales*, LGDJ, 2003.

manière, les réalisations municipales faisaient l'objet, à Villepinte, d'une communication idoine systématique, tenant compte de l'échelle d'influence de l'aménagement en question. Même un aménagement de quartier, par exemple l'installation d'un réseau de ralentisseurs routiers, faisait l'objet d'une communication dans la zone géographique concernée en tant que projet de territoire.

En définitive, il s'agit de créer et d'animer une stratégie de communication, basée sur l'usage de l'ensemble des outils de la propagande et plus largement du marketing, traditionnels ou numériques, avec un double objectif. Le premier, très institutionnel, tient à l'information citoyenne qui est donnée aux citoyens. Le second, sans doute plus complexe mais plus intéressant, est de légitimer l'action publique territoriale. Informer le public que telle ou telle politique publique est conduite par la collectivité revient incidemment à la légitimer, ou du moins à tenter de le faire aux yeux de ce dernier. En quelque sorte, *« la communication sert à valider l'idée »*[490]. La communication publique est caractérisée par les « 3 faire » : faire connaître (informer le citoyen), faire aimer (le faire adhérer à l'idée, au projet) et faire agir (faire voter le citoyen en sa faveur). On perçoit par le biais de cette formule tout l'enjeu que revêt la communication politique. Si elle n'est pas une fin en soi, elle irrigue très largement la conduite des politiques publiques en ce qu'elle rend cohérent un ensemble d'options retenues par le décideur public, ou du moins prétend à le faire. La communication politique place le décideur public dans une perspective intellectuelle et stratégique de cohérence.

[490] FRANCOIS Patrick, *Le marketing politique : stratégies d'élection et de réélection*, L'Harmattan, 2013, p.205.

Communiquer revient dès lors à construire des choix politiques parfois disparates et les faire entrer, de manière légitime ou plus ou moins artificielle, dans une vision globale cohérente. Pierre Zémor met en lumière ces enjeux et objectifs dans la structuration même de son propos. Son avant-propos à l'ouvrage *La communication publique en pratiques* qu'il a dirigé en 2008[491] est divisé de la manière suivante : *«*

- *Un plus grand respect du droit à l'information*
- *Le dialogue pour mieux informer*
- *Les exigences d'une relation pérenne… délicate à satisfaire*
- *Des efforts de simplicité… et de proximité*
- *Les défis d'une communication territoriale… maintenant plus responsable… et sous le regard immédiat des citoyens*
- *La force de l'authenticité… et de la communication comprise ».*

En d'autres termes, l'essor de la communication publique oblige, ou du moins incite fortement le décideur public local à présenter ses actions comme un ensemble intelligible, cohérent, rationnel et produisant des résultats. Cette optique de légitimation a d'ailleurs des répercussions internes pour les collectivités car elle concourt à faire de la communication une action « organisante » : elle contribue à moduler, voire à modeler l'organisation et les *process* ayant cours dans les collectivités territoriales[492]. Si cette analyse à proprement parler décrit du point de vue des auteurs les organisations privées, rien n'empêche de l'élargir à la communication publique. Les expériences de terrain conduites en Haute-Saône et à Villepinte concordent d'ailleurs et permettent de confirmer cette approche et de constater que la conduite des politiques publiques dépend désormais de contraintes communicationnelles qui modifient l'agenda politique des collectivités et les manières de faire mises en œuvre. De manière schématique, il a été constaté une propension parfois assez marquée à ajuster le calendrier d'un projet au

[491] ZEMOR Pierre, « des pratiques et réflexions en constats progrès », LEMAIRE Myriam et ZEMOR Pierre, *La communication publique en pratiques*, La documentation française, 2008, p.9.

[492] FAURE Bertrand et ARNAUD Nicolas, *La communication des organisations*, La Découverte, 2014, pp. 99-100 : *« bien souvent la communication comme quelque chose de produit par l'organisation – une information transmise, un message qu'il faut « faire passer » –, et le rôle du destinataire est réduit à recevoir et comprendre ce qui lui est communiqué. Cette vision de la relation communication-organisation est pertinente lorsque ce que l'on appelle « organisation » est une entité à peu près stable, identifiable dans ses frontières et ses appartenances. Cette approche devient en revanche de moins en moins pertinente lorsque l'organisation se transforme en permanence, devient alors un processus plutôt qu'un état. Lorsque s'organiser – et se réorganiser – devient la règle, le mode de fonctionnement normal, communiquer ne peut plus se réduire à « transmettre de l'information ». […] La communication devient alors* organisante *: c'est en communiquant que nous constituons et nous reconstituons en permanence l'organisation ».*

cycle électoral ou à la capacité de communiquer d'une collectivité à un moment donné. À l'inverse, l'utilisation du levier communicationnel est possible pour reléguer au second rang un dossier problématique au profit d'un autre plus profitable sur le plan politique et institutionnel. De telles démarches ne peuvent être mises en œuvre qu'au prix d'une adaptation des organisations : la gestion des relations avec la presse, qui est d'ordinaire l'apanage du service communication d'une collectivité ou des élus de l'exécutif, peut dans cette perspective être temporairement déléguée à un directeur général des services ou encore à un directeur des services techniques qui sont dès lors amenés à remplir des missions qui ne correspondent pas strictement à leur fonction.

De manière générale : *« l'enjeu est celui de l'articulation des territoires, communal, intercommunal, départemental et régional et de l'articulation des outils, afin d'éviter la cacophonie et la confusion. La communication des collectivités, toujours soupçonnée de coûter cher et d'être la « danseuse » du Maire ou du Président, a acquis en quinze ans ses lettres de noblesse, par son professionnalisme. […] La communication des collectivités locales est le corolaire de la démocratie dans la République décentralisée »*[493]. On perçoit en ce sens la centralité de la communication institutionnelle territoriale, qui participe pleinement et directement à l'appropriation par les collectivités des logiques et démarches de performance.

*

En définitive, comme Vincent Spenlehauer et Philippe Warin[494] en font le constat en 2001, mais sans doute celui-ci est encore (*a minima* partiellement) d'actualité, les différences d'appropriation des logiques évaluatives et des démarches de performance sont explicables : elles dépendent de conditions politiques, du contexte socio-économiques et d'un style de gestion politico-administrative. Il s'agit là d'une grille de lecture pour interpréter à la fois les différences d'appropriation entre différentes collectivités, des différences de mises en valeur par le biais de la communication et les

[493] DESCAMP François, « En communicant aux couleurs locales », LEMAIRE Myriam et ZEMOR Pierre, *La communication publique en pratiques*, La documentation française, 2008, p.61.

[494] SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, 2000, op. cit., p.247 : *« la diversité observée des pratiques et usages de l'évaluation s'explique par le fait que celle-ci est partout soumise à l'influence d'une combinaison de trois facteurs : les conditions politiques qui président à la création d'un dispositif, les contextes socio-économiques qui influencent le choix des politiques, les styles de gestion politico-administrative. Ces facteurs renvoient à des réalités différentes d'une Région à l'autre, mais c'est toujours leur entrecroisement qui façonne l'orientation générale donnée à l'exercice dans chaque Région ».*

remises en cause des démarches précédemment initiées au sein d'une même collectivité. L'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales dépend de facteurs internes humains et procéduraux, d'une conjoncture et d'événements parfois imprévus qui l'impactent inévitablement.

CHAPITRE. II.

L'ENVIRONNEMENT DES COLLECTIVITES : DES IMPACTS POSITIFS EXOGENES

Une fois décrites ces pratiques des collectivités territoriales en matière de conduite de l'action publique, il faut évoquer plusieurs éléments exogènes qui favorisent l'appropriation par ces dernières de démarches de performance. Des acteurs institutionnels, tels que l'État, l'Union européenne ou encore les Chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, quoique dans des registres très différents, exercent une influence forte sur l'appropriation de démarches de performance par les collectivités territoriales (section 1). De la même manière, la société civile les amène à renforcer leur approche performancielle de l'action publique dont elles ont la charge, et ceci du fait de l'accroissement de son expertise technique, mais aussi de son exigence renforcée de transparence et de résultats, qui impacte tant l'État que les collectivités territoriales (section 2).

SECTION. 1. Les acteurs institutionnels : une influence réelle

L'État et l'Union européenne exercent au premier chef une influence majeure sur la conduite de l'action publique territoriale en en définissant le cadre normatif d'une part et par le biais des financements qu'ils allouent d'autre part (1). Il faut également noter le rôle extrêmement important, bien que plus ciblé, joué par les Chambres régionales des comptes dont les fonctions se sont considérablement élargies. Le contrôle de gestion de ces dernières est notamment devenu un vecteur très efficace de performance pour l'action publique territoriale (2).

1. L'État et l'Union Européenne : une influence forte

Les collectivités sont soumises à une pression visant à renforcer leur appropriation des démarches de performance à la fois sur le plan normatif et sur le plan pratique. Cette influence est exercée en premier lieu par l'État. Il faut relever l'évolution des relations entre l'État et les collectivités qui n'ont plus rien à voir avec l'esprit originel de la décentralisation. En effet, alors que jusqu'à l'acte « II », l'objet principal était le transfert de nouvelles compétences de l'État vers les collectivités, on s'aperçoit que le souci

principal du législateur est désormais devenu d'organiser de manière rationnelle l'exercice de ces compétences.

Il est vrai qu'il n'est pas possible de parler de l'acte « II » de la décentralisation comme d'une réforme managériale[495]. La liberté des élus locaux a été préférée à l'encadrement et à la rationalisation de leurs actions. De manière plus générale, on peut estimer que la question de l'efficience ne faisait auparavant pas partie de la tradition réformatrice des collectivités françaises, contrairement à ce qui pouvait exister dans la plupart des autres démocraties occidentales[496]. Ainsi, *« le système de décentralisation à la française révèle là encore sa singularité au regard des expériences étrangères : le renforcement des capacités de contrôle de l'action des collectivités, l'accroissement de la connaissance de leurs performances respectives et l'exigence de transparence requises ailleurs ne trouvent pas ici place »*[497]. La « rationalisation » de l'action publique territoriale est en quelque sorte devenue le *leitmotiv* de la réforme territoriale après cet acte « II », c'est-à-dire de manière relativement récente.

Sans conteste, il est nécessaire d'interpréter cette évolution sous le prisme de la recherche de performance de l'action publique. L'État envisage toujours de décentraliser telle ou telle nouvelle compétence aux collectivités, mais si et seulement si ces dernières sont à même de les exercer avec efficacité et efficience. Cette évolution est d'ailleurs mise en lumière par le renouveau, ou du moins par le renforcement des réflexions sur les périmètres des différents échelons décentralisés. La question de la suppression du Département a refait jour avec force dans la seconde moitié de la décennie 2000, tout comme celle de la taille critique des Régions et des intercommunalités. La loi « RCT » a

---

[495] LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de l' « acte II », *Politiques et management public*, vol. 23 n°3, 2005, pp.101-125. Ainsi, p. 103 : *« prenant le contre-pied de cette hypothèse, cet article suggère que la réforme connue sous le nom « d'acte II » traduit sans doute moins des orientations managériales que des préoccupations politiques, portées par des élus. Sans disconvenir que dans certains domaines,* « la pénétration du management public en France est essentielle pour comprendre les formes et les contenus des réformes administratives » *(Bezes, 2005), la présente contribution rappelle que le management public joue, dans cette réforme au moins, un rôle nettement moins essentiel qu'il ne pouvait paraître de prime abord. La référence managériale tend à s'apprécier comme une concession essentiellement tactique aux valeurs dominantes, comme une simple rhétorique qui est loin de constituer la principale source d'inspiration de la réforme elle-même ».*

[496] HOFFMANN-MARTINOT Vincent, « The french République, One and Divisible? », KERSTING Norbert et VETTER Angelika, *Reforming local government in Europe: closing the gap between efficiency and democracy?*, Opladen Leske + Budrich, 2003, pp. 157-182.

[497] LE LIDEC Patrick, 2005, op. cit, p. 110.

introduit le principe de la fusion (certes progressive) des Départements et des Régions ainsi que l'accroissement du seuil intercommunal de population, tandis que les lois « MAPTAM », « Délimitation des Régions » et « NOTRe » ont approfondi cette logique, quoiqu'en remettant en cause cette dernière logique de fusion des Régions et Départements. À l'issue du triptyque législatif engagé sous la présidence de François Hollande, le nombre de Régions a été grandement réduit (passant de 23 Régions à 13 pour la France métropolitaine), les périmètres intercommunaux ont été élargis significativement et si le Département semble (pour le moment du moins) sauvé, il n'en ressort pas moins affaibli en termes de compétences et de place dans le paysage institutionnel territorial français[498]. Au-delà de cette approche sur les structures, l'exercice même des compétences a été largement repensé. Le problème des financements croisés a été contrebalancé par la création de multiples organes de concertation, comme notamment les conférences territoriales de l'action publique, créées par la loi « MAPTAM » comme un espace de coordination des actions publiques territoriales[499].

---

[498] LONG Martine, « Le Département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé, *Actualité juridique du droit administratif,* 201, p.1912 (synthèse) : *« La réforme territoriale, telle qu'annoncée au départ par l'exécutif, semblait devoir sonner le glas du Département. Et puis, la résistance du Sénat, le lobbying de l'Assemblée des Départements de France, la ferme prise de position du Parti radical de gauche et... le peu d'enthousiasme des autres collectivités pour récupérer ses compétences sociales ont amené son maintien. Il n'en reste pas moins que le grand miraculé de cette réforme en sort affaibli, recentré sur des compétences sociales que les métropoles pourront parfois lui disputer. Son avenir apparaît donc incertain ».*

[499] Article L1111-9-1 du CGCT, modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 - art. 98 : *« I. — Dans chaque Région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.*
La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.
Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la Région.
II. — Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique :
[...]
Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.
III. — La conférence territoriale de l'action publique est présidée par le Président du Conseil régional.
Elle organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur.
Elle est convoquée par son Président, qui fixe l'ordre du jour de ses réunions. Chaque membre peut proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente ou pour lesquelles cette personne publique est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales.
Le représentant de l'État dans la Région est informé des séances de la conférence territoriale de l'action publique. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l' État dans le cadre fixé à l'article L. 1111-8-1 ou lorsqu'elle intervient au titre du premier alinéa du II de l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il participe aux autres séances à sa demande.
La conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.

Selon Michel Bouvier, *« ce souci de mise en cohérence des politiques menées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'éviter les financements croisés »*[500]. De plus, le cadre financier des

---

IV. — La conférence territoriale de l'action publique débat des projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques, qui lui sont présentés par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cadre des V à VII.
V. — Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées, dans les conditions suivantes :
a) La Région et le Département élaborent un projet de convention pour chacun des domaines de compétence mentionnés aux II et III de l'article L. 1111-9 ;
b) Les Communes et les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles ont transféré leurs compétences peuvent élaborer un projet de convention pour chacun des domaines de compétence mentionnés au IV du même article L. 1111-9 ;
c) La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités, chargé par la loi de l'élaboration d'un plan ou d'un schéma relatif à l'exercice d'une compétence des collectivités territoriales au niveau régional ou départemental, peut élaborer un projet de convention organisant les modalités de leur action commune pour cette compétence ;
d) La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités, chargé par la loi d'élaborer un plan ou un schéma relevant d'une compétence pour laquelle l'article L. 1111-9 le charge de l'organisation des modalités de l'action commune, peut élaborer un projet de document unique tenant lieu de plan ou schéma et de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence concernée, en respectant les prescriptions et procédures de consultation et d'approbation prévues pour chaque document. Le document unique comporte un volet regroupant les dispositions prévues en application des 1° à 5° du présent V applicables à ses seuls signataires. Un décret en Conseil d' État précise les modalités d'application du présent d.
Chaque projet de convention comprend notamment :
1° Les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la Région ;
2° Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la Région ou du Département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 ;
3° Les créations de services unifiés, en application de l'article L. 5111-1-1 ;
4° Les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger aux 2° et 3° du I de l'article L. 1111-9 ;
5° La durée de la convention, qui ne peut excéder six ans.
VI. — Le projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence est examiné par la conférence territoriale de l'action publique, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.
La collectivité territoriale ou l'établissement public auteur du projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence peut prendre en compte les observations formulées lors des débats de la conférence territoriale de l'action publique pour modifier le projet présenté.
À l'issue de cet examen, le projet de convention est transmis au représentant de l'État dans la Région, ainsi qu'aux collectivités territoriales et établissements publics appelés à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre […].
VII. — Lorsque l'exercice d'une compétence autre que celles mentionnées à l'article L. 1111-9 est partagé entre plusieurs catégories de collectivités territoriales, chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre attributaire de cette compétence peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice. Ces propositions font l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique.
VIII. — Au moins une fois par an, la collectivité territoriale chargée d'organiser les modalités de l'action commune adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales et aux établissements publics concernés un rapport détaillant les actions menées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté de la compétence ou du plan d'actions, ainsi que les interventions financières intervenues. Ce rapport fait l'objet d'un débat.
Dans les conditions prévues au présent article pour leur conclusion, les conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence peuvent être révisées au terme d'une période de trois ans ou en cas de changement des conditions législatives, réglementaires ou financières au vu desquelles elles ont été adoptées ».

[500] BOUVIER Michel, 2016, op. cit., p. 126.

collectivités a évolué depuis la mise en œuvre de la LOLF, comme peuvent en attester par exemple la mise en place de débats d'orientation budgétaire[501] et leurs évolutions.

Le Gouvernement, à l'occasion de l'examen en seconde lecture par le Sénat de la loi « NOTRe », a introduit une évolution des nomenclatures comptables applicables aux collectivités qui devrait se traduire par la possibilité de substitution à ces dernières par la seule et unique nomenclature M57[502], jusque-là réservée aux métropoles, dans un souci d'harmonisation des pratiques et de rapprochement des référentiels utilisés à ce jour au niveau de l'État. L'État, par le biais du cadre législatif, exerce une pression réelle sur les collectivités et entraîne ces dernières dans une logique de meilleure prise en compte des enseignements observés à ce jour en matière de démarches de performance. Du point de vue de l'État, *« la performance est donc au cœur des préoccupations [de l'État] pour améliorer la gestion publique locale. Elle doit favoriser la hiérarchisation des priorités et la concentration des moyens sur les politiques pour lesquelles l'intervention publique est la plus efficace, en termes économiques, sociaux, environnementaux et financiers »*[503].

Enfin, si l'État exerce cette influence sur les collectivités, notamment via le cadre légal existant et la mise en place de pratiques spécifiques, l'Union européenne joue également, indirectement et directement, le même rôle. Indirectement tout d'abord dans la mesure où l'Union européenne tend à imposer un cadre légal et procédural conséquent aux États-membres, notamment par le biais des règlements et des directives, qui reposent indubitablement sur une recherche de performance de l'action

---

[501] Quoique l'instauration de ces débats est initialement antérieure à la LOLF ; voir ALBERT Jean-Luc, 2014, op. cit., 12 : *« cette obligation, introduite, sur l'initiative de députés […], dès la loi du 2 mars 1982 (art. 50) à l'intention des Départements (CGCT, art. L. 3312-1), a été étendue par la loi 92-125 du 6 février 1992 (art. 11 et 12) aux Régions (art. L. 4312-1) et aux Communes d'au moins 3 500 habitants, ainsi qu'aux établissements publics administratifs en dépendant (art. L. 2312-1, al. 3), notamment les centres communaux d'action sociale et les caisses des écoles (dont le conseil doit tenir un débat même si le budget est annexé à celui de la Commune […] ; elle concerne également les EPCI comprenant au moins une Commune de 3 500 habitants ou plus (art. L. 5211-36 du CGCT […]).*
On notera que si, initialement, cette obligation portait uniquement sur les orientations générales, ont successivement été rajoutés les engagements pluriannuels […] et plus récemment, par la loi du 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (art. 93), les caractéristiques de l'endettement, dans un contexte marqué par le recours de nombreuses collectivités locales à des formules d'emprunts dénoncés comme « toxiques » ».

[502] Article 106 de la loi « NOTRe *»: « III.- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par délibération de l'assemblée délibérante, choisir d'adopter le cadre fixant les règles budgétaires et comptables telles que définies par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles. Concernant les dépenses obligatoires, les collectivités territoriales restent soumises aux dispositions spécifiques qui les régissent et l'article L. 5217-12-1 du code général des collectivités territoriales ne s'applique pas. Les modalités de mise en œuvre du présent III et la liste des établissements publics concernés sont précisées par décret ».*

[503] PORTELLI Elodie, *L'essentiel de la gestion publique locale*, Ellipses, 2011, p.102.

publique[504]. À la lumière des transcriptions dans les droits nationaux des normes communautaires et en matière d'évaluation et de recherche de performance, *« le foisonnement des expériences semble s'être opéré de façon plutôt empirique, comme autant de réponses des décideurs publics aux injonctions européennes […] »*[505]. De manière plus globale, *« le système juridique français demeure formellement interne quant à son origine, mais il se colore substantiellement d'européanité dans son régime. Cela se traduit par l'apparition et la modification dans le droit interne d'un ensemble de structures, de principes, de techniques et de raisonnements qui en renouvellent le mode opératoire. L'ordre juridique et institutionnel français regorge désormais de structures, de notions, de dispositions ou de régimes juridiques spécifiquement consacrés à la participation de l'État à l'Union. Cependant, ce droit particulier n'est contenu ni dans un texte national unique, ni dans une catégorie de norme juridique interne exclusive. Ses sources consistent plutôt en un ensemble disparate de règles écrites et jurisprudentielles, de dispositions normatives et non normatives »*[506]. Or, cette influence est largement imprégnée par le *new public management*[507].

Cette influence est aussi directe. La Commission européenne a conditionné, dès le tournant des années 2000, l'octroi d'aides au respect de certains critères de performance

---

[504] Voir notamment : CAILLOSSE Jacques, 1999, op. cit. p. 205 : *« La construction européenne ne peut qu'encourager cette mutation [vers une recherche de performance accrue de l'action publique]. Car, aujourd'hui, même si la détermination politique de l'intérêt général reste de la compétence des États, la notion juridique peut difficilement être pensée du seul point de vue du droit français, tant ce dernier voit son contenu évoluer sous haute surveillance communautaire. S'il ne faut pas sous-estimer certaines évolutions en cours dans le droit de l'Union comme dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes - on voit s'esquisser des rapprochements féconds avec le droit français qui, de son côté, intègre mieux et davantage les exigences de la raison communautaire -, l'émergence de cet espace juridique partagé n'est concevable que dans la mesure où l'intérêt général du droit français se construisait déjà par référence au standard du marché ».*

[505] COMBE Hélène, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable », GOXE Antoine (dir.), *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Portée juridique, instrumentation et acteurs*, Université de Lille 2, CERAPS (UMR 8026), mars 2009, p. 85.

[506] DUBOUT Édouard et NABLI Béligh, *Droit français de l'intégration européenne*, LGDJ, collection « Systèmes », 2015, p. 7.

[507] Concernant l'impact de cette imprégnation sur la conception de la fonction publique en France mais également sur l'impact plus large de cet état de fait : LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « Quelle influence communautaire sur l'avenir de la fonction publique en France ? », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2009/4, pp.701-702 : *« après des années d'incompréhension ou de réticences à l'égard de la jurisprudence communautaire, il est aujourd'hui admis en France que le droit communautaire affecte le modèle français de fonction publique. Certes, ce n'est pas la seule influence détectable. Il suffit de se reporter au rapport du Conseil d'État de 2003 sur la fonction publique pour s'en souvenir : outre les apports de l'évolution du droit de l'éducation et du droit des collectivités territoriales, ceux de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 ne doivent pas être sous-estimés. C'est même, plus généralement, l'influence du new public management sur la gestion publique dans les pays développés qui est sans doute le facteur décisif de l'évolution des systèmes de fonction publique en Europe.*
Autrement dit, il n'est pas déraisonnable de soutenir que le droit communautaire – voire la construction communautaire en général – n'est que l'un des vecteurs de pénétration des « valeurs » du new public management *en France, et donc de remise en cause du modèle français de fonction publique ».*

(en l'espèce environnementale) pour les porteurs de projets[508]. Il existe bien des liens directs : les fonds européens ne sont attribués qu'à des politiques publiques dont la performance est objectivement démontrable. En conclusion, il est possible de parler de l'influence de l'État, mais également de celle de l'Union européenne, comme de facteurs certes exogènes, mais tendant de manière nette à accroître l'appropriation de démarches de performance par les collectivités territoriales par le biais d'un cadre à la fois légal et financier.

2. Le rôle des Chambres régionales des comptes : un renforcement très fort

En matière de facteurs exogènes, il est aujourd'hui nécessaire d'évoquer le rôle des Chambres régionales des comptes et leur influence souvent décisive sur la vie des collectivités et les pratiques de ces dernières. En sus des contrôles budgétaires et financiers classiques conduits par les Chambres sur les collectivités territoriales, un renforcement de leur mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local existe. De la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation[509] à la loi du 21 décembre 2001 relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes[510], les prérogatives des juridictions financières en matière de contrôle des collectivités, définies à l'article L. 211-8 alinéa 2 du code des juridictions financières[511], ont été considérablement étendues. Le contrôle de légalité et d'équilibre des comptes a été complété par une analyse détaillée des dépenses

---

[508] GOXE Antoine, 2009, op. cit., p. 10 : *« la Commission Européenne en a fait un critère et une exigence généralisée pour l'attribution des aides de sa politique régionale... ; enfin, de nombreuses procédures contractuelles incitatives (Chartes d'environnement, Appels à projets « outils et démarches pour la réalisation d'Agendas 21 locaux », contrats « Athénée » puis Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT) de l'ADEME, appels à projets régionaux...) ont émergé, construisant progressivement un cadre général incitant les acteurs locaux à intégrer les préoccupations du développement durable dans leurs actions et leurs stratégies».*

[509] Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

[510] Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

[511] Article L. 211-8 alinéa 2 du code des juridictions financières : *« la Chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle examine, en outre, la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes mentionnés aux articles L. 211-4 à L. 211-6, ainsi qu'aux articles L. 133-3 et L. 133-4, lorsque la vérification lui en est confiée par arrêté du premier Président de la Cour des comptes. Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'État dans la Région ou le Département, soit de l'autorité territoriale.*
L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.
La Chambre régionale des comptes peut également dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes ».

engagées. Dès 2003, Philippe Limouzin-Lamotte, Président de la mission d'inspection des Chambres régionales des comptes notait que ces dernières allaient devoir *« porter une attention plus grande à la qualité et à la sincérité des comptes, mais aussi à l'efficacité de l'action publique »*[512].

Il apparaît que *« le renforcement de la décentralisation se traduit, d'une part, par un recul des contrôles* a priori *et, d'autre part, par une attention accrue portée à la qualité de la gestion publique. La France et l'Italie ont, en la matière, fait le choix de confier aux juridictions financières un rôle significatif dans la mise en œuvre de la décentralisation qui a ainsi été suivie d'un renforcement du contrôle sur la gestion des collectivités locales, confié respectivement aux Chambres régionales des comptes et aux sections de contrôle de la Cour des comptes italienne »*[513]. Le contrôle de gestion conduit par les Chambres régionales des comptes comprend aujourd'hui trois composantes : un examen de la régularité des comptes, un examen de l'efficacité de l'action publique conduite et un examen de son efficience. On retrouve d'ores et déjà ici deux des trois composantes de la notion de performance retenues. Au terme de ces évolutions légales, le contenu des contrôles des Chambres régionales des comptes peut également être défini par la négative : *« lorsque la CRC exerce ses compétences, elle doit respecter la loi qui lui interdit deux choses : la première est l'exercice d'un contrôle de légalité. En effet, le préfet est titulaire d'un pouvoir constitutionnel qui lui attribue la charge des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect de la loi. Par ailleurs, le seul juge de la légalité est le juge de l'excès de pouvoir. La seconde interdiction qui frappe la Chambre régionale des comptes est celle d'exercer un contrôle de l'opportunité. En effet, les collectivités décentralisées bénéficient d'un principe constitutionnel de libre administration qui repose sur les élections. La compétence de la CRC doit par conséquent naviguer entre ces deux interdictions, sur le fil du rasoir, entre deux précipices : c'est le contrôle de régularité »*[514]. Cette définition négative atteste de la nature orientée vers la performance de la mission des juridictions administratives financières.

---

[512] LIMOUZIN-LAMOTTE Philippe, « le 20ème anniversaire des Chambres régionales des comptes », *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, p.1241.

[513] FLIZOT Stéphanie, « Enjeux et portée du contrôle sur la gestion et de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du renforcement des autonomies locales. L'expérience des États français et italien », *Politiques et management public*, n°30/3, juillet-septembre 2013, p.360.

[514] DOUAT Etienne, « Chambres régionales des comptes et territoires : quelles évolutions ? », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 99-100.

Le renforcement des dispositions légales applicables en la matière a des effets concrets très importants dans la vie des collectivités territoriales dont les comptes sont examinés. Si cette compétence de contrôle n'est pas de nature juridictionnelle et ne peut donner lieu à un contrôle d'opportunité, ce type de contrôle, ou d'audit plus précisément, met en lumière les bonnes pratiques des collectivités et les moins bonnes. Les observations de la Chambre régionale des comptes font l'objet d'un rapport d'observations définitives qui doit obligatoirement être communiqué aux membres de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contrôlé. La publication de ce rapport n'est pas possible durant l'année précédant une échéance électorale concernant la collectivité contrôlée et il ne saurait s'agir d'un enjeu électoral. Cela étant, l'objet même du rapport en fait un instrument politique redoutable pour l'exécutif de la collectivité et pour son opposition. Son caractère public, contrairement aux analyses prospectives qui peuvent être commandées par l'exécutif à une structure privée, renvoie à la troisième composante de la performance : la transparence. On mesure dès lors l'adéquation qui existe entre l'examen de gestion des Chambres régionales des comptes et l'objectif de recherche de performance de l'action publique.

Il est aisé de comprendre toute l'importance que peut revêtir un tel rapport d'observation qui témoigne quasi-directement des qualités de gestionnaire de l'exécutif en place et de la performance de ses politiques publiques. Dans les faits, si les juridictions financières sont spécialisées dans l'analyse financière et budgétaire, force est de constater que la nature même du contrôle défini par le code des juridictions financières conduit à dépasser ce strict cadre budgétaire. La définition donnée dans la loi de 2001 *« ne laisse planer aucun doute sur l'existence d'une telle évaluation »*[515]. Les résultats que peut avoir ce mécanisme sont spécifiques du fait de la nature opérationnelle des observations, par le suivi qui est mis en place à la suite du rendu d'un rapport d'observations par la chambre régionale des comptes et enfin, comme mentionné, par la publicité de ce rapport. Ainsi, cette extension du rôle des Chambres régionales des

[515] GOUSSEAU Jean-Louis, « les Chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales », *La Revue du Trésor*, janvier 2008, n°1, p.17 : *« à vrai dire, toute évaluation d'une politique publique pour savoir si elle est performante vise à mesurer ses résultats par rapport à des normes ou des objectifs fixés à l'avance. Et, dans le cas des collectivités territoriales, les Chambres régionales des comptes (CRC) contribuent depuis leur création à une certaine évaluation de leurs politiques publiques lors de l'examen de gestion. Certes, aucun article du Code des juridictions financières ne mentionne intégralement cette expression de l'évaluation des politiques publiques, mais la définition de l'examen de gestion introduite à la demande pressante des élus locaux par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes ne laisse planer aucun doute sur l'existence d'une telle évaluation ».*

comptes oblige de fait les collectivités territoriales à prendre en considération des perspectives d'évaluation technique, « scientifique » pour reprendre l'expression employée dans le manuel de vérification de la Cour des comptes, de leurs politiques publiques : *« le jeu stratégique de ces acteurs [Chambre régionale des comptes, collectivité territoriale, préfet] est globalement coopératif »*[516].

En ce qui concerne plus précisément la collectivité territoriale, elle cherche à éviter tout scandale qui remettrait en cause sa légitimité politique. Ce poids grandissant des Chambres régionales des comptes, véritable épée de Damoclès pour les collectivités, entraîne un renouveau des procédures budgétaires et financières ayant cours dans les collectivités et incite à la mise en œuvre de démarches de performance globales par ces dernières. Sur la base d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne conduit en 2002, on note par exemple que cet impact se mesure à plusieurs niveaux. L'organisation interne de la collectivité, le management pratiqué et les relations entre élus et fonctionnaires, les procédures tant de décision que de mises en œuvre, les systèmes d'informations et de recollement de données statistiques, la gestion des ressources humaines, le contrôle interne de gestion et enfin le contrôle des organismes extérieurs sont autant de points d'entrée[517] qui permettent à la Chambre régionale des comptes d'orienter la collectivité vers un renforcement de la performance de l'action publique dont elle a la charge : *« l'évolution [des pratiques des Chambres régionales des comptes] depuis la loi de décembre 2001 semble montrer que la seconde approche [la nouvelle logique de gestion des collectivités basées sur les missions] pourrait être préférée, la logique de performance primant sur la régularité »*[518]. La loi « NOTRe » renforce d'ailleurs encore cette logique en instituant l'obligation pour l'exécutif de présenter, un an après la remise du rapport d'observations définitives, les mesures mises en œuvre pour prendre en considération les recommandations de la Chambre formulées dans ce rapport[519].

---

[516] LEROY Marc, 2007, op. cit., p. 57.

[517] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*), p.567 : *« pour la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, la structuration du contrôle interne passe par :*

- *L'organisation et le management,*
- *Les procédures,*
- *Les outils informatiques*
- *Les outils de contrôle et de pilotage ».*

[518] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*), p.573.

[519] Article 107 de la loi « NOTRe » : *« I.- Le code des juridictions financières est ainsi modifié : 1° Le chapitre III du titre IV de la première partie du livre II est complété par un article L. 243-7 ainsi rédigé : « Art. L. 243-7.-I.-Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à*

Si, à terme, un rôle de certification des comptes locaux par les Chambres régionales des comptes est envisageable, il est certain que, sans aller jusque-là et malgré certaines limites qu'il est possible de relever[520], ces dernières jouent déjà un rôle extrêmement positif auprès des collectivités, du fait de la spécificité de leur approche, entre conseil et sanction. Ainsi, Stéphanie Flizot estime que *« les expériences française et italienne confirment, par ailleurs, le rôle essentiel qu'exercent les Cours des comptes [et en France les Chambres régionales des comptes] face à la multiplication des centres de dépenses qui découlent du renforcement de l'autonomie locale »*[521].

SECTION. 2. Les acteurs de la société civile : un poids croissant

Il faut enfin mentionner la place croissante prise par un ensemble d'acteurs issus de la société civile et influençant la conduite des politiques publiques par les collectivités territoriales dans une perspective décrite très tôt par Jürgen Habermas[522]. Cet état de fait s'est renforcé de manière conséquente depuis plusieurs années et constitue désormais une donnée que l'on ne peut plus occulter ou minimiser : *« la démocratie continue fait éclater [le monopole de la représentation] par l'admission de nouvelles formes de représentation de l'opinion dans le jeu politique. [Cela] ouvre aux citoyens un espace d'intervention pour l'exercice permanent d'un regard civique critique réduisant la marge d'indépendance des élus »*[523]. Il est incontestable qu'il existe une tension, bien que son ampleur soit discutable, entre la démocratie représentative et la démocratie participative[524] qui induit, ou facilite ce renforcement.

---

l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le Président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 […] ».

[520] Et en particulier l'absence de caractère prescriptif de ces contrôles ou encore le fait qu'il appartient à l'ordonnateur, c'est-à-dire à l'exécutif de présenter publiquement le rapport et non au magistrat chargé de l'enquête et de la préparation du rapport.

[521] FLIZOT Stéphanie, 2013, op. cit., p.370.

[522] HABERMAS Jürgen, *La technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, 1973.

[523] ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Actes du colloque de Montpellier organisé par le CERCOP avec le parrainage de l'Association Française de Science Politique du 2 au 4 avril 1992, LGDJ-Bruylant, 1995, p.9.

[524] TURPIN Dominique : « Démocratie représentative et démocratie participative », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Montchrestien, 2008, pp. 565-580. Ainsi, p. 565 : *« [on constate une] crise profonde de notre démocratie représentative traditionnelle susceptible de favoriser l'émergence de nouvelles formes de démocratie participative ».*

Ainsi, la société civile, sous des formes diverses, se caractérise à la fois par une expertise renforcée (1) et par un impact en matière d'accès à l'information et de transparence de l'action publique (2). Elle est un facteur de changement dans la conduite de l'action publique territoriale car elle n'est plus marquée par la vision traditionnelle de l'action publique territoriale découlant du paradigme de la démocratie représentative (3).

1. La capacité d'expertise de la société civile : un renforcement

Un nombre de plus en plus important d'associations sont en capacité de conduire des analyses techniques de plus en plus poussées des politiques publiques territoriales. C'est aussi en ce sens que l'on peut évoquer les limites de la démocratie représentative traditionnelle et expliquer le recours de plus en plus fréquent aux experts. On constate une *« professionnalisation du statut d'expert liée à* « un style particulier de gouvernement et de négociation de l'action publique fondée sur le besoin réciproque de ressources et par production pragmatique de règles » *»*[525]. S'il ne s'agit que d'un des éléments mobilisables, il permet de mettre utilement en lumière cette évolution dans la conduite de l'action publique. À cet égard, le développement local mobilise de nombreux acteurs divers tels que *« les nombreux forums et colloques d'acteurs, rassemblant institutions, experts, réseaux et associations de promotion du développement durable, universitaires, consultants, élus et fonctionnaires des collectivités… »*[526]. Cette galaxie des politiques publiques locales joue aujourd'hui un rôle non négligeable dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques locales.

L'expertise externe aux collectivités voit ainsi sa place considérablement renforcée et progressivement acceptée par les décideurs publics qui en sont demandeurs dans certains cas (par exemple dans le cadre d'un recours à un cabinet de conseil) ou qui doivent en tenir compte dans d'autres cas de figure. Analysant ce phénomène, Nicolas

---

[525] Voir pour une analyse globale de ce phénomène : MINONZIO Jérôme, « DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile et WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques »*, *Recherches et prévisions*, n°82, 2005, p.117. Et de poursuivre : *« les experts ne se contentent pas d'investir le champ du cognitif, ils doivent être capables d'assumer le caractère relationnel de leur fonction sociale :* « circulation de l'information, organisation des échanges, explication des conflits et recherche de solutions ». *Cet ouvrage définit l'expertise comme « une médiation scientifique », c'est-à-dire le passage « par un intermédiaire compétent ». Celui-ci* « semble être indispensable pour cerner et typifier le problème, d'une part, le rendre compréhensible et appréhensible par le politique, d'autre part, sans que cela ne préjuge par ailleurs de l'utilisation effective de cette médiation dans le processus de prise en charge publique du problème » *»*.

[526] GOXE Antoine, 2009, op. cit., p. 11.

Matyjasik atteste de cette évolution en démontrant que, *« en prenant pour terrain l'espace infranational, nous proposons, dans cette recherche, une contribution à une sociologie politique explicitement centrée sur l'évaluation des politiques publiques.*
Pour le cas français, nous montrons que l'évaluation s'incarne dans des institutions de l'État central qui dessinent ses contours, pour ensuite la diffuser dans les collectivités territoriales par le truchement de systèmes incitatifs et d'une sensibilisation opérée par ses délégations.
On assiste alors à la stabilisation d'un marché du conseil où l'évaluation constitue, pour les cabinets de conseil qui s'y déploient, un produit spécifique et stratégique pour pénétrer les administrations publiques, nouvelles opportunités de diversifier leur portefeuille clients.
Progressivement, ces développements institutionnels et marchands font émerger un « milieu professionnel » et laissent entrevoir la spécialisation d'acteurs publics et privés qui collectivement se regroupent pour défendre leur intérêt »[527]. De manière globale, le nivellement par le haut de la capacité d'expertise de la société civile dans son ensemble est de ce point de vue incontestable.

2. L'exigence de transparence de la société civile : un accroissement notable

Au-delà des seuls experts, c'est bien la société civile dans son ensemble qui est associée plus qu'hier à l'action publique territoriale. La mise en place d'un processus de budget participatif par la mairie de Paris en 2015[528] est révélatrice de cette tendance. La presse joue aussi un rôle à l'importance notable en la matière. De manière générale, elle, et notamment la presse quotidienne régionale, va conduire des enquêtes portant sur une politique publique territoriale. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'on peut constater que la hantise d'un nombre conséquent d'élus locaux est la fuite dans la presse de certaines données considérées comme sensibles. Cette évolution progressive, sur le temps long, se perçoit d'ailleurs dans celle du cadre légal applicable en la matière depuis 1978[529], et ceci jusqu'à la création de la commission d'accès aux documents administratifs à la loi

[527] MATYJASIK Nicolas, 2010, op. cit., p. 10.
[528] https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/ : en 2016, la ville de Paris a réservé 5% de son budget d'investissement à ces démarches participatives, soit un montant de 100 millions d'euros.
[529] Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

DCRA de 2000[530]. L'impératif de transparence de l'action publique se manifeste aujourd'hui avec une vigueur accrue dans le droit positif et dans la pratique. L'essor des nouvelles technologies vient également renforcer cette logique tout en créant de nouvelles problématiques. C'est ce que Jean-Marc Sauvé a pu appeler le *« syndrome wikileaks »*[531].

De manière très révélatrice, la loi « NOTRe » rend obligatoire la mise en place de systèmes d'*open data* pour les collectivités territoriales[532]. Si la question des formats de données a quelque peu été éludée par le texte, il s'agit d'une ouverture intéressante du point de vue de la transparence de l'action publique territoriale. Au surplus, le phénomène récent dit des « zadistes » témoigne de la capacité importante de certains acteurs de la société civile à se saisir de manière structurée ou du moins organisée des politiques publiques conduites par les décideurs publics et de produire des analyses techniques détaillées sur l'efficacité et l'efficience de ces politiques publiques, afin de conforter ou de remettre en cause leur opportunité. Il s'agit là en quelque sorte de la transposition du phénomène des groupes d'intérêts qui existent au niveau national à une échelle territoriale. La défense ou la contestation de projets d'aménagements se substitue dès lors au lobbying « classique » vis-à-vis notamment des parlementaires ou encore du Gouvernement. Ces groupes d'intérêts, dans un monde de plus en plus interdépendant et complexe, sont d'ailleurs une chance pour la démocratie : *« parce que*

---

[530] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

[531] SAUVÉ Jean-Marc, « Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général », *Culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ?* Colloque organisé par Transparence International France, Paris, 5 juillet 2011. URL : http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Transparence-valeurs-de-l-action-publique-et-interet-general : *« les technologies de l'information induisent une seconde évolution : elles modifient en effet le sens même de la notion de transparence et favorisent une revendication croissante de transparence totale de la vie publique et des individus.*
Appliquée à la vie publique, cette revendication se traduit par une vision, non plus seulement démocratique, mais moralisatrice de la transparence. Elle risque, dans sa forme extrême, de paraître vouloir concrétiser dans la vie publique le système de la prison panoptique de Bentham, dans lequel la surveillance est assurée par un contrôle permanent de chacun. Cette revendication est sans aucun doute sous-jacente à certains discours qui revendiquent la transparence absolue des pouvoirs et des acteurs publics : joignant le geste à la parole, ils s'efforcent de justifier, par exemple, la démarche de mise en ligne intégrale de documents classifiés. C'est le « syndrome Wikileaks » ».

[532] Article 106 de la loi « NOTRe » : *« I.- Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° Le chapitre II du titre unique du livre Ier de la première partie est complété par une section 3 ainsi rédigée :*
« Section 3
« Transparence des données des collectivités territoriales
« Art. L. 1112-23.-Les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent rendent accessibles en ligne les informations publiques mentionnées à l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique.
« Ces informations publiques sont offertes à la réutilisation dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier de la même loi [...] ».

les groupes d'intérêts sont situés en position d'interface entre le citoyen et la société dans son ensemble, ils sont le palier idéal pour établir les consensus susceptibles de faire contrepoids à l'influence démesurée des mégamajors, d'autant plus que ces réseaux connaissent une participation qui explose de façon exponentielle »[533]. C'est d'ailleurs en ce sens que le législateur s'est saisi en 2013[534] puis en 2016[535] de cette problématique afin d'apporter un cadre mieux défini au métier de lobbyiste d'une part, et à l'exercice des mandats publics d'autre part.

Sous couvert d'une revendication de transparence de l'action publique territoriale, ces différents acteurs influent sur les *process* de définition, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et de conduite de l'action publique en obligeant le décideur public local à anticiper d'éventuelles réactions et à les intégrer en amont dans sa réflexion et dans l'élaboration de ces politiques publiques. C'est un phénomène de plus en plus attesté à l'occasion de la mise en œuvre de chaque projet d'aménagement majeur. Cela fut le cas par exemple tant à Villepinte en matière de rénovation urbaine qu'en Haute-Saône pour la rénovation d'une station de ski publique dans la perspective de l'accueil d'une arrivée d'étape du Tour de France cycliste comme les expériences de terrain ont pu le démontrer.

3. L'exigence citoyenne vis-à-vis de l'action publique territoriale : des attentes croissantes

Tant cette capacité d'expertise que cette volonté de transparence sont révélatrices d'un rapport différent au politique caractérisant la période contemporaine et impactant donc directement les collectivités territoriales et la conduite de l'action publique. Le renouveau des paradigmes politiques influe donc largement sur ces dernières, dans un contexte de recul de la participation citoyenne traditionnelle au jeu démocratique[536]. Si,

---

533 CARTIER Michel, *Les groupes d'intérêts et les collectivités locales : une interface entre le citoyen et l'État*, L'Harmattan, 2002, p.90.

534 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

535 Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, présenté en Conseil des Ministres le 30 mars 2016.

536 GROUX Guy, « Affaiblissement de la citoyenneté… et nouvelles formes d'engagement citoyen », *Les cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, pp.51-52 : *« en France, les pratiques citoyennes liées à l'élection politique renvoient de nos jours à un paradoxe. 57% des Français estiment que le vote est l'instrument le plus essentiel parmi les moyens d'expression démocratiques dont ils disposent afin d'influencer les décisions politiques ? Sur la longue durée pourtant, la participation électorale ne cesse de chuter. […] Sur la longue période, le recul de la participation citoyenne s'applique aussi à l'engagement partisan quel que soit le positionnement politique des partis concernés. ».*

indéniablement, la vie politique locale est moins concernée par ce phénomène que la vie politique étatique, la crise de la citoyenneté ne peut tout de même pas être niée bien que son contenu ou son acuité puissent sans doute faire l'objet de longs développements nuancés. Cette désaffectation est à analyser comme la conséquence de l'évolution des demandes des contribuables, des administrés et des citoyens : la société civile revendique, au-delà des modes de fonctionnement classiques de la démocratie représentative, une association plus marquée à l'action publique[537].

Il est cependant intéressant de noter que : « *l'enjeu est d'améliorer et d'accroître l'efficacité des modes de production et de gestion des politiques publiques, en associant les citoyens à une mise en examen des problèmes et des solutions qu'il convient d'apporter ».* De plus, *« les dispositifs participatifs sont à la fois des lieux d'interpellation, mais aussi de traduction et d'instruction des demandes et des projets »*[538]. Or les institutions locales semblent indubitablement être un terreau plus fertile que les institutions nationales en ce qui concerne le recours à ces mécanismes participatifs. À l'exception de la figure classique du référendum, les mécanismes existants en droit positif en France concernent tous directement ou indirectement l'action publique territoriale[539]. Il faut pourtant nuancer cette appropriation par les acteurs locaux : *« la démocratie locale reste au milieu du gué »*[540], et les élus locaux rechignent quelque peu

---

[537] RUI Sandrine, « Les développements de la démocratie participative », *Les cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, p.70: *« une demande sociale accrue de participation sert souvent de justification au développement de la démocratie participative. Loin d'être une « donnée objective » aisément identifiable, elle ne préexiste pas toujours au travail des institutions (politico-administratives, associatives, journalistiques…) qui s'efforcent de la construire. Mais l'accroissement des initiatives de la société civile peut aussi être interprété comme le résultat d'une appétence pour le dialogue et la participation. À commencer par le foisonnement du milieu associatif, en particulier à l'échelle urbaine où des associations de quartier s'imposent régulièrement comme des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics. Sans s'attarder sur le succès des espaces de dialogues du type des cafés (philosophique, politique, scientifique…) ou sur l'investissement des forums et des réseaux sociaux, on indiquera que la lecture de la presse régionale quotidienne révèle à elle seule la multiplicité des initiatives citoyennes, qui sur des modes parfois conviviaux, parfois contestataires, contribuent aussi à la fabrication de la sphère politique ».*

[538] RUI Sandrine, 2010, op. cit., p.72.

[539] Sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*
Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.
Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ».

[540] SADRAN Pierre, « La démocratie locale : quels enseignements ? » *Les cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, p.87 : *« une conclusion s'impose alors : en France, la démocratie locale reste au milieu du gué. Ce n'est pas une situation dont on peut se satisfaire. On sait bien qu'aucune démocratie n'est parfaite et ne parvient à concilier en*

à se saisir de cet outil. Il n'en demeure pas moins que les pressions citoyennes se renforçant sur le temps long, la logique participative éclot et se renforce progressivement comme un outil de conduite de l'action publique territoriale.

Enfin, le rôle des sondages, dont le poids dans la vie publique s'est largement accru, ne peut être éludé. S'il existe sans conteste tout un débat sur la légitimité des sondages et sur leur impact réel et supposé sur la vie politique[541], ils sont un vecteur d'association des citoyens à l'action publique. Cela étant, l'usage des sondages est aujourd'hui encore quasi-exclusivement lié aux politiques publiques nationales et l'action publique territoriale semble peu ou prou impactée par ces problématiques en fonction des territoires. Quoiqu'il en soit, *« la vie politique en démocratie se constitue aujourd'hui dans l'entrelacs de toutes les formes d'action qui sont à disposition des citoyens pour orienter l'action des gouvernements, exprimer leurs demandes, faire connaître leurs griefs ou décider de vivre comme bon leur semble. L'agir en politique est devenu, en démocratie en tout cas, une sorte de patchwork dans lequel chacun peut sans se contredire recourir tout à la fois, bien qu'à des moments différents, à la procédure électorale, à la négociation sociale, au militantisme dans un parti ou un syndicat, à l'activisme au sein d'une association ou d'un collectif, à l'arme du droit (tribunaux ordinaires, juridictions spécialisées, instances européennes), à la manifestation et à la grève, à l'expression artistique, à des formes d'action directe – désobéissance civile, confrontations et*

---

totale harmonie des impératifs de gouvernabilité, d'accessibilité et d'imputabilité qui, à certains égards, se contrarient. Mais avec la très forte emprise des chefs des exécutifs locaux, avec le maintien d'une intercommunalité qui continuera d'échapper largement à la sanction directe du suffrage, et avec le renforcement attendu des hiérarchies établies au sein d'une élite intermédiaire arc-boutée sur le système de cumul, la démocratie locale donne manifestement le pas au premier objectif sur les deux autres ».

[541] CAYROL Roland, *Opinion, sondages et démocratie*, Les Presses de Sciences Po, 2011, pp. 115-117: *« depuis qu'il existe, le sondage ou, plutôt, la publication des sondages a toujours suscité la polémique politique. Passons sur les plaintes habituelles des dirigeants politiques mal placés dans les baromètres ou les intentions de vote et qui en profitent pour réclamer le bris du thermomètre. […]*

La critique va souvent plus loin – même lorsqu'elle n'est qu'habillage idéologique d'un discours de perdant. On en est venu à mettre en cause l'influence de sondages responsables d'une possible perversion, ou, pour reprendre une expression de l'académicien et homme politique gaulliste conservateur Maurice Druon, d'une « pollution de la démocratie », titre d'un article fameux paru dans le journal Le Monde du 5 septembre 1972. […]

Redisons-le : la publication des sondages modifie les règles du jeu électoral et il s'agit au contraire d'une avancée démocratique : elle accroît la responsabilité personnelle du vote de chacun, en fournissant à chaque électeur une information sur les rapports de forces entre les candidats. Chacun est à même de mesurer l'effet probable de son vote. […] on l'a dit ici maintes fois : le sondage n'est que le résultat, forcément approximatif, d'une enquête représentative et l'intention de vote n'est pas le vote. […]

Personne – en tout cas, pas moi ! – ne songe à remplacer le vote par un sondage, et il ne saurait être question de mettre en cause le caractère unique, irremplaçable, solennel en effet, de l'acte de voter dans une démocratie représentative ».

interférences, rassemblements, occupations – ou à certains usages stratégiques de la violence, comme de la non-violence »[542].

*

Les relations entre la figure du contribuable - administré - citoyen et le décideur public évoluent grandement. Les attentes à l'égard des pouvoirs publics sont certainement plus grandes, ou du moins plus précises. Les élus locaux, du fait de leur proximité plus grande avec le « terrain », sont concernés au premier chef par cette évolution qui modifie leur manière de travailler. C'est dans ce contexte que l'évolution du « métier » d'élu local doit être envisagée. Comme constaté, ces évolutions rendent logique un recours à des démarches de performance, qu'elles soient clairement formalisées ou non.

* *
*

Ainsi, les collectivités territoriales évoluent aujourd'hui dans un environnement caractérisé à la fois par des éléments de nature coopérative et conflictuelle, mais en tout état de cause extrêmement favorables à l'appropriation de démarches de performance dans l'ensemble de leurs composantes. La conduite de l'action publique, tant en matière de mise en œuvre que de suivi, si elle est n'est pas pleinement orientée vers la performance, évolue du fait d'un contexte incitatif fortement marqué tant sur le plan institutionnel que sur le plan sociétal. Il faut dès lors déterminer comment ces évolutions se traduisent pour les collectivités au niveau interne, dans la pratique.

[542] OGIEN Albert et LAUGIER Sandra, *Le principe démocratique : enquête sur les nouvelles formes du politique*, La Découverte, 2014, pp. 276-277.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Au terme de cette première partie, il pourrait ressortir de prime abord une envie de répondre catégoriquement à la problématique retenue par la négative.

Les collectivités territoriales ne se sont pas saisies des démarches de performance dans une optique globalisante pour améliorer l'action publique territoriale dont elles ont la charge. Il n'est pas possible de parler dans les faits d'une recherche de performance irriguant le quotidien des collectivités dans tous ses aspects. Plusieurs facteurs montrent que le chemin à parcourir reste long : des élus locaux insuffisamment impliqués dans la mise en œuvre de telles démarches, une culture de l'administration encore hésitante, un cadre légal peu adapté… ces limites se reflètent dans les *process* de conduite de l'action publique territoriale ayant actuellement cours.

Mais par d'autres aspects, ce jugement doit être nuancé. Tant les élus locaux que les agents territoriaux semblent se diriger vers une plus grande prise en considération des démarches de performance et mesurent davantage leur intérêt. Au surplus, et aussi paradoxal que cela puisse être, les difficultés expérimentées par les collectivités, que ce soit au niveau financier d'une part mais également dans leur relation avec leur environnement extérieur d'autre part invitent les décideurs publics, pour ne pas dire les contraignent, à renforcer cette approche pour s'assurer de la pertinence de leurs choix. L'action publique territoriale change. Elle se trouve à la croisée des chemins. La performance tend à devenir un nouveau paradigme, comme elle l'est devenue au niveau de l'État. L'ensemble des collectivités territoriales s'approprient différemment ce paradigme et le mettent en œuvre de manières différentes, en fonction de plusieurs facteurs. Comme le souligne Brainard Guy Peters avec justesse : « dans le secteur public, la politique et l'idéologie jouent toujours un rôle déterminant dans le choix des mécanismes qui sont censés rendre le gouvernement plus efficace et moins coûteux »[543].

C'est probablement en ce sens qu'il faut appréhender cette appropriation des démarches de performance encore imparfaite, mais progressant largement à bien des égards : politique telle que découlant des attentes des citoyens vis-à-vis des décideurs publics, et idéologique dans la mesure où l'environnement de l'action publique territoriale incorpore de manière prégnante des démarches de performance et s'en imprègne avec de plus en plus de profondeur.

[543] PETERS Brainard Guy, « Qu'est-ce qui fonctionne ? Les antiennes de la réforme administrative », PETERS Brainard Guy et SAVOIE Donald, *Réformer le secteur public : où en sommes-nous,* Presses de l'Université de Laval, 1998, p. 75.

Dès lors, la question du cadre de cette appropriation se pose et n'a toujours pas été tranchée : est-il nécessaire, ou souhaitable d'ailleurs, de voir l'État imposer un système de type « LOLF » aux collectivités ? Au contraire, faut-il laisser les collectivités s'approprier de manière graduelle et autonome ce paradigme de la performance ? Comment faire en sorte de maximiser cette appropriation des démarches de performance par les collectivités ? Dans quelle mesure ces dernières sont-elles capables d'achever cette transformation et de, en quelque sorte, franchir entièrement le gué ? Il faut questionner le contenu du modèle performanciel qui est celui des collectivités territoriales.

SECONDE PARTIE :

L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN MODELE PERFORMANCIEL EN COURS DE CONSTRUCTION

À la lumière des enseignements tirés de cette première partie, il faut s'interroger sur les objectifs que l'on peut assigner, à la fois pour le présent et pour l'avenir, à l'appropriation des démarches de performance dans les collectivités territoriales. Il apparaît à ce stade que cette dernière est de nature à améliorer le portage des politiques publiques territoriales, au bénéfice des citoyens. Transposer *« aux collectivités territoriales des outils et processus budgétaires, comptables et relatifs à l'évaluation et au contrôle introduits par la LOLF [engendrerait] une amélioration des outils budgétaires des collectivités territoriales [et cela pourrait] contribuer tant à la transparence de l'action qu'à la performance de la gestion locale »*[544].

Si cet objectif, ou du moins cette logique, sont positifs, leur opérationnalité demeure source d'interrogations. Ce sont donc les questions de la méthode à retenir, de la déclinaison concrète et de la marche à suivre qui se posent. Le choix du modèle qu'il serait le plus opportun d'adopter pour globaliser les démarches de performance ayant cours dans les collectivités paraît crucial, autour de deux options envisageables : l'application uniformisée d'un système de type « lolfien » ou une liberté laissée à chaque collectivité de définir ses propres modalités d'organisation à visée performancielle selon des contraintes et objectifs qui restent à déterminer. Des études de cas provenant d'observations de terrain seront utiles dans cette perspective pour nourrir une réflexion qui resterait dans le cas contraire trop théorique (titre 1).

De là découleront des propositions opérationnelles pour faire évoluer le cadre à la fois pratique et légal dans une perspective de renforcement des démarches de performance appliquées au sein des collectivités territoriales. En effet, plusieurs leviers sont utilisables pour faire entrer pleinement les collectivités dans une dynamique généralisée de

[544] LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la LOLF – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au Gouvernement, La Documentation française, septembre 2005, p.80.

performance de l'action publique territoriale. Le cadre légal en vigueur, et en particulier les missions découlant des compétences des collectivités, dessine des perspectives uniformatrices des pratiques. À l'inverse, un travail sur le contenu de la performance, dans le cadre d'une prise en considération des différences des collectivités, esquissera des pistes d'adaptabilité. C'est entre uniformisation et autonomie d'organisation que se trouveront les réponses à la problématique retenue (titre 2).

TITRE. I.

LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE TRANSPOSITION UNIFORME COMPLETE INOPPORTUNE

La question de la mise en œuvre de démarches de performance globalisées renvoie à deux approches distinctes, pour ne pas dire opposées. Il existe un débat sur l'utilité de la création d'une « LOLF des collectivités » qui serait un cadre générique, applicable sur le plan national dans chaque collectivité. Cette problématique doit être analysée à la lumière des similitudes et des différences pouvant exister entre l'État et les collectivités territoriales et entre l'action publique nationale et les actions publiques territoriales. Si une approche uniforme est séduisante sur le plan intellectuel, elle doit être confrontée à des éléments qui relativisent, voire s'opposent à l'adoption d'un tel système de performance globale uniformisé à l'échelle nationale et qui aurait vocation à s'appliquer indistinctement dans toutes les collectivités. Diverses études de cas portant sur les expériences de transposition de la LOLF dans telle ou telle collectivité renseigneront utilement la problématique (chapitre 1).

C'est dans cette même perspective que l'analyse d'expériences de terrain s'avère particulièrement utile. En effet, si les considérations théoriques et les études de cas sont vitales pour la pertinence du propos, il n'en demeure pas moins que la problématique de l'applicabilité concrète de ces principes dans une collectivité donnée qui n'applique pas à proprement parler de démarche de performance générale enrichit la réflexion autant qu'elle l'illustre. Du fait de leurs caractéristiques distinctes, les expériences de terrain vécues tant au Conseil général de la Haute-Saône qu'à la municipalité de Villepinte offrent ainsi des champs d'études pertinents (chapitre 2).

CHAPITRE. I.

LES TRANSPOSITIONS DE LA LOLF : DES DIFFERENCES FLAGRANTES

Le sujet de l'application de la LOLF aux collectivités locales fait débat depuis la promulgation de la loi et plus encore depuis son application complète[545]. Si la sécurité sociale a fait l'objet d'une réforme inspirée de la LOLF en 2005[546], il n'en est rien à ce stade des collectivités territoriales[547].

Cette remarque amène la nécessité d'une clarification lexicale dans la mesure où l'idée d'une application de la LOLF aux collectivités territoriales peut renvoyer à deux démarches radicalement différentes et n'ayant pas le même objet.

La première acception de cette notion renvoie à l'opportunité de mettre en place une loi de financement des collectivités territoriales, à l'instar des lois de financement de la sécurité sociale, qui aurait vocation à encadrer les flux financiers allant de l'État vers les collectivités territoriales au niveau national. De manière schématique, il s'agirait de supprimer la mission budgétaire « Relation avec les collectivités territoriales » du

---

[545] En attestent la hausse du nombre d'articles de doctrines consacrés de près ou de loin à la LOLF et à son application dans les collectivités territoriales publiés entre 2005 et 2010 pour ne prendre qu'une période délimitée de manière très stricte et leurs titres mêmes:

- NYS Olivier, « ce que la LOLF dit aux collectivités… L'exemple de la ville de Lyon », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, pp.147-162 ;
- POLI Raphaël et LEON Marie, « LOLF et collectivités territoriales, quelle analyse de la performance au niveau local ? », *Revue française de finances publiques*, n°99, septembre 2007, pp.111-120 ;
- HUTEAU Serge, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales – Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne », *La revue du Trésor*, septembre 2007, pp. 581-586 ;
- PORTAL Éric, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, pp.203-214 ;
- ROBERT Fabrice, « LOLF et autonomie locale », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, pp. 215-223 ;
- ROUSSELLE Renaud, « La LOLF et les collectivités locales – « Pour une démarche d'amélioration globale de la gestion publique locale », *La revue du Trésor*, n°3-4, mars-avril 2008, pp.233-239 ;
- STECKEL Marie-Christine, « La performance publique en France : un jeu d'influences croisées entre le national et le local, *Gestion et finances publiques,* n°6, juin 2010, p.420.

[546] Loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale. Voir par exemple : KESTEMAN Nadia, « Évaluer les performances de la branche famille – Des indicateurs prévus par la LOLFSS et la LOLF », *Recherches et prévisions*, n°88, 2007, pp. 95-100. En p.95 : *« depuis l'entrée en vigueur de la LOLFSS en 2005 à l'occasion de la LFSS 2006, les organismes sociaux sont soumis aux nouvelles règles de présentation des LFSS, inspirées des règles régissant la présentation des lois de finances. La LOLFSS a désormais inscrit le pilotage financier de la sécurité sociale dans une perspective pluriannuelle, à l'instar du budget de l'État ».*

[547] BOUVIER Michel, 2016, op. cit., p. 120 : *« si l'État et la sécurité sociale disposent d'instruments de pilotage modernisés, le premier avec des lois de finances totalement rénovées depuis la mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001, la seconde avec des lois de financement depuis 1996, la question reste posée pour les collectivités territoriales et plus largement, locales, qui représentent des milliers de budgets ».*

périmètre du budget de l'État pour l'inclure dans une loi de financement dédiée, en y adjoignant éventuellement d'autres éléments financiers relatifs aux collectivités territoriales. Ce débat n'est pas spécifiquement récent bien que son acuité actuelle soit particulière : *« dès 1976, le rapport Vivre ensemble (rapport Guichard), insistait sur le fait que* « l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ont tous trois pour mission de rendre aux Français des services. Les trois familles […] ont pour trait commun d'être financées par l'argent public […]. La situation financière de chacun est donc obligatoirement liée à celle des deux autres et au prélèvement total demandé à la nation-contribuable ». *Il était par ailleurs précisé que la réforme des finances locales et de l'État impliquait les finances sociales.*

Dix ans plus tard, en 1986, le rapport Feuilloley-Raynaud allait dans le même sens, celui d'une régulation globale des finances publiques et insistait sur la nécessaire maîtrise des dépenses locales. Il faisait le constat que les dépenses locales évoluaient plus vite que celles de l'État et préconisait d'encadrer leur évolution.

Par la suite, différents rapports reprendront la même idée, comme le rapport Richard (2006,) Balladur (2009), FONDAFIP (2009), Lambert-Malvy (2014). On soulignera que ceux produits par la Cour des comptes, depuis 2013, insistent particulièrement sur la nécessité de mettre en place des lois de financement pour les collectivités territoriales »[548].

Sans préjuger de l'intérêt de cette problématique de « LFCT »[549], il n'en demeure pas moins que dans la mesure où elle découle davantage d'une logique de rationalisation

---

[548] BOUVIER Michel, 2016, op. cit., pp. 120-121.

[549] Voir notamment pour des positions divergentes :

- MARTIN Christian, « Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, p. 141 : *« [une loi de financement des collectivités territoriales] permettrait de s'assurer de la soutenabilité budgétaire de la baisse des dotations de l'État. Elle permettrait de répartir de façon plus juste la contribution au redressement des comptes publics entre catégories de collectivités en l'inscrivant dans le cadre d'un équilibre prévisionnel […] Ainsi, la loi de financement des collectivités locales constituerait un instrument de clarification de leurs relations financières avec l'État, de meilleure information des citoyens et des élus et, en définitive, de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'équilibre des finances publiques locales »* ;
- MOREAU Vincent, « Une loi de financement des collectivités territoriales est-elle vraiment utile ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, p. 151 : *« le constat d'un pilotage insatisfaisant de nos finances publiques dans leur ensemble et des finances locales en particulier est aujourd'hui largement partagé. Les élus locaux souhaiteraient légitimement être associés à la définition de la trajectoire de finances publiques ; le Parlement n'a pas de visibilité suffisante sur un champ important des finances publiques ; le Gouvernement est amené à prendre des engagements, dans le cadre du programme de stabilité, sans disposer des instruments permettant de s'assurer de leur respect ; les citoyens ne disposent pas d'une vision transparente et consolidée des finances publiques et de la fiscalité et peuvent avoir l'impression que des décisions locales vont à l'encontre des annonces faites au niveau national. Pour autant,*

des dépenses de l'État et de consolidation et coordination de l'action publique nationale, il ne paraît pas pertinent de concentrer les analyses sur cette approche.

C'est dans une seconde acception, centrée sur les collectivités territoriales, qu'il convient d'appréhender l'idée d'une transposition de la LOLF : dans les budgets des collectivités. La problématique pertinente est dès lors celle de l'opportunité de la création d'un dispositif inspiré de la LOLF qui aurait vocation à s'appliquer indifféremment dans chacune des collectivités territoriales.

Si l'idée est indéniablement séduisante dans son principe dans la mesure où elle créerait une uniformité du droit et des pratiques, elle se heurte à un principe de réalité qui en rendrait sa mise en application complexe du fait des différences pouvant exister entre l'État et les collectivités et entre les collectivités mêmes (section 1).

On a assisté néanmoins, depuis 2001, à l'émergence de plusieurs systèmes locaux de transposition de la LOLF au sein de certaines collectivités. Ces initiatives locales, si elles sont positives, n'en sont pas pour autant dénuées de limites. Malgré l'absence d'un recensement et d'une analyse scientifique exhaustive de ces expériences, les études de cas démontrent, du moins pour certaines, la pertinence et les apports de telles démarches malgré l'absence d'une uniformité des pratiques sur le plan national (section 2).

---

l'instauration d'une loi de financement des collectivités territoriales (LFCT), à l'instar de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), n'est pas nécessairement la réponse adaptée à ces enjeux » ;

- KABYLO Myriam, « La loi de financement des collectivités territoriales : une loi possible et nécessaire », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, p.148 : *« par conséquent, la démonstration est faite qu'une loi de financement des collectivités territoriales est possible sans entraver le principe de libre administration des collectivités territoriales et elle est surtout nécessaire pour donner au Parlement un véritable droit de regard sur l'ensemble des finances locales »* ;
- LAMBERT Alain, « Une loi de financement des collectivités territoriales : un projet qui répond à l'intérêt général », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, p.133 : *« je pense donc que le temps est venu de mettre en place une mission de préfiguration qui aurait pour tâche de rédiger un document type de ce qui pourrait être, à terme, une loi de financement des collectivités territoriales. Cela permettrait de vérifier concrètement la faisabilité du dialogue. Nous pourrions constater les positions, forces et faiblesses des uns et des autres dans ce débat. Cela rendrait éventuellement possible une « consolidation » des comptes publics, les lois financières propres à chaque sous-secteur seraient alors surplombées d'un texte unique des finances de la France. Un pilotage global des finances publiques serait alors véritablement envisageable. Au bénéfice de la clarté des comptes publics et de la responsabilité de leurs gestionnaires ».*

SECTION. 1. L'application uniformisée : une démarche séduisante mais limitée par les différences entre l'État et les collectivités

Le débat sur l'opportunité de la définition d'un cadre inspiré par la LOLF applicable à l'ensemble des collectivités territoriales entraîne de fait la nécessité d'une prise en considération de la vie des collectivités territoriales et des spécificités de l'action publique territoriale et de sa conduite. S'il existe des similitudes budgétaires et fonctionnelles entre les collectivités et l'État[550] qui inviteraient à une transposition de la LOLF aux collectivités (1), des divergences parfois assez marquées complexifieraient sans aucun doute une transposition généralisée de la LOLF dans les collectivités territoriales[551] (2).

1. L'État et les collectivités : des points de similitudes théoriques

Comme le rappellent Alain Lambert et Didier Migaud dès 2005 sans cependant se prononcer sur le degré d'uniformisation à mettre en œuvre, l'application d'une LOLF aux collectivités territoriales est un enjeu en termes de performance de l'action publique : *« la question de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales a été posée dès la discussion de la loi organique.*
Elle recouvre deux enjeux, qui touchent à la maîtrise des dépenses et à l'efficacité de la gestion publique :

- *un enjeu de politique budgétaire au sens large : comment les collectivités territoriales s'insèrent-elles dans les choix de finances publiques du pays ? Cette question renvoie à l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ;*
- *du point de vue des collectivités, un enjeu relatif à leurs outils budgétaires et comptables : peut-on les améliorer en vue d'une gestion publique plus efficace, en*

[550] Voir notamment : ROUSSELLE Renaud, 2008, op. cit., pp.233 : *« les collectivités locales disposent déjà, depuis plusieurs années, d'un cadre juridique, budgétaire et comptable qui, à bien des égards, est en cohérence avec les principes consacrés par la LOLF […] Ainsi, si la culture de résultat imposée par la LOLF au niveau de l' État se met en place progressivement, elle est déjà bien présente dans les collectivités ».*
[551] Voire notamment : LEVOYER Loïc, 2015, op. cit., p.74 : *« envisager la différenciation [des instruments budgétaires en vigueur dans les collectivités territoriales], c'est considérer que les collectivités territoriales sont entravées pour conduire leur politique publique par des règles et des instruments budgétaires peu ou mal adaptés. C'est sous-entendre que l'uniformité est un obstacle à l'efficacité et que seule une adaptation des instruments budgétaires aux particularismes locaux est à même d'améliorer la performance des politiques publiques locales ».*

adaptant les principes et les nouvelles modalités de gestion prévues par la LOLF ? » [552].

En 2011[553], à la lumière d'une application plus complète de la nouvelle architecture budgétaire de l'État, la Cour des comptes aboutissait à la même conclusion : *« pour les mêmes raisons que pour la sécurité sociale, le rapport de suivi de 2006[554] avait proposé de lancer des expérimentations consistant à transposer certains principes du texte organique aux collectivités territoriales. […Il] paraît souhaitable d'avancer vers un pilotage des politiques publiques, par objectifs, conduisant à une restitution des résultats, tel que le prévoit la LOLF, sur un périmètre élargi tenant compte des collectivités territoriales ».*

Ainsi, les sages de la rue Cambon, s'ils ne nient pas la pertinence des expérimentations qui ont pu être conduites, ne les jugent pas suffisantes : autant il *« était concevable en 2006 d'en rester à une mise en œuvre pragmatique et progressive de la réforme introduite par la LOLF, autant, dix ans après, une revue des missions et des programmes, des organisations administratives et des instruments qui les composent, confrontant les objectifs et les résultats des politiques publiques de manière périodique est incontournable. Elle devrait intégrer l'ensemble des composantes de l'administration publique ».* Dans cette logique, il conviendrait dès lors de procéder à un audit des politiques publiques conduites dans le cadre de l'action publique territoriale, dans une perspective d'harmonisation des pratiques[555]. Dès 2008, Jean Arthuis[556] dressait un constat similaire, estimant que les difficultés techniques de transposition de la LOLF au niveau local ne justifiaient pas de ne pas procéder à une telle réforme : *« la maîtrise des*

---

[552] LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, op. cit., 2005, p.76. CARASSUS David et FAVOREU Christophe, «De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales», 1er Workshop ville-Management, Mairie de Paris, décembre 2005, p. 3 donne à voir une autre formulation de ces avantages : *« l'intérêt et la légitimité de cette application semblent résider à deux niveaux. D'une part, les collectivités locales sont directement concernées par cette réforme à travers les crédits qu'elles reçoivent de l'État et l'obligation du respect du pacte de stabilité. D'autre part, si cette modernisation de la gestion publique constitue une réelle avancée en matière d'efficience et d'efficacité de l'action publique, il serait difficile de comprendre et d'accepter que les collectivités locales en soient écartées ? »*

[553] Cour des comptes, 2011, op. cit., pp. 40-41 puis 197.

[554] LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au Gouvernement, novembre 2006. Voir p.65 l'objectif qui consiste à *« favoriser l'extension des principes de la LOLF aux collectivités ».*

[555] Il est à cet égard intéressant de noter que ce propos introduit incidemment le principe d'une évolution dans le temps de cette définition en évoquant le caractère « périodique » que devrait avoir une telle revue des missions.

[556] ARTHUIS Jean, « faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ? », *Revue française de finances publiques*, n°100, 2007, p. 129.

déficits budgétaires […] implique des efforts partagés de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale. Il faut donc disposer d'instruments de pilotage de la dépense publique pour coordonner les interventions de chacun des acteurs ». De manière générale, la conclusion est celle de l'utilité d'une démarche de revue des missions exhaustives des collectivités territoriales sur le modèle de celle effectuée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF au niveau étatique, qui serait permise par les similitudes de construction existant entre action publique nationale et action publique territoriale.

Quand on compare les architectures budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, il est possible de conduire une analyse plus fine de la démarche consistant à transposer la LOLF aux collectivités territoriales. Cette analyse[557] conduit à noter que le cadre budgétaire des collectivités est d'ores et déjà, logiquement, en cohérence avec l'esprit de la LOLF, que ce soit en termes de procédure budgétaire, de transparence ou encore de sincérité budgétaire. C'est en ce sens que Raphaël Poli et Marie Léon[558] ont préconisé une refonte des référentiels comptables des collectivités au niveau national afin de rapprocher les pratiques territoriales des standards de la LOLF : *« le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales contient depuis de nombreuses années des éléments innovants, proches de ce qui a été repris par la LOLF concernant l'État, mais souffre de ses rigidités […] Ces limites appellent l'élaboration d'une nomenclature budgétaire parallèle pour mettre en œuvre une gestion en mode LOLF »* . Selon cette analyse, le cadre budgétaire et comptable des collectivités pourrait être modernisé pour tirer profit des avancées de la LOLF, bien que les nouvelles nomenclatures (de type M14) aient permis des avancées. En effet, ces dernières demeurent trop rigides et ne permettent pas une réelle évaluation de la performance de l'action publique territoriale. Elles ne sont pas accompagnées d'indicateurs, d'objectifs et de missions, ce qui constitue un frein à la performance de l'action publique territoriale. En définitive, *« l'idée est ainsi d'améliorer la gestion des collectivités territoriales en permettant une modification de la nomenclature comptable. La question est aussi de savoir si une vision*

[557] ROUSSELLE Renaud, 2008, op. cit., p. 234-235 : *« les éléments applicables aux collectivités territoriales [sont] en cohérence avec les fondamentaux de la LOLF […] Ces éléments s'inscrivent d'abord dans le déroulement de la procédure budgétaire [… Il existe de plus] une logique de transparence et de sincérité déjà intégrée dans les dispositions [légales] qui s'imposent aux collectivités territoriales ».*
[558] POLI Raphaël et LEON Marie, 2007, op. cit., pp.112-113 puis p. 115.

globale de la performance de la dépense publique au niveau local (État et collectivités) n'amènerait pas à envisager des réformes plus importantes ».

De plus, on constate qu'un nombre significatif de collectivités se sont saisies très tôt de la LOLF[559]. Par-là, ces collectivités pionnières ont mis en exergue à la fois l'intérêt politique et administratif de la démarche et sa réalisabilité. Le Conseil général de la Mayenne a mis en place un système budgétaire fondé sur trois dimensions : un caractère participatif de la démarche, une adaptation de la procédure budgétaire pour se rapprocher des standards de la LOLF et enfin un changement dans l'organisation et le fonctionnement internes de la collectivité[560]. La démarche initiée par le Conseil général de la Mayenne s'est construite autour d'une réforme budgétaire et comptable qui a elle-même généré des modifications dans la chaîne des responsabilités administratives et politiques, à l'image de la création des responsables opérationnels de programme institués par la LOLF. Cette nouvelle architecture budgétaire a servi de support à une nouvelle segmentation des politiques publiques, elle-même donnant lieu à une approche politique orientée vers la performance de l'action publique d'une part et vers une meilleure lisibilité de l'action du Conseil général pour les citoyens d'autre part.

À la lecture tant du constat établi par la Cour des comptes que des retours sur l'expérience conduite en Mayenne, la transposition de la LOLF aux collectivités est envisageable. Serge Huteau appelle de ses vœux, dans cette perspective, la

---

[559] Si aucune liste exhaustive de ces dernières n'est disponible, il n'en demeure pas moins que plusieurs études de cas sont documentées dans la doctrine comme décrit dans la section suivante. De plus, la doctrine mentionne, sans analyser ces situations, de nombreux cas de collectivités ayant engagé une telle démarche : à cet égard, il est possible notamment de se référer à : GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, *Guide sur la performance dans les collectivités territoriales – L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique*, INET, octobre 2006, p. 213.

[560] ROUSSELLE Renaud, 2008, op. cit., p.238 : *« la première dimension de la démarche [du Département de la Mayenne] est d'être participative. Celle-ci a recueilli un écho très positif compte tenu du taux de participation et de réponse aux différentes actions mises en œuvre. Cette démarche reposait notamment sur les points suivants : une enquête d'opinion interne, des interviews ciblées, une implication forte des cadres et des élus, des réunions d'échange et d'information avec les agents.*
Ensuite, la mise en situation, seconde étape de la démarche, a consisté en la modification des documents et de la procédure budgétaire ainsi qu'en l'actualisation périodique de bilans. […] Par la suite les rapports pour le débat d'orientation budgétaire 2007 et ceux accompagnant le compte administratif ont été enrichis d'éléments de la comptabilité analytique.
[…] la troisième dimension concerne les changements dans l'organisation et le fonctionnement internes. Ceux-ci passent par un renforcement de la fonction démocratique qui trouve son expression au travers d'abord d'une responsabilisation des élus dans la définition des priorités […]. Le second changement dans l'organisation et les modes de fonctionnement internes s'exprime par la volonté d'améliorer la performance de l'action du Département ».

construction d'un *« modèle unique de gestion publique »*[561] qui permettrait de disposer de points de comparaison entre collectivités, ceci afin de mettre en relief les pratiques et démarches utiles en la matière. Au surplus, les enquêtes réalisées auprès des agents territoriaux confirment pour certaines l'attrait de ces points de comparaison[562].

Cette mise en œuvre sur le plan territorial présenterait des avantages au niveau national et au niveau territorial. À l'échelle de l'État, elle permettrait de couvrir enfin l'intégralité des dépenses publiques dans la perspective de modernisation de l'action publique par l'intégration de réflexions sur sa performance. Au niveau territorial, elle aboutirait sans conteste à une structuration plus cohérente des compétences exercées par les collectivités en question.

2. L'État et les collectivités : des différences majeures qui s'opposent à une transposition uniforme de la LOLF

Néanmoins, un exemple ne valant pas généralité, une distinction d'un cas de figure d'une transposition réussie de la LOLF et de la possibilité d'une adoption généralisée d'un dispositif inspiré par cette dernière au sein des collectivités, c'est-à-dire à l'application d'un système de type LOLF identique au sein de chaque collectivité composant le pays, doit être opérée.

Cette distinction est rendue nécessaire par plusieurs éléments. Il est tout d'abord possible de pointer du doigt des difficultés de transposition de la LOLF dans certaines collectivités, en fonction des objectifs retenus. Dans le cadre d'une étude consacrée à l'expérience de la ville de Paris, Thierry Le Nedic conclue que : *« les effets négatifs l'emportent sur […] quelques éléments de satisfaction »*[563].

---

[561]. HUTEAU Serge, 2007, op. cit. (« La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales – Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne »), p.585.

[562] Annexe 3 – Réponses n°2 et 3.

[563] LE NEDIC Thierry, 2009, op. cit. Voir l'introduction (pp.10-11): *« dans un premier exposé, nous introduirons le cadre théorique dans lequel s'inscrit la démarche parisienne. Nous insisterons […] sur les rapports […] engendrés par ces nouveaux modes de gestion, notamment dans le cadre de la LOLF. […] Nous évoquerons enfin la situation des collectivités territoriales au regard de la LOLF ».*

Voir également la conclusion, pp. 108-111 : *« [la démarche a été initiée, sans concertation ni communication, ignorant l'importance des changements culturels qu'elle induit […] La mise en place et l'alimentation régulière des systèmes d'information nécessaires à la gestion par la performance sous jugées lourdes et contribuent à une nouvelle forme de bureaucratie, qui vient se superposer aux procédures existantes, sans que celles-ci fassent l'objet d'une*

Ensuite et de manière plus générale, poser la question de la transposition de la LOLF aux collectivités territoriales sous-entend d'appréhender cet ensemble dans une perspective unique et probablement de minimiser les différences qui peuvent exister entre les collectivités. Des réflexions de deux ordres doivent être prises en considération. C'est tout d'abord l'existence de collectivités territoriales de natures différentes. En effet, poser le postulat d'une transposition équivalente pour les Communes, les Départements et les Régions, voire pour les intercommunalités, revient à faire un raccourci extrêmement réducteur. Eu égard aux missions dévolues par la loi aux différents niveaux de collectivités, dont les différences sont marquées, encore plus aujourd'hui qu'hier depuis les précisions apportées par la loi « NOTRe » et notamment la fin de la clause de compétence générale des collectivités départementales et régionales, il apparaît peu pertinent en théorie de conférer à toutes ces collectivités le même cadre normatif et budgétaire. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les instructions budgétaires et comptables distinguent très nettement chaque catégorie de collectivités et d'établissements publics[564]. Dans les faits, on remarque que le ratio de collectivités ayant adopté des démarches de performance est plus important pour les Régions et les Départements qu'il ne l'est pour les Communes, comme en témoignent les différentes études de cas mobilisées.

Dans la perspective du suivi d'éventuelles démarches de performance, les collectivités territoriales sont également confrontées à des *« difficultés opérationnelles propres. […] L'évaluation menée par les collectivités se heurte à un facteur de proximité, qui est moins perceptible dans les évaluations nationales ou européennes, mais qui constitue un obstacle réel à la définition et au déroulement de l'évaluation au niveau local ».* De plus, *« les collectivités qui ne disposent pas d'observatoires ou de bases de données fiables se heurtent à l'éclatement de sources d'information disponibles »*[565]. De manière plus générale : *« d'une part, l'objectif de mesure de la performance et de contrôle des coûts à travers l'utilisation d'indicateurs nécessite, non seulement, d'unifier préalablement les*

---

optimisation. […] [Les indicateurs de performance mis en place] sont peut utiles et peu utilisés et encore, quand ils le sont, est-ce à des fins discutables, confortant ainsi les réserves qui leur sont généralement attribuées ».

[564] LEVOYER Loïc, 2016, op. cit., p.83 : *« Les décennies 1990 et 2000 ont vu la mise en place puis l'évolution régulière d'une nouvelle génération d'instructions budgétaires et comptables applicables aux différentes catégories de collectivités et établissements publics locaux, manifestant un important mouvement de modernisation des budgets et comptes locaux. La question de la différenciation des instruments budgétaires renvoie à celle de l'évolution des instructions budgétaro-comptables dans le prolongement du décret du 7 novembre 2012 [D. n° 2012-1246 du 7 nov. 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF, 10 nov. 2012] ».*

[565] MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, 2000, op. cit., p.4.

systèmes d'information, notamment les logiciels de gestion financière, mais aussi de développer des outils de diagnostic et de pilotage. D'autre part la LOLF ne semble s'appliquer qu'aux collectivités locales de taille importante pour lesquelles l'idée de programmes, de missions et de stratégie a un sens. En outre, ce processus, s'il s'accompagnait d'un maintien des cadres budgétaires et comptables actuels, serait beaucoup trop coûteux et trop complexe à mettre en œuvre pour des petites collectivités territoriales »[566].

Au sein de chaque niveau de collectivités, il existe des différences fondamentales entre les collectivités en termes de populations et d'effectifs d'agents publics qui entraînent par ailleurs des différences notables en termes de droits applicables, voire de compétences. Les compétences des intercommunalités diffèrent largement en fonction de leur taille : une communauté urbaine, et *a fortiori* depuis la loi MAPTAM, une métropole n'a pas les mêmes obligations qu'une communauté de Communes en termes d'action publique. De plus, certaines obligations dépendent de la taille de la collectivité en question comme l'illustrent la mise en place de conseils de quartier, facultative pour les Communes de plus de 20 000 habitants et obligatoires au-delà de 80 000 habitants, ou encore les règles en matière de débat d'orientation budgétaire, reprécisées à l'occasion de la loi « NOTRe », et qui distinguent les Communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, celles dont la population est comprise entre 3 501 et 10 000 habitants et celles dont la population est supérieure à ce dernier seuil.

[566] CARASSUS David et FAVOREU Christophe, 2005, op. cit, p. 12.

Une simple analyse de la répartition des Communes par strates démographiques indique l'impact de telles distinctions légales et réglementaires :

Population municipale en vigueur en 2013 *(millésimée 2010)*

Répartition des communes par taille

Strates démographiques	Métropole	DOM
moins de 50 habitants	917	0
50 à 99	2 620	1
100 à 199	5 908	1
200 à 299	4 661	0
300 à 399	3 394	0
400 à 499	2 494	0
500 à 699	3 729	2
700 à 999	3 279	2
1 000 à 1 499	2 961	4
1 500 à 1 999	1 585	8
2 000 à 2 499	991	1
2 500 à 2 999	647	2
3 000 à 3 499	512	2
3 500 à 3 999	380	4
4 000 à 4 999	518	9
5 000 à 5 999	363	8
6 000 à 8 999	587	24
9 000 à 9 999	114	6
10 000 à 19 999	479	25
20 000 à 29 999	170	12
30 000 à 49 999	129	8
50 000 à 79 999	61	7
80 000 à 99 999	14	1
100 000 à 199 999	28	2
200 000 à 299 999	6	0
300 000 hab. et plus	5	0
Total	**36 552**	**129**

Source : Insee, Recensement de la population.
Champ : France.
Le département de Mayotte a été recensé en 2012.

Répartition de la population selon la taille des communes

Strates démographiques	Métropole	DOM
moins de 50 habitants	31 731	0
50 à 99	199 606	94
100 à 199	871 696	155
200 à 299	1 147 547	0
300 à 399	1 175 031	0
400 à 499	1 114 611	0
500 à 699	2 207 113	1 160
700 à 999	2 736 820	1 731
1 000 à 1 499	3 605 183	5 030
1 500 à 1 999	2 738 902	14 047
2 000 à 2 499	2 214 261	2 217
2 500 à 2 999	1 770 959	5 251
3 000 à 3 499	1 652 367	6 623
3 500 à 3 999	1 422 303	14 937
4 000 à 4 999	2 302 960	41 282
5 000 à 5 999	1 986 109	42 438
6 000 à 8 999	4 275 726	180 170
9 000 à 9 999	1 085 168	57 856
10 000 à 19 999	6 647 218	349 717
20 000 à 29 999	4 167 138	293 129
30 000 à 49 999	4 952 873	278 774
50 000 à 79 999	3 645 995	430 154
80 000 à 99 999	1 225 194	87 216
100 000 à 199 999	3 736 717	248 368
200 000 à 299 999	1 487 998	0
300 000 et plus	4 364 009	0
Total	**62 765 235**	**2 060 349**

Source : Insee, Recensement de la population.
Champ : France.
Le département de Mayotte a été recensé en 2012.

À cela s'ajoutent également des spécificités locales qui, si elles peuvent probablement être surévaluées par les responsables locaux, n'en sont pas moins prégnantes et contraignantes au niveau de l'action publique territoriale qui est conduite. L'action sociale conduite par le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis semble par exemple peu comparable à celle conduite dans les Hauts-de-Seine ou *a fortiori* avec celle conduite dans la Creuse. Au niveau régional, le constat d'une différenciation territoriale croissante est également vérifiable : *« cette différenciation est repérable tout d'abord sur le plan socio-économique. De nouvelles tendances géographiques émergent avec le resserrement de la croissance autour de grandes zones métropolitaines et une remontée des inégalités territoriales […]. La conséquence majeure est le creusement des inégalités de croissance au profit des Régions les plus riches. […] Cette différenciation socio-*

économique se double par ailleurs d'une différenciation institutionnelle croissante. Silencieusement, loin des grands principes fondateurs et des discours convenus sur l'égalité territoriale, s'est construite une autre France, celle des statuts sur mesure où parfois s'exerce une « citoyenneté locale » fondant des mécanismes de préférence territoriale. Ainsi, dans les territoires d'outre-mer, en Alsace, en Corse, ou plus récemment à Lyon avec l'instauration d'une collectivité territoriale à statut particulier, on découvre une France où la décentralisation / régionalisation politique est plus marquée et n'a parfois rien à envier à des États de tradition fédérale »[567]. Les différences institutionnelles croissantes existant dans les territoires ne peuvent ainsi être niées et cet état de fait doit être intégré à l'analyse dans la mesure où il s'agit d'un facteur qui s'oppose, ou du moins qui complexifie l'engagement d'une démarche de transposition uniforme de la LOLF dans les collectivités et leurs groupements.

Dans cette perspective, on note sans surprise que les Communes ayant mis en place des démarches de performance inspirées par la LOLF sont dans tous les cas des Communes caractérisées par une population globalement importante. Or la plupart des Communes de France sont caractérisées par la faiblesse de leur population et par les limites des moyens municipaux, en termes de ressources et de personnels, qui y sont associés. En 2013, seules 892 Communes sur les 36 552 composant la France métropolitaine comptabilisaient une population supérieure à 9999 habitants.

Une transposition généralisée et uniforme pose la question de l'adéquation entre un dispositif prévu pour une Commune de 50 habitants et celui prévu pour une Région en comprenant plusieurs millions : *« face à cette diversité du monde local, la déclinaison des principes de la LOLF nécessite une réflexion profonde et des expérimentations ponctuelles »*[568]. En admettant en 2006 le principe même d'expérimentation, la Cour des comptes accepte d'ailleurs que cette diversité des collectivités territoriales, à défaut d'être automatiquement rédhibitoire, n'en est pas moins problématique pour appliquer un système budgétaire et comptable unique à l'ensemble des collectivités françaises.

[567] PASQUIER Romain, 2016, op. cit., p. 74.
[568] Renaud ROUSSELLE, « Transposition / Application de la LOLF : Démarche de cohérence et pragmatisme des collectivités locales », LANDEL Olivier, ANGOTTI Philippe, GIRARD Pierre et JAGUIN Jérémy (dir.) : *Démarches locales de performance : pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Caisse d'Épargne et ACUF, 2007, p.16.

Enfin sur le plan juridique, la consécration constitutionnelle offerte au principe de libre-administration des collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution, si elle s'insère dans le cadre d'un État unitaire, souverain et indivisible, constitue une différence fondamentale entre l'État et les collectivités[569]. À ce titre, imposer, ou du moins mettre en place, une LOLF pour les collectivités territoriales ne saurait se faire si cela avait pour conséquence pratique une remise en cause de la libre-administration de ces dernières. Cela étant, il n'est pas certain, pour ne pas dire peu probable, qu'une transposition de la LOLF ait une telle conséquence : *« [les enjeux de politique budgétaire et d'amélioration des outils budgétaires et comptables pour les collectivités] sont essentiels, mais il ne faut pas les confondre : si la LOLF vise à rendre la gestion publique moins coûteuse et plus efficace, elle ne prédétermine aucun choix de politique budgétaire »*[570].

Ce n'est pas tant aux niveaux juridique et constitutionnel que réside la difficulté en matière d'application de la LOLF aux collectivités territoriales, quoiqu'une certaine vigilance soit selon toute vraisemblance de mise en la matière, mais plutôt dans la diversité de ces dernières, qui engendre la nécessité de la définition d'un cadre à la fois uniformisé et capable de prendre en considération des différences très marquées. Il ne serait pas possible d'adopter un référentiel unique dans une telle démarche d'application ou de transposition[571] si cela contraignait les choix de politiques budgétaires qui appartiennent aux collectivités territoriales et non à l'autorité étatique.

---

[569] GOURAULT Jacqueline et HERVE Edmond, *Synthèse des propositions adoptées par la délégation aux collectivités territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation , n°448 (2012-2013), Sénat, 10 avril 2013, p. 9 : *« le principe de libre administration des collectivités territoriales est formulé, depuis l'origine, dans l'article 72 de la Constitution de 1958. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a précisé à l'article 72 et dans les articles suivants ses principales implications.*
Le Conseil Constitutionnel avait commencé à identifier son contenu et sa portée à la suite de la décision 79-104 DC du 23 mai 1979 qui a mis en œuvre pour la première fois le contrôle de constitutionnalité sur ce fondement. La jurisprudence constitutionnelle sur la libre administration enregistre des développements réguliers, spécialement depuis que la décision 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 a reconnu à la libre administration le caractère d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit, au sens de l'article 61-1 de la Constitution instituant le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité ».

[570] LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, 2005, op. cit, p. 76.

[571] HUTEAU Serge, 2008, op. cit. (*La nouvelle gestion publique locale – LOLF et collectivités territoriales*), p.10 (préface de SEGUIN Philippe) : *« en revenant sur les débats qui ont entouré le vote de la LOLF, Serge Huteau montre les difficultés qu'aurait posé une telle extension au niveau local. Il affirme avec raison : la réforme de la gestion locale « ne se décrète pas ». En effet, la multiplicité des acteurs locaux (36 500 Communes, 18 000 syndicats, 2 500 EPCI à fiscalité propre, 100 Départements, 26 Régions…) suppose une adaptation des référentiels d'une structure à l'autre et, surtout, la mise en place de nouveaux outils, puisque les collectivités ne disposent pas toutes des mêmes moyens et ne poursuivent pas les mêmes objectifs ».*

Ainsi, si l'idée de créer une LOLF des collectivités territoriales, qui aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble de ces dernières, est séduisante de prime abord, elle n'apparaît pas réaliste dans la mesure où contrairement à l'État qui est unique, les collectivités territoriales et leurs groupements sont multiples et font face à des enjeux parfois très éloignés en termes de conduite de l'action publique. Dès lors, une analyse plus fine de la doctrine consacrée aux expériences de transposition apparaît nécessaire pour préciser le présent propos.

SECTION. 2. Les expériences de transposition de la LOLF dans les collectivités : un argument contre la définition d'un cadre national

Du fait de l'absence d'arbitrage politique sur l'utilité de la définition d'un cadre national inspiré de la LOLF pour les collectivités territoriales, certaines collectivités ont fait le choix d'expérimenter, voire de mettre définitivement en place un système budgétaire s'inspirant plus ou moins largement du référentiel étatique (1). Les retours faits de ces expériences sont peu concordants et mettent en exergue la difficulté théorique et pratique qui peut exister en la matière (2).

1. Les démarches de performance au sein des collectivités : une inspiration par la LOLF largement divergente

Globalement, on assiste à une montée en puissance des pratiques des collectivités territoriales visant à appliquer, du moins pour partie, les principes de gestion publique issus, ou du moins popularisés par la LOLF. Dès 2007, le Ministère du budget[572] estime que *« l'application des principes de la LOLF dans les collectivités territoriales est une pratique qui tend à se développer de plus en plus »*[573].

S'il n'existe aucune source exhaustive recensant l'ensemble des démarches se référençant explicitement ou du moins clairement à la LOLF comme référentiel entreprises à ce jour dans les collectivités, une généralisation de ce phénomène se

[572] Ministère du budget, *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, 2007.
[573] En 2006, la Cour des comptes établissait le constat de l'absence d'un inventaire globalisé de ces transpositions et adaptations de la LOLF. À l'heure où ces lignes sont écrites, ce constat peut encore être dressé.

profile, au vu des études de cas consacrées à cette question[574] qui témoignent du fait qu'elles sont de plus en plus nombreuses, ce qui tend à indiquer un intérêt croissant pour cette démarche. Cependant, il demeure difficile de distinguer ce qui relève de l'initiative propre des collectivités territoriales et ce qui découle de l'influence de la LOLF. En effet, les retours d'expérience croisés sont nombreux et parfois ambivalents : *« d'une part la LOLF a été influencée de manière plutôt souple par les règles imposées aux collectivités territoriales par l'État. D'autre part, les principes lolfiens sont transposés au niveau local de manière plutôt rigide pour moderniser les règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales »*[575]. Si la LOLF à proprement parler n'est pas l'influence seule et unique des démarches mises en œuvre dans les collectivités territoriales dans un souci de performance de l'action publique, l'esprit de la LOLF et sa logique constituent néanmoins un référentiel pertinent pour analyser les tentatives de transposition initiées dans les collectivités.

Dans la même logique, une étude sur le contenu des démarches de performance mises en œuvre dans cinq Conseils généraux *« montrent un contenu instrumental proche de la LOLF, même si les objectifs poursuivis semblent plus globaux et que les collectivités étudiées mettent en œuvre des modalités spécifiques »*. Les transpositions de la LOLF au sein de collectivités territoriales ont donné des résultats variables. En effet, *« naturellement, l'absence de cadre formel rend potentielles les expériences diverses, mais cette situation est reconnue et souhaitée par les initiateurs de la LOLF dans un rapport remis au Gouvernement en novembre 2006 :* « la LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs » *»*[576].

Il faut de se référer aux différentes études de cas existantes afin de préciser les éléments de la LOLF qui sont unanimement transposés et ceux faisant l'objet d'une appropriation

[574] Voir notamment, MATYJASIK Nicolas, op. cit., 2010 qui analyse un nombre conséquent de situations dans sa thèse.
[575] STECKEL Marie-Christine, op. cit., p.420.
[576] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit., pp. 417-418.

plus nuancée. Il est possible d'ajouter préalablement à ces analyses que ces transpositions ne sauraient être de simples calques de la constitution financière de l'État. En effet, *« on aboutit au total à des « innovations mimétiques », où coexistent un noyau commun (des outils de gestion publique) et, à la périphérie, des éléments contingents (les modalités, enjeux..). Le contenu d'une démarche de performance d'une collectivité, résultant a priori des choix des dirigeants locaux, semble alors être affecté à la fois par des effets de contagion (voisinage, mimétisme), de rattrapage, et de migration (rapprochement d'une « structure innovante »), qui vont diminuer les disparités. En l'espèce, les [démarches de performance locales] ne sont ni des approches calquées de la LOLF ni de la* balanced scorecard *de Kaplan et Norton (2006), si du [Cadre d'Auto-Évaluation des Fonctions Publiques (2006)], elles empruntent à chacune de ces caractéristiques »*[577]. En ce sens, les études de cas devront s'attacher à distinguer ce qui relève de l'objectif et du contenu et ce qui relève de la méthodologie de mise en œuvre.

2. Les démarches de performance au sein des collectivités : des objectifs assignés différents

Les études de cas démontrent que la transposition de la LOLF est une démarche qui, si elle peut être très positive, est également un exercice risqué pour une collectivité territoriale. Doivent être distingués l'objectif assigné à la transposition et son contenu de la méthodologie de mise en œuvre retenue pour la transposition.

En matière d'objectif, Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey constatent que *« les cinq collectivités étudiées affichent ainsi, comme objectif attendu de leur démarche de performance, la diminution des coûts de fonctionnement […]. Cependant, les démarches diffèrent sur les autres buts poursuivis ».* Lorsque l'un des Conseils généraux sujets de l'analyse se centre sur la performance environnementale, un autre va retenir comme priorité la lisibilité des comptes publics et un troisième la qualité juridique et la qualité de l'offre de service public. La transposition de la LOLF se heurte tout d'abord à une définition des objectifs retenus et à une priorisation de ces derniers. Autre cas de figure, dans son analyse de l'appropriation de la LOLF par la ville de Paris, Thierry Le Nedic estime que l'objet d'étude se caractérise par une *« pauvreté de l'effort*

[577] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit., p. 436 puis p. 428.

de définition stratégique préalable quant aux finalités poursuivies »[578]. Alors que la LOLF est une stratégie budgétaire à portée globale, les transpositions de cette dernière n'ont pas automatiquement la même portée.

La porte d'entrée budgétaire est d'ailleurs à relativiser en ce qui concerne les expériences de transpositions. En effet, *« la LOLF s'applique aux seules finances nationales. Elle constitue le texte fondamental régissant le budget de l'État. Elle ne s'applique pas aux collectivités territoriales. Pour autant, nombre d'entre elles ont mis en œuvre des outils budgétaires similaires. Mais ce qui les différencie de la pratique de l'État, c'est qu'elles ont une approche plus managériale que budgétaire »*[579]. Les enquêtes réalisées corroborent cette affirmation : *« l'efficience financière n'était pas le point d'entrée de ces démarches [mises en œuvre dans la collectivité], dont l'objectif se situait avant tout au plan de la gouvernance et de sa performance au regard des attentes de la population. À cet égard, [la collectivité] a également revu son organisation sur le territoire, en déconcentrant ses services et son organisation au plus près des populations (5 antennes territoriales). Il était également l'un des fers de lance du développement des projets de design de service »*[580].

De manière plus détaillée, le centrage sur l'aspect managérial des transpositions est illustré en creux par l'exemple de la Ville de Paris : il apparaît de cette expérience de transposition que l'esprit de la LOLF n'a que partiellement été respecté : l'absence de démarche à vocation globale, la non-déclinaison en programmes des politiques conduites ou encore le caractère mal adapté des indicateurs de performance se sont opposés à la réussite de la démarche. De plus, la procédure de transposition, associant très peu les agents et peu ou prou les élus, n'a pas permis de créer d'élan d'appropriation chez les acteurs de la collectivité : *« la démarche de performance de la ville de Paris quant à elle, a été initiée par une fonctionnaire de la Ville et n'a jamais été soumise à l'approbation des élus. Elle a été présentée comme une simplification du processus budgétaire conditionnée par la fourniture d'indicateurs de performance quand*

[578] LE NEDIC Thierry, 2009, op. cit., p.94 - 97 : *« nous souhaitons simplement attirer l'attention sur le caractère fragmentaire du dispositif parisien et sur les lacunes en termes de conception qui ont pu contribuer à l'insuccès de la démarche. […] L'absence de vision globale et compréhensible du projet. […] La réforme a été mal adaptée au terrain. […] Aucune disposition n'a été prise pour accompagner les agents dans l'interprétation des chiffres fournis [par les indicateurs de performance mis en place] ».*
[579] PORTAL Eric, 2009, op. cit., p.203.
[580] Annexe 3 – Réponse n°5.

la LOLF a l'ambition d'être à la fois une nouvelle architecture du budget de l'État et un nouveau mode de gouvernance de son administration »[581].

Toujours en termes de méthode, l'ampleur de la démarche initiale de transposition fait l'objet de différences nettes. La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a également transposé de manière partielle la LOLF et a adopté un processus progressif[582] *: « La démarche est d'abord structurée autour de la présentation budgétaire pour ensuite s'orienter vers l'évaluation de l'activité et des performances de la Direction des finances. […] L'objectif de la direction générale est désormais d'étendre l'évaluation aux autres services communautaires. […] La CAHC ne se donne pas d'échéances précises ».* Cette démarche progressive a été voulue pour en faciliter l'appropriation par les différents acteurs concernés.

La ville de Lyon a au contraire fait le choix d'une approche globale dès l'origine puisque l'objectif était celui *« d'une appréhension la plus large possible de l'activité municipale »*[583].

Dans ce cadre, *« plusieurs objectifs sont visés :*

- *mieux connaître l'efficacité de ses actions, en termes de service rendu et de maîtrise des coûts, au vu des objectifs du plan de mandat ;*
- *optimiser l'allocation de ses ressources, au vu du résultat attendu pour la ville et ses usagers d'une part, et des coûts afférents d'autre part ;*
- *développer dans l'ensemble des services une culture de gestion, s'appuyant sur la responsabilisation des agents par rapport aux objectifs de la ville et la création d'un dialogue de gestion favorisant la transversalité ».*

De manière incidente, ce cas d'espèce confirme les différences pouvant exister en termes d'objectifs assignés à la démarche par la collectivité s'engageant. En ce qui concerne la méthodologie de transposition retenue et les résultats, le bilan dressé sur cette expérience de transposition de la LOLF est positif[584] même s'il n'existe pas de

[581] LE NEDIC Thierry, 2009, op. cit., p.93.
[582] ROUSSELLE Renaud, 2008, op. cit., pp.238-239.
[583] NYS Olivier, 2006, op. cit., p. 154 puis 153.
[584] NYS Olivier, 2006, op. cit., p. 161-162 : *« la ville de Lyon ayant refondu son architecture budgétaire depuis deux ans, un premier bilan est possible. […] Le PEF [Plan des Engagements Financiers – Nom retenu pour la démarche*

retours sur l'appropriation politique et citoyenne de l'outil. La comparaison de ces deux expériences démontre qu'il n'existe pas de vérité absolue en matière de méthode de transposition : si une transposition progressive peut être adéquate et engendrer des résultats positifs, une démarche initiale plus globale le peut également. Dès lors, il ne s'agit pas d'un facteur pouvant expliquer le succès ou l'échec d'une démarche de transposition.

Fabrice Robert affirme que : *« les collectivités se lançant dans l'expérience adoptent deux types de démarche :*

- *Une démarche globale mais progressive, certaines collectivités adoptant un fonctionnement en mode projet, en agissant de manière concomitante sur l'intégralité des aspects du changement, en revoyant toute l'organisation en profondeur, en ne les appliquant, parfois, qu'à quelques directions pilotes, ou selon une démarche ambitieuse, en menant un changement intégral ;*
- *Une démarche partielle de mise en place des outils, certaines collectivités choisissant davantage d'avancer par étapes en privilégiant dans un premier temps la qualité comptable ou en mettant l'accent sur les outils de pilotage de la performance. Dans ce cas aussi, certaines directions ou services, souvent sur la base du volontariat, se lancent dans la démarche quand d'autres restent en retrait.*

Ces observations rejoignent celles des élèves administrateurs du groupe de travail Afigese - Association des communautés urbaines (Acuf)[585]*, selon lesquelles on peut distinguer une « macroperformance » de la collectivité, parfois abordée dans son ensemble, d'une « microperformance », relative aux différents services ou politiques de la collectivité, dont l'agrégation forme la performance »*[586]. Cette distinction, si elle est intéressante, apparaît cependant caricaturale en ce qu'elle oppose deux « types » de performance, ou deux « chemins » vers la performance qui sont dans les faits liés : une collectivité performante sans démarches adoptées et assimilées par l'ensemble de ses composantes paraît peu plausible. De même, la performance d'une direction donnée qui ne serait pas mise en relief par une appropriation d'ensemble ne correspondrait pas à la

---

de transposition de la LOLF] offre clairement un très bon levier de changement, et se révèle un vrai outil de management […]. L'architecture budgétaire PEF offre des possibilités analytiques intrinsèques supérieures à celles qu'induit une comptabilité par nature et fonction. Il offre surtout des possibilités d'extraction de données plus importantes […]. Enfin, et ce n'est pas la moindre des qualités, l'architecture budgétaire en Programmes / Opérations offre une lisibilité parfaite des comptes locaux, une transparence complète ».

[585] GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, 2006, op. cit., p. 23.

[586] ROBERT Fabrice, 2009, op. cit., p. 220.

performance du secteur public, caractérisée par une visée politique et citoyenne, qui a été définie.

Enfin, notons que l'objectif de la transparence s'apparente à la fois à un objectif et à un élément méthodologique. L'expérience du Conseil général de la Mayenne permet de répondre à la problématique de l'appropriation citoyenne d'une démarche de transposition. Sur le plan technique, les résultats obtenus par cette dernière semblent similaires à ce qui a été constaté à Lyon. S'il ne détaille pas véritablement les conséquences concrètes que cette démarche entraîne vis-à-vis des élus et des citoyens, Serge Huteau estime que l'action publique de la collectivité est recentrée sur les priorités politiques retenues et mises en œuvre par l'exécutif départemental d'une part et sur la lisibilité de l'action du Conseil général pour les citoyens d'autre part[587]. L'analyse de la « Glob' », transposition initiée en 2007 par la ville de Bordeaux, confirme cette perspective en mettant en avant la nécessité d'associer les élus à la démarche d'une part et de viser une intégration des citoyens dans le dispositif d'autre part[588]. Il ressort de cette analyse l'existence d'un facteur d'association des acteurs de l'action publique territoriale au sein d'une collectivité donnée pouvant expliquer le succès ou les limites d'une transposition de la LOLF au niveau local. Il apparaît nécessaire dans un premier temps d'associer les élus et les agents, ces derniers étant entendus dans leur globalité, ce qui ne signifie pas pour autant que leur implication dans la démarche doit être identique. De plus, les démarches réussies se caractérisent toutes par une volonté d'association du citoyen. De manière plus générale, cela donne à voir la nécessité d'une réflexion ouverte sur l'extérieur et n'ayant pas lieu en vase clos, pour assurer une appropriation adéquate des démarches de performance dans une collectivité donnée.

---

[587] HUTEAU Serge, 2007, op. cit. (« La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales – Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne »), p. 583 : *« le Conseil général s'est ainsi résolument engagé dans une redéfinition de ses priorités d'actions.*
Afficher des priorités, c'est à la fois donner du sens à l'action et s'engager sur des résultats, d'où un travail en deux temps conduit par les élus du Conseil général, d'une part, exprimer les priorités de politique publique sous la forme de missions et de programmes prioritaires et, d'autre part, définir des objectifs au niveau de chaque programme. » Également p. 585, où l'auteur évoque un *« cadre de gestion publique plus lisible pour les citoyens ».*

[588] *LION Benoit, « La démarche de performance, une stratégie territoriale à déployer », communication à l'occasion du colloque, Le financement de l'action publique locale : nouvelles stratégies à déployer, organisé le 3 mars 2011 par le CNFPT à Montpellier : « une démarche de performance globale, qui dépasse les seuls cadres pour toucher le terrain, se doit de mobiliser l'ensemble de l'organisation au travers de quatre niveaux de communication :*

- *Les élus, qui à Bordeaux ont été informés sur la démarche de performance […]*
- *L'encadrement stratégique ;*
- *Les cadres intermédiaires […] ;*
- *Les agents […]*

Les démarches de performance enrichies […] doivent maintenant devenir réellement globales en incluant le dialogue avec le citoyen ».

Cela illustre le caractère non-automatique de l'adéquation entre la performance réalisée et la performance ressentie : *« il arrive souvent que la performance de l'administration perçue par les usagers ou par les politiques ne concorde pas avec la performance réelle de l'organisation. Cette question de la perception renforce la difficulté d'appréhender la performance. C'est peut-être en raison de ce caractère insaisissable que la notion de performance a du mal à se développer dans les collectivités territoriales »*[589].

*

S'il existe des éléments disqualifiant tout succès pour la mise en œuvre de démarches de performance au sein des collectivités, notamment en termes de méthode de mise en œuvre, il ne semble pas y avoir de chemin unique pour atteindre les objectifs assignés à une telle logique et qui demeurent divers en fonction des réalités locales[590]. Les études de cas analysées montrent en effet que la méthodologie de transposition s'avère en pratique aussi importante que les objectifs et le contenu de la réforme : *« des divergences peuvent aussi exister en particulier concernant l'appréciation de la performance de manière globale [c'est-à-dire l'objectif de la transposition] et les modalités de mise en œuvre »*[591]. Les expériences de terrain, par les constats relatifs notamment à la sociologie des organisations et au dialogue de gestion qu'elles procurent, permettent dès lors de compléter utilement ces premières conclusions.

[589] GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, 2006, op. cit., p. 20.
[590] ROBERT Fabrice, 2009, op. cit., p. 219 : *« chaque collectivité expérimentant la démarche adopte une nomenclature budgétaire, un mode d'organisation, et un mode de gestion totalement originaux, adaptés à ses spécificités et à ses besoins ».*
[591] MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, 2011, op. cit., p. 439.

CHAPITRE. II.

LES EXPERIENCES DE TERRAIN : UNE CONFIRMATION DE LA PERTINENCE DE LA LIBRE ORGANISATION

Des expériences de terrain témoignent *in fine* de la pertinence de la libre administration des collectivités territoriales, qui permet une adaptabilité plus pertinente d'un référentiel unifié sur le plan national. Dans cette perspective, l'analyse des cas de collectivités qui ne se sont pas engagées dans une démarche globalisée de performance est pertinente. Sur l'échelle allant de l'absence totale de recherche de performance de l'action publique territoriale d'un côté à l'appropriation et l'application d'une démarche systémique de performance de l'autre côté, ces dernières se situent donc à un moment crucial du point de vue de cette étude. Ces retours portant sur l'administration du Conseil général de la Haute-Saône (1) et sur la Mairie de Villepinte (2) éclairent avec profit la problématique de l'appropriation concrète de démarches de performance au sein des collectivités territoriales et leurs modalités.

SECTION. 1. Le Conseil général de la Haute-Saône (2011-2013) : une absence de formalisation de la recherche de performance

Sur la période 2011-2013, l'administration du Conseil général de la Haute-Saône était marquée par une volonté de rationalisation de l'action publique incontestable, volonté entretenue depuis plusieurs années, comme confirmé par un rapport de la Chambre régionale des comptes portant sur les années 2005 à 2010[592]. (1). Cette rationalisation budgétaire n'a pas fait l'objet d'une approche véritablement systémique en termes d'action publique territoriale et d'objectifs généraux à assigner à ces dernières aussi approfondies que ce que l'on pourrait attendre d'un référentiel inspiré par la LOLF (2).

[592] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, *Rapport d'observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la gestion du Département de la Haute-Saône*, 15 octobre 2012. Ce document servira ainsi d'appui et documentera avec profit le retour réalisé sur l'expérience de terrain entre décembre 2010 et septembre 2013.

1. L'analyse des données budgétaires : l'existence d'une volonté de rationalisation de l'action publique

Le Conseil général de la Haute-Saône peut être caractérisé par une volonté politique d'adopter des principes de bonne gestion publique d'une part et de mettre en œuvre des politiques publiques que l'on peut qualifier, quoiqu'à des degrés différents, de performantes d'autre part.

En matière de bonne gestion publique, la juridiction financière administrative estime que l'ensemble des préconisations et obligations comptables ne sont pas respectées : *« en conclusion sur la fiabilité des comptes, la Chambre observe que le Département ne respecte pas la définition des restes à réaliser établie par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales en dépenses comme en recettes, en fonctionnement comme en investissement ; il ne procède pas au rattachement des charges et produits à l'exercice, à la constitution de provisions ni à une production rigoureuse et régulière en annexe du compte administratif des comptes certifiés de certains des organismes subventionnés. La fiabilité des comptes produits de 2005 à 2010 s'en trouve altérée »*[593]. Cette analyse de prime abord très négative doit être nuancée d'un point de vue performanciel. En effet, elle démontre clairement, même pour une collectivité telle qu'un Conseil général disposant d'un personnel conséquent, de la difficulté à appliquer les préconisations comptables en vigueur. Au surplus, si la performance strictement comptable de la collectivité semble remise en cause, le lien entre cette approche et une performance globale du Département de la Haute-Saône n'est pas établi par la Chambre régionale des comptes, qui met en exergue le caractère somme toute secondaire, du moins en ce qui concerne la problématique retenue, du constat établi. À cet égard, l'absence de réaction formulée par l'opposition politique au sein du Conseil général ou par la presse quotidienne régionale dans son environnement immédiat à l'occasion de la publication du rapport accrédite cette hypothèse. Il est possible d'estimer, malgré le caractère relativement lapidaire du rédactionnel adopté par la juridiction, que ces réserves, si elles *« altèrent »* la fiabilité des comptes produits, ne la remettent pour autant pas en cause.

[593] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.26.

L'action publique conduite par la collectivité se veut à la fois efficace, efficiente et transparente. Elle répond ainsi à la typologique retenue.

Sur le plan de l'efficience budgétaire, le Département a fait en sorte, malgré une situation budgétaire modeste, de veiller à dépenser de manière économique l'argent public sans pour autant nuire au niveau d'investissement porté. Ainsi, malgré des ressources fiscales modestes[594] et un poids des dotations *« typique d'un Département modeste »*[595], le Département de la Haute-Saône arrive sur la période 2005-2010 à dégager des marges de dépense intéressantes. L'un des indicateurs de l'efficience de sa gestion est sa capacité à maintenir un niveau élevé d'investissement : *« conformément à son objectif d'améliorer son attractivité notamment en ce qui concerne les voies de communication, le Département conduit une politique d'investissement soutenue depuis une décennie, notamment pour ses infrastructures de transport routier et à travers un plan de modernisation de ses collèges.*
Le niveau d'investissement par habitant est élevé, continu et globalement croissant.
Sous l'effet d'importants aménagements routiers et des fonds de concours au projet de construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône, le Département de la Haute-Saône se place dans les 20 premiers Départements métropolitains investisseurs depuis 2006.
Il est au 3ème rang national des dépenses d'investissement sur la voirie départementale en 2009 (au 16ème rang en 2005) alors que la Haute-Saône se classe au 25ème rang des Départements pour la longueur de son réseau routier par habitant en 2009 (source DGCL) »[596].

Cette notion d'efficience de l'action publique se mesurant également par la capacité à adapter un niveau de dépenses à l'évolution d'une situation budgétaire, il apparaît important d'ajouter qu'à la suite de la crise de 2007-2008, *« le Département a par ailleurs réduit certaines dépenses d'investissement […] dans le cadre d'un plan d'économies, à*

[594] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.57 : *« comparée aux moyennes nationales et aux Départements voisins, la capacité fiscale du Département est d'un niveau modeste en raison de la faiblesse de ses bases, sauf pour la TFNB [Taxe Foncière sur les propriétés Non-Bâties]. Pour la taxe d'habitation, l'écart par rapport à la moyenne est pour moitié lié à l'abattement général à la base facultatif de 15% sur toutes les résidences principales. [De plus,] Le Département a recouru à une hausse des taux modéré en 2009 (1,6%) et 2010 (1%), après une pause en 2007 et 2008. […]Entre 2005 et 2009, la Haute-Saône est parmi les Départements qui ont le moins augmenté leurs taux ».*
[595] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.54.
[596] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.27-28.

partir de 2010 »[597]. Enfin, l'endettement n'apparaît pas problématique aux yeux de la Chambre régionale des comptes : *« [elle] observe que l'encours de la dette du Département a augmenté de 60% sur la période 2005-2010 : le Département est plus endetté que la moyenne des Départements mais moins que les Départements de sa strate. Eu égard à son niveau d'endettement en 2010 [et en pratique dans la perspective de difficultés financières croissantes] le Département a décidé en 2011 d'abaisser son niveau d'emprunt annuel nouveau (de 20 à 17 M€ annuels) »*[598].

Au-delà de cette approche focalisée sur l'efficience budgétaire de la gestion du Conseil général de la Haute-Saône, il convient de s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques conduites en fonction des objectifs politiques assignés. Cela renvoie tout d'abord à la question des objectifs politiques assignés par la majorité politique au sein du Département sur la période[599]. L'enjeu majeur identifié par l'exécutif départemental était la lutte contre le cloisonnement territorial interne et externe. On retrouve ainsi, quelques années en avance, la logique consacrée par la loi NOTRe de solidarités humaines et territoriales.

Cependant, cet objectif est entrevu de manière très large par le Département de la Haute-Saône en ce qu'il a vocation à donner lieu à des actions visant à décloisonner les différentes parties du territoire départemental les unes par rapport aux autres, selon une logique interne, mais également à rapprocher le territoire départemental des espaces environnants, qu'ils soient contigus ou parfois plus lointains. Cet objectif externe découle de la localisation géographique de la Haute-Saône, située en quelque sorte dans une diagonale du vide des transports qui obère significativement les échanges avec les pôles de développement économique régionaux, nationaux et européens[600]. Cet objectif politique est assumé par le Président du Conseil général, Yves Krattinger, dans ses

[597] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.28.
[598] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.31.
[599] De décembre 2010 à avril 2011, le groupe socialiste et apparentés comprenait 25 membres et le groupe UMP et apparentés regroupait 7 personnes. D'avril 2011 à la fin de la période d'analyse, la majorité regroupait 23 personnes et l'opposition 9 membres au sein des deux mêmes groupes politiques. Une analyse plus fine de la majorité fait apparaître, parmi les 23 membres en question, la présence d'une personne affiliée au Mouvement Démocrate, de deux personnes affiliées au Parti Radical de Gauche, de onze personnes affiliées au Parti Socialiste et de neuf personnes déclarées comme étant « divers gauche » mais dont la sensibilité politique était proche du parti socialiste. L'opposition pour sa part était composée de huit personnes affiliée à l'Union pour un Mouvement Populaire et d'une personne déclarée comme étant « divers droite ».
[600] Ainsi, en 2011 les 368 kilomètres séparant Vesoul de Paris se parcourent en environ 4 heures par voie ferroviaire, ce qui reste sur cette période le moyen de transport le plus rapide. À cette durée conséquente s'ajoute le nombre relativement faible de trains disponibles chaque jour, à savoir 4.

entretiens avec la Chambre régionale des comptes : *« selon le Président, l'objectif de la politique départementale est double :*

- *désenclaver la Haute-Saône, en investissant dans les réseaux de communication routiers depuis une décennie et dans les réseaux de télécommunication dans la décennie à venir (internet à haut-débit pour un coût estimé à 200 M€) ;*
- *mieux accompagner la population dans ses besoins sociaux : après l'équipement du territoire (salles d'activités polyvalentes, écoles, équipements sportifs), l'exécutif a le projet d'élaborer des contrats sociaux territoriaux »*[601].

C'est à la lumière de ces objectifs qu'il faut jauger de l'efficacité des politiques départementales et déterminer si elles atteignent ou non leur finalité. Devant le caractère potentiellement subjectif d'une analyse en la matière, il paraît préférable, dans le cadre du présent travail de recherche, de se focaliser sur l'exemple de la politique d'accueil de la petite enfance[602], qui fait l'objet d'un développement conséquent dans le rapport de la Chambre régionale des comptes. Ainsi, il est possible de disposer d'éléments objectivés et de ne pas tomber dans l'écueil de l'interprétation partisane. Cette politique relève de l'objectif d'accompagnement de la population dans ses besoins sociaux.

Il s'agit d'une politique partagée associant les Communes et leurs établissements publics, la branche famille de la Sécurité sociale, la Région, ainsi que des acteurs associatifs voire privés qui gèrent des structures d'accueil collectif des enfants. Le Département gère pour sa part *« l'agrément, la formation et le contrôle des assistants maternels […et] délivre les autorisations (structures privées) ou les avis (structures publiques) sur l'ouverture des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et assure leur contrôle »*[603] notamment par le biais de la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant (CDAJE), coprésidée par le Conseil général et la Caisse d'Allocation Familiale au nom de la Sécurité sociale.

Sur le plan du fonctionnement[604], la juridiction administrative financière insiste sur des pratiques perfectibles, en particulier au niveau du CDAJE dont la composition est

[601] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.11.
[602] Qui correspond à l'accueil selon différentes modalités des enfants entre zéro et trois ans, ou plus pragmatiquement de leur naissance à leur scolarisation en école maternelle.
[603] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.67.
[604] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.69-75.

incomplète et au sein de laquelle la participation des membres est irrégulière. Ainsi, *« les réunions plénières se résument le plus souvent à un dialogue entre le Département et la CAF ».* De plus, le nombre de réunions plénières n'est pas suffisant au regard de l'article L.214-6 du code de l'action sociale et de la famille. Enfin, les rapports d'analyse portant sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, et le bilan de la mise en œuvre par les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ne sont pas produits, contrairement à ce qui est imposé par l'article D.214-2 du même code.

Malgré ces faiblesses, la chambre reconnaît le caractère globalement satisfaisant de la politique conduite par le Département, se basant en particulier sur le rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du Département et de la Caisse d'allocations familiales, qui *« fait l'objet d'un document complet et précis examiné à l'occasion de chaque réunion plénière de la CDAJE »*[605]. De manière volontariste, la CDAJE a également élaboré un schéma départemental d'accueil de la petite enfance pour la période 2010-2016, qu'elle a adopté en 2011 avant un examen par l'assemblée départementale. Ce dernier, alimenté par des analyses statistiques quantitatives et qualitatives, permet une évaluation des besoins et une mise en corrélation de ces derniers et de la politique d'équipement tant de la CAF que du Département. Néanmoins, la chambre remarque que seul est envisagé dans ce document l'accueil collectif[606]. Le rapport de la Chambre régionale des comptes fait apparaître une « offre globale en recul mais couvrant le besoin potentiel »[607]. En outre*, « le Département poursuit […] un objectif qualitatif d'amélioration de la qualité professionnelle des assistants maternels »*[608] en ce qui concerne l'accueil individuel.

La visée performancielle de l'action menée par le Conseil général de la Haute-Saône sur la période d'analyse en matière d'accueil de la petite enfance est réelle : plus précisément, l'efficacité des actions entreprises fait bel et bien l'objet de considérations, bien que le niveau de documentation semble à ce stade insuffisant pour permettre une opinion complète.

[605] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.75.
[606] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.78-80.
[607] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.81.
[608] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.94.

Enfin, c'est la question de la transparence de l'action publique territoriale dont a la charge cette collectivité qui doit être soulevée. Si cette composante de la performance de l'action publique est sans conteste moins appréhensible selon des critères objectifs, il est possible de constater l'existence sur cette même politique publique témoin d'une communication spécifique en direction des publics concernés, qu'il s'agisse des professionnels de la petite enfance ou des familles. Ainsi, l'existence de structures de dialogue telles que le CDAJE permet une association des différents acteurs concernés. De plus, dans le cadre de sa communication interne, le Conseil général de la Haute-Saône est en capacité de s'adresser aux assistants maternels. Dans le cadre de sa communication externe et du fait de l'existence de liens, notamment financiers, la collectivité engage un dialogue avec les établissements d'accueils collectifs associatifs et privés d'une part et publics d'autre part. Cette communication permet l'établissement d'une transparence interne à la conduite même de l'action publique. En direction des publics cibles, il existe également des procédures de communication et d'échanges divers : journal départemental, site internet, standard téléphonique et accueil physique des personnes, ou encore campagnes de communication ciblées. La Chambre régionale des comptes note qu'il s'agit d'une préoccupation réelle des pouvoirs publics en la matière : *« le site internet www.mon-enfant.fr recense l'offre de la collectivité d'accueil des EAJE, les relais d'assistants maternels (RAM), mais pas encore celle des assistants maternels. Cette dernière est recensée et disponible auprès des RAM, considérés comme premiers vecteurs d'information des parents, malgré la couverture encore incomplète du territoire départemental.*
Dans le cadre des travaux de la CDAJE et d'un projet de conventionnement pour le transfert des données, le Département et la CAF prévoient de fournir sur www.mon-enfant.fr courant 2012 la liste des assistants maternels agréés qui accepteront d'y figurer. Les deux acteurs envisagent de proposer par la suite aux assistants maternels volontaires d'actualiser directement en ligne les informations les concernant »[609].

L'expérience de terrain, confortée par le rapport de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, témoigne de la volonté de la collectivité départementale de mettre en œuvre des politiques publiques performantes, qui sont à la fois efficientes, efficaces et transparentes. Cette volonté, si elle est effective à certains égards, ne saurait

[609] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.103.

être assimilée à une démarche de performance à proprement parler du fait de limites notables.

2. La structuration de l'action publique portée : l'absence d'une approche systémique

L'expérience de terrain permet également d'aboutir à la même conclusion que celle de la juridiction financière administrative, quoique cette dernière n'en tire pas les mêmes conséquences en ce qui concerne les faiblesses et limites de l'action publique territoriale conduite par la collectivité analysée. En effet, cette étude n'ayant pas le même objet que le rapport en question, l'angle d'étude adopté diffère. Il est donc nécessaire de se fonder sur les points d'études convergents afin d'établir un état des lieux des limites de l'appropriation des démarches de performance par le Conseil général de la Haute-Saône sur la période envisagée.

C'est une problématique d'appropriation des démarches de performance interne à chaque politique publique qui est incidemment pointée du doigt par le rapport de la chambre. En effet, la politique d'accueil de la petite enfance souffre des limites de la documentation statistique à la fois qualitative et quantitative qu'elle connaît. Ainsi, *« le Département ne suit pas les effectifs des enfants de moins de trois ans scolarisés à deux ans en école maternelle »,* de plus, *« la CAF suit le taux d'occupation des EAJE mais pas le Département »,* on note également que *« le Département n'a pas cherché à gérer de façon prévisionnelle le nombre des assistants maternels »* et que *« [le calcul sur les places manquantes en EAJE] ne recouvre cependant pas la demande réelle des parents, notamment qualitative ».* Également, *« [le Département] n'a pas élaboré de suivi particulier de l'impact de l'accueil des jeunes enfants sur la croissance démographique du territoire, sur le taux d'emploi des femmes, ou la réussite scolaire par exemple, toute relation de causalité il est vrai difficile à établir »*[610].

À la lumière des constats établis, force est de constater que pour une politique publique donnée, le degré d'outils statistiques mobilisés est limité, en particulier en comparaison avec les pratiques établies au niveau étatique depuis l'avènement de la LOLF. Cela

[610] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., pp.83, 85, 94, 101, 107.

aboutit à une remise en cause du caractère objectivable de la performance de cette dernière, qu'il n'est pas possible d'évaluer avec une précision suffisante ou du moins à la lumière d'une documentation adéquate. C'est d'ailleurs dans cette perspective que *« la chambre invite le Département à évaluer plus régulièrement les effets à long terme de l'offre d'accueil en mobilisant les ressources de la PMI, de l'Insee, de l'agence de développement économique du Département ou de la CAF »*[611]. C'est tout l'enjeu de la mise en place d'indicateurs de performance adaptés, au sens « lolfien » du terme.

En termes de transparence, le constat est fait d'une communication insuffisante du Département sur les résultats de la politique conduite : *« le Département ne fait pas d'utilisation particulière du coût global annuel des actions destinées à l'accueil de la petite enfance. Il ne communique pas les résultats de cette évaluation aux acteurs locaux (CAF, MSA) ou aux instances (CDAJE) qui interviennent dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants »*[612]. La difficulté d'une communication pleinement transparente vers la société civile en l'absence des mêmes éléments statistiques ou indicateurs de performance peut également être relevée.

Ces premiers éléments confirment ainsi l'enjeu de la mise à disposition, pour une collectivité désireuse de s'insérer dans une démarche de performance aboutie, d'éléments statistiques suffisamment étoffés pour permettre une évaluation pleinement pertinente et utile de l'action publique territoriale conduite. À une échelle plus globale, cette difficulté statistique est doublée d'une seconde limite qui freine le Département dans son appropriation d'une démarche de performance véritable. Si l'on se base sur les objectifs politiques du Département par analogie avec la maquette de la LOLF, ces derniers correspondent à des missions, bien qu'une approche exhaustive conduirait sans doute à scinder de manière plus étoffée ces missions dépendant de compétences plus larges[613]. Il apparaît que le lien établi au niveau national entre missions, programmes et actions ne se retrouve pas dans la structuration de l'action publique départementale, du moins explicitement. De plus, ces objectifs politiques se révèlent être construits, dans leur formulation même, sans une prise en compte pleine des compétences qui sont celles du Département au terme de la loi. Cela explique d'ailleurs la mise en place au

[611] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.108.
[612] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.111.
[613] Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, 2012, op. cit., p.10-11.

niveau départemental d'une structure *ad hoc*, la Conférence des exécutifs, qui réunit dans un souci de coordination de l'action publique les exécutifs départemental et intercommunaux. Il découle mécaniquement de cela un décalage entre une lecture littérale du droit positif, les objectifs politiques généraux du Département et les programmes et actions qui sont mis en œuvre.

La faiblesse de cette articulation a des conséquences notables en matière de conduite de l'action publique territoriale. Elle freine la vision d'ensemble de l'action de la collectivité départementale pour les citoyens. Il s'agit donc d'une limite en termes de transparence de l'action publique. Cette absence de vision d'ensemble, ou du moins de son explication formalisée dans une logique similaire à la LOLF, engendre aussi une problématique de pilotage de l'action publique dans le sens où il devient dès lors difficile de prioriser des politiques publiques qui ne sont pas appréhendées comme un ensemble cohérent mais comme des actions éparses dont les interconnexions ne sont pas nettement établies. Cette situation est attestée par la disjonction totale qui est opérée dans la pratique entre les commissions thématiques chargées d'analyser en amont de l'assemblée départementale les projets de délibération et le fonctionnement de l'administration. Ainsi, il existe sept commissions :

- Finances ;
- Éducation, jeunesse, sport, culture ;
- Infrastructures, transport, numérique ;
- Économie, agriculture, tourisme, forêt, emploi ;
- Aménagement du territoire, Équipement rural, Habitat, Environnement ;
- Solidarités sociales et santé ;
- Administration générale, Affaires immobilières.

De l'autre côté, il existe six directions administratives dont les périmètres ne recouvrent pas nécessairement ceux de ces commissions :

- Administration générale et finances ;
- Aménagement et développement durables ;
- Éducation, jeunesse et sport ;
- Services culturels ;
- Services techniques et transports ;
- Solidarité et santé publique.

Sur la période d'analyse, dans les faits, un directeur donné pouvait rendre compte de sa gestion à plusieurs commissions, tout comme une politique donnée pouvait donner lieu à des gestions sous mode projet sans pour autant que cela n'ait été anticipé. Il n'est pas toujours évident de déterminer ce qui découle de l'objectif de reconnexion du Département de ce qui découle des besoins sociaux, pour reprendre les objectifs présentés à la Chambre régionale des comptes. S'il serait possible d'opposer à cette structuration un pilotage en pratique très recentré de la politique départementale autour du directeur général des services et du Président du Conseil général, qui permettrait une mise en cohérence de l'action publique départementale, cela impacte néanmoins à la fois l'efficacité de l'action publique portée, dont la capacité à répondre à des besoins socio-économiques est amoindrie, et son efficience, puisqu'elle rend complexe et aléatoire des arbitrages budgétaires dont l'importance est *a fortiori* accrue en période de contraction budgétaire.

La question de la pertinence légale de certaines actions du Département peut être soulevée, même si elle s'insère souvent dans une logique coopérative. Avant même la loi NOTRe et bien que le code général des collectivités territoriales confie la gestion de la voirie départementale au Conseil général, l'objectif de reconnexion de la Haute-Saône peut être interprété, à certains égards, comme outrepassant la compétence légale du Département, ce qui rajoute au manque de lisibilité de l'action départementale par le citoyen.

L'expérience de terrain, corroborée par les analyses de la Chambre régionale des comptes, permet de conclure à l'existence de politiques départementales globalement adaptées si elles sont prises individuellement, mais qui ne font pas l'objet d'une évaluation assez poussée et dont la mise en cohérence n'est pas assurée explicitement mais dépend du duo Président / directeur général. En cela, il n'apparaît pas pertinent de parler d'une démarche de performance globale pour le Conseil général de la Haute-Saône, du moins au sens retenu. S'engager sur une telle voie nécessiterait un travail approfondi à deux niveaux : la définition explicitée des objectifs politiques de la collectivité et la structuration des moyens d'action matériels et financiers autour de ces objectifs, ainsi que l'engagement d'une logique évaluative globale pour chacune des politiques publiques menées mais également à un niveau plus global sur l'action publique départementale elle-même.

SECTION. 2. La Mairie de Villepinte (2013-2014) : une absence de vision politique de la performance

Sur la période 2013-2014, une expérience similaire au sein de l'administration de la Mairie de Villepinte a été conduite. Cette dernière n'est pas documentée de manière aussi précise que cela a pu être le cas, notamment en l'absence d'analyse telle que celle de la Chambre régionale des comptes mobilisée, dans la section précédente. Cette expérience de terrain corrobore les constats qui ont pu être tirés. Dans cette perspective, deux éléments apparaissent particulièrement intéressants. En effet, l'administration de la Mairie de Villepinte est caractérisée par la conduite de nombreuses actions, découlant pour une partie significative de la clause générale de compétences (1). Ce foisonnement d'action, qu'il était parfois difficile de prioriser, rendait complexe la mise en œuvre d'une logique de performance systémique (2).

1. L'exercice des compétences par la collectivité : une action très variée

Sur la période 2013-2014, force est de constater que la palette des actions conduites par l'équipe municipale est étendue et diversifiée. Si cela n'a au demeurant rien de surprenant dans la mesure où la collectivité municipale, au plus près des citoyens, fait l'objet de nombreuses sollicitations, c'est l'acuité avec laquelle est mobilisée la clause générale de compétence sur le plan juridique pour légitimer ces actions qui interroge. Cette situation met également en exergue les redondances des actions de plusieurs acteurs territoriaux, au premier rang desquels l'on retrouve la municipalité et l'intercommunalité.

La ville de Villepinte conduit les actions classiques que l'on peut attendre d'une municipalité au premier rang desquelles figurent l'état civil, les espaces d'enseignement maternel et primaire, l'entretien de la voirie communale, la gestion de l'urbanisme, notamment par le biais d'un plan local d'urbanisme dans ce cas d'espèce, la gestion de l'offre d'accueil en faveur de la petite enfance[614] ou encore la gestion des équipements

[614] Il est ainsi possible de mesurer au travers de ces expériences de terrain les limites de la répartition des compétences entre collectivités : l'accueil de la petite enfance est un dossier prioritaire à la fois pour un Conseil général, aujourd'hui départemental, et pour une municipalité.

culturels et sportifs municipaux et la police municipale. Il a été possible de pointer des dysfonctionnements, ou du moins des modes de gestion très clairement sous-optimaux et ceci à plusieurs niveaux.

Le premier cas de figure rencontré est le refus de mutualisation ou de collaboration, dans un environnement très urbanisé, entre les Communes du secteur. L'exemple d'une rue située en périphérie de Villepinte est éloquent. Sur le plan territorial, cette dernière matérialisait la limite entre la ville et la Commune voisine de Tremblay-en-France. Au terme du droit en vigueur, la partie gauche de la chaussée et du trottoir appartenait à la ville de Villepinte et la partie droite dépendant de celle de Tremblay-en-France. Or cette rue, située à proximité du parc des expositions de Villepinte, situé à cheval sur les deux Communes, servait très régulièrement de voie de stockage pour les bus de visiteurs étant mobilisés de manière assez récurrente du fait de l'activité très conséquente du deuxième plus grand parc des expositions de France. Cette situation très spécifique engendrait ainsi automatiquement une prise en compte très particulière des pouvoirs publics tant au niveau de l'entretien de la voirie et des trottoirs, très fortement sollicités, qu'en matière de police du stationnement. Il faut ajouter dans un souci d'exhaustivité de la description que le choix de ne pas transférer la compétence voirie à l'intercommunalité avait été retenu par les deux équipes municipales lors de la création de la Communauté d'agglomération « Terres de France ». En l'absence de dialogue et de coordination entre les deux collectivités, il a été constaté une gestion hasardeuse de cette rue, l'une des Communes délivrant à une date donnée une autorisation exceptionnelle de stationnement sans en informer l'autre, ou vice-versa… avec des conséquences notables en matière de contravention pour stationnement interdit sur l'autre moitié de la voirie. Au travers de cet exemple, on constate que la volonté de conserver une gestion directe d'un nombre très conséquent de compétences n'est pas pour une collectivité un gage d'efficacité de l'action publique territoriale.

Les politiques publiques transférées à la communauté d'agglomération ne donnent pas nécessairement de meilleurs résultats en termes de performance de l'action publique. En effet, si l'on prend l'exemple de la compétence obligatoire de l'agglomération en matière d'habitat et d'équilibre social de l'habitat, il apparaît fort logiquement que l'intercommunalité conduit une politique territoriale puisque la loi l'y oblige. Elle définit ainsi la politique du logement, les actions et aides d'intérêt communautaire, la gestion de

la réserve foncière et son utilisation en matière de construction, ainsi que l'amélioration du parc d'habitations sur le périmètre intercommunal. La conduite de cette politique publique représente un coût pour l'intercommunalité qui y consacre des moyens à la fois humains et budgétaires. Néanmoins, la ville de Villepinte conduit dans le même temps une politique similaire en dialoguant avec les promoteurs immobiliers engagés dans des constructions de logement sur la ville, ou en influant par le biais du plan local d'urbanisme sur les réserves foncières de cette dernière. Ainsi, en pratique, un transfert d'une compétence ne s'accompagne pas nécessairement d'une rationalisation des moyens alloués par les différents acteurs engagés dans la démarche.

Ces situations et cette logique sont également données à voir par l'existence d'une situation de concurrence entre l'agglomération et la ville en matière de communication publique. Sur la période du moins, nt été constatées non seulement une absence de coordination des communications des deux structures, mais même à certains égards une concurrence qui se traduit par le fait que tant l'agglomération que la municipalité mettent en lumière leur rôle déterminant sur une politique donnée qui est pourtant conduite par les deux acteurs.

En ce qui concerne la ville de Villepinte, on assiste très nettement à la conduite d'une action publique territoriale marquée par l'éparpillement, ou du moins par le caractère extrêmement hétéroclite de ses politiques, à l'encontre du principe de spécialisation de l'action des collectivités territoriales. S'il est vrai que la clause générale de compétence a aujourd'hui été supprimée pour les Départements et les Régions, l'expérience de terrain renseigne de manière très claire sur son application concrète au sein d'une Commune, *a fortiori* dans un contexte qui n'est pas particulièrement marqué par une coopération nette entre la municipalité et son intercommunalité.

2. Le manque de priorisation politique : une absence de vision de la performance

Cette situation, clairement sous-optimale du point de vue de la performance de l'action publique conduite, découle de causes similaires à ce qui a été constaté au niveau du Conseil général de la Haute-Saône.

Si l'organisation de la collectivité ne correspond pas plus à Villepinte qu'à Vesoul aux compétences dévolues par la loi, il faut reconnaître un caractère plus hiérarchisé découlant sans conteste de la nécessité, du fait d'une clause de compétence générale beaucoup plus présente dans une Commune que dans un Département ou une Région, d'anticiper des actions publiques dépassant ce strict cadre. Ainsi, quatre directeurs généraux adjoints sont en charge des quatre grands pôles d'activités de la municipalité et assistent le directeur général des services dans la conduite de l'action municipale. Ils sont eux-mêmes assistés par des directeurs et des chefs de service aux compétences plus précisément délimitées que cela n'était le cas au Conseil général de la Haute-Saône. Il faut toutefois noter, et cela correspond aux résultats de l'enquête qualitative conduite auprès des cadres territoriaux[615], que les agents composant cet encadrement administratif se révèlent être caractérisés par des différences assez nettes en matière de sensibilisation aux logiques et enjeux de la performance de l'action publique.

Quoiqu'il en soit, le caractère sans doute mieux structuré de l'organisation de l'administration municipale ne permet pas la définition d'objectifs politiques hiérarchisés pour la conduite de l'action publique villepintoise. De la même manière qu'il a été possible de pointer du doigt des limites fortes au sein du Conseil général de la Haute-Saône, mais certainement avec plus de visibilité, le constat que la gestion des affaires courantes[616] tendait à prendre le pas de manière globalement assez significative sur la délimitation d'un cadre d'action explicite et précis pour la municipalité peut être dressé. Sur la période d'expérience, la formalisation des objectifs politiques à atteindre n'a pu se faire. La conséquence de cet état de fait était l'importance égale accordée à chaque politique publique, au-delà de son importance politique et de ses impacts en termes de mobilisation des ressources financières et humaines, ou si l'on inverse les termes de l'équation, l'absence de priorisation de politiques publiques par rapport à d'autres. Ce manque de visée à moyen terme et de projet politique global a certainement été de nature à handicaper la communication publique de la collectivité en traduisant son action

[615] Voir l'annexe 3 qui recueille notamment les réactions de plusieurs agents territoriaux confrontés à la problématique de la performance. Quand l'une des personnes interrogées estime que le facteur générationnel impacte très fortement l'appropriation de démarches de performance (réponse 1), un autre cadre estime pour sa part que la diffusion d'une culture de la performance et des outils afférents est loin d'être automatique et s'interroge sur la portée du facteur générationnel (réponse 2).

[616] Certes bien plus chronophage au sein d'une collectivité de proximité telle qu'une mairie qu'au sein d'un Département ou d'une Région.

sous forme d'un empilement de mesures diverses sans lien véritablement affirmé entre elles.

À cette absence de définition précise et priorisée des objectifs de l'action publique territoriale s'ajoute, dans la même logique que pour le Conseil général de la Haute-Saône mais avec une acuité plus forte, l'absence d'analyse des résultats générés par les politiques publiques conduites. Il n'existait aucun indicateur de performance pour mesurer la pertinence des actions conduites. Interrogé sur cet état de fait, le directeur général des services a mis en avant la difficulté logistique, pour la collectivité, à définir mais surtout à suivre le recollement des données nécessaires eu égard à l'ampleur de l'action municipale. La collectivité n'était pas suffisamment dotée en moyens, notamment humains, pour s'engager dans une telle démarche. De plus, l'exécutif municipal ne souhaitait pas la mise en œuvre de procédures de suivi des politiques publiques trop strictes dans la mesure où une telle logique limitait un pouvoir discrétionnaire jugé source de bonne administration. Définir des critères précis pour l'attribution d'une place en crèche municipale revenait à se lier les mains et à ne pas pouvoir traiter une situation jugée exceptionnelle de façon appropriée.

La ville de Villepinte se caractérise donc, malgré une population municipale la classant parmi les grandes Communes sur le plan national, et malgré la présence d'une administration étoffée regroupant près d'un millier d'agents, par une absence de visée performancielle totale et quelque part assumée. S'il apparaît délicat sur le plan axiologique de juger de la pertinence des politiques conduites durant l'expérience de terrain, parler de démarche de performance n'est pas adéquat : le constat est plutôt celui d'une gestion quotidienne émaillée de projets structurants non hiérarchisés, au gré des suggestions de l'encadrement administratif de la municipalité, mais en tout état de cause sans vision politique suffisamment développée. Si rien n'indique que cette situation ait pu nuire à la bonne gestion des politiques publiques suivies, il n'en demeure pas moins que l'on se situe sur un registre très différent de celui prôné par la LOLF au niveau de l'État ou au sein des collectivités les plus en avance en la matière.

*

Les deux études de cas tirées d'expériences de terrain permettent de nourrir et de préciser le propos. Assez paradoxalement peut-être, ces dernières démontrent qu'il existe des éléments freinant la mise en œuvre des démarches de performance au sein des collectivités territoriales, au premier rang desquels l'on trouve la difficulté à constituer et à entretenir des bases de données permettant de documenter les politiques publiques mises en œuvre et de mesurer objectivement leurs impacts positifs ou négatifs. Néanmoins, l'expérience de terrain, couplée avec les analyses doctrinales de collectivités ayant entrepris la mise en œuvre de démarches de performance, démontrent qu'il existe des leviers dont peuvent se saisir toutes les collectivités, au-delà de leurs différences.

* *
*

Il apparaît indéniablement qu'il est possible de mettre en œuvre des démarches de performance au sein des collectivités territoriales, mais que ces dernières seront par nature différentes de ce qui a pu se passer au niveau étatique avec la LOLF. Il n'est tout d'abord pas opportun de transposer la LOLF au sein de collectivités sans générer une perte de pertinence de la démarche. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il est interdit de s'inspirer très largement de cette dernière pour renforcer la performance de l'action publique territoriale.

En effet, il existe tout d'abord des leviers directs que peuvent mobiliser les collectivités, quelle que soit leur taille. D'autres leviers peuvent sans doute être actionnés de manière différenciée en fonction des collectivités du fait des différences très marquées entre un Département et une Commune, ou même entre une Commune de plus de 100 000 habitants et une de 500 habitants. Enfin, il est nécessaire de prendre en considération que l'État est le seul capable d'engager sur certains aspects une dynamique qui, à défaut d'être suffisante, serait nécessaire pour accompagner les collectivités dans leur appropriation des démarches de performance.

Dès lors, l'enjeu est de déterminer les actions à mener, les niveaux auxquels il convient de les mener, et de les prioriser dans le temps pour aboutir à une appropriation renforcée des démarches de performance au sein des collectivités territoriales.

TITRE. II.

LE CHOIX D'UNE STRATEGIE ENTRE UNIFORMISATION ET AUTONOMIE : UNE PISTE POUR UNE PERFORMANCE ACCRUE

A la lumière des débats théoriques et des retours de terrain analysés dans le premier titre de cette seconde partie, un panorama des pistes qu'il pourrait être opportun de suivre émerge, dans une perspective de consolidation et de renforcement des démarches de performance mises en œuvre dans les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ces pistes sont de deux natures et s'inscrivent dans des logiques différentes mais complémentaires. C'est tout d'abord sur le plan national qu'une action est nécessaire, afin de mettre en place un cadre budgétaire et légal plus propice à l'appropriation pleine de démarches de performance dans l'action publique territoriale (chapitre 1). C'est également au niveau territorial qu'il est possible d'agir. Une meilleure appropriation de démarches de performance nécessite en effet une approche davantage précisée des objectifs de l'action publique territoriale et de ses critères de performance. C'est en effet par ces précisions que l'on pourra mieux prendre en compte la diversité des collectivités territoriales et des enjeux qu'elles rencontrent (chapitre 2). En quelque sorte, il s'agit de cumuler *« un portage par le haut [des démarches de performance] et une valorisation des initiatives et des innovations proposées par le bas »*[617].

[617] Annexe 3 – Réponse n°6.

CHAPITRE. I.

LE CADRE LEGAL : DES AMELIORATIONS NECESSAIRES MAIS PAS SUFFISANTES

Au plan national, une amélioration des relations entre l'État législateur et les collectivités territoriales ne pourrait qu'être bénéfique. Il est à cet effet utile de distinguer deux problématiques majeures : la stabilisation du cadre budgétaire liant l'État et les collectivités d'une part (section 1) et la redéfinition du cadre légal d'autre part. En particulier, la répartition des compétences gagnerait à faire l'objet d'un audit complet qui permettrait de mettre en lumière les failles et limites du système actuel (section 2).

SECTION. 1. Le cadre budgétaire : une stabilisation utile

La stabilisation du cadre budgétaire dans lequel s'inscrivent les relations entre l'État et les collectivités territoriales peut être envisagée par deux entrées qui se complèteraient naturellement. C'est tout d'abord l'utilité d'une meilleure prévisibilité des recettes et des dépenses qui gagnerait à être mise en place (1). Mais c'est aussi et surtout l'intérêt que représenterait un meilleur cadre comptable, qui permettrait une analyse plus adaptée, à même de faciliter l'appropriation de démarches de performance par les collectivités (2).

1. La prévisibilité des données budgétaires : un réel enjeu

S'il s'agit nécessairement de données conjoncturelles vouées à évoluer dans le temps, la problématique de l'ampleur des transferts financiers entre les collectivités et l'État peut utilement être évoquée. Nul ne conteste la montée en puissance des logiques budgétaires pluriannuelles. Comme le note Christophe Ruprich-Robert[618], *« une des questions […] est de savoir si l'équilibre des comptes[619] doit s'apprécier sur une échelle de temps annuelle ou au contraire, s'il pourrait être calculé sur un moyen terme (3 ans par exemple) avec des déséquilibres se compensant sur la période. C'est la position adoptée par l'État, puisque le nouvel article 34 de la constitution adopté en 2008 dispose que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies au travers des lois de programmation, qui s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes publics. Il*

[618] RUPRICH-ROBERT Christophe, 2014, op. cit., p. 277.
[619] Et plus précisément le niveau de recettes perçues par les collectivités territoriales et conditionnant très largement leur niveau de dépenses.

s'agit bien de dépasser le simple cadre annuel des projets de loi de finances et de disposer d'une norme de progression des dépenses sur quatre ans avec des trajectoires déterminées par politique publique. […] Cette possibilité n'est pas aujourd'hui ouverte aux collectivités mais son principe pourrait être utilement repris ». Malgré cette évolution notable vers la pluriannualité budgétaire, il met ainsi en exergue le maintien d'une seule et unique règle contraignante, sur le plan juridique, celle de l'annualité. En effet, c'est par le projet de loi de finances que le Gouvernement fixe chaque année le niveau de dotations dont bénéficieront les collectivités d'une part, mais aussi les règles applicables en matière de péréquation à la fois verticale et horizontale d'autre part. De manière théorique, ces masses budgétaires peuvent évoluer d'une année sur l'autre.

Au-delà de l'existence d'outils renforcés de pluriannualité pour l'État, mais aussi de plus en plus au sein des collectivités, un encadrement de ces évolutions, par la mise en œuvre d'engagements pluriannuels de l'État vis-à-vis des collectivités permettrait sans doute une meilleure prévisibilité des recettes pour ces dernières et donc une gestion budgétaire moins aléatoire.

À défaut d'un engagement normatif, une coordination accrue entre l'État et les collectivités sur ces questions est envisageable. En matière de prélèvements obligatoires, là également marqués par la pluralité des acteurs, *« il apparaît de plus en plus indispensable en effet qu'une coordination soit instituée entre [les] différents décideurs pour que le système global des prélèvements obligatoires soit non seulement piloté mais qu'il soit aussi globalement cohérent. C'est là une condition essentielle pour que la diversité et la complexité du système n'évoluent pas vers le désordre, le chaos et l'implosion »*[620].

En tout état de cause, la problématique de la prévisibilité des recettes, et donc des moyens que les collectivités peuvent engager en dépenses, met en lumière l'intérêt d'une réforme des pratiques, au niveau étatique, que cela prenne une forme strictement normative ou celle d'une coordination renforcée des acteurs. L'enjeu est d'accroître la lisibilité qu'ont les collectivités territoriales sur leur budget. Pour le citoyen, une telle

[620] BOUVIER Michel, 2006, op. cit., p.5. Et ce dernier de poursuivre que la Conférence Nationale des Finances Publiques n'est pas en capacité de jouer pleinement ce rôle de coordination : *« la CNFP ne concerne jusqu'à ici que les dépenses, sa compétence ne s'étendant pas aux ressources, notamment aux impôts. Il n'existe par conséquent aucun organe de régulation de la fiscalité ».*

mesure appliquée aux prélèvements obligatoires permettrait également une meilleure visibilité sur l'impôt pour ce dernier et une plus grande transparence, le citoyen étant informé que les évolutions d'imposition interviennent à échéance régulière et de manière plus nettement déconnectée d'une conjoncture donnée.

2. La mise en place d'un cadre comptable performanciel plus adapté : une nécessité

Mais au-delà de ces éléments conjoncturels, il est possible en matière budgétaire de s'intéresser au cadre comptable en vigueur au sein des collectivités territoriales. Ce cadre est caractérisé, d'une part, par une distinction entre les différents niveaux de collectivités, et d'autre part, par une différence de logique entre la comptabilité de l'État et la comptabilité des collectivités.

Même s'il existe des points communs entre la comptabilité nationale issue de la LOLF et la comptabilité en vigueur des collectivités, considérer ces deux cadres comme pleinement compatibles du point de vue de leur esprit même serait une erreur. Alors que la comptabilité issue de la LOLF se fonde sur une déclinaison de la mission à l'action en passant par le programme, cette logique ne se retrouve pas au niveau des collectivités. Cependant, *« il pourrait paraître difficile d'imposer aux collectivités une maquette budgétaire strictement identique à celle de l'État, d'une part en raison des différences entre les politiques menées*[621]*, d'autre part parce que la maquette de l'État, conformément à la LOLF, devra évoluer en fonction des orientations politiques nationales. Les maquettes budgétaires auraient ainsi vocation à être spécifiques à chaque entité administrative en fonction de ses missions »*[622].

En ce qui concerne les différents niveaux de collectivités, la situation actuelle est marquée par le caractère pluriel des nomenclatures comptables applicables et par leur caractère fonctionnel qui n'apparaît pas toujours adapté : *« le double rattachement comptable par nature et par fonction utilisé par les collectivités pourrait* a priori *constituer une aide précieuse dans la vision et la compréhension de la répartition de leurs*

[621] Par exemple, les missions « Aide publique au développement », « Conseil et contrôle de l'État », « Gestion et contrôle des finances publiques », « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » ou encore « Sécurité civile » ne feraient ainsi pas sens.
[622] POLI Raphaël et LEON Marie, 2007, op. cit., p. 117.

dépenses. Mais, son caractère rigide constitue une limite en tentant de faire entrer toutes les collectivités dans la même classification, la seule distinction étant celle du type de collectivités : ville (M14), Département (M52) ou Région (M71). La nomenclature fonctionnelle est structurée autour d'une fonction 0 qui correspond aux services généraux de la collectivité et [de] 9 fonctions selon le domaine d'intervention des politiques publiques. Ce cadre apparaît donc non seulement très contraint mais certainement impropre à répondre à la diversité des actions menées par les collectivités et aux évolutions permanentes de leurs mission (à l'exception pour partie des Régions pour lesquelles l'approche fonctionnelle constitue un bon point de départ). […].

Enfin, autre limite liée au point précédent, la classification fonctionnelle se distingue de la budgétisation par programme car elle ne prévoit pas de fongibilité des crédits, et n'est rattachée à aucun système de performance. Il manque en effet le lien entre planification stratégique et démarche budgétaire. Chacune fonctionne de son côté, avec ses acteurs, son calendrier, ses modes opératoires et les interrelations sont rares ou inexistantes.

Cela est source d'inefficacité, d'incohérence, de perte considérable d'énergie. Cela revient à supporter les défauts des deux démarches. On reproche au budget d'inciter au raisonnement à court terme, d'être relativement pauvre en information et, par l'approche incrémentale utilisée, d'être un fort instrument de conservatisme et d'inertie »[623].

Ainsi, les nomenclatures utilisées au sein des collectivités semblent pour le moins perfectibles et ceci à plusieurs égards. Elles seraient à la fois trop rigides, insuffisamment corrélées au périmètre réel de l'action publique territoriale et ne permettraient pas l'adoption de démarches de performance pleines. Or l'objectif de développement des démarches de performance au sein des collectivités territoriales passe par une prise en considération des enjeux comptables : *« les démarches de performance recherchent l'alignement entre la vision stratégique et l'exécution des actions. Mais elles risquent d'échouer lors de la mise en œuvre en n'étant pas toujours assez liées aux processus opérationnels de l'organisation, en particulier sur l'aspect allocation des ressources. Il est fondamental que le budget puisse jouer ce rôle dans le passage du stratégique à l'opérationnel.*

[623] RUPRICH-ROBERT Christophe, 2014, op. cit., pp.277-278.

Il ne faut donc pas opposer budget et démarches de performance dans les collectivités locales. Au contraire, ce sont deux briques indispensables à la fois au contrôle de la dépense publique et à l'efficacité et l'efficience de cette dernière[624]*. Il faut imaginer un cadre de gestion rénové, rigoureux et une démarche adaptée à la diversité des collectivités »*[625].

Il est donc acquis, à ce stade de l'analyse, qu'une refonte du cadre comptable des collectivités territoriales serait utile pour favoriser l'appropriation par ces dernières des démarches de performance. Dans cette perspective, plusieurs options sont envisageables.

La première est de conserver des nomenclatures distinctes existantes entre l'État et chaque niveau de collectivité territoriale, tel que cela est le cas aujourd'hui, et de faire évoluer chacune des nomenclatures comptables applicables aux différents niveaux de collectivités et d'établissements publics. Il s'agirait d' *« adapter la nomenclature fonctionnelle [de chaque niveau de collectivités] pour l'enrichir selon une logique « missions-programmes-actions » correspondant aux besoins des collectivités locales.*
Compte tenu de la faible appétence des assemblées locales pour les nomenclatures fonctionnelles officielles […], la piste d'une réforme n'est peut-être pas complètement à exclure. Une concertation étroite avec les associations d'élus devrait alors être entreprise. En effet, compte tenu de la grande fraîcheur des nomenclatures actuelles, notamment la M 71 des Régions [qui fait en quelque sorte figure d'exception], utilisée le plus souvent sous sa forme fonctionnelle et qui n'est complètement en vigueur que depuis 2007, le rapport Migaud-Lambert de septembre 2005[626] *avait préféré écarter une réforme d'envergure au profit d'adaptations plus limitées. La question ne se pose d'ailleurs peut-être pas dans les mêmes termes pour les Communes et les*

[624] Il est également possible d'ajouter, bien que cela ne soit pas mentionné par l'auteur, qu'il s'agit là d'un facteur de transparence de l'action publique en ce que cela permet au citoyen de disposer d'une visibilité accrue sur l'allocation des dépenses publique. On retrouve ainsi le triptyque définitionnel retenu.
[625] RUPRICH-ROBERT Christophe, 2014, op. cit., pp.278-279.
[626] LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la LOLF – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au Gouvernement, La Documentation française, septembre 2005, voir pp. 78-80 et notamment p. 80 : *« la comptabilité des collectivités locales est une comptabilité d'exercice, cherchant à retracer fidèlement et exhaustivement les flux financiers et le patrimoine des collectivités. Elle n'a donc pas besoin d'une réforme de ses principes, mais d'améliorations techniques auxquelles travaillent le comité des finances locales et la direction générale de la comptabilité publique, en vue d'améliorer la qualité comptable. La mission adhère à cette démarche ».*

Départements, dont les nomenclatures sont plus anciennes et qui utilisent peu la nomenclature fonctionnelle […].
Il s'agirait de passer d'une logique d'activités à une logique de politiques publiques. La nomenclature comprendrait une arborescence commune (c'est-à-dire adaptée à toutes les collectivités d'un même niveau malgré leur différence) mais relativement simple, et des ramifications plus détaillées adaptables aux spécificités locales. Si elle est réalisable, cette solution de moyen terme permettrait aux collectivités qui le souhaitent d'éviter une troisième nomenclature »[627].

Cette première option acterait un passage d'une logique comptable centrée sur les masses financières à une présentation davantage axée sur les politiques publiques dont chaque niveau de collectivités a la charge. *À contrario*, elle entérinerait de fait l'existence d'actions publiques conduites de manière déconnectée par chaque niveau de collectivités bien qu'elle tendrait à rapprocher la logique étatique des logiques territoriales en la matière.

La deuxième option serait la fusion au sein d'une nomenclature unique, distincte de la nomenclature étatique, des nomenclatures applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics. En effet, en dressant le même constat, la création d'une nomenclature unifiée pour l'ensemble des acteurs de l'action publique territoriale qui serait en quelque sorte le parallèle de la comptabilité nationale issue de la LOLF est possible. Ainsi, Raphaël Poli et Marie Léon estiment que *« le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales pourrait être modernisé afin de bénéficier des avancées permises pour l'État et de favoriser une amélioration de la gestion publique locale »*[628]. Néanmoins, ils estiment que *« la volonté de disposer d'une vision locale de la performance publique, dans un contexte de coproduction des politiques publiques, incite à penser l'acte II de la gestion financière locale ».*

Leur point de vue est légitimé, selon eux, par un impératif de transparence *: « l'usager citoyen souhaite savoir si les services publics dont il dispose sont performants ou non, sans faire de distinction entre les différents acteurs administratifs. […] La question est alors de savoir si l'analyse de la performance de la dépense publique peut être*

[627] ROBERT Fabrice, 2009, op. cit., p.222.
[628] POLI Raphaël et LEON Marie, 2007, op. cit., p. 112 puis 116.

envisagée d'un point de vue global, tous acteurs confondus, au niveau local » [629]. Sans méconnaître les difficultés techniques de la mise en œuvre d'une telle démarche, ils l'estiment réalisable. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a inclus la possibilité pour l'ensemble des collectivités et leur groupement le désirant d'adopter la nomenclature M 57, qui était jusque-là réservée aux métropoles[630]. S'il s'agit là encore d'une démarche de moyen-terme qui nécessite un pilotage fin, la possibilité d'une unification des comptabilités locales, dans une perspective de renforcement de la performance de l'action publique territoriale, est désormais établie.

Cependant, dans cette logique, une troisième option doit être mentionnée, celle de la création d'une nomenclature unique *ad hoc* applicable tant aux collectivités territoriales qu'à l'État[631]. C'est d'ailleurs cette option qui a *in fine* les faveurs de Raphaël Poli et Marie Léon à l'issue d'une analyse très détaillée : *« un système de mesure de la performance globale des dépenses publiques, tous acteurs publics confondus, peut être imaginé.*
Une première solution consiste à faire converger les maquettes budgétaires de l'État et des collectivités locales. D'un point de vue juridique, un tel dispositif est, en première analyse, réalisable et ne semble pas en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités locales. Au demeurant, il pourrait paraître difficile d'imposer aux collectivités une maquette budgétaire strictement identique à celle de l'État, d'une part en raison des différences entre les politiques menées, d'autre part parce que la maquette de l'État, conformément à la LOLF, devra évoluer en fonction des orientations politiques nationales. Les maquettes budgétaires auraient ainsi vocation à être spécifiques à chaque entité administration en fonction de ses missions. Si une convergence peut se faire de manière plus facile, c'est celle des systèmes d'information ».

---

[629] POLI Raphaël et LEON Marie, 2007, op. cit., p. 116.
[630] Article 106 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ». : *« […] III.- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par délibération de l'assemblée délibérante, choisir d'adopter le cadre fixant les règles budgétaires et comptables telles que définies par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles. Concernant les dépenses obligatoires, les collectivités territoriales restent soumises aux dispositions spécifiques qui les régissent et l'article L. 5217-12-1 du code général des collectivités territoriales ne s'applique pas. Les modalités de mise en œuvre du présent III et la liste des établissements publics concernés sont précisées par décret ».*
[631] Et éventuellement, bien qu'il ne s'agisse pas de l'objet du présent travail, au budget de la sécurité sociale.

Sur le plan technique, *« l'idée serait de regrouper dans un fichier unique et selon une codification uniformisée l'ensemble des dépenses publiques concernant des politiques données. L'agrégation des montants donnerait une idée plus juste des efforts faits en faveur de l'emploi, de l'éducation ou de la culture. Il s'agirait alors d'élargir aux collectivités territoriales les documents de politiques transversales.*

Ces données pourraient être agrégées et analysées au niveau local par les Chambres régionales des comptes (CRC). Ces dernières, uniques acteurs indépendants de la dépense publique au niveau territorial, verraient ainsi leurs missions d'évaluation de la gestion publique élargies.

Des difficultés surgissent cependant rapidement.

Tout d'abord, il convient de noter que le rôle de contrôle de gestion des CRC est déjà souvent contesté par les élus locaux qui y voient une immixtion dans la gestion locale. Ainsi, il est à craindre qu'en période électorale, la sensibilité des travaux d'analyse de la performance de la dépense publique locale globale sera exacerbée. Le risque est alors de transformer, involontairement mais de fait, les CRC en des acteurs politiques [par leur entrée dans le débat pré-électoral]. Un travail pédagogique important de la part des Chambres régionales, la force de l'habitude et une expertise technique qui résultera de l'exercice de ce contrôle sont seuls à même d'éviter la réalisation de ce risque.

Par ailleurs, une analyse de la dépense publique se fait au regard des objectifs politiques fixés au préalable. Or il peut très bien exister une divergence d'appréciation entre l'État et les collectivités locales, ainsi que des différences de point de vue sur les indicateurs à utiliser.

Il peut d'ailleurs être noté que, dans le cadre du budget de l'État, les indicateurs de performance des budgets opérationnels de programme ne font pas, pour le moment, l'objet d'une publicité large au niveau local ».

Et de poursuive : *« convient-il dès lors de conclure qu'une telle analyse n'est pas possible ?*

Cela n'est pas certain. D'une part, élus locaux et nationaux se retrouvent le plus souvent côte à côte sur des dossiers locaux et ont un intérêt commun à une bonne gestion publique. D'autre part, les objectifs généraux de performance de la dépense publique sont le plus souvent partagés ; ainsi, si on reprend l'exemple des dépenses de l'enseignement scolaire, les buts poursuivis sont a priori les mêmes. Ainsi, un objectif de

maîtrise en fin de primaire des compétences de base par les élèves peut être partagé. Le même raisonnement peut être mené concernant les objectifs pour l'emploi.
Au surplus, un système prenant en compte l'ensemble des dépenses favoriserait la pertinence de la prise de décision publique. Prenons l'exemple de l'emploi. Si l'État décide de revoir ses prestations sociales pour favoriser le retour à l'emploi en limitant les effets de seuil, mais qu'en même temps les mesures adoptées par des collectivités territoriales ont incidemment un effet inverse, quelle est la pertinence de l'action publique ?
Enfin, la mise à disposition d'une analyse globale de la performance publique favoriserait le consentement à l'impôt : plus éclairé des choix de gestion publique, plus conscient des finalités et de l'efficacité de la dépense publique, le citoyen sera, du moins nous osons l'espérer, plus sensible à la nécessité de la contribution publique[632] *».*

Cette option semble à la fois réalisable et pertinente. Réalisable car rien n'empêche effectivement l'adoption par l'État et les collectivités d'un cadre comptable identique. Il est vrai que leurs missions ne sont pas (toujours) les mêmes. Rien ne s'oppose toutefois à l'élaboration d'un document délimitant l'intégralité de la dépense publique. Il conviendra simplement d'ajouter à certaines lignes des montants nuls quand le cas de figure se présentera. Les collectivités auraient ainsi une dépense en matière de défense nationale nulle, quand l'État n'engagera aucun fond en matière d'assainissement. Pertinente car ce système aura pour avantage l'édification d'une structure consolidée à même de renforcer considérablement les possibilités d'analyse et de comparaison des politiques publiques, et engendrerait une diffusion des « bonnes pratiques » renforcée. Enfin, les craintes émises par les auteurs quant à l'acceptation des chambres régionales des comptes par les élus locaux en la matière doivent être grandement relativisées avec le recul : ces dernières sont devenues de véritables acteurs institutionnels de la vie publique locale dans la mesure où les responsables locaux ont assimilé leur intérêt.

[632] POLI Raphaël et LEON Marie, 2007, op. cit., p. 116-118.

Quelques années après la rédaction de cette analyse, certains éléments renforcent encore cette argumentation. La maquette budgétaire issue de la LOLF s'est révélée en pratique peu évolutive. Entre 2013 et 2014 : *« les évolutions proposées dans le cadre du présent document sont-elles très limitées et principalement circonscrites :*

- *à une mesure de simplification consistant à fusionner les missions « Sécurité » et « Sécurité civile » pour rassembler dans une mission unique l'ensemble des crédits concourant à la politique de sécurité des personnes et des biens ;*
- *aux ajustements techniques rendus impératifs par plusieurs évolutions législatives ou du cadre européen de finances publiques »*[633]*.*

Dans la même logique, entre 2014 et 2015, *« onze programmes seraient fusionnés au sein d'une même mission, compte tenu de la proximité de leur objet, sans porter atteinte à la lisibilité et au suivi des politiques publiques concernées »*[634].

---

[633] *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2013, juin 2013, p. 5.

[634] *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2014, juin 2014, p5-6 : *« le Gouvernement propose ainsi de fusionner, au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les programmes 119 « Concours financiers aux Communes et groupements de Communes », 120 « Concours financiers aux Départements » et 121 « Concours financiers aux Régions » au sein d'un nouveau programme « Concours financiers aux collectivités territoriales ». Cette mesure de simplification permettrait de regrouper l'ensemble des crédits destinés aux collectivités territoriales (hors prélèvements sur recettes) et d'en renforcer la lisibilité et la souplesse de gestion, sans que la nature de ces crédits, leurs règles d'engagement ou les modalités de leur gestion ne justifient l'existence de programmes distincts. En outre, cette évolution est cohérente avec les perspectives de la réforme territoriale. La mission comporterait désormais deux programmes avec le maintien du programme 122 « Concours spécifiques et administration » ;*
Les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » seraient fusionnés au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cette évolution s'inscrit dans la démarche engagée par la stratégie nationale de recherche, prévue par la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 qui prône une démarche transversale et non plus sectorielle. Le maintien de deux programmes distincts dont la différence réside uniquement dans leur secteur d'intervention ne semble donc plus justifié ;
Les programmes 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » et 115 « Action audiovisuelle extérieure » seraient fusionnés. Cette mesure de simplification permettrait de regrouper au sein d'un programme unique l'ensemble des crédits consacrés à l'audiovisuel public sur le budget général ;
En vue de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs participant à la protection des personnes vulnérables et de simplifier l'organisation budgétaire, il est proposé le transfert de l'ensemble des actions et moyens du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Le nouveau programme serait désormais intitulé « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire » ;
Enfin, il serait procédé à la suppression du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » qui regroupe les dépenses des directions et services d'état-major suivants : la direction du budget et les Départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable placés auprès de chaque ministère, l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), l'Opérateur national de paye (ONP), l'Observatoire des jeux (OdJ) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Le programme 221 sera fusionné avec le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

Enfin, entre 2015 et 2016, cette stabilité est même davantage marquée : le projet de loi de finances pour 2016 correspondant à la deuxième année du budget triennal 2015-2017, le Gouvernement entend privilégier la stabilité de la nomenclature des missions et des programmes. Celle-ci serait inchangée par rapport à la LFI 2015, à l'exception de la suppression du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État »[635].

Finalement, il apparaît qu'en pratique, l'évolution de la maquette budgétaire de l'État n'est pas suffisamment marquée pour faire échec à une mise en place d'un référentiel unique partagé par les collectivités et l'État. De plus, le recul permet de s'apercevoir, comme cela a pu être évoqué précédemment, que la place et la fonction des Chambres régionales des comptes est sans conteste aujourd'hui acceptée par les acteurs publics locaux et que cette difficulté peut aisément être dépassée dans les faits.

L'unification des référentiels comptables de l'État et des collectivités territoriales semble premièrement réalisable sur le plan opérationnel, quoiqu'il s'agisse d'une démarche de moyen-terme et qu'il faille engager un dialogue fécond, notamment avec les associations représentatives des collectivités, pour veiller à l'acceptabilité de la réforme[636]. Dans cette perspective, rien n'interdit d'ailleurs de procéder dans un premier temps par expérimentation, afin de faire supporter à l'État et à un nombre restreint de collectivités pilotes le poids d'une telle réforme.

Cette démarche serait incontestablement la plus intéressante du point de vue de la performance de l'action publique territoriale. En effet, elle rendrait *de facto* nécessaire la conduite d'une réflexion approfondie sur les périmètres de l'action publique dans sa globalité. Il apparaît en effet légitime de considérer que les objectifs de l'action publique étatique et ceux des actions publiques territoriales, s'ils ne se superposent pas nécessairement, n'en sont pas moins compatibles, voire complémentaires, et qu'il est en ce sens opportun de lister l'ensemble des politiques publiques conduites par l'ensemble

[635] *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2015, juin 2015, p. 5.
[636] On retrouve en ce sens l'un des impératifs de la réussite de la mise en œuvre d'une démarche de performance : l'acceptabilité du projet par les différents acteurs concernés.

des pouvoirs publics du pays. Il s'agit effectivement là d'un enjeu de transparence. À cet égard, le fait qu'un Conseil départemental indique ne pas engager de dépenses en matière de justice ne fait pas difficulté, tout comme le fait que l'État n'engage pas directement d'action en matière de gestion de la voirie communale.

Cette lisibilité accrue, si elle autorise une plus grande transparence, permet de disposer d'éléments statistiques budgétaires, mais également politiques[637]. Si le *benchmarking* n'est certainement pas une fin en soi, cela permettrait tout au moins aux responsables politiques de disposer d'éléments de comparaison et de s'engager dans un cercle vertueux de bonnes pratiques. Aussi et surtout, cette unification permettrait une mise en lumière facilitée des politiques publiques faisant doublon, voire étant en contradiction entre différentes collectivités. Il s'agirait dès lors d'un outil intéressant à exploiter, dans le cadre par exemple des conférences territoriales de l'action publique ou d'autres structures analogues[638].

Cette troisième option, caractérisée par l'englobement de l'action publique étatique, dispose du plus grand potentiel performanciel dans la mesure où les interventions de l'État dans un nombre conséquent de politiques publiques, au niveau territorial, demeurent conséquentes. Il s'agirait dès lors d'un premier pas, qui permettrait de faciliter l'appropriation des démarches de performance par l'ensemble des collectivités territoriales sans pour autant remettre en cause le principe de libre administration territoriale : les collectivités demeureraient parfaitement libres de conduire les politiques volontaristes de leur choix, dans le respect du cadre légal, l'adoption d'une nouvelle nomenclature comptable, d'une nouvelle présentation budgétaire n'ayant pas pour conséquence une modification imposée des pratiques politiques.

[637] Le choix d'une collectivité donnée de conduire ou de ne pas conduire une politique publique, la proportion de collectivités d'un niveau donnée à avoir adopté telle ou telle pratique…

[638] Annexe 3 – Réponse n°6 : il serait également possible de confier aux centres de gestion ou au CNFPT des fonctions élargies en la matière dans une perspective de renforcement de la diffusion des bonnes pratiques et de l'appropriation des démarches de performance.

SECTION. 2. L'évaluation complète des missions des collectivités : un travail légistique à conduire

En matière de cadre purement légal, nombreux sont les commentateurs qui dénoncent, comme cela a pu être rappelé en première partie, les limites du système actuel de répartition des compétences entre les collectivités. Cela invite à repenser les modalités de la décentralisation. Par-là, on entend qu'il ne faut pas exclure de repenser ce système fondé sur des compétences qu'il n'est pas aisé de répartir efficacement (1). De plus, c'est également l'articulation entre la décentralisation et la déconcentration qui doit faire l'objet d'une analyse poussée car il s'agit là d'un facteur de sous-optimalité de l'action publique territoriale (2).

1. Les modalités de la décentralisation : une philosophie à repenser

Il est nécessaire de s'interroger sur l'enjeu fondamental de la décentralisation afin de déterminer si ses modalités de mises en œuvre sont adaptées. Alors que la décentralisation, nourrie largement par le principe de subsidiarité, se fondait sur l'optimisation qu'engendrerait la conduite de politiques publiques au plus près des usagers, son histoire témoigne d'une réalité quelque peu différente. De là découle une tentative de typologie de ces politiques publiques en fonction de l'échelon institutionnel le mieux à même de la conduire. L'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 définit ces blocs de compétence[639]. Cette logique a perduré jusqu'à nos jours, comme en atteste la logique de modification des compétences des collectivités qui a prévalu lors de la préparation et de l'examen de la loi « NOTRe ». En effet, le bloc communal s'est vu qualifier d'échelon de la proximité, quand le Département s'est vu confier les solidarités humaines et territoriales et la Région l'aménagement du territoire et le développement économique.

Cette logique est affaiblie par l'existence de compétences partagées que le législateur n'a jamais supprimées d'une part, ainsi que par l'existence de la clause générale de

[639] Article 3 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État : *« la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux Communes, aux Départements ou aux Régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes, soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux Communes, soit aux Départements, soit aux Régions. Les Communes, les Départements et les Régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. […]».*

compétence, qui demeure maintenue pour les Communes d'autre part. De plus, l'imprécision légistique de la formulation définissant les compétences de chaque niveau de collectivité entraîne des pratiques extensives.

Au-delà de cette situation théorique déjà abordée, il convient d'envisager cet état de fait dans ses conséquences pratiques. Régulièrement, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) actualise un document intitulé *« Répartition des compétences »*[640] qui, s'il n'a aucune valeur légale, permet de mesurer concrètement l'état de la répartition des compétences et correspond à tout le moins à la réalité juridique de la problématique.
Sur le plan formel, il est marquant de constater que le document détaille sur quatorze pages les compétences qui sont celles du bloc communal, du Département, de la Région et de l'État. Alors que le législateur débat sur les principes généraux d'une réforme territoriale, il ne se fonde que peu ou prou sur le détail de la répartition des compétences, comme les débats parlementaires ayant pu avoir lieu durant la loi « NOTRe » par exemple l'ont encore illustré. Ainsi, lors des échanges ayant trait à la question du tourisme et de son maintien en tant que compétence partagée, le fait que cette compétence regroupe en fait ce que la DGCL considère comme étant neuf compétences n'a pas été soulevé et l'évolution de la loi s'est faite selon une approche globalement réductrice des enjeux qui auraient pu être soulevés[641].

Il ne s'agit pas de jauger du bienfondé de cette répartition mais de pointer du doigt l'échec du principe de spécialité. S'il peut être opposé à cela que l'existence même de

---

[640] Ce document, dans sa version d'août 2015 intégrant les modifications découlant de la loi « NOTRe » est reproduit en annexe 4.

[641] Selon cette logique, le bloc communal est compétent en matière de :
- *« La Commune peut, par délibération du Conseil municipal, instituer un office du tourisme dont elle détermine le statut ;*
- *Les CC, les CA, les CU, les métropoles et la métropole de Lyon sont désormais compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (Art. L.134-1 du code du tourisme) ».*

Le Département est également compétent car il:
- *« établit le schéma d'aménagement touristique départemental ;*
- *crée le comité départemental du tourisme et lui confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du Département ;*
- *établit un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée ».*

La Région est pour sa part compétente car elle:
- *« Définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional*
- *coordonne les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques ;*
- *Fixe le statut du comité régional du tourisme, qui élabore le schéma régional du tourisme et des loisirs ».*

Enfin, l'État a la charge de la :
- *« définition et [de la] mise en œuvre de la politique nationale du tourisme ».*

compétences partagées est un assouplissement de ce principe, la prégnance de la même logique peut être constatée sur d'autres politiques qui sont sensées être spécialisées ou du moins qui sont réputées l'être. Le cas de l'emploi et de l'insertion professionnelle est à cet égard particulièrement frappant comme en atteste l'extrait de tableau suivant qui détaille respectivement les compétences du bloc communal, du Département et de la Région :

Emploi – Insertion professionnelle		
♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de délégation par Pôle emploi de la réception d'offres d'emplois et d'opérations de placement ; - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - possibilité de participation aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. - Possibilité pour les Communes de contribuer au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à l5322-4 du code du travail - Représentation des Communes et des Départements grâce à l'octroi d'un siège au CA de Pôle emploi (un siège en tout), au titre de l'article L5312-4 du code du travail ♦ Possibilité de mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi ♦ Possibilité de conclure avec l'État des conventions au titre de l'insertion par l'activité économique.	♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - possibilité de participation aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. ♦ Responsabilité du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. ♦ Responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA ; responsabilité dans la mise en œuvre du contrat unique d'insertion dans le secteur marchand et non marchand. - Possibilité pour les Départements de contribuer au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à l5322-4 du code du travail ♦ - Représentation des Communes et des Départements grâce à l'octroi d'un siège au CA de Pôle emploi (un siège en tout), au titre de l'article L5312-4 du code du travail ♦	♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. ♦ Organisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes des jeunes ♦ Responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle en direction des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. ♦ Participation des Régions à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire (L5311-3 du code du travail) ♦ Représentation des Régions au moyen d'un siège au conseil d'administration de Pôle Emploi (L5312-4 du code du travail) ♦ Signature par le Président du Conseil régional et le préfet de Région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) ♦ Élaboration par le Président du Conseil régional et par le préfet de Région d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) ♦ Possibilité pour l'État de déléguer à la Région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi (L5311-3-1 du code du travail) ♦ Possibilité pour la Région de participer au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'entreprises (L5141-5 du code du travail)

S'il est vrai que l'insertion professionnelle dépend du Département lorsque l'emploi dépend de la Région[642], la formulation mise en lumière par le document de la DGCL témoigne de la proximité des interventions des différents acteurs, la Commune et le Département ayant un rôle en matière d'emploi et la Région participant à des actions d'insertion. Ce constat est d'autant plus frappant qu'il intervient après l'entrée en vigueur de la loi « NOTRe », et donc après la fin de la clause générale de compétence pour ces deux derniers niveaux de collectivités.

Cet état de fait amène indubitablement à s'interroger sur la pertinence même d'un principe de spécialité, transcrit juridiquement par des blocs de compétence, qui n'existent en définitive que de manière théorique et floue. Néanmoins, sauf à admettre le retour d'une clause générale de compétences génératrice de graves limites fonctionnelles et budgétaires, il semble délicat d'imaginer l'abandon de cette logique.

Une piste d'évolution, qui permettrait de mieux définir les rôles de chacun des niveaux de collectivités, serait une écriture plus détaillée et plus fine de la répartition des compétences telle qu'elle existe aujourd'hui. Une telle démarche nécessite de s'interroger à trois niveaux. C'est tout d'abord la question de la codification du droit en vigueur qui se pose. En effet, comme en atteste le document de la DGCL, de nombreux codes comprennent des dispositions ayant trait aux compétences des collectivités[643]. Un travail législatif d'évolution de la répartition des compétences gagnerait en ce sens à être précédé par un travail légistique de grande ampleur, afin d'unifier les bases légales ayant court.

Le second élément qu'il apparaît nécessaire d'évoquer est celui du statut des établissements publics de coopération intercommunale, qui ne sont à ce stade, sur le plan juridique, pas des collectivités territoriales. En effet, sans se substituer au législateur

---

[642] Mais aussi pour grande partie de l'État, problématique qui sera évoquée ci-dessous.

[643] Cette analyse est également dressée par l'étude d'impact de la loi « NOTRe », qui établit à 15 le nombre minimum de code concernés… tout en admettant qu'il est très difficile de faire un recensement exhaustif. Ainsi, pour la Région, voir p. 18 : *« parallèlement, les bases législatives attribuant aux Régions une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs. Cette situation ne contribue pas à la lisibilité du droit et à une répartition efficace des interventions publiques, dans un contexte marqué par l'effort nécessaire et inédit de redressement des comptes publics entrepris par le Gouvernement ».*
De la même manière pour le Département, voir p. 93 : *« parallèlement, les bases législatives attribuant aux Départements des compétences dans des domaines précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs ».*

à qui il appartient de trancher sur ce point, on remarque que l'attribution des compétences aux intercommunalités intervient selon des modalités propres du fait de leur statut spécifique : *« les [établissements publics de coopération intercommunale] sont des établissements publics et non des collectivités territoriales : ils ne disposent pas de clause générale de compétences car ils tirent leur pouvoir des transferts de compétences effectués par les Communes membres à leur profit. L'importance de la place de ces groupements dans le paysage de la gestion publique locale résulte, entre autres, des dispositions législatives qui leur attribuent des compétences obligatoires et optionnelles qu'ils vont exercer, soit en lieu et place des Communes, soit avec elles, de manière partagée. La définition des compétences des EPCI constitue donc un enjeu important car elle détermine le degré d'intégration dans lequel les Communes membres souhaitent s'engager et la place qu'elles veulent attribuer à la communauté dans le paysage institutionnel et politique local »*[644].

C'est à l'aune de ces deux réflexions que pourra être conduit un travail de redéfinition des compétences de chacun des échelons territoriaux. Ce dernier permettrait une meilleure délimitation juridique des responsabilités de chacun et par la même occasion, une plus grande lisibilité de l'action publique territoriale. De manière incidente, parce que cette démarche signifierait en cas de réussite la fin des compétences partagées, mais également des financements croisés, elle permettrait une meilleure allocation des ressources publiques. Comme le remarque Jean-Marie Pontier, *« la loi RCT de 2010 a limité ces financements croisés, en instituant un système très complexe. Toutefois, en permettant aux collectivités territoriales de participer financièrement à des opérations de l'État, la loi porte atteinte à la clarté de la répartition des compétences et ne contribue pas à la cohérence du système »*[645]. Ainsi, le système n'apparaît pas pleinement opérationnel de ce point de vue. En définitive, la précision de la répartition des compétences par le législateur serait de nature à rendre plus efficace, plus efficiente et plus transparente l'action publique territoriale.

C'est ce dur bilan que dresse Jean-Marie Pontier postérieurement à l'adoption finale de la loi NOTRe, évoquant tout d'abord les incertitudes du législateur : *« le législateur ne*

[644] LETANOUX Morgane, 2016, op. cit. 8.
[645] PONTIER Jean-Marie, 2015, op. cit., p.1241

sait pas ce qu'il veut, ce qui explique, sans la justifier, son attitude dans ce domaine comme en bien d'autres.
Le législateur ne sait pas ce qu'il veut parce que les orientations à fixer pour les collectivités territoriales donnent lieu à de légitimes divisions au sein du Parlement. Il est normal que tous les partis politiques n'aient pas la même conception de la décentralisation. Le fait que le Sénat soit le représentant des collectivités territoriales crée aussi des divergences avec l'Assemblée, indépendamment des opinions politiques. Les différences de point de vue se traduisent logiquement par des compromis, et il a largement été dit que la loi du 7 août 2015 [« NOTRe »] était une loi de compromis. Mais ce dernier peut être l'expression d'un marchandage, dans lequel la cohérence ne trouve pas son compte ».

Il évoque également la qualité légistique questionnable du travail parlementaire en matière de décentralisation : *« le législateur ne sait pas ce qu'il veut parce qu'il s'illusionne sur ce qu'il est capable de faire. Il croit pouvoir tout concilier, même lorsque les objectifs poursuivis sont contradictoires, et il échoue inévitablement dans ses tentatives.*
Proche de l'illusion est l'incantation, à laquelle succombe régulièrement le législateur. Celui-ci pense qu'il règle le problème par de grandes affirmations, il multiplie les formules de principes, ou des exigences vagues qui ne répondent pas à la logique de ce que doit être la loi. Ces énoncés sont le plus souvent dépourvus de portée normative, ou n'ont qu'un contenu normatif très limité, ce qui ensuite crée des difficultés et un contentieux qui embarrasse le juge.
L'activisme législatif se caractérise par de permanentes corrections apportées aux textes, toutes motivées (naturellement) par la préoccupation d'améliorer, de perfectionner. Cette fuite en avant a d'abord l'inconvénient de l'instabilité. Celle-ci peut parfois être caricaturale, comme dans le cas de la clause de compétence générale. Mais même si l'on met à part ce cas particulier, l'instabilité dans les règles applicables aux collectivités territoriales se manifeste un peu partout. Le domaine des relations entre les Communes et les EPCI est sans doute le plus touché, avec les rectifications permanentes, pour constituer un EPCI, y entrer ou en sortir, ainsi que celles qui concernent les transferts de compétences, constamment remaniés ».

Et de poursuivre en ce qui concerne le nombre conséquent de lois relatives à la décentralisation : *« une seconde conséquence de cette fuite en avant est la surcharge législative : les dispositions s'ajoutent les unes aux autres, comme des strates successives, le CGCT ne cesse « d'enfler ». Le législateur a tendance à tout vouloir régir dans le détail et le travers de l'incantatoire conduit à des formulations de plus en plus longues, avec, dans certains articles, des énumérations interminables : il suffit, par exemple, de citer la définition qui est donnée de la métropole ou encore la définition du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans la loi NOTRe. Toutes ces énumérations sont plus des pétitions de principe ou des souhaits que des prescriptions et ne peuvent pas favoriser la cohérence dans la définition des compétences respectives.*
Ce n'est certainement pas la loi du 7 août 2015 qui aura permis de régler les questions et d'obtenir une clarification des compétences. Elle appelle à son tour d'autres dispositions qui interviendront tôt ou tard, le législateur semblant incapable d'apporter une solution stable et consensuelle à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le législateur-Sisyphe poursuivra sa tâche »[646].

Si le constat est sans doute exagéré, il n'en est pas moins fondé : les collectivités territoriales sont un sujet dont les parlementaires débattent de manière passionnelle. Alors que pour une thématique autre, le débat est grandement conduit par un nombre restreint d'orateurs spécialisés sur ces problématiques, les lois relatives à la décentralisation mobilisent largement des élus nationaux qui vont fonder leur travail sur leur expérience locale passée ou présente, en faisant parfois de cette dernière une généralité qui n'a objectivement pas lieu d'être. Alors que la loi est en théorie le domaine de la rationalité et de la généralité, la loi décentralisatrice est bien souvent le domaine de la passion et du cas particulier, ce qui nuit fortement dans les faits à une organisation pertinente et performante du quotidien des collectivités. Contrairement à l'auteur, il est possible d'estimer, comme en atteste l'évolution de la répartition des compétences, que si de grands progrès demeurent à réaliser, d'autres l'ont déjà été : les lois « RCT » ou « NOTRe », pour ne prendre que ces exemples, sont génératrices d'amélioration qui ne doivent pas être passées sous silence ou minimisées. L'évolution des compétences régionales ou intercommunales se consolide ainsi par exemple et témoigne d'une

[646] PONTIER Jean-Marie, 2015, op. cit., pp.1253-1254.

appréhension des enjeux de la décentralisation certes imparfaite mais tout de même réelle.

2. Le lien entre décentralisation et déconcentration : l'intérêt d'une remise à plat

Ces limites en matière de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités se doublent d'une conséquence ajoutant à la complexité de l'organisation administrative territoriale. En effet, les failles du législateur ne se limitent pas aux seules collectivités mais concernent également la répartition entre l'État d'une part et les collectivités d'autre part, selon une logique similaire.

Cette problématique est centrée sur une distinction entre les notions de déconcentration et de décentralisation, qu'il est utile de mettre en perspective.

Comme le rappelle Pascal Jan, ces notions sont d'un certain point de vue antinomiques : *« le seul point commun qui unit la déconcentration et la décentralisation est l'intervention d'autorités implantées localement, dotées de compétences propres. Pour le reste, elles se situent aux antipodes l'une de l'autre. Avec la déconcentration, la délégation des compétences se réalise au sein d'une même personne publique. Avec la décentralisation, la redistribution des prérogatives s'effectue entre plusieurs collectivités locales, puisque l'État est principalement concerné par cet aménagement des pouvoirs entre le centre et la périphérie. La décentralisation n'a pas pour finalité, comme la déconcentration, de décongestionner le pouvoir central. Elle réalise un transfert de compétences définitif au profit d'autorités indépendantes de l'État qui conservent sur elles un pouvoir de contrôle, très différent d'une relation hiérarchique comme il en existe une avec la déconcentration »*[647].

[647] JAN Pascal, 2015, op. cit., p. 28.Dans le même esprit : MAILLARD DESGREES DU LOU Dominique, 2015, op. cit. pp.200-201 : *« la décentralisation a ce point en commun avec la déconcentration qu'il s'agit d'un mode d'organisation du pouvoir de décision administrative. Cependant, une donnée juridique simple les différencie : alors que la déconcentration diffuse le pouvoir de décision à l'intérieur d'une même personne morale, la décentralisation introduit une multiplicité de personnes morales dans l'exercice de ce pouvoir. En définitive, la décentralisation résulte de l'apparition d'une multiplicité de personnes morales de droit public qui concourent toutes à l'administration par leurs décisions. Cette caractéristique conduit à accepter l'idée que la décentralisation administrative connaît deux modalités d'existence, d'inégal intérêt politique, à savoir la décentralisation fonctionnelle et la décentralisation territoriale ».*

La superposition des logiques de décentralisation et de déconcentration a des conséquences majeures sur l'action publique territoriale. Il est d'ailleurs révélateur de constater que dans leur manuel consacré au droit des collectivités territoriales, Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou évoquant les relations entre l'État et les collectivités, font le choix de distinguer l'action conjointe entre les deux (§ 1) et le contrôle de l'État sur ces dernières (§ 2)[648]. En effet, cela met en exergue, à certains égards, les limites de l'autonomie de l'action publique territoriale portée par les collectivités territoriales.

C'est donc à la lumière de ces deux notions juridiques que l'évocation de la problématique de la répartition des compétences entre l'État d'une part et chaque niveau de collectivités d'autre part est pertinente, en ce qu'elle ne répond pas pleinement à la logique qui prévaut pour la répartition entre les différents niveaux de collectivités. Il est possible en ce sens de dresser un état normatif de la situation en vigueur : *« à l'image du poème célébré par Paul Valéry qui* « n'est point fait de lettres… mais du blanc qui reste sur le papier »*, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrit dans les plis, les creux, les vides et les silences des transferts de compétences. Elle n'est ainsi explicitée en tant que telle nulle part. Aucun texte, et notamment le Code général des collectivités territoriales, n'en dresse l'inventaire. C'est du recoupement des lois, le plus souvent extérieures au Code et adoptées à des époques différentes, que l'on peut tenter d'en dégager les déterminants. Or, depuis 1982, le législateur a procédé sans rigueur pour décentraliser : adoptant de grandes lois de décentralisation dont l'objet est précisément de prévoir des transferts de compétences, mais édictant aussi de multiples dispositions qui, tirées de lois éparses, précisent à l'occasion de l'organisation d'une activité particulière, les autorités publiques spécialement compétentes pour adopter une décision, établir un schéma, un équipement ou des crédits. Les transferts ainsi décidés peuvent en outre avoir un objet précis ou au contraire se borner à affirmer la « vocation » sans plus de précision de telle ou telle collectivité. Le recours à la loi fait d'ailleurs qu'il y a là d'abord une question de nature politique. Les débats parlementaires montrent que les choix opérés, qu'il s'agisse des compétences transférées ou du type de collectivités bénéficiaires, sont le fruit d'arrangements et de compromis politiques constants. Au demeurant, le problème n'est pas tant celui de dresser la liste des compétences des*

[648] AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen, 2015, op. cit., p. 249.

collectivités territoriales que de déterminer le rôle exact de l'État »[649]. En d'autres termes, la décentralisation manque aujourd'hui cruellement d'une vision d'ensemble en matière de répartition des compétences entre les différents acteurs.

Au-delà des limites de la répartition normative des compétences entre chaque niveau de collectivités, la méthodologie retenue, ou du moins appliquée de manière incidente pour délimiter le périmètre d'intervention de l'État et le périmètre d'intervention des collectivités pose problème et ne permet pas un agencement optimal des pratiques et de la conduite des politiques publiques territoriales les unes par rapport aux autres. Dès lors, *« « la décentralisation à la française » a engendré un système de co-administration du territoire entre l'administration d'État et les collectivités locales marqué par l'imbrication croissante des compétences dont l'article L.1111-2 du Code général des collectivités territoriales*[650] *rappelle l'économie, précisant que les collectivités territoriales* « concourent avec l'État » *à la plupart des politiques publiques. […] Un tel constat soulève la question du sens profond de la décentralisation »*[651]. Cette situation est par

---

[649] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette et FAURE Bernard (dir.), *La décentralisation à la française*, LGDJ, 2015, pp.156-157.

[650] Article L.1111-2 du CGCT : *« les Communes, les Départements et les Régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.*
Ils concourent avec l' État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Chaque année, dans les Communes ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, au cours de l'exercice précédent, il est présenté, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur les actions menées en matière de développement social urbain. Ce rapport retrace l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés. L'ensemble des indicateurs et des analyses de ce rapport sont présentés par sexe.
Dans les Communes et établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un contrat de ville défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le Maire et le Président de l'établissement public de coopération intercommunale présentent à leur assemblée délibérante respective un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Les données de ce rapport sont présentées par sexe. Ce rapport est débattu au sein du Conseil municipal et du Conseil communautaire. Lorsque la Commune ou l'établissement public de coopération intercommunale est également tenu de présenter le rapport prévu au deuxième alinéa du présent article, ce dernier rapport est inclus dans le rapport prévu au présent alinéa. Le contenu et les modalités d'élaboration du rapport prévu au présent alinéa sont fixés par décret.
Les éléments du rapport prévu au troisième alinéa font l'objet d'une consultation préalable des conseils citoyens présents sur le territoire. Le Conseil municipal et le Conseil communautaire sont informés du résultat de cette consultation lors de la présentation du rapport.
Les Communes, les Départements et les Régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité ».

[651] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette et FAURE Bernard (dir), 2015, op. cit., p.-157.

ailleurs également mise en exergue par le rôle qu'est amené à jouer le juge administratif pour établir une répartition des rôles dans une politique donnée[652].

Sur le plan institutionnel, un parallélisme entre cette situation normative et l'évolution croisée de la déconcentration et de la décentralisation en France transparaît. En effet, *« pour garantir l'efficacité de la décentralisation, il est légitime que les autorités décentralisées puissent aisément trouver, au même niveau territorial qu'elles, des autorités déconcentrées agissant au nom de l'État. Ainsi, le Président du Conseil régional peut-il discuter, et le cas échéant négocier efficacement, avec le préfet de sa Région… sans doute plus efficacement qu'avec une autorité centrale qu'il lui faudrait d'abord identifier. A l'inverse, pour que l'État puisse aisément dialoguer avec les collectivités territoriales et s'assurer en même temps du bon exercice des compétences transférées, une corrélation directe entre ses circonscriptions administratives d'action et les territoires dévolus aux collectivités décentralisées apparaît comme nécessaire, tout au moins dans le discours dominant»*[653].

Dans ce contexte, le fait que les phases de décentralisation et de déconcentration qui ont pu avoir lieu en France depuis le tournant de 1982 soient indubitablement liées, mais n'aient jamais été strictement concomitantes est important. Si certains peuvent estimer à cet égard que la déconcentration « précède » la décentralisation et qu'elle *« conserve une longueur d'avance »*[654], un autre point de vue existe : la réorganisation de l'administration de l'État découle des évolutions législatives et institutionnelles engendrées par les différentes lois de décentralisation et de réforme territoriale : ainsi, la Direction générale des collectivités locales fait le constat de la déconnexion entre les vagues de décentralisation et les ajustements de la présence déconcentrée de l'État dans les territoires[655]. Alors que l'acte « II » de la décentralisation était au cœur de

---

[652] DE MONTECLER Marie-Christine, « Répartition des compétences entre l'État et le Département pour l'aide aux familles – Arrêt rendu par le Conseil d' État », *Actualité juridique du droit administratif*, 2016, p.632.
[653] KADA Nicolas, « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, p.110.
[654] KADA Nicolas, 2012, op. cit., p. 111 puis 114.
[655] Voir le site internet de la DGCL : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/l État-territorial-lacte-i-decentralisation-a-reate : *« l'Acte I de la décentralisation fait des avancées considérables sur la question de l'action des collectivités territoriales. En revanche les transformations de l'administration territoriale d'État n'apparaissent qu'en creux de la décentralisation et ne feront l'objet de mesures à part entière qu'ultérieurement. […] Malgré le renforcement du rôle du préfet à l'égard des directions départementales déconcentrées et la décentralisation, chaque ministère a conservé ses propres structures locales ce qui a pu conduire à un fonctionnement « vertical» des services déconcentrés de chaque ministère. L'acte II de la décentralisation mené à partir de 2004 n'apporte pas d'évolution majeure*

l'actualité, la Cour des comptes a pu dresser le même constat : *« au total, de nombreux exemples attestent la fragilité, à l'épreuve des faits, de la notion de blocs de compétences qui inspirait les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et la difficulté pour l'État, désormais dépendant de la qualité du partenariat engagé avec les collectivités locales, d'assurer une traduction territoriale homogène des politiques nationales qu'il initie. La tâche des services déconcentrés en est rendue plus difficile. Chargés d'atteindre des objectifs définis au plan national par leurs ministres respectifs dans les domaines de compétence étatique, ils doivent néanmoins composer avec les stratégies et les contraintes des collectivités territoriales, au risque de porter atteinte à la cohérence de l'action de l'État »*[656]. Ainsi, ce point de vue, centré sur une logique étatique, met en exergue l'absence totale de réflexion commune sur l'articulation entre l'action publique territoriale conduite par l'État et les actions publiques territoriales conduites par chaque niveau de collectivités. Le Sénat a pu dresser plus récemment le même constat : un rapport parlementaire récent[657] évoque le *« décalage [de la réforme de l'État déconcentré] avec la réorganisation des services de la Région ».* En ce sens, ce constat est incontestablement toujours d'actualité.

Si sur un plan légistique et juridique, cette déconnexion s'explique par les différences de logiques de mises en œuvre et d'implications normatives, ces imprécisions ne permettent pas une organisation optimale de l'action publique territoriale globale et sont donc des facteurs de sous-efficacité et de sous-efficience. Une mise à plat de la répartition des compétences faisant l'action publique territoriale entre, d'une part, l'État, et d'autre part, les collectivités permettrait à l'ensemble de ces acteurs de mieux déterminer leurs missions respectives, de mieux calibrer leurs organisations humaines et fonctionnelles et d'accroître leur performance[658].

---

concernant l'administration territoriale d'État. Pour cela, il faut attendre la réforme de l'administration territoriale d'État (RéATE) de 2010 et les modifications du décret du 16 février 2010 sur le rôle du préfet ».

[656] Cour des comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, novembre 2003, p. 28.

[657] COLLOMBAT Pierre-Yves, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2016 – Tome 1 : Administration territoriale*, Avis présenté au nom de la commission des lois, Sénat, 16 novembre 2015 p.16.

[658] Voir DURANTHON Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix du jury du Prix de thèse du Sénat 2016), à paraître. Cette nouvelle approche pourrait être fondée sur un renouveau de la notion de subsidiarité. Ainsi, voir dans le résumé : *« l'ambition est alors davantage de faire de la subsidiarité un étalon auquel confronter l'évolution du droit que de chercher à faire d'elle un principe directeur des relations entre État et collectivités. Il s'agit alors de montrer que si, prises dans une acception synchronique axée sur leur seule définition par le droit positif, certaines notions traditionnelles régissant le droit des collectivités territoriales paraissent s'opposer à l'épanouissement de la subsidiarité, cette impossibilité peut être levée, ou à tout le moins fortement modérée, par l'observation des mouvements connus par ces mêmes*

Le constat établi en matière de répartition des compétences entre l'État et les collectivités, mais également de manière plus globale en matière de répartition de l'ensemble des compétences, est le suivant : *« la question du « niveau pertinent » d'un service n'a jamais reçu de réponse, celle-ci étant donnée par prétérition avant que la question n'ait été clairement posée. La question de la répartition des compétences, essentielle, a été « réglée » de la pire manière qui soit : les dispositions ont été multipliées inutilement, car compliquant les rapports sans bénéfice visible, la suppression de la clause de compétence générale est une hypocrisie, car fausse, faussée et détournée sciemment par l'État, par toute une série de procédés, notamment contractuels qui, au surplus, n'en sont pas vraiment.*
Il n'y a aucune « loi de l'histoire » qui imposerait une évolution dans un seul sens, qui serait celui d'une décentralisation indéfinie. L'histoire est sinusoïdale, ce qui est adapté en un temps ne l'est plus pour un autre. Le tout est d'apprécier le plus lucidement possible ces évolutions pour savoir ce qu'il convient de faire. Il faudrait un nouveau Tocqueville »[659].

En tout état de cause et à défaut d'un nouveau Tocqueville, une réforme d'ensemble des compétences, précédée d'un travail exhaustif de recensement de ces dernières, sur le plan légistique, serait nécessaire pour permettre une évolution positive.

*

Il est souhaitable d'améliorer le cadre budgétaire et légal, au niveau national. Il ne s'agit aucunement de remettre en cause la libre-administration des collectivités, mais de constater que certaines mesures pourraient être mises en œuvre pour faciliter l'appropriation de démarches de performance par les collectivités territoriales. De manière extrêmement synthétique, augmenter la prévisibilité budgétaire en matière de dotations versées par l'État aux collectivités, unifier les instructions budgétaires dans un souci de compatibilité et d'unité des référentiels et enfin remettre à plat, préciser et

---

notions dans une optique diachronique, grâce à laquelle peut être mise en évidence l'irréductible tendance du droit à se rapprocher des exigences inhérentes au principe de subsidiarité. Ceci revient alors à plonger la situation des rapports entre État et collectivités dans un bain conceptuel qui, s'il paraît a priori relativement étranger aux structures normatives du droit positif français, paraît cependant caractériser une forme latente et inconsciente de son évolution, dans l'observation de laquelle la doctrine pourrait trouver de nouvelles clés de description du droit positif qui permettraient de dépasser les butoirs de ses cadres analytiques traditionnels ».

[659] PONTIER Jean-Marie, « Fantasmagorie : décentralisation, recentralisation », *Actualité juridique du droit administratif*, 9 mai 2016, p. 874.

simplifier la répartition des compétences non seulement entre collectivités mais également entre l'État et les collectivités seraient des mesures dont le bénéfice ne fait pas de doute.

CHAPITRE. II.

LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE EVOLUTION CONCEPTUELLE NECESSAIRE

Par-delà ces évolutions nationales, les territoires sont les échelons pertinents pour renforcer l'appropriation des démarches de performance dans l'action publique territoriale. Dans cette perspective, il faut définir à la fois des éléments généraux, ayant vocation à s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des collectivités, ou du moins pouvant faire l'objet d'analyses partagées, et des démarches qui doivent être appréhendées de manière différenciée en fonction des spécificités des collectivités. Notamment, la place de la recherche de performance dans l'action publique territoriale doit faire l'objet d'une définition renouvelée et approfondie (section 1). La problématique de la distinction, au sein de chaque catégorie de collectivités, de structures de tailles et de moyens différents constitue également un vecteur de renforcement de l'appropriation des démarches de performance par la prise en compte de la diversité des acteurs de l'action publique territoriale (section 2).

SECTION. 1. La définition et le suivi de la performance : de nouveaux objectifs à formaliser

Il apparaît aujourd'hui que l'action publique territoriale n'a pas véritablement adopté le paradigme « lolfien » de la performance et la définition systématisée d'objectifs à atteindre. La fonder sur ce prérequis représenterait un point de départ pertinent pour favoriser l'appropriation des démarches de performance par les collectivités et leurs groupements. Au niveau territorial, une telle démarche se traduirait par la généralisation de projets de mandat explicités (1). Cela nécessite, une fois ces objectifs définis, une réflexion approfondie portant sur l'évaluation de l'action publique territoriale, qui doit être calibrée finement pour être opérationnelle (2).

1. L'enjeu de projets de mandat formalisés : la définition d'une action publique performante

La notion de projet de mandat nécessite dans une perspective performancielle d'être définie. Une telle démarche se heurte à une première limite : le caractère flou, pour ne pas dire inexistant, d'une telle notion sur le plan strictement juridique. Il n'existe pas, en droit français, de référence à un quelconque projet de mandat. Ce concept renvoie à une réalité intuitive. Par opposition au projet électoral, il peut être défini comme le programme d'action exhaustif, ou ayant vocation à l'être, qu'une majorité nouvellement élue au sein d'une collectivité va formaliser pour guider son action politique durant l'ensemble du mandat[660]. Il s'agit d'un concept opérationnel. Dans la pratique, l'une des difficultés constatable est l'absence de coïncidence automatique entre les compétences qui sont celles d'une collectivité donnée et le projet électoral ou en l'espèce le projet de mandat formulé. Ainsi, lors des élections régionales de décembre 2015, dans un contexte politique marqué par les attentats du 13 novembre, le projet électoral des différents candidats, notamment en Île-de-France, était focalisé sur des enjeux sécuritaires alors qu'il ne s'agit pas d'une compétence régionale[661]. À cet égard, la fonction de l'élu local, ou plus précisément l'une de ses fonctions, tient à l'explicitation de certaines problématiques appelant la mise en œuvre d'une politique publique : *« les élus peuvent jouer un rôle central dans la mise à l'agenda d'un certain nombres de questions, même s'ils n'ont évidemment pas le monopole en la matière. En effet, c'est à ce titre qu'ils se posent en relais de « demandes sociales » et orientent l'action publique en faisant reconnaître certains thèmes comme prioritaires ou, du moins, comme devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. […] En définitive, il est possible de constater] la capacité des élus à contribuer à la diffusion de certains thèmes*

---

[660] SAVARY Émile, *Le « métier » d'élu local*, Chronique sociale, 2007, pp. 35-41. En p. 35 : *« le programme municipal présente les différentes mesures que compte prendre la municipalité. Le projet municipal exprime la cohérence politique de ces mesures, il indique les perspectives, il servira de point de référence quand il faudra affronter des situations imprévues.*
Comment élaborer projet et programme ? Trois entrées complémentaires sont suggérées ici :
- *Des orientations, traduisant une vision de la société ;*
- *La situation locale et son potentiel ;*
- *Les réalisations envisageables.*

Établir un projet municipal est un acte fondateur pour l'équipe qui se constitue. Le réajuster au long du mandat est un signe de vitalité ».

[661] OLLIVIER Enora, « Régionales : omniprésente dans les discours, la sécurité n'est pas une compétence régionale », *Le monde*, édition du 3 décembre 2015 : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/03/regionales-omnipresente-dans-les-discours-la-securite-n-est-pas-une-competence-de-la-region_4823737_4355770.html .

ou dispositifs d'action publique ou, à l'inverse, à en interdire durablement l'émergence par une délégitimation de leurs principes »[662].

Ainsi, du fait de son positionnement spécifique, l'exécutif nouvellement élu est incité à définir un ensemble d'actions à mettre en œuvre durant le mandat et à communiquer dessus, sans pour autant que ce projet de mandat ne soit défini ou borné juridiquement et sans qu'il ne corresponde automatiquement aux compétences dévolues par la loi à ladite collectivité.

Dès lors, c'est davantage dans le champ du management public que l'intérêt de ce concept de projet de mandat apparaît du point de vue du présent travail. Éric Ardouin et Jean-Christophe Baudouin, dans leurs travaux consacrés à cette problématique[663], parlent pour leur part de *« projet stratégique »* en reprenant une définition similaire[664], et développent les conditions et les prérequis de son élaboration, puis son objet. Ils en définissent tout l'intérêt du point de vue du management public. Selon eux, la construction du projet stratégique requiert d' *« impliquer les citoyens dans les projets »*, d' *« élaborer les politiques et d'adapter le portefeuille des activités »*, de *« formaliser le projet »* selon une *« segmentation stratégique »* et de *« programmer le financement des projets ».* Cette liste d'éléments à intégrer au moment de la définition du projet stratégique met en exergue d'une part la similitude avec l'esprit de la LOLF, et d'autre part sa correspondance avec la définition de la performance de l'action publique retenue. En effet, une telle démarche renforce l'efficacité de l'action publique dans la mesure où la mise en œuvre de mesures devrait théoriquement découler d'une analyse des besoins sociaux et des attentes citoyennes, ainsi que de la pertinence des actions à mettre en œuvre pour y répondre. L'efficience est également au cœur des préoccupations dans la même logique, avec une réflexion portant sur les moyens, notamment budgétaires, à mobiliser. Enfin, l'association des citoyens d'une part et la communication naturellement effectuée sur un tel projet stratégique d'autre part conduisent à assurer la transparence

[662] DOUILLET Anne-Cécile et ROBERT Cécile, 2007, op. cit., p. 7.
[663] ARDOUIN Éric et BAUDOUIN Jean-Christophe, 2012, op. cit, pp.45-118.
[664] Selon leurs termes, *« le projet ou plan stratégique de la collectivité est un ensemble cohérent et structuré de politiques publiques servant un dessein pour sa population et son territoire. Bien évidemment, il s'inscrit dans les orientations du « programme électoral » des élus, mais il s'en distingue par sa complétude, sa précision, son caractère partagé et ses perspectives temporelles qui dépassent généralement celle du mandat ».*

de l'action publique. D'un certain point de vue, *« définir ses politiques, c'est déjà affirmer des choix et poser un premier jalon d'une recherche de performance »*[665].

Une fois cette notion de projet de mandat ou de projet stratégique définie et son intérêt opérationnel démontré, une interrogation sur les modalités d'une mise en œuvre effective en l'absence de cadre juridique s'impose. En effet, si *« le projet offre une légitimité renouvelée aux responsables locaux, associée à leur capacité à élaborer une représentation dynamique de l'avenir du territoire autour desdits projets »*[666], la mise en œuvre d'une telle logique n'a rien d'automatique ou d'obligatoire. La problématique devient ainsi celle de l'incitation, ou de l'obligation, qu'il serait opportun de créer pour favoriser l'essor de telles démarches. Trois possibilités sont envisageables en la matière.

La première option serait en ce sens d'introduire dans le Code général des collectivités territoriales une disposition formalisant la notion de projet de mandat et rendant obligatoire l'élaboration d'un tel document pour toutes les collectivités ou pour une partie d'entre elles. En l'état actuel du droit, marqué par des imprécisions importantes en matière de répartition des compétences, cette hypothèse de travail semble hasardeuse, d'autant qu'elle pourrait remettre en cause, d'un certain point de vue, la libre-administration des collectivités territoriales en ce qu'elle imposerait à ces dernières des méthodes de travail données. S'il est difficile d'anticiper la position qui serait adoptée par une autorité juridictionnelle en la matière, force est de constater qu'il existe là un risque réel. Au surplus, une codification juridique d'une telle démarche entraînerait mécaniquement la définition de composantes précises qui limiterait inopportunément les marges de manœuvre politiques des exécutifs locaux, *a fortiori* dans le cas des Communes, qui bénéficient encore à ce stade de la clause générale de compétences.

La deuxième option serait une incitation qui serait adressée par l'autorité étatique aux collectivités territoriales, afin d'inviter ces dernières à formaliser des projets stratégiques de mandat et à en porter communication dans les territoires. Ainsi, il s'agirait de se reposer sur un effet d'entraînement qui partirait de quelques collectivités pilotes pour se diffuser à un plus grand nombre. Une telle méthodologie serait cependant caractérisée par une application aléatoire et très certainement lente.

---

[665] LION Benoit, 2015, op. cit. p. 86.
[666] FRINAULT Thomas, 2012, op. cit., p.223.

L'analyse des pratiques concrètes aux seins des collectivités permet de déceler une troisième voie d'action, mixte, qui semblerait plus opportune car plus opérationnelle. En effet, la logique de projet stratégique n'est dans les faits pas étrangère au quotidien des collectivités, quoiqu'elle soit aujourd'hui très sectorisée. Certains dispositifs existent à ce jour et permettraient de disposer d'un socle intéressant pour engager la généralisation, ou du moins la diffusion de pratiques en matière d'élaboration formalisée de projet de mandat. Si l'on prend l'exemple de la collectivité régionale, on s'aperçoit qu'il existe certains éléments proches d'une logique de projet de mandat. Ainsi, l'article L.4251-13 du code général des collectivités territoriales[667] rend obligatoire, pour chaque Région, l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Au surplus, au terme de l'article L.4251-20 du même code, la durée d'application du schéma est indexée sur les cycles électoraux puisque *« dans les six mois suivant le renouvellement général des Conseils régionaux, le Conseil régional peut délibérer sur le maintien en vigueur du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ».* De manière plus détaillée : *« la durée du schéma est calée sur le mandat régional : la Région dispose d'un an à compter de l'élection du Conseil régional pour adopter le schéma. Ce document est donc applicable normalement pour cinq à six ans, l'article L. 4251-19 autorisant toutefois sa révision partielle ou totale en cours d'exécution. De même, le nouveau Conseil régional issu des urnes peut choisir, dans les six mois de son élection, de maintenir le schéma existant »*[668].

---

[667] Article L.4251-13 du CGCT : *« la Région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.*
Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.
Le schéma organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la Région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements, en application des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie.
Les orientations du schéma favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la Région ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.
Le schéma fixe les actions menées par la Région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.
Le schéma peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes.
Le schéma peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières ».
[668] LE CHATELIER Gilles, 2015, op. cit., p. 556.

Le développement des schémas est donc un outil propice au développement d'une planification correspondant à une logique de projet stratégique pour les collectivités. L'enjeu demeurant dès lors est de faire coïncider le périmètre de ces schémas existant avec l'ensemble des compétences de chaque collectivité territoriale. Il est en ce sens évident que c'est par le biais d'une réécriture des compétences qui sont celles de chaque niveau de collectivité qu'il sera possible d'inciter ces dernières à présenter des documents stratégiques correspondant à leurs orientations politiques et à leurs compétences réelles, tout en tenant compte des imbrications de plus en plus prononcées entre les actions conduites par différents acteurs[669]. Dans l'attente, il n'apparaît pas de solution satisfaisante, sur le plan juridique et politique, pour les inviter à innover en matière de présentation et de mise en scène de l'action publique territoriale dont elles ont la charge.

2. La place des indicateurs dans les collectivités : une évaluation au service de la performance

C'est la problématique de la mesure de cette performance qui est également soulevée et qui appelle des analyses. Comme indiqué dès l'introduction, il n'apparaissait pas pertinent de se focaliser sur la notion d'évaluation, qui n'est qu'un outil et non une fin en soi, à la différence de la performance. Cependant, l'évaluation est cet instrument qui permet de jauger la performance et l'adéquation entre le discours politique et les réalisations accomplies. Sur le plan local, l'évaluation est spécifique. Elle est *« une certaine posture, un certain regard porté sur l'action publique. Un regard qui scrute tout à la fois les objectifs, les réponses, les besoins et les acteurs d'une politique et d'un territoire et qui s'inscrit dans une temporalité particulière, ne serait-ce que par la durée des missions. […] La démarche évaluative atteste d'une transformation dans les modes de gestion et de pilotage des collectivités territoriales »*[670].

Dans cette perspective de mesure de la performance de l'action publique, il faut prendre en considération plusieurs prérequis méthodologiques afin d'entrer dans une logique évaluative pertinente. C'est tout d'abord la spécificité du service public qu'il importe

[669] DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales – la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement,* Presses universitaires de Rennes, 2009. Voir notamment pp.169-173 sur les négociations entre collectivités en matière de définition des actions dont chaque acteur à la responsabilité.
[670] BENCIVENGA Magali, 2008, op. cit., p.140.

d'appréhender dans la mesure où elle implique des démarches de performance distinctes d'initiatives pouvant porter un intérêt dans le secteur privé[671]. Si l'on se pose la question de l'évaluation de la performance d'une collectivité territoriale, un constat transparaît : *« la liste des critères d'évaluation de la performance est […] longue : qualité des services publics, avancement des projets politiques, succès électoral, attractivité territoriale, mobilisation des agents, capacité de l'administration à se moderniser… Ces critères, pris isolément, sont tous trop réducteurs pour véritablement permettre d'évaluer la performance d'une collectivité. Par cette méthode des critères d'évaluation de la performance, on sent intuitivement que la mesure de la performance « globale » d'une collectivité territoriale pourrait être une « juste et subtile » combinaison de différents critères […] »*[672]. Si ce propos est pleinement fondé, il omet d'ajouter un prérequis méthodologique à l'analyse. En effet, la superposition de mesures ciblées de la performance, portant sur une politique publique ou une action donnée, et la consolidation hiérarchisée de ces mesures pourraient permettre de déterminer un degré de performance global. Sylvie Trosa développe quant à elle, au niveau étatique mais dans une perspective largement transposable aux collectivités territoriales, une vision compatible, pour ne pas dire complémentaire, et met *« en évidence les cinq principaux facteurs clés de succès de l'évaluation :*

- *La combinaison de contraintes et incitations pour diffuser l'évaluation dans les pratiques administratives ;*
- *L'établissement d'une véritable planification stratégique de l'évaluation ;*
- *La mise en œuvre d'une pluralité d'approches dans la pratique évaluative ;*
- *L'implication et la sensibilisation de l'autorité politique à l'évaluation ;*
- *La mise en place d'un dispositif d'évaluation professionnalisé »*[673].

---

[671] BAROUCH Gilles, 2010, op. cit., pp.123-124 : *« dans le management de la qualité, les outils ne prennent leur sens et ne délivrent leur efficacité que dans le respect des principes de mise en œuvre.*
Dans l'ordre des principes, « l'orientation client / parties intéressées » vient en premier : sur l'aspect « client / citoyen », les services publics sont, peu ou prou, engagés. En revanche, ils le sont beaucoup moins sur « l'orientation partie intéressées » qui reste méconnue avec, pour conséquence notable, des incompréhensions dans les secteurs régaliens ou à forte éthique professionnelle […] et une sous-estimation de l'attention à accorder aux besoins des personnels […].
La démarche qualité se heurte donc à un mode de fonctionnement du système politico-administratif qui, en réduisant la qualité à la seule dimension « bénéficiaire direct » et en s'excluant lui-même de la démarche qualité, en limite considérablement la portée et les chances de succès. S'appuyant notamment, sur les expériences étrangères Sylvie Trosa observe pourtant que des pays étrangers ont réussi cette mutation […] C'est aussi cette conviction qu'exprime Michel Crozier […] En revanche, le CRECRSP (2009) ne croit pas à la possibilité d'un plan d'ensemble pour la démarche qualité publique […] ».

[672] GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, 2006, op. cit., p. 15.

[673] TROSA Sylvie, *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'Entreprise, collection « Les notes de *benchmarking* international, novembre 2003, p. 41.

Dès lors, restent à définir les modalités d'organisation d'une évaluation de la performance des collectivités et des politiques publiques qu'elles conduisent. Dans un rapport consacré à la performance au niveau étatique, le Conseil d'analyse économique établit un constat qu'il est possible de transposer au niveau territorial.

Ainsi, sept préconisations sont établies *: «*

- *Le travail à réaliser pour construire un système d'indicateurs pertinent est certes conséquent, mais les difficultés méthodologiques à résoudre ne sauraient constituer un obstacle à l'objectif d'évaluer la performance de l'action publique, à partir d'une approche fondée sur la mesure des services fournis ;*
- *Une attention particulière doit être portée à l'évaluation de la qualité, à la fois parce que c'est une dimension essentielle des services publics, et parce que le débat public sur ce thème est un moyen puissant de stimuler la performance ;*
- *Les indicateurs correspondants doivent systématiquement être rendus publics ;*
- *Les évaluations doivent faire l'objet de suites, incitant à la performance, ce qui implique de laisser un « retour » aux plus performants. L'approche « compassionnelle » est inutile. Mieux vaut chercher plutôt à définir les mesures d'accompagnement en termes de formation, d'encadrement ou de tutorat, rendant accessible à tous un processus de progrès ;*
- *La production des données doit faire l'objet d'un processus qualité allant jusqu'à leur certification ;*
- *L'évaluation n'est pas un exercice mécanique, et peut être corrompu comme le montrent les expériences hospitalières et universitaires. Il convient donc de l'organiser en conséquence, en évitant les collusions qui confortent les rigidités existantes ;*
- *L'approche en termes d'évaluation par comparaison (« benchmarking ») est un moyen très utile dans cette perspective qui doit être systématiquement développée »*[674].

Un lien naturel est établi entre trois notions centrales dans la problématique retenue : la performance, son évaluation et les indicateurs dits de performance qui permettent de

[674] Conseil d'Analyse Économique, 2007, op. cit., p.43.

procéder à cette mesure. L'indicateur apparaît dès lors comme l'outil naturel de la mesure de la performance.

Ces derniers sont parfois vertement contestés pour des raisons parfois diverses. Très tôt, il a été possible de déterminer que *« le choix même des indicateurs de performance et leur valorisation dans le processus décisionnel sont liés à des enjeux idéologiques. Selon l'appartenance partisane et les objectifs des initiateurs des réformes publiques, le type d'indicateurs de performance appliqués et l'instrumentalisation politique des données collectées, la mesure de la performance publique peut conduire à remettre en cause le rôle respectif de l'État, du secteur public et du marché dans la résolution de problèmes sociaux »*[675].

Dans cette logique, la pertinence et la légitimité d'une mesure de la performance est parfois interrogée : *« au-delà du constat de l'existence de pratiques de gestion sans mesure, cette recherche montre les intérêts de ne pas mesurer. Les pratiques de gestion sans mesure facilitent en effet l'adaptation à la complexité des situations de gestion d'un service liée à la multitude des demandes reçues à l'accueil. L'étude montre que ces modes de management sont caractérisés par la prise en compte de la complexité des situations d'accueil par rapport à un système basé sur la production d'un indicateur. La mise en œuvre d'une pratique de mesure implique en effet, dans le domaine étudié, la réalisation d'une enquête de satisfaction nécessitant la définition des usages à interroger, l'identification des critères de satisfaction et des services à questionner et la détermination du moment, du lieu et de la périodicité de l'enquête. Cette mise en œuvre nécessite un processus de simplification de la réalité en fonction des intérêts et des objectifs des managers amenés à utiliser l'indicateur. Cela entraîne alors la recherche d'un consensus sur cette simplification, loin d'être évidente compte tenu de la diversité des prestations d'accueil »*[676]. Néanmoins, cette analyse témoigne certainement davantage des limites d'un système de mesure de la performance mal calibré que de l'inutilité d'une mesure de la performance en elle-même. Il semble en effet contestable

[675] KNOEPFEL Peter et VARONE Frédéric, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17, n°2, 1999, p. 126. Voir également p. 142 : *« nous relevons que les coûts politiques, administratifs et sociaux induits par des dispositifs d'indicateurs de performance appropriés sont très élevés, compte tenu du fait qu'ils touchent non seulement les politiques publiques mais aussi leur cadre institutionnel ».*

[676] RAGAIGNE Aurélien, « Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateurs ? », *Politiques et management public*, n°32/3, juillet-septembre 2015, pp. 298-299.

dans le principe de se priver de toute analyse quantitative en matière d'évaluation des politiques publiques.

Plus que d'une remise en cause radicale de l'opportunité de la définition d'indicateurs de performance, il s'agit en ce sens de déterminer une méthodologie et des critères permettant de procurer au décideur public une évaluation objective, rationnelle et exploitable : *« dans [leur] rapport remis au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud invitent ainsi à* « trouver un point d'équilibre entre la mesure de la performance par des indicateurs chiffrés et une approche plus qualitative reposant sur l'évaluation des politiques publiques concernées » (Lambert et Migaud, 2006 : 1 et 10-11).
Au regard des expériences étrangères avec une budgétisation par programme des indicateurs de performance, nous partageons sans réserve cette recommandation. De sa mise en œuvre dépendra, à notre avis, le succès ou l'échec de la poursuite conjointe de règles budgétaires axées sur la performance publique, d'une part, et de l'évaluation (parlementaire) des effets induits par les missions, programmes et actions financées, d'autre part »[677]. Cette préconisation présente une difficulté majeure : déterminer des indicateurs de mesure qui ne soient pas chiffrés semble délicat. L'ensemble de ces réserves met en exergue le risque de focalisation existant dans la mesure d'une politique donnée ou d'un ensemble de politiques données, et qui conduit à n'appréhender qu'une partie de la problématique et donc à invalider la démarche évaluative. Il découle de ce risque l'impérieuse nécessité de définir un panel d'indicateurs de performance suffisamment étoffé et diversifié pour analyser de manière objectivement exhaustive la politique publique faisant l'objet de l'évaluation. À cet égard, plusieurs pistes de types d'indicateurs existent : *« la perception de l'efficacité par ses bénéficiaires de l'action publique […] pourrait être considérée comme un indicateur pertinent de réussite politique […] »*[678].

On peut également envisager des indicateurs porteurs d'informations de différents niveaux mais complémentaires. Ainsi, l'évaluation de la performance d'une politique de modernisation du réseau routier pourra donner lieu à des mesures des « stocks », permettant une analyse des proportions de kilométrages de voirie en bon état, en

[677] VARONE Frédéric, 2008, op. cit. p.88.
[678] HAUTBOIS Christopher et DURAND Christophe, 2006, op. cit., p. 114.

mauvais état ou de qualité intermédiaire, mais aussi à des mesures de « flux », afin de disposer de données chiffrées relatives à la vitesse de rénovation de la voirie et à celle de sa dégradation en fonction de la circulation. Une évaluation de qualité se nourrit d'indicateurs diversifiés et complémentaires. Cette diversité est cependant soumise à un enjeu notable en termes de compréhensibilité des données mobilisées et de biaisement des pratiques : *« on sait, par exemple, que le recours à des instruments de mesure peut générer une masse d'information excessive ou inutile, qu'il peut inciter les acteurs à chercher à atteindre les objectifs qui leur sont fixés même au prix de conséquences néfastes sur leur activité »*[679]. Ce sont les dérives de la « politique du chiffre » qui sont ainsi pointés du doigt de la sorte.

C'est à l'aune de l'ensemble de ces considérations, définissant un référentiel théorique dense, que les modalités de création et de suivi des indicateurs de performance à mettre en œuvre dans une collectivité afin d'enclencher une dynamique suivie dans le temps de recherche de la performance de l'action publique territoriale par l'évaluation doivent être jaugées. Cela nécessite avant tout la création, ou du moins la mise à disposition de l'évaluateur d'un système d'information pertinent, à partir duquel pourront être construits et suivis les indicateurs. Si une telle démarche tend à effrayer par sa complexité, cette lourdeur initiale supposée est contrebalancée par deux éléments. Premièrement, des données statistiques détaillées existent de fait d'ores et déjà et sont collationnées par divers organismes tels que la Direction générale des collectivités locales, l'Institut national de la statistique et des études économiques, le Trésor, voire par des observatoires créés au niveau territorial par des collectivités ou des groupements de collectivités. Deuxièmement, il faut prendre en compte le fait que, comme le notent Éric Ardouin et Jean-Christophe Baudouin, *« l'action publique locale [se prête à la démarche évaluative] d'autant mieux que la proximité du terrain [semble] rendre possible une remontée d'information favorable à des évaluations ambitieuses ».*

Au surplus, les auteurs mettent en lumière l'intérêt de définir des indicateurs de trois ordres : des indicateurs dits globaux, mesurant la performance générale de la collectivité donnée, des indicateurs synthétiques centrés sur une ou plusieurs politiques données, et enfin des indicateurs sectoriels partagés, permettant de faire le lien entre les actions

[679] BIONDI Yuri, CHATELAIN-PONROY Stéphanie et SPONEM Samuel, 2008, op. cit., p. 121.

conduites par la collectivité en question[680]. Ils partagent en ce sens la préoccupation formulée par Magali Bencivenga, consistant à articuler l'évaluation autour de chaque politique publique et d'un niveau général afin de déterminer une performance plus globale de l'action de ladite collectivité[681].

Dans ce contexte, tout comme en matière de projets de mandat, il n'existe pas de cadre juridique national permettant la mise en place d'une évaluation de la performance obligatoire pour les collectivités. À la différence des projets de mandats, pour lesquels une mise en œuvre pourrait être articulée autour d'une refonte des compétences des collectivités, il n'existe pas en la matière de véritable levier opérationnel. À tout le moins, l'intérêt que pourrait représenter l'unification des référentiels budgétaires et comptables pour mettre à disposition des collectivités des éléments de comparaison utiles à l'évaluation, sans pour autant être suffisants, apparaît certain.

Nonobstant, un renforcement des documents qu'un exécutif doit transmettre à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire est envisageable, comme le suggère un cadre territorial interrogé, qui préconise *« d'intégrer des indicateurs de performance pour le calcul des dotations d'État telles que la dotation globale de fonctionnement et des fonds de péréquation versés aux collectivités »*.[682]

Ces démarches n'apparaissent pas optimales dans la mesure où elles contreviennent à l'un des enjeux majeurs de la mise en place d'indicateurs : l'appropriation par les agents et les élus de la démarche. En la matière, il apparaît que seul le volontarisme de ces derniers peut prévaloir pour initier une telle logique même si ces outils pourraient être mobilisés dans cette perspective. Dans ce cadre, il est envisageable d'être créatif et

[680] ARDOUIN Éric et BAUDOUIN Jean-Christophe, 2012, op. cit.,p. 244, puis pp.57-63.
[681] BENCIVENGA Magali, 2008, op. cit., p.146-147 : *« une fois intégrée, il convient de formaliser et de systématiser la fonction évaluative dans un document (cadre de référence, protocole…) qui donne corps à la démarche. Celui-ci peut poser les principes d'action, rappeler les objectifs du travail évaluatif et les pratiques qui favorisent les bonnes conditions de réalisation d'une mission d'évaluation et d'appropriation de la démarche. Parmi ces pratiques, on relèvera la mise en place d'un dispositif léger et adaptable aux objectifs poursuivis par la mission ainsi que la mobilisation de ressources internes et externes ; celles-ci constituent des relais opérationnels et méthodologiques précieux pour la démarche et pour les modalités de son accompagnement. Il est intéressant que le dispositif prévoie plusieurs niveaux d'évaluation existants en fonction de la commande et du temps de réalisation imparti (par exemple, avec ou sans préconisations), qu'il détermine la composition et le rôle des comités de pilotage et qu'il précise les modalités de définition et de passation de la commande. En outre, il peut être complété par la constitution d'une « boîte à outils », contenant, par exemple, des modèles d'enquêtes, des trames d'analyses adaptables en fonction des missions et mobilisables autant que nécessaire, des données contextuelles générales, etc ».*
[682] Annexe 3 – Réponse n° 2.

d'associer à la définition et au suivi des indicateurs les élus et les agents, mais aussi éventuellement les conseils de quartier et les citoyens[683], ou encore les oppositions politiques, afin de déterminer des paniers d'indicateurs permettant une mesure objective et utile de la performance de l'action publique territoriale.

Les enjeux sont, en la matière, extrêmement conséquents. Il est en effet envisageable d'associer le devenir du modèle français de la décentralisation à la capacité qu'auront les collectivités à s'approprier des démarches évaluatives visant à renforcer la performance de l'action publique conduite : *« au niveau des collectivités locales, […] les contraintes liées à l'évaluation des contrats de plan État-Régions ou encore à l'évaluation communautaire ont engendré de très forts besoins. Les Régions semblent s'y être adaptées en dégageant des ressources spécifiques. Ces efforts et ces contraintes sont exemplaires et font contraste avec les libertés prises par les administrations centrales en matière d'évaluation. Pour autant, […On ne peut] que relever la persistance des problèmes que rencontre l'évaluation au niveau local du fait de ses défauts d'organisation, patents dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan et, plus globalement, d'un problème de conception. L'approfondissement de la décentralisation, qui devait comporter des prolongements en matière d'évaluation, suscite un renouveau de la réflexion sur ce point. Le renforcement de la démocratie locale et la complexification des compétences exercées par les collectivités appellent la structuration d'une évaluation des actions publiques exercées par les collectivités locales »*[684].

La capacité des collectivités à engager une démarche de performance par le biais de l'évaluation conditionne donc, au moins partiellement, le devenir de la décentralisation en ce qu'elle permettra ou non un exercice pertinent pour ne pas dire adéquat des compétences dévolues à ces dernières par la loi.

SECTION. 2. La diversité des collectivités : une réalité à prendre en considération

C'est également la question de la prise en compte des réalités locales qui est posée. C'est par cette réflexion sur la nature de l'action publique qu'il serait possible de favoriser

[683] ARDOUIN Éric et BAUDOUIN Jean-Christophe, 2012, op. cit., p.244.
[684] BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre et PLANCADE Jean-Pierre, 2004, op. cit., p. 213.

une émergence davantage généralisée de démarches de performance au sein des structures territoriales. Cela pose des questions légales, dont le législateur pourrait se saisir (1), tout comme pratiques, dans la mesure où il ne saurait s'agir de nuire à la libre-administration des collectivités territoriales (2).

1. Le dépassement des réticences du législateur pour les régimes juridiques distincts : un enjeu juridique partiellement satisfait

Évoquer la diversité des collectivités territoriales françaises ne saurait se faire sans dresser un état normatif détaillé partant de l'existence, en France, d'un système juridique de type unitaire, marqué par la primauté quasi-absolue d'un droit national unifié ne laissant que des marges minimes à l'expression d'un pouvoir normatif local ou territorial.

La construction de la France en tant qu'État et système politico-administratif depuis l'Ancien régime s'est faite selon un principe très marqué de centralisation politique et administrative[685]. Cet état de fait a des conséquences juridiques similaires : le droit français est marqué par son caractère unitaire. La centralisation initiée par l'Ancien régime se traduit donc sur le plan politique par l'émergence de normes juridiques communes, par opposition aux pouvoirs normatifs détenus *de facto* jusque-là par les différents barons locaux[686].

Cette tradition a perduré dans notre organisation jusqu'à ce jour, voire a été renforcée à certaines périodes comme peut en témoigner par exemple l'étude du premier Empire. Ainsi, Jean-Bernard Auby constate en définitive que *« notre tradition politique et juridique induit chez nous volontiers la conviction de ce que les politiques publiques doivent et peuvent être conçues dans un creuset unique, celui que dessine la représentation nationale et doivent et peuvent être mises en œuvre sur un mode uniforme, garant du*

[685] Comme l'introduction a permis de le mettre en lumière.

[686] CHAVRIER Géraldine, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2011, dresse une brève histoire particulièrement éclairante sur les fondements doctrinaux de ce débat (pp.16-20) : *« déjà sous l'Ancien régime, les corps municipaux se sont vus accorder la possibilité d'édicter des règles générales pour assurer la police de la cité. Cette évolution a fait l'objet de peu d'études par les auteurs de l'époque mais Loyseau, qui y a procédé, a donné à nos contemporains la clé de la compréhension des rigidités psychologiques qui paralysent tout progrès en ce domaine : constatant que la faculté d'établir ces règlements particuliers* « excède la puissance d'un simple juge qui n'a pouvoir que de prononcer entre le demandeur et le défenseur… » *Il en conclut que* « ce pouvoir approche et participe davantage à la puissance du Prince que non pas celui du Juge, attendu que les règlements sont comme des lois et ordonnances particulières » *».* (Citation de LOYSEAU Charles, « Des seigneuries », *Du droit de police*, chapitre 9, éd. 1666, p. 76).

respect de l'égalité des citoyens »[687]. Il faut attendre la décentralisation pour voir cette conception extrêmement centralisée, à défaut d'être remise en cause, complétée par l'émergence d'un autre principe, celui de la libre administration[688]. C'est la conciliation de ces deux principes de valeur équivalente qui va concentrer l'analyse juridique[689] : *« il n'est plus possible d'accepter que ces fantasmes suscitent des raisonnements juridiques totalement erronés aboutissant inéluctablement à la conclusion selon laquelle tout accroissement de ce pouvoir conduira à mettre en cause l'unité de la République »*[690].

À partir de ce constat, il convient de déterminer si la centralisation juridique telle que pouvant exister en France a un impact sur la performance de l'action publique. Jean-Bernard Auby estime à cet égard que *« cette vision [du centralisme juridique total de la France] résiste mal à l'observation des choses, qui montre que l'action publique n'est jamais réellement constante et uniforme sur le territoire. Il en va ainsi en raison au moins d'un phénomène que l'on peut baptiser « loi d'Archimède de l'action publique locale » et qui se décrit de la manière suivante. Toute règle unique, tout principe d'action unique, plongé dans des contextes territoriaux différents, reçoit de la part des contextes des réactions qui en orientent l'application, qui en infléchissent le contenu […] »*[691]. Il en arrive en conséquence à la conclusion qu' *« il existe, en d'autres termes, une inéluctable territorialité de l'action publique. Et la territorialisation du droit est la manière qu'à un*

---

[687] AUBY Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit,* LGDJ, collection « Systèmes – Droit », 2006, p.16.

[688] Qui est d'ailleurs de facto reconnu antérieurement par la jurisprudence : Conseil Constitutionnel, n°79-104 DC, 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.

[689] On se réfèrera avec profit aux pages 169 à 189 du manuel précité de CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit constitutionnel contemporain tome 1- 7ème édition,* Dalloz, Collection « Cours », 2015, p. 169 : *« l'article 1 de la Constitution mentionne que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.*
Cet article est complété par la phrase suivante : « son organisation est décentralisée ». Cette affirmation du principe de la décentralisation a une portée essentiellement symbolique en invitant le Conseil Constitutionnel à la vigilance. Mais il vient conforter le principe de la libre administration des collectivités territoriales sans mettre en cause l'indivisibilité de la République ».

[690] CHAVRIER Géraldine, 2011, op. cit., p. 20.

[691] Et de poursuive avec des exemples très révélateurs : AUBY Jean-Bernard, 2006, op. cit., pp.16-17 : *« la règle de la loi littoral qui interdit de construire dans les espaces non urbanisés à moins de cent mètres de la côte n'a absolument pas la même portée sur le littoral sauvage de la Corse et sur les côtes bétonnées du Languedoc. La politique de protection des espaces naturels littoraux n'est nécessairement pas la même dans les deux contextes. On pourrait faire une démonstration analogue pour les dispositions de la loi Montagne […]. La « loi d'Archimède » vaut pour toutes les politiques, même les plus sensibles. Que l'on songe à la politique pénale. Les débats des années 1990 concernant l'autonomie des parquets ont pu confirmer chez nous l'impression que la politique pénale reste très ancrée dans une logique d'égalité territoriale, sous la férule des instructions du Garde des Sceaux. Or, l'analyse montre qu'il y a, quoi qu'on veuille et quoi qu'on fasse, autant de politiques pénales que de parquets locaux. Ces derniers accompliraient bien mal leurs fonctions s'ils ne tenaient pas compte des contextes locaux, par exemple pour peser plus fortement sur un tel type de délinquance localement développée. […] ».*

système juridique donné de s'accommoder de cette inéluctable territorialité, de lui faire sa part ».

Cette analyse met en exergue un biais qu'il faut relever. En effet, elle conduit à considérer que l'adaptation du droit aux territoires découle principalement, pour ne pas dire exclusivement, de l'application des normes nationales par les services déconcentrés. Cela étant, ce biais s'applique à la conduite des politiques publiques territoriales selon une logique identique : la politique conduite par une Commune en matière de soutien au milieu associatif va varier en fonction de la réalité locale, notamment en s'adaptant à la densité du tissu associatif donné. De la même manière, un Département ne conduira pas la même politique en matière de bâtiments scolaires selon la structure de sa population et sa densité. Il apparaît qu'il existe dans les faits un pouvoir implicite d'adaptation de la norme nationale. Il semble pertinent de fonder une analyse détaillée sur des éléments juridiques précis, tout en s'affranchissant de ce seul carcan pour se centrer sur la notion d'action publique et dépasser le cadre strictement théorique et académique au profit d'une réflexion incorporant des éléments d'opérationnalité. Jacques Caillosse relève cette logique dans l'introduction même de son ouvrage consacré aux *« « mises en scènes » juridiques de la décentralisation »,* lorsqu'il légitime la structuration même de son propos : *« les territoires ne sont évidemment pas le produit des seuls réglages ou montages juridiques dont ils font l'objet et le droit n'exprime pas à lui seul la « vérité » de la décentralisation ! De ce rejet du « pan-juridisme », on se gardera de déduire que le « local » pourrait être pensé pour lui-même, comme s'il ne devait rien aux constructions imaginaires du droit, comme s'il n'était pas aussi un fait de droit […]. Il s'agit de montrer tout le parti que l'analyse d'une politique publique – il s'agit bien sûr avec la décentralisation d'une « politique institutionnelle » - peut tirer de l'examen de son écriture juridique »*[692].

Dans ce contexte spécifié, la problématique est de jauger de la pertinence de l'ampleur de ce pouvoir d'adaptation. Le rapport Raffarin / Krattinger dresse un état intéressant de la situation existante de ce point de vue entre *« unité et diversité»* et milite pour un accroissement des mécanismes de différenciation sans pour autant remettre en cause l'unité juridique et politique nationale : *« la mission d'information lors de ses*

[692] CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation – Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, collection « Droit et société », vol. 52, 2009, pp. 17-19.

déplacements a entendu la volonté quasi générale exprimée par les élus d'une reconnaissance de différenciation accrue des territoires afin de prendre en compte les spécificités de chacun d'entre eux. À leurs yeux, il n'existe plus, pour l'ensemble du territoire un modèle de décentralisation uniforme.

Il est évident que la situation des territoires au sein de l'ensemble national est très différente et qu'elle appelle donc une diversité des réponses. On ne peut à l'évidence traiter de la même façon l'Île-de-France, la Région lyonnaise ou les zones les plus rurales.

Cette diversité, qui distingue de grands territoires géographiques, se retrouve d'ailleurs, de manière plus problématique, à l'intérieur même des niveaux de collectivités, définis par notre organisation républicaine Régions, Départements, Communes et intercommunalités. Chacune de ces catégories recouvre des réalités très différentes en termes de population, d'activité économique, de richesse, de pratiques de gestion.

Cette situation justifie, pour votre rapporteur, qu'un pas supplémentaire soit franchi pour mieux prendre en compte les spécificités du territoire au-delà des possibilités actuellement offertes par la Constitution sous la forme de l'expérimentation.

Il est devenu nécessaire de mettre en œuvre un véritable pouvoir décentralisé d'adaptation de la législation aux particularités territoriales. Celui-ci sera la contrepartie d'un État recentré sur ses missions d'origine, garant du lien social, de la cohérence de l'action publique et de l'unité territoriale »[693].

Néanmoins, cette orientation vers plus de souplesse dans l'organisation des collectivités, appelée de leurs vœux par les auteurs, s'assortit d'une mise en garde : *« la différenciation des politiques ne doit pas aboutir pour autant à un particularisme généralisé des structures territoriales.*

Le mouvement consistant à revendiquer des modes de gouvernance spécifiques, « taillés sur mesure », a pris une certaine ampleur. Il touche tous les niveaux de collectivités et l'on a vu dernièrement se multiplier les formules d'administration sanctionnées par la loi alors qu'elles auraient pu rester conventionnelles.

Certes, certains territoires, au premier rang desquels le cœur de l'agglomération parisienne, ville-capitale, ont besoin d'un statut particulier du fait de leur caractère exceptionnel. Mais « l'hyper spécificité » qui consisterait à multiplier les statuts ad

[693] KRATTINGER, 2013, op. cit., p. 14.

hominem, serait un obstacle supplémentaire à l'établissement d'un socle commun républicain.
Les équations de solidarité nationale doivent être préservées. Par ailleurs, une trop forte différenciation des statuts rendrait impossible une gestion équitable des relations financières entre l'État et les collectivités.
Votre rapporteur est donc favorable à une spécificité territoriale de l'action publique, qui ajuste les compétences aux préoccupations locales, et demeure très réservé sur la reconnaissance de la spécificité territoriale par le biais de modes de gouvernance systématiquement particuliers »[694]. On retrouve ainsi l'articulation au fondement du droit des collectivités entre uniformité du droit et diversité des réalités.

Dans la droite ligne de ces travaux, une hausse des dispositions visant à adapter une politique publique donnée à des spécificités locales doit être envisagée. Cette adaptation des politiques publiques ne doit pas pour autant nécessairement donner lieu à des adaptations des structures mêmes qui tendent à complexifier le « mille-feuille » administratif et à en obscurcir la compréhension pour le citoyen. Une nouvelle fois, l'accent est donc mis sur la problématique de la définition des compétences des différents acteurs de l'action publique et sur ses modalités de répartition. L'opportunité de cette hypothèse de travail est d'ailleurs confirmée sur le plan juridique en ce qu'elle consacre à la fois l'unité du système politique national et son articulation aux territoires : *« l'importance de la compétence ainsi octroyée aux collectivités territoriales justifiera un procédé permettant à l'État, dans le droit fil de la décision du Conseil Constitutionnel de 1982*[695]*, de sauvegarder les intérêts nationaux et le respect de la hiérarchie des normes, notamment de l'étendue de l'habilitation qui leur a été accordée par le législateur et des principes d'égalité et d'unité de la République. In fine, par déféré préfectoral facilité par cet aménagement spécifique du contrôle, ou sur recours d'une personne intéressée, les décisions seront prises par les assemblées locales [sous le contrôle du juge].*
Dans ces conditions, qui assurent la supériorité de l'État et réaffirment la hiérarchie des normes […] pourquoi continuer d'avoir peur d'un accroissement du pouvoir normatif des

[694] KRATTINGER, 2013, op. cit., p. 15.
[695] Conseil Constitutionnel, n°82-137 DC, 28 février 1982, loi relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions.

collectivités territoriales de la République ? »[696]. Ces craintes semblent, en tout état de cause, infondées[697].

2. La distinction du traitement de la problématique en fonction de la taille des collectivités : une démarche légitime

Tout en se fondant sur les politiques publiques conduites davantage que sur les structures, une évocation des différences entre des collectivités de taille parfois très différentes dans ce contexte-là est utile. De manière très prosaïque, la problématique de l'investissement humain dans une démarche de performance demeure centrale, au-delà des considérations matérielles et financières. Il apparaît bien plus complexe de porter une telle initiative et de l'ancrer dans la durée dans une collectivité territoriale faiblement dotée en agents que dans une structure au sein de laquelle il sera possible de mobiliser des porteurs de projet à même de coordonner l'évolution de l'action publique territoriale vers davantage de performance.

Il existe un point de divergence majeur entre les Régions et les Départements d'une part et le bloc communal d'autre part. Les premiers, même les moins bien dotées en personnel, disposent d'un nombre d'agents qui permet d'envisager une telle démarche. Cela n'est pas le cas pour le bloc communal dans la mesure où les Communes les plus nombreuses sont les plus petites et donc celles employant le moins de personnel. L'engagement dans une démarche de performance complexe, lourde et longue à initier y apparaît préjudiciable. À la suite des lois « RCT » de 2010 et « NOTRe » de 2015, une analyse complémentaire doit cependant être conduite. Ainsi, si l'on distingue au sein du bloc communal les Communes des intercommunalités, dont la taille a crû rapidement sur la dernière décennie, ce n'est pas tant entre le bloc communal et les Départements et

[696] CHAVRIER Géraldine, 2011, op. cit., p. 173.

[697] Le Conseil d'État partage, au moins partiellement, cette position relative à la légitimité d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales qu'il est possible d'articuler avec la hiérarchie des normes et le respect de la suprématie de l'État. Voir FAURE Bertrand, « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, p. 2241 : *« l'avis du Conseil d'État fera consensus sur les grands principes qui font du pouvoir réglementaire local ce qu'il est : un pouvoir complémentaire pour mettre en œuvre les lois de décentralisation. Néanmoins, l'originalité de la conception française tient à ce que ce pouvoir, qui ne saurait s'exercer que pour l'exécution d'une loi déterminée, soit consacré par la Constitution elle-même, son article 72 alinéa 3 (issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) établissant que les collectivités « s'administrent librement » et « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » (v. avis 15 nov. 2012, pt 4). En remontant au fondement constitutionnel, l'avis manifeste que la théorie de l'habilitation législative n'a pas cours en droit des collectivités territoriales. Tradition coutumière sans appui constitutionnel écrit, cette pratique des habilitations législatives qui reconnaît au Parlement le droit de répartir les compétences administratives n'a jamais été répudiée par la doctrine ni censurée par la jurisprudence ».*

Régions qu'existe cette divergence qu'entre les Communes et ces autres collectivités (et établissements publics en ce qui concerne les intercommunalités). Ces enjeux sont sans conteste plus importants au sein des Régions, des Départements et des intercommunalités du fait des politiques qu'ils ont à conduire. *A minima*, les résultats des démarches de performance pour ces derniers sembleraient être davantage visibles et ceci plus rapidement[698].

Dès lors, apparaît une démarche en trois temps qui semblerait adaptée sur le plan opérationnel et acceptable sur le plan politique. Il s'agirait de mettre en œuvre, au niveau national, des mesures structurelles ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des collectivités et donc à impacter l'intégralité de l'action publique territoriale et des mesures ayant vocation à cibler, au moins dans un premier temps, les Régions, Départements et intercommunalités. Dans le premier cas de figure, il s'agirait de préconisations portant sur la refonte juridique de la répartition des compétences, qu'il n'est possible de mettre en œuvre que de manière générale par essence même alors que dans le second cas, la réforme du cadre budgétaire et comptable est réalisable. C'est également dans cette logique que des démarches d'incitation à l'adoption de projets de mandat et d'indicateurs de performance pourraient exclure dans un premier temps les Communes.

Le risque d'une telle méthodologie de mise en œuvre serait la création d'une action publique territoriale à deux vitesses. Pour autant et par comparaison avec la situation actuelle, cela n'en demeurerait pas un progrès du point de vue de la performance. Au surplus, rien n'interdit de penser que l'engagement d'une telle démarche donnerait aux Communes, et notamment à celles disposant de la ressource humaine suffisante pour cela, des éléments tangibles qui pourraient les accompagner dans leurs initiatives propres, quitte à élargir dans un second temps les dispositions mises en œuvre pour les y intégrer.

*

[698] Cette approche apparaît également fondée par les retours des enquêtes de terrain. Voir annexe 3 – Réponse n°6 : *« la complexification des règles et des objectifs en matière de recherche de la performance peut paradoxalement nuire à la qualité du service public de proximité : les moyennes et grandes collectivités peuvent internaliser les services chargés de l'évaluation, des études, de la communication, de l'expérimentation etc., alors que les petites, non. Cela pourrait faire craindre à un retour de fait de la tutelle pour les petites collectivités ou établissements publics ».*

L'intérêt d'une évolution de la conception même de l'action publique territoriale, autour d'une logique performancielle accrue, tant dans sa conception que dans son animation, apparaît incontestable. L'action publique territoriale sera plus efficace, plus efficiente et plus transparente si des efforts de définition explicite des objectifs et de structuration des actions et résultats sont conduits.

Si les différences entre collectivités sont une réalité à prendre en compte, ils ne sont pas nécessairement des éléments de blocage si des principes d'adaptation pertinents sont mis en œuvre. L'enjeu est de déterminer des modalités d'appropriation des démarches de performance à la fois ambitieuses et réalistes pour que chaque acteur de l'action publique territoriale puisse se les approprier.

* *
*

Ainsi, au terme de cet ultime chapitre, il est possible de répondre à la question des moyens à mettre en œuvre pour accroître l'appropriation des démarches de performance de l'action publique territoriale. Il est à cet égard intéressant de noter en premier lieu le caractère multiscalaire des réponses à apporter : si l'on renverse l'analyse, il n'existe pas de « coupable idéal » qui assumerait intégralement l'absence ou la faiblesse de la diffusion des démarches de performance au sein des collectivités.

Des réponses apparaissent à plusieurs niveaux. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont incontestablement sur une position de réserve en la matière et gagneraient indubitablement à se saisir plus activement de ces problématiques. Tant les agents que les élus doivent franchir une sorte de « Rubicon psychologique » et engager la marche vers la conceptualisation d'une action publique territoriale intégrant un impératif de performance.

Néanmoins, le législateur, du fait de ses faiblesses, n'a pas placé ces acteurs locaux dans une position facile. Les failles de l'organisation du modèle décentralisé français constituent dans les faits des freins lourds à cette appropriation. Il serait pertinent, pour ne pas dire davantage, de conduire une réflexion sur l'évolution d'un cadre juridique et

budgétaire plus favorable à l'appropriation au sein des territoires de ces démarches de performance, quitte encore une fois à en moduler le contenu dans un souci de réalisme.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

À la suite d'une première partie consacrée aux facteurs de la performance de l'action publique territoriale, cette seconde partie, articulée sur une lecture croisée des pratiques et du cadre normatif en vigueur, permet de déterminer un état de l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales et de répondre ainsi à la problématique posée, tout en dressant des pistes d'évolution de cette situation.

Des études sur les collectivités ayant fait le choix de s'inscrire dans une démarche plus ou moins librement inspirée par la LOLF, mais aussi de celles n'ayant pas fait ce choix à ce stade s'avèrent être particulièrement riches en enseignements. Le premier enseignement, c'est qu'il est d'ores et déjà possible pour une collectivité de s'insérer de manière volontariste dans le développement d'une approche performancielle globale de l'action publique dont elle a la charge. Cette possibilité est cependant soumise à certains prérequis qui réduisent nettement la fenêtre de tir dont peuvent disposer les collectivités territoriales et leurs groupements. De ce fait, l'on assiste dans la pratique à une appropriation partielle, voire tronquée, des outils de performance. De manière plus brutale, cette situation se traduit aussi par le renoncement de collectivités qui ne trouvent pas leur compte dans l'engagement d'une telle démarche.

Si les exemples évoqués témoignent d'une diffusion des logiques de performance dans un nombre croissant de collectivités et permettent de répondre à une partie de la problématique, force est de constater que des limites fortes persistent tant sur le plan national que sur le plan des initiatives locales.

S'il est délicat de hiérarchiser un facteur bloquant majeur, il reste incontestable que l'addition de facteurs d'ordre normatif, sur le plan national et de facteurs que l'on pourrait qualifier de psychologiques, ou plus précisément ayant trait aux initiatives locales, conduit à cette situation et doivent faire l'objet d'approche simultanée pour qui voudrait favoriser l'appropriation des démarches de performance par les collectivités territoriales.

Des actions en faveur de l'évolution du cadre normatif, tant budgétaire que légal et réglementaire des collectivités, permettraient de centrer davantage l'action publique

territoriale sur des logiques de performance. Laisser à ces mêmes collectivités des marges d'adaptation plus conséquentes, en tenant compte de manière plus fine de leurs différences, permettrait également, sans remettre en cause le caractère unitaire de l'État, de favoriser l'émergence et la structuration des démarches de performance. C'est en ce sens que l'action publique territoriale donne lieu à un modèle performanciel en cours de définition tant que les chemins qui seront parcourus demain demeurent sujets à interrogation.

CONCLUSION GENERALE :

LE RENFORCEMENT DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN OBJECTIF ATTEIGNABLE

Un élément du contexte général dans lequel évoluent les collectivités territoriales et dans lequel est conduite l'action publique territoriale doit être rappelé. Malgré la contrainte financière qui pèse indéniablement, on assiste à une modernisation rapide des modes de gestion de ces dernières et de leur manière de mener l'action publique, ne serait-ce que du fait des évolutions législatives majeures qui ont lieu depuis maintenant près de trente-cinq ans.

Ces évolutions se traduisent par une appropriation notable des démarches de performance. Très concrètement, la performance est aujourd'hui un paradigme premier de l'action publique territoriale. Une analyse des différents facteurs de performance permet néanmoins de préciser le propos et d'en nuancer l'ampleur. En effet, tant les élus locaux que les agents publics, c'est-à-dire les acteurs de l'action publique territoriale, peinent à appréhender à une échelle globale l'objectif de performance des actions dont ils ont la charge. Si la conscience de la nécessité de la performance des actions menées fait réellement jour, cela ne se traduit pas par une appropriation systémique par ces derniers bien qu'une évolution soit en cours.

Le cadre de l'action publique territoriale donne lieu à des analyses similaires à certains égards. Le fonctionnement financier des collectivités, s'il ne présente pas véritablement d'obstacles à l'adoption de démarches de performance, ne les favorise pas pour autant. Au surplus, la structuration même du cadre légal qui fonde l'action des collectivités est quant à lui un obstacle net à la mise en œuvre d'une action publique pleinement performante.

Ces éléments contrastent avec un environnement qui tend, souvent implicitement, au renforcement de la recherche de performance au sein des collectivités territoriales. Alors que l'idée de la nécessité de la conduite d'actions publiques, ou plus généralement d'une

action publique performante, se diffuse dans l'ensemble de la société et de ce qui constitue l'environnement immédiat des collectivités, on constate ainsi une difficulté à mobiliser pleinement les différents facteurs de performance dans cette perspective.

Cette situation d'entre-deux explique les résultats mitigés en matière d'appropriation. Les collectivités semblent au milieu du gué, entendant l'intérêt de la mise en œuvre de telles démarches sans véritablement se les approprier. Il convient cependant de nuancer ce propos général au vu des différences extrêmes constatées tant sur le plan de la recherche que sur le terrain. Si la conclusion demeure l'appropriation très limitée des démarches de performance par les collectivités territoriales, cette généralité ne saurait s'appliquer à toutes les collectivités.

Dès lors, l'enjeu devient de déterminer les moyens pouvant être mobilisés autour d'un objectif de renforcement de la performance de l'action publique, ou plus précisément autour d'une explicitation et d'une systémisation des démarches performancielles. Il apparaît nettement qu'une évolution marquée des manières de conduire l'action publique, ou plus précisément de la concevoir et de la formaliser est nécessaire. Si les bonnes pratiques tendent à se répandre, cette diffusion demeure aujourd'hui encore trop lente mais paraît difficilement accélérable en l'état. En effet, les blocages existants sur le plan financier et *a fortiori* sur le plan législatif obèrent toute possibilité d'engager une révolution rapide des mentalités en la matière. L'action publique territoriale paie de ce point de vue l'absence de réflexion aboutie des pouvoirs publics nationaux sur les enjeux mêmes de la décentralisation et sur la réalité concrète de la notion de compétence. Évoquant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et la perspective de la création d'une loi de financement des collectivités territoriales, Michel Bouvier conclue *de facto* en relativisant l'enjeu de cette problématique et en rappelant que l'enjeu principal en matière de relations entre l'État et les collectivités est sans doute plus global : *« il s'agit maintenant de bâtir ce que l'on propose de qualifier « un ordre des autonomies ». On veut dire un ordre organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, en d'autres termes transversal, qui permet de rompre avec des pesanteurs de toutes sortes et particulièrement avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples*

interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines »[699]. Ce constat peut être élargi sans difficulté à la problématique législative. Tel est ainsi l'enjeu en matière d'appropriation des démarches de performance au niveau local : arriver à mobiliser l'État, le législateur, autour d'un objectif qui constituerait certainement un outil pour renforcer la démocratie locale en France.

Il appartient à chacun de voir le verre à moitié plein ou à moitié vide. Quoiqu'il en soit, il est indéniable que la question demeure celle de la rapidité du renforcement inéluctable de la performance de l'action publique conduite au niveau local.

[699] BOUVIER Michel, 2016, p. 128.

ANNEXE 1 : SYNTHESES DES SOURCES PRINCIPALES

NB. : cette annexe ne comprend pas l'intégralité des références utilisées dans les développements mais la synthèse des éléments doctrinaux majeurs mobilisés. Pour une approche plus détaillée, se reporter à la bibliographie complète.

TEXTES NORMATIFS ET JURISPRUDENCE

***Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 26 août 1789**

C'est dans ce texte qu'est fondée pour la première fois de manière explicite l'exigence d'un compte-rendu des performances de l'action publique, notamment en ses articles 14 et 15.

En effet, l'article 14 crée un droit pour les citoyens (ou aujourd'hui pour leurs représentants), à exercer un contrôle sur la contribution publique, tant en ce qui concerne sa nécessité que sa quotité, son assiette, sa durée… et également son emploi.

L'article 15 se centre quant à lui sur le droit à l'information qu'a le citoyen vis-à-vis des administrations publiques.

De manière schématique, l'approche actuelle de l'action publique et de la mesure de sa performance se trouve à la croisée de ces deux articles.

Décret n°98-1048 du 18 nov. 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques

Dans son article premier, le décret définit la notion d'évaluation d'une politique publique. Cette définition met en exergue le triptyque « objectifs / moyens / résultats ».

Par là-même, l'évaluation permet de déterminer si une politique publique est efficiente, efficace, cohérente et pertinente.

Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

La LOLF intègre de manière sous-jacente la problématique de l'évaluation de l'action publique par l'optique financière. Elle rattache cette optique à l'organe délibératif qu'est le Parlement.

La décision publique est proposée par le Gouvernement et votée par le Parlement en fonction d'une évaluation propre, symbolisée par les articles 51 (projet annuel de performance) et 54 (rapport annuel de performance).

Malgré la faiblesse du champ lexical, il n'en demeure pas moins que l'action publique voit par ce texte ses fondements et ses modalités évoluer vers une prise en compte accrue de la logique de performance. La performance justifie et fonde l'action publique.

RAPPORTS

Conseil des Prélèvements Obligatoire, *La fiscalité locale*, La documentation française, 2010

Ce rapport extrêmement complet détaille l'évolution de la fiscalité locale en parallèle de l'élargissement des compétences des collectivités. En ce sens, il met en lumière les difficultés posées par l'imposition locale aujourd'hui et présente l'ensemble des pistes de réformes fiscales qui peuvent être envisagées, avec leurs avantages et leurs limites.

CORNUT-GENTILLE François et ECKERT Christian, *Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers*, rapport d'information de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, n°4019 (2010-2011), Assemblée Nationale, 1er décembre 2011

La RGPP permet une approche renouvelée de la problématique de la performance de l'action de l'État. Son portage politique approfondi a permis une mise en œuvre rapide et efficace.

Pour autant, son caractère trop directif, n'associant pas assez ni le Parlement, ni les agents, a conduit à une impasse : la RGPP est vue par les agents comme une contrainte ne reflétant pas la réalité du fonctionnement des administrations.

De plus, la priorité donnée à la réduction du solde budgétaire n'est pas à même de conférer une véritable assise à la démarche de performance de l'action publique engagée.

Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives,* rapport public thématique, novembre 2011

La mise en place de la LOLF a permis d'une part l'acceptation par les agents publics d'une démarche de recherche de performance publique. De plus, la certification des comptes publics rend cette démarche plus crédible.

Cependant, le rôle du Parlement est aujourd'hui insuffisant dans ce processus pour atteindre pleinement l'objectif initial de recherche d'efficacité et d'efficience dans la gestion publique.

La non-transposition de la LOLF pour les collectivités territoriales est dans l'absolu dommageable. Toutefois, à la lecture du présent rapport, il est possible d'affirmer que si les objectifs de la LOLF doivent être recherchés, les modalités concrètes de mise en œuvre de ces stratégies peuvent être améliorées. En effet, au niveau du Parlement, *« le caractère effectif du contrôle dépend finalement de l'engagement personnel dans ce type d'activité des membres de ces commissions ».*

L'un des enseignements structurels est ainsi qu'une démarche de performance nécessite la mise en conformité, ou du moins l'articulation entre les politiques publiques, les personnels, les structures budgétaires et les responsabilités.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2014

Le rapport thématique des sages de la rue Cambon montre que la situation financière des administrations publiques locales tend à se dégrader même s'il faut garder à l'esprit qu'il existe des disparités très marquées. La Cour met en lumière des problématiques structurelles, notamment au niveau des intercommunalités et des Régions, tout en appelant à une refonte des dispositifs de péréquation. Enfin, la nécessité de surveiller attentivement l'évolution de la dette locale est rappelée.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2015

Sans pour autant renier ses analyses précédentes, la Cour des comptes insiste dans ce rapport pour la première fois, du moins avec autant d'acuité, sur la dégradation des perspectives financières des collectivités et sur l'impact que cela peut avoir sur l'investissement. Cette situation est néanmoins relativement hétérogène sur le plan national.

DANIAUD Maëlle, DEBET Loïc, EL BOUKILI Siham, LAUDE Élise, LONGUEVILLE Etienne et SCHLAEPPI Laurianne, *Agir ensemble – 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités*, rapport à l'attention du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, INET, janvier 2013

Distinguant trois grandes familles de contrats existant aujourd'hui, les auteurs constatent la gouvernance asymétrique de ces derniers (au profit de l'État), l'absence du portage de véritables projets de territoire et enfin l'incapacité du contrat à résorber les inégalités territoriales. Pour autant, ils estiment que l'outil en soit est pertinent et s'attachent à formuler 25 préconisations pour dépasser les écueils de l'actuel cadre contractuel.

DE CHAMPRIS Arnaud, *Le management stratégique de l'action publique locale*, INET, 2002

Dans cet ouvrage articulé autour du mot « stratégie », l'auteur présente un état de l'évolution de la fonction de manager public territorial. Il décrit ainsi les outils, anciens et plus récents, à mettre en œuvre et la perspective qu'il convient d'adopter pour parvenir à transformer une vision stratégique en une action stratégique.

GOURAULT Jacqueline et GUILLAUME Didier, *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°272 (2010-2011), Sénat, 1er février 2011

« Les dernières réformes ont révélé la détérioration des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Au climat de confiance nécessaire dans une République décentralisée, se substitue aujourd'hui un climat de défiance entre les deux partenaires, ce qui s'avère néfaste pour la qualité des politiques publiques mises en œuvre.

Or, parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation et à l'approfondissement de la déconcentration, plusieurs instances de dialogue entre l'État et les élus locaux ont été instaurées. Leur bilan mitigé renforce l'idée selon laquelle l'efficacité de telles instances est perfectible.

Le rapport de Jacqueline Gourault et de Didier Guillaume, établi au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, explique les raisons de ce dialogue imparfait et préconise plusieurs orientations pragmatiques pour améliorer la qualité des relations entre l'État et les élus locaux. Bien que seule une véritable culture du dialogue permette de nouer un « contrat de confiance » entre l'État et les collectivités territoriales, la mise en œuvre de ces recommandations vise à apaiser les tensions actuelles ».

KRATTINGER Yves, *Des territoires responsables pour une République efficace*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, n°49 (2013-2014), Sénat, 8 octobre 2013

« Dans la lignée des travaux du Sénat sur la décentralisation, la mission d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République s'est fixé pour objectif de dégager des axes d'évolution consensuels à l'échéance de 2020-2025.

Analysant les mobilités des populations et les inégalités croissantes entre les territoires, son rapport invite à reconstruire les relations entre le citoyen et le service public en s'appuyant sur les principes de responsabilité, d'efficacité et de réactivité ainsi que sur un « choc de subsidiarité ».

Il propose de responsabiliser plus nettement les niveaux de collectivités territoriales en clarifiant leurs missions et en les rendant lisibles pour le citoyen.

Le rapport de la mission suggère aussi des pistes pour améliorer l'efficacité de l'action publique, conciliant les spécificités territoriales et l'unité de la République.

Le rapport appelle à davantage spécialiser les vocations des collectivités et à mettre fin aux doublons dans une logique de subsidiarité. Il appelle également à la mise en œuvre d'instructions uniques autant que possible pour faciliter les démarches des citoyens et administrés ».

KRATTINGER Yves et GOURAULT Jacqueline*, Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n°471 (2008-2009), Sénat, 17 juin 2009

« Après un rapport d'étape publié en mars dernier, la mission temporaire, créée en octobre 2008 pour réfléchir sur la réforme territoriale, a souhaité approfondir ses analyses sur la gouvernance, la clarification des compétences et les finances locales. Dans le présent rapport, elle présente 90 nouvelles propositions, complétant ses premières préconisations, autour de ces trois axes.

Pour améliorer la gouvernance, la mission propose de créer par la loi 8 à 9 métropoles ayant un statut d'intercommunalité très intégrée, pouvant devenir des collectivités territoriales, sur décision des Communes membres. Elle prévoit, en outre, la mise en place d'une nouvelle instance : le Conseil régional des exécutifs, chargé de coordonner les politiques territoriales des différents niveaux.

Au chapitre de la clarification des compétences, la mission a réaffirmé la vocation stratégique de la Région, « chef de file » du développement économique, qui se verrait confier, outre la formation professionnelle et personnelle, la gestion des fonds européens et, à titre expérimental, la politique de l'emploi.

Pour leur part, les Départements sont confirmés dans leur rôle de garant des solidarités territoriales et sociales, et le bloc communal dans les fonctions de proximité, avec une augmentation progressive des compétences intercommunales.

Enfin, sur le sujet crucial des finances locales, la mission propose une remise à plat générale, en insistant sur la nécessité de conserver un impôt économique local et de renforcer la péréquation ».

LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la LOLF – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au gouvernement, La Documentation française, septembre 2005

« Placés par le Premier ministre en mission auprès du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le sénateur Alain Lambert et le député Didier Migaud avaient pour objectif d'examiner les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Après avoir exposé les objectifs des auteurs et la méthode retenue, à partir de la lettre de mission, le rapport présente dans une deuxième partie la synthèse de leurs constats, sur le climat général entourant la mise en œuvre de la LOLF, sur la réforme budgétaire au sens strict et sur la modernisation de la gestion publique. La troisième partie rassemble les recommandations de la mission autour de trois grands thèmes : rénover les pratiques budgétaires dans le cadre organique existant ; aller plus loin pour faire naître une nouvelle gestion publique ; diffuser les principes de la LOLF au-delà de l'État dans un processus qui tienne compte des spécificités de chaque acteur de la sphère publique ».

LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques et SIDO Bruno, *La mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°495 (2009-2010), Sénat, 25 mai 2010

L'optimisation de l'action publique locale est envisagée par le biais d'une mutualisation accrue des politiques publiques et des moyens mis en œuvre : « la mutualisation est à l'efficacité de l'action publique locale ce que la reine est aux échecs : sans être formellement obligés de s'en servir, les acteurs ne peuvent sérieusement espérer atteindre leur but sans elle ».

LEFEVRE Antoine, *La clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°283 (2010-2011), Sénat, 2 février 2011

« Le rapport d'information fait le point sur les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, relatives à la répartition des compétences entre les différentes collectivités. À noter que cette loi opère une distinction selon le niveau de collectivités territoriales concerné : les compétences des Communes restent soumises à la clause générale ; les compétences des Départements et Régions seront, à compter de 2015, déterminées selon la logique des blocs, les Conseils généraux et Conseils régionaux étant alors appelés à régler, par leurs délibérations, les affaires de leur collectivité dans les domaines que la loi lui attribuera ».

LEFEVRE Antoine, *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°94 (2012-2013), Sénat, 31 octobre 2012

« Complexification du droit, augmentation des compétences des collectivités au fur et à mesure de la décentralisation... autant de dynamiques qui font de la formation des élus et des agents publics un défi pour l'avenir pour les collectivités territoriales. Un défi majeur et crucial car la compétence des élus locaux apparaît désormais comme une véritable condition de bon exercice du mandat. En permettant la préservation de la capacité de décision autonome des élus locaux, elle est une condition même de la libre administration des collectivités territoriales. Surtout, le droit à la formation, qui permet de compenser les inégalités de formation initiale, est devenu une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques.

L'enjeu technique et professionnel de la formation des agents publics territoriaux est tout aussi évident dans un contexte de consolidation et de diversification des compétences des collectivités territoriales, mais surtout au moment où le besoin d'ingénierie territoriale se renforce avec le retrait progressif de l'État d'un certain nombre de missions qu'il exerçait dans les territoires.

C'est à ces enjeux que se consacre le rapport d'Antoine Lefèvre, rédigé au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ».

MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, La documentation française, décembre 2000

À travers un bilan des lois de la décentralisation de 1982-83 et des textes qui ont suivi, ce rapport propose des orientations nouvelles fondées sur une intercommunalité démocratisée, une rénovation de l'entité Département et l'affirmation d'un pouvoir régional fort. Il insiste aussi sur la réaffirmation du rôle du préfet, la nécessité d'importants transferts de compétences, l'institution de nouvelles formes de démocratie participative avec une application de la parité hommes-femmes dans les fonctions électives et la réforme de la fiscalité locale. Le rapport préconise également une meilleure conciliation entre responsabilité des élus et missions de contrôle et propose l'organisation d'une conférence annuelle de la décentralisation.

En palimpseste, ce rapport donne à voir l'évolution de la théorie et des réflexions concernant l'action publique locale.

Plus précisément, la question des compétences est aujourd'hui élargie. Quand elle ne concernait hier que les institutions décentralisées, la réflexion actuelle intègre également les services déconcentrés de l'État pour une approche plus globale.

En définitive, l'action publique locale telle que pensée aujourd'hui, et c'est l'un des intérêts de ce rapport dorénavant daté, est fondée principalement sur ses résultats et non plus sur ses acteurs, quoique cette orientation ne soit pas encore aujourd'hui pleine.

PUECH Jean, *Les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation,* rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°256 (2006-2007), Sénat, 21 février 2007

« La réflexion autour de la question « qu'est-ce qu'être élu local aujourd'hui ? » a conduit l'Observatoire sénatorial de la décentralisation à s'interroger sur l'adaptation de la gouvernance locale française aux exigences de la décentralisation. Ce mode de gouvernance qui, dans son organisation générale, date des grandes lois républicaines du XIXème siècle, répond-il toujours aux attentes d'aujourd'hui ? Les exécutifs locaux disposent-ils de véritables marges de manœuvre ? Les collectivités locales françaises ne restent-elles pas très largement en « liberté surveillée » ? Le constat, par les enquêtes d'opinion, du malaise des élus locaux, de même que la prise en considération des expériences étrangères paraissent justifier l'ouverture d'un débat approfondi sur au moins trois sujets en France : le mode de gouvernance locale avec l'étude des différents modes d'élection des exécutifs locaux, les liens entre le statut de l'élu local et le cumul des mandats et des fonctions exécutives locales, l'organisation de l'État central sur le territoire ».

Sénat, *Le statut financier des élus locaux*, série Législation Comparée, LC n°94, février 2009

Le document compare le statut financier des élus locaux dans six pays : le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Portugal et l'Angleterre. Il ressort deux enseignements de cette étude.

Le premier est que les élus locaux disposant de responsabilités (notamment les Maires) sont très largement réputés exercer leur activité à temps plein et perçoivent donc une rémunération (et non pas une indemnité de fonction). Les autres élus bénéficient de remboursements de frais de mandats, de jetons de présence, d'indemnités de représentation… Le statut financier des élus locaux apparaît ainsi moins développé en France.

Le second enseignement est le fait que le statut financier de l'élu local résulte essentiellement de normes nationales (sauf en Espagne et à un degré moindre en Angleterre). Cela est intéressant car le poids des délibérations locales en France sur cet aspect est assez conséquent.

OUVRAGES ET TRAVAUX DE RECHERCHE

ARNAUD Serge et BOUDEVILLE Nicolas, *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la performance, 2004

Dans cet ouvrage, les auteurs s'attachent à définir l'évaluation des politiques publiques, à en décrire le processus et à évoquer les écueils à éviter.

Ils définissent notamment cinq fonctions de l'évaluation : l'aide à la décision publique, l'outil de gestion économique, l'outil de management, le moyen de communication et de légitimation de l'action publique et enfin l'outil de formation. Ils estiment que le contexte institutionnel et socio-économique fait des démarches d'évaluation de la performance un passage quasi-obligé de l'action publique.

Il faut également noter qu'ils insistent sur la nécessité du soutien politique à la démarche d'évaluation.

BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009

Cet ouvrage présente un état des lieux assez exhaustif du positionnement de l'élu local aujourd'hui au sein de l'appareil administratif décentralisé et de la société.

BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale,* La Découverte, 2009

L'auteur analyse l'état actuel de la fonction publique territoriale autour de cinq chapitres consacrés respectivement à son histoire, à l'impact de l'existence d'une multiplicité d'employeurs, aux interactions entre les sphères politique et administrative, aux modes de recrutement des fonctionnaires territoriaux et enfin à l'évolution du cadre légal régissant la fonction publique territoriale. Ainsi, elle met en exergue ce qui fait la spécificité de la fonction publique territoriale.

CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009

Étudiant les reconfigurations de l'exercice du pouvoir local en France, l'auteur se focalise dans un premier temps sur les *« espaces locaux de pouvoir »* avant d'analyser les *« dirigeants politiques locaux »*.

Il étudie notamment l'impact du processus de décentralisation sur l'action publique territoriale en notant le renoncement à la définition d'un intérêt général uniformisé en France d'une part et en décrivant les processus interterritoriaux de coopération institutionnelle découlant de la décentralisation d'autre part.

Dans le second mouvement, il s'attache à décrire les profils des élus locaux et le fonctionnement « moderne » de ces derniers en matière de conduite de l'action publique territoriale.

CAMUS Marie-Laure, *La professionnalisation des exécutifs locaux* (Mémoire de Master 2), Sciences Po Lyon, 2006

La décentralisation a provoqué un phénomène de professionnalisation de la vie politique locale par la recherche notamment du cumul des mandats ou par le recours à des professionnels de différents types (fonctionnaires territoriaux, collaborateurs d'élus, cabinets externes…).

Toutefois, cette professionnalisation est également rejetée dans la « théorie » : le mythe français de l'amateurisme et du bénévolat des élus est tenace.

Cet entre-deux impacte l'action publique locale et la décision publique locale tant dans son *process* que dans son contenu.

CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique – La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007

Cette thèse, primée par le Sénat en 2006, met l'accent sur le changement de paradigme induit par l'application de la LOLF en matière budgétaire et financière au niveau national.

L'auteur estime dans un premier mouvement que la performance est la *« clé de voute du nouveau système budgétaire »*, que ce soit au niveau de la budgétisation en elle-même ou par le biais des démarches évaluatives créées par la LOLF.

Dans un deuxième temps, il analyse que la LOLF engendre une *« modernisation des modes de gestion publique »*. Il évoque à ce titre la déclinaison opérationnelle (par programme et par budget opérationnel de programme) découlant de la LOLF, ainsi que la responsabilisation des acteurs (en l'occurrence des fonctionnaires ayant pour responsabilité l'animation et la gestion des Budgets Opérationnels de Programme).

Enfin, dans un troisième mouvement, il estime que la LOLF est de nature à aboutir à une *« rénovation des procédures budgétaires et comptables »* fondée principalement sur un meilleur contrôle du Parlement et sur un meilleur suivi (et une plus grande transparence) de l'exécution budgétaire au cours de l'année : la loi de règlement est en ce sens (théoriquement) sensée devenir aussi importante, voire plus, que la loi de finances initiale.

Colloque : *La relation élu local / fonctionnaire territorial* (colloque), organisé par l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, publié in cahier détaché n°2 – 7/2257, *La gazette des Communes*, 16 février 2015

Ce colloque s'est centré sur les aspects juridiques et déontologiques de la relation entre les élus et les fonctionnaires territoriaux, et s'est notamment intéressé aux procédures de détachement sur emploi fonctionnel. Enfin, les conséquences des réformes territoriales en matière de relations entre élus et fonctionnaires ont fait l'objet d'une attention particulière.

DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales – la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement,* Presses universitaires de Rennes, 2009.

L'auteur analyse l'impact de la multiplication des échelles politiques et administratives sur la conduite de l'action publique territoriale. Il décrit l'imbrication des différentes échelles de cette action publique, l'essor des logiques de contractualisation découlant de ce phénomène, leurs modalités et leurs conséquences, la définition de nouveaux territoires d'action au cœur des territoires ainsi que la problématique posée par le cadre réglementaire et légal régissant l'ensemble de ces interactions. Il conclut en remettant en cause, du moins partiellement, l'idée de la nature coopérative des acteurs de l'action publique territoriale et décrit le cadre de négociation qui existe en la matière.

DURANTHON Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix du jury du Prix de thèse du Sénat 2016), à paraître

« La place susceptible d'être occupée par la subsidiarité dans la définition des rapports entre État et collectivités territoriales fait l'objet d'un débat doctrinal nourri. Pendant longtemps, la majorité de la doctrine paraît avoir considéré ce concept comme absolument incompatible au droit public français, arguant de la forme unitaire de l'État, qui cantonne l'évolution du rapport de l'État aux

collectivités à une décentralisation supposant par nature un mouvement inverse à la subsidiarité. Cette position a été sérieusement entamée par la consécration d'un principe inspiré de cette dernière par la révision constitutionnelle de 2003, qui doit être vue comme une invitation au renouvellement de la réflexion sur la nature du rapport du droit français à ce concept.

Confronter la manière dont le droit organise les rapports entre État et collectivités au principe de subsidiarité suppose l'adoption d'un positionnement particulier. La solution réside dans un usage original de la subsidiarité qui, plutôt que d'être envisagée dans une logique prescriptive, doit être appréhendée comme un outil descriptif et analytique. L'ambition est alors davantage de faire de la subsidiarité un étalon auquel confronter l'évolution du droit que de chercher à faire d'elle un principe directeur des relations entre État et collectivités.

Il s'agit alors de montrer que si, prises dans une acception synchronique axée sur leur seule définition par le droit positif, certaines notions traditionnelles régissant le droit des collectivités territoriales paraissent s'opposer à l'épanouissement de la subsidiarité, cette impossibilité peut être levée, ou à tout le moins fortement modérée, par l'observation des mouvements connus par ces mêmes notions dans une optique diachronique, grâce à laquelle peut être mise en évidence l'irréductible tendance du droit à se rapprocher des exigences inhérentes au principe de subsidiarité.

Ceci revient alors à plonger la situation des rapports entre État et collectivités dans un bain conceptuel qui, s'il paraît a priori relativement étranger aux structures normatives du droit positif français, paraît cependant caractériser une forme latente et inconsciente de son évolution, dans l'observation de laquelle la doctrine pourrait trouver de nouvelles clés de description du droit positif qui permettraient de dépasser les butoirs de ses cadres analytiques traditionnels ».

Enquête : « La perception de la décentralisation par les élus locaux ». Questionnaire réalisé par TNS Sofrès pour le Sénat dans le cadre des États généraux de la démocratie territoriale, 2012

Plusieurs grands thèmes émergent de cette enquête conduite par le Sénat. L'envie des élus locaux d'un meilleur dialogue avec l'État et de la mise en œuvre d'un pouvoir d'adaptation au niveau territorial. C'est également le soin d'une désinflation normative et d'une clarification des compétences de chacun des échelons de la démocratie française.

Une réforme des finances locales et des moyens financiers des collectivités (dotations, emprunts…) est demandée, tout comme une réflexion sur la fonction publique territoriale et sa formation. Enfin, un statut de l'élu est unanimement demandé par les élus locaux, de même qu'une meilleure reconnaissance de l'opposition et de la démocratie participative.

FAURE Alain, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique* (Projet d'habilitation à diriger des recherches), CERAP – Institut d'études politiques de Grenoble, 2002

« Ce document a été rédigé pour l'obtention d'une habilitation à diriger des recherches en sciences politiques. On peut le lire de différentes façons.

La formule la plus chronologique consiste à suivre une construction et un itinéraire : dans une synthèse un peu laborieuse sur mes lectures et mes travaux en matière d'action publique et de pouvoirs locaux, j'ai tenté d'ordonner de façon nécessairement arbitraire des écrits, des résultats et des orientations théoriques.

On peut aussi se détacher des références qui accompagnent le texte pour privilégier, dans la masse des citations et des interprétations, quelques pistes de réflexion qui sont susceptibles d'éclairer l'observation de la politique à l'échelon local, à l'heure où les processus de décentralisation paraissent paradoxalement si dépendants d'évolutions socioéconomiques et culturelles pour le moins déterritorialisées.

On peut encore utiliser ce document en reprenant quelques idées qui mettent à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle la science politique a tout à gagner d'une dynamique intellectuelle parvenant à mieux concilier différents champs d'étude spécialisés en sciences du politique, en sociologie, en ethnologie, en droit, en géographie et en économie. Cette orientation constitue la colonne vertébrale de mon travail : elle suggère que l'étude de la relation entre les pouvoirs locaux et l'action publique ne se réduit ni à des politiques publiques, ni à des enjeux institutionnels, ni à des rituels électifs, ni à des mouvements identitaires ou à des interactions sociales localisées, mais qu'elle procède d'une « question territoriale » combinant dans une même équation ces différentes facettes de l'objet politique ».

FRINAULT Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses Universitaires de Rennes, 2012

L'auteur dresse un portrait complet des collectivités territoriales françaises. Il évoque dans un premier temps leur genèse de la révolution française à l'essor des intercommunalités. Il évoque dans une deuxième partie en détail les liens unissant les élus locaux et les citoyens par le biais d'une approche sociologique des élus locaux et électorales des élections. Il interroge enfin la notion de participation en tant qu'horizon démocratique des collectivités.

Dans une troisième partie, il s'attache à évoquer les dimensions substantielle et processuelle de l'action publique locale par l'étude de la décentralisation budgétaire, des moyens humains des collectivités et de l'organisation de l'action publique locale. Il traite également les relations avec l'État avant d'achever sa démonstration sur la montée en puissance des démarches évaluatives au sein des collectivités territoriales, qui nous intéresse tout particulièrement.

HASTINGS-MARCHADIER Antoinette et FAURE Bernard (dir.), *La décentralisation à la française*, LGDJ, 2015

Dans une perspective à la fois comparative et historique, les auteurs dressent un état des lieux du modèle français de la décentralisation. À la lumière de ces rappels historiques et de cette approche comparative avec le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, ils procèdent à plusieurs analyses. Ainsi, ils mettent en lumière le caractère limité des réformes qui se sont enchaînées et qui ne parviennent pas à régler au fond les problématiques soulevées dans le cadre institutionnel qui est celui de la France. S'attachant aux « vicissitudes de la décentralisation française », ils mettent en exergue les éléments d'explications à ces limites. Ces derniers tiennent à la fois aux institutions et aux compétences exercées par les collectivités.

HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Le moniteur éditions, 2008

Si la LOLF est attrayante pour les collectivités, la multiplicité des acteurs locaux (36 500 Communes, 18 000 syndicats, 2 500 EPCI à fiscalité propre, 100 Départements...) suppose une adaptation des référentiels d'une structure à l'autre et, surtout, la mise en place de nouveaux outils, les collectivités ne disposant pas toutes des mêmes moyens et ne poursuivant pas les mêmes objectifs.

JACOB Steve, VARONE Frédéric et GENARD Jean-Louis (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E. Peter Lang, 2007

Cet ouvrage aborde la question de l'évaluation des politiques au niveau régional d'un point de vue international. Les Régions sont étudiées au travers d'exemples belges, suisses, français et québécois. Le rôle de la commission européenne dans le développement de l'approche régionale en Europe fait également l'objet de traitements.

Il souligne les enjeux de la gouvernance multi-niveau issue de la territorialisation de l'action publique et travaille la notion d'évaluation dans ce contexte.

JOUZEL Tony, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration déconcentrée*, L'Harmattan, 2014

L'auteur étudie l'application du principe démocratique dans les collectivités. Ce dernier apporte pour l'élu local et pour le fonctionnaire territorial, de manière différenciée, pouvoir mais également responsabilité. Son travail se fonde sur les interactions entre les deux dans l'exercice du pouvoir local et dans l'assomption des responsabilités en découlant.

Dans un premier mouvement, il étudie le rapport tant direct qu'indirect qu'entretiennent les élus locaux aux responsabilités. Puis il analyse le rapport aux responsabilités qui caractérisent les fonctionnaires territoriaux.

En conclusion, il rappelle les enjeux démocratiques posés par cette dynamique et se positionne en faveur d'une professionnalisation accrue des élus locaux afin de renforcer la réalité du principe démocratique dans les collectivités.

LANDEL Olivier, ANGOTTI Philippe, GIRARD Pierre et JAGUIN Jérémy (dir.) : *Démarches locales de performance : pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Caisse d'Épargne et ACUF, 2007

Cet ouvrage, se voulant très opérationnel, regroupe des présentations de différentes démarches au sein des collectivités se rapprochant de la LOLF par leur recherche de performance, au moment où cette dernière commence à s'appliquer pleinement pour l'État. Il s'agit en quelque sorte d'un « cadre méthodologique dans lequel elle [la personne impliquée dans les collectivités territoriales] trouvera des « pistes » de modernisation de son activité et de recherche de la performance ».

LE NEDIC Thierry, *La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies – L'expérience de la ville de Paris* (Mémoire de Master 2), École des Mines de Paris, 2009

L'auteur analyse l'expérience de la ville de Paris, qui a souhaité mettre en œuvre un système de performance de l'action publique sur la base de la LOLF. Il estime que cette transposition a été globalement un échec. Cela est lié à des partis pris méthodologiques biaisés, marqués par une prépondérance de l'approche gestionnaire de la performance ou encore par une inadaptation des indicateurs de performance mis en place, mais également par une difficulté à impliquer les fonctionnaires et les élus dans cette démarche.

MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée – Institutions, marchés, professionnels* (thèse), Université de Bordeaux, 2010

Traditionnellement présentée comme la dernière phase d'une politique publique, l'évaluation reste relativement absente des travaux de science politique. Pourtant, cet instrument constitue un traceur pertinent des recompositions contemporaines à l'œuvre dans le champ politique. En mettant à nu les ressorts de la légitimité des gouvernants et de la rationalisation de l'action publique, l'évaluation offre ainsi une lecture complémentaire aux recherches portant sur la diffusion des théories néo-managériales depuis les années 1980.

En prenant pour terrain l'espace infranational, nous proposons, dans cette recherche, une contribution à une sociologie politique explicitement centrée sur l'évaluation des politiques publiques. Pour le cas français, nous montrons que l'évaluation s'incarne dans des institutions de l'État central qui dessinent ses contours, pour ensuite la diffuser dans les collectivités territoriales par le truchement de systèmes incitatifs et d'une sensibilisation opérée par ses délégations.

On assiste alors à la stabilisation d'un marché du conseil où l'évaluation constitue, pour les cabinets de conseil qui s'y déploient, un produit spécifique et stratégique pour pénétrer les administrations publiques, nouvelles opportunités de diversifier leur portefeuille clients.

Progressivement, ces développements institutionnels et marchands font émerger un « milieu professionnel » et laissent entrevoir la spécialisation d'acteurs publics et privés qui collectivement se regroupent pour défendre leur intérêt.

PITTET Nicolas, *La LOLF Story, les enjeux communs et les spécificités des démarches locales de performance par rapport à la LOLF* (Mémoire de Master 2), Sciences Po Lyon, 2007

Selon l'auteur, la transposition de la LOLF au niveau local découle de l'existence d'un enjeu commun entre l'État et les collectivités : la maîtrise des finances publiques. Pour autant, les traductions concrètes dans les collectivités sont très différentes, bien qu'elles puissent être regroupées autour de plusieurs grandes familles telles que le contrôle de gestion, la segmentation des politiques publiques locales, la comptabilité analytique. Cela pose la question de la responsabilité des gestionnaires qui devient le levier majeur d'adoption de démarches de performance pour les collectivités. Cela induit des évolutions logiques dans les organigrammes mais aussi dans les manières de faire de l'action publique, avec par exemple l'essor de la contractualisation.

POTIER Vincent et BENCIVENGA Magali, *Évaluation des politiques locales*, Le Moniteur, 2005

Cet ouvrage s'attache à définir la place de l'évaluation dans les politiques publiques locales. Il distingue différentes conceptions de l'évaluation et l'ambiguïté de la notion même et détaille l'historique des pratiques évaluatives en France.

L'évaluation est vue comme un outil de clarification de production, ayant pour objet l'approfondissement des connaissances. Elle est également à la fois un outil de pilotage et d'aide à la décision publique et un support de réflexion stratégique et de prévention.

Les auteurs insistent enfin dans cette première partie introductive sur la nécessaire réflexion sur le découpage de l'action publique en plusieurs politiques publiques pour appréhender efficacement le concept de l'évaluation.

Il évoque également en les différenciant l'évaluation externe et la démarche interne d'évaluation pouvant exister dans les collectivités. Un chapitre spécifique est dédié aux évaluations conduites par les Chambres régionales des comptes.

Enfin, il aborde la problématique de l'évaluation de l'action de l'État et des politiques dans le domaine social et médico-social.

ROMBAULS-CHABROL Tiphaine, *L'intérêt public local* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix spécial du jury du Prix de thèse du Sénat 2015), 2016

« L'intérêt public local apparaît comme une fausse évidence. Souvent attaché à la seule mise en œuvre jurisprudentielle d'une compétence législative générale des collectivités territoriales, c'est pourtant avec solidité et permanence que le droit administratif en révèle la portée conceptuelle comme la variété fonctionnelle.

Susceptible de constituer une véritable notion juridique autonome, ancrée dans la personnalité morale de droit public des collectivités territoriales et permettant leur singularisation institutionnelle, l'intérêt public local s'inscrit dans l'évolution du droit de la décentralisation avec un contenu finaliste propre, recouvrant la satisfaction des besoins de la population locale.

Condition de légalité de l'action publique locale en constant développement, il ne demande désormais qu'à en devenir la clef de voûte, à l'heure de sa promotion remarquée par la jurisprudence et de la remise en cause profonde de la théorie de la clause générale de compétence ».

SAVARY Émile, *Le « métier » d'élu local*, Chronique sociale, 2007

Dans une perspective purement opérationnelle, l'auteur décrit les situations auxquelles est régulièrement confronté l'élu local et dresse des conseils pratiques au lecteur, fondés sur son expérience propre. Cet ouvrage met en lumière le lien ou la disjonction qui peuvent exister en fonction des situations entre les réflexions académiques sur l'exercice du pouvoir local et la pratique de ce dernier.

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008

Dans le cadre d'une analyse géographique, l'auteur décrit l'essor des mobilités et l'émergence d'une réalité urbaine complexe, notamment marquée par l'essor d'un périurbain encore mal défini.

Ces évolutions amènent le géographe à questionner la pertinence de la notion de territoire, qui est pourtant au fondement de l'analyse géographique elle-même. Il dépasse cette aporie en travaillant un concept d' *« interterritorialité »*, rendant compte des échanges soutenus entre différents territoires. Le constat tiré remet en cause la pertinence de la structuration territoriale de l'action publique par les collectivités. Les territoires, tout comme l'action publique territoriale, doivent en définitive (re)trouver leur place dans la société.

TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français* (thèse), LGDJ, 2012

« L'autonomie financière des collectivités territoriales s'est construite de manière hésitante, au travers des débats sur la décentralisation et la libre administration.

Un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales a finalement été institué dans le cadre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Pour autant, l'interprétation et l'application de ce principe continuent à poser problème. Il peut se comprendre de différentes manières. Il peut s'agir de conférer aux collectivités territoriales le droit de gérer librement les recettes locales mais également de leur accorder un certain pouvoir normatif en matière fiscale. Cette conception accorde ainsi une autonomie de décision fiscale aux collectivités territoriales. Mais il peut se limiter à la liberté de gérer les dépenses et les recettes et s'assimiler alors à la seule autonomie de décision de gestion. Si l'ambiguïté sur la définition de ce principe s'est à nouveau manifestée lors du vote de la loi de finances pour 2010, le Conseil Constitutionnel a clairement affirmé que s'il existe bien un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales il n'en est pas de même en ce qui concerne l'autonomie fiscale.

Dès lors, afin de dépasser les clivages opposant le pouvoir central au pouvoir local, il convient d'adopter une approche nouvelle de l'autonomie financière qui s'intègre à la dynamique de rationalisation du système financier public.

ARTICLES

AL-SHARIF Nizar et BOURQUIA Nazha, « Les systèmes de mesure de performance en collectivités territoriales : un éclairage à la lecture du processus d'institutionnalisation», congrès Comptabilités, économie et société, Montpellier, mai 2011. URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00645365/document

Cet article très théorique est centré sur la nature managériale de l'institutionnalisation des démarches de performance dans les collectivités territoriales et sur ses conséquences. Cela génère une tension entre l'idéal et la pratique qu'il convient de prendre en compte pour analyser correctement l'institutionnalisation de ces démarches.

ARTHUIS Jean, « faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ? », *Revue française de finances publiques*, n°100, 2007, pp. 129-133

Partant de l'intérêt qu'aurait la détermination d'un référentiel budgétaire unifié entre l'État, les collectivités et la Sécurité sociale, l'auteur développe des arguments en faveur de l'extension de la LOLF aux collectivités locales. Il insiste sur l'intérêt de la mise en place d'un système d'information et de mécanismes de contrôle budgétaire partagés.

BACHELET Frank, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, tome 26, Dalloz, 2006, pp.99-113

Aux termes d'une enquête de sociologie quantitative, l'auteur met en exergue l'autonomisation des profils des fonctionnaires territoriaux par rapport à leurs homologues dépendant de la fonction publique d'État. Notamment, le caractère moins bureaucratique de la fonction publique territoriale semble attirer des fonctionnaires aux profils différents.

BAROUCH Gilles, « la mise en œuvre de démarches qualités dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public*, vol. 27/2, 2010, pp. 110-127

La qualité du service public est une notion de plus en plus utilisée. Cela reflète la montée en puissance des démarches de performance chez les décideurs publics.

L'auteur parle à ce titre de *« démarches qualité »* mises en œuvre aujourd'hui au sein des services publics. Les *process* sont évalués par le biais d'indicateurs avec une montée en puissance depuis notamment 1994. L'auteur évoque la certification ISO 9001, les chartes d'accueil des services publics ou encore la LOLF.

Il distingue certaines procédures telles que la RGPP qui est avant tout comptable et ne comprend pas de démarche qualité à proprement parler.

L'auteur évoque également les problèmes de fiabilité des indicateurs mis en avant par la norme ISO 9000. Il pointe du doigt les limites générales des démarches qualité actuelles qui sont selon lui un engagement managérial insuffisant, un partage des objectifs par les agents trop limité et une lacune de la formation de ces derniers.

Il conclut en rappelant que l'éparpillement des démarches qualité rend impossible tout jugement exhaustif de ces derniers.

BAUBY Pierre et ROUQUAN Olivier, « Évaluation de l'action publique territoriale, Territoires 21, *Réforme territoriale – Vers plus d'efficacité et d'égalité ?*, Fondation Jean Jaurès, « Les Essais », août 2015. URL : https://jean-jaures.org/sites/default/files/reforme_territoriale_0.pdf

La multiplication des échelles décisionnelles territoriales, couplée avec la tension financière expérimentée par les collectivités territoriales tend à renforcer l'impératif performanciel auquel sont soumises les collectivités territoriales. L'article lie dans cette optique évaluation et renforcement de la performance de l'action publique territoriale.

BENCIVENGA Magali, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités territoriales », *Informations sociales*, n°2008/6 (150), CNAF, pp. 140-149

D'après des chiffres datant de 2007 (SFE, Spirit, 2007), 57% des collectivités affirment réaliser des évaluations. De plus, la thématique de l'évaluation se renforce dans le discours sur la modernisation de la gestion publique. Dans ce contexte, l'auteur estime que l'évaluation est une posture plus qu'une méthode. Elle témoigne effectivement des transformations des modes de gestion des collectivités territoriales.

En effet, elle permet de passer d'un pilotage budgétaire à un pilotage stratégique dont l'objectif est de fiabiliser les informations pour limiter les risques. La démarche d'évaluation est également induite par des facteurs externes : les évolutions de la réglementation, la diversification des missions des collectivités, l'évolution des attentes des administrés et enfin le renforcement du discours sur la transparence nécessaire de l'action publique.

L'auteur définit trois temps dans l'appropriation des démarches d'évaluation : l'intégration, la systématisation et l'adaptation.

BERTHET Thierry, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales,* 2008/6, n°150, pp. 130-139

L'auteur met en exergue le développement et l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au niveau territorial. Il identifie deux principaux objectifs qui rejoignent les enjeux nationaux de l'évaluation : la légitimation des dispositifs mis en œuvre et la justification des positionnements politiques. Néanmoins, il estime qu'au niveau territorial, ces enjeux sont bien plus conséquents qu'ils ne peuvent l'être au niveau national. Enfin, il identifie un certain nombre de limites qui, si elles ne sont pas spécifiques à l'action publique territoriale, n'en demeurent pas moins problématiques et nuisent aux tentatives de re-légitimation du politique par le biais de l'évaluation.

BIONDI Yuri, CHATELAIN-PONROY Stéphanie et SPONEM Samuel, « De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, pp.113-125

La nouvelle gestion publique s'est traduite par la mise en œuvre, au sein des pays de l'OCDE, de nouveaux instruments de gestion ayant pour finalité une rationalisation, une démocratisation et une hausse de la performance de l'action publique. Ce mouvement a été générateur de beaucoup de promesses qui s'avèrent aujourd'hui non tenues.

En France, cela s'est traduit par l'adoption de nouveaux instruments de quantification comptable et financière, de la RCB à la LOLF dont l'intérêt est perçu comme global et non pas seulement purement comptable.

Cela étant, ces logiques tendent à dépolitiser la prise de décision qui est de plus en plus perçue comme technique par les décideurs publics. Cela tend à renforcer le poids de la technocratie au détriment du décideur élu.

Cette situation limite l'intérêt de ces démarches de performance qui se révèlent souvent partiellement ou pleinement perverties et qui engendrent des gains très limités pour la société, masqués par une primauté accordé à un système purement comptable et administratif qui ne parvient pas à prendre en considération l'ensemble des données sociales et humaines de l'action publique.

BOZIO Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, n°4 / Vol. XXIX, mai 2015, pp. 59-83.

L'auteur rappelle l'intérêt de la notion d'évaluation des politiques publiques dans un contexte de contrainte budgétaire marquée. Il rappelle que l'évaluation est avant toute chose un enjeu démocratique et que l'approche technocratique de l'exercice est réductrice. Il note que via la LOLF en France, on a pu constater la mise en œuvre d'un « processus systématique d'analyse de la performance des administrations publiques ». Après avoir listé les différentes méthodes évaluatives, il pose la question du financement de l'évaluation et des institutions qui en ont la charge, estimant que c'est là que réside la clé pour passer d'une approche technocratique à une réelle approche démocratique.

BORDIER Dominique, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *Actualité juridique du droit administratif*, 2007, pp. 2188 -2194

La notion d'intérêt local existe sous l'Ancien régime. À la suite de la révolution, elle va perdurer et se développer progressivement, notamment avec la montée en puissance de l'État-providence. C'est principalement de manière jurisprudentielle que la notion va se densifier et acquérir un contenu juridique.

L'articulation entre l'intérêt général (national) et l'intérêt local (intérêt général local) va susciter quelques divergences doctrinales qui n'obèrent en rien la réalité de l'existence conjointe de ces deux notions.

La décentralisation engagée dans les années 1980 va s'accompagner de la reconnaissance législative d'un intérêt local au côté de l'intérêt général. Petit à petit, les deux notions vont s'articuler l'une par rapport à l'autre et coexister.

L'auteur conclut en estimant que l'imprécision de la distinction entre les deux notions, d'un point de vue de leur contenu juridique, laisse augurer la persévérance d'un contentieux important en la matière.

BOTTINI Fabien, « L'impact du *new public management* sur la réforme territoriale », *Revue française de droit administratif*, 2015, pp. 717-726

L'auteur analyse les récentes réformes territoriales conduites en France comme découlant de l'influence du *new public management* : consolidation des Régions, définition d'un pôle Commune / intercommunalité, suppression de la clause générale de compétences, limitation des financements croisés, ces dispositions vont dans le sens de la rationalisation prônée par les auteurs développant les thèses du *new public management*. Sur le plan des outils de l'action publique territoriale, il met en exergue le recours accru à la contractualisation et le recul du déféré préfectoral qui sont selon lui des marques de la libéralisation de l'action publique territoriale sous l'influence du *new public management.* De plus, l'individualisation du droit applicable, avec le recours marqué à des compétences « à la carte » ou la constitution de structures spécifiques participent de cette logique. Enfin, il met en avant le recours accru, ou du moins qui se veut accru, à des mécanismes de démocratie locale. En conclusion, il émet des doutes sur la capacité de ce renforcement à contrebalancer efficacement l'éloignement entre le citoyen et l'action publique territoriale.

BOUVARD Michel, « La mesure de la performance », *Revue française de finances publiques*, numéro 91 – Septembre 2005, pp. 31-38

La LOLF apporte une réponse à la question de l'efficacité de la dépense publique qui dépasse le cadre strictement budgétaire. C'est le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs. La performance devient donc un objectif politique matérialisé par la symétrie entre projets annuels de performance et rapports annuels de performance.

L'auteur rappelle que la mise en œuvre d'une démarche de performance nécessite la définition d'un objectif et d'une stratégie dont les résultats sont évalués.

Ainsi, ce sont à la fois la mise en application des politiques publiques et les politiques publiques elles-mêmes qui font l'objet de l'évaluation de type « LOLF ».

L'auteur rappelle qu'il existe trois types d'objectifs d'égale importance : l'efficacité socio-économique de la mesure, la qualité de service et l'efficience de gestion. De plus, les objectifs doivent être clairs et précis pour être fonctionnels. De même, l'approche par objectif doit être globalisante et faire écho à l'intégralité de la dépense publique.

Cela étant, pour être pleinement opérationnelle, la LOLF doit également s'accompagner d'une appropriation de la culture de performance par les administrations.

BOUVIER Michel, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, pp.3-6

Ce numéro de la RFFP met en lumière au travers de ses différents articles l'histoire particulière des collectivités territoriales en matière de finances ainsi que les spécificités du cadre légal existant. Il décrit les influences réciproques pouvant exister entre les finances publiques nationales et locales en termes de pratiques.

En effet, dans son éditorial, Michel Bouvier rappelle l'enjeu de ses échanges : l'État, les collectivités et la sécurité sociale ne pouvant exister sur le plan fiscal et financier qu'en cohabitant.

BRISSON Jean-François, « La territorialisation des politiques publiques : à propos de quelques malentendus… », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.3-11

Le mot de « territorialisation » irrigue de plus en plus les analyses politiques, institutionnelles, et le droit public. Pourtant, l'indéfinition de la notion n'est pas sans poser des problèmes de précision quant au contenu à octroyer à cette notion.

CADIOU Stéphane, « Le Maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n°148, 2014, pp.43-55

L'auteur part de la complexification de l'action publique territoriale découlant de l'essor de la compétition territoriale. Il note que les Maires deviennent en quelque sorte les promoteurs des territoires dont ils ont la charge. Cette évolution de la fonction du Maire est donnée à voir par l'essor de la notion d'action publique qui rend compte de cette mutation. Il s'agit de « traiter les problèmes », « coaliser les intérêts » et d' « incarner une identité politique ».

Cette mutation de la fonction mayorale s'accompagne d'une inclinaison technocratique car les prérequis nécessaires pour ces élus qui ne disposent pas forcément des connaissances techniques nécessaires à l'exercice de telles responsabilités sont de plus en plus conséquents.

Enfin l'auteur note que les effets de ces mutations sur le plan électoral restent diffus dans la mesure où la figure du Maire « notable », tirant sa légitimité de ses relations avec ses

administrés, subsiste encore largement : la figure du Maire « technicien » s'ajoute à celle du Maire « notable » plus qu'elle ne le remplace.

CADIOU Stéphane, « la politique locale : une affaire de technicien ? » BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp.213-226

L'auteur estime que la professionnalisation des élus locaux, notamment en milieu urbain, s'accompagne d'un recul de la légitimation partisane de leur action au profit d'une montée en puissance d'un discours marqué par la légitimité de la maîtrise technique de l'action publique. La qualification des élus locaux est plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était dans le passé aux yeux du citoyen électeur.

CAILLOSSE Jacques, « le Droit administratif au service de la performance », CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, LGDJ, 2015

Seize ans après son article traitant de cette problématique, l'auteur note que la performance tend à devenir plus importante que le droit pour l'administration, c'est-à-dire dans la conduite de l'action publique.

Il note la pérennité de la notion d'intérêt général comme fondement du droit administratif.

Toutefois, et le droit public économique en est une bonne illustration, on assiste à une institutionnalisation de la performance, c'est-à-dire *« sa mise en forme et en ordre juridiques »*. Deux types d'innovation sont notables : la juridicisation de la recherche de performance d'une part et la soumission du droit à la recherche de performance d'autre part.

La juridicisation de la recherche de performance est abordée de la RCB à la RGPP en passant par la LOLF. C'est l'avènement d'un État-manager ou d'un État-gestionnaire, ce qui génère des difficultés institutionnelles, avec le risque d'une relégation au second plan du Parlement au profit de Bercy.

La juridicisation de la performance s'accompagne également d'une soumission du droit à des critères de performance. Le système juridique est tour à tour évaluant et évalué. Cela se traduit par une remise en cause de l'exorbitance du droit commun qui caractérise le droit public. L'auteur note d'ailleurs que la doctrine publiciste accueille de plus en plus avec bienveillance les analyses économiques du droit. En définitive, l'auteur évoque *« un déplacement de la rationalité juridique »* qui intègre de plus en plus des éléments extérieurs du droit.

CAILLOSSE Jacques, « Le droit administratif contre la performance publique », *Actualité juridique du droit administratif*, 1999, pp. 195-211

L'auteur s'interroge sur le statut juridique de la notion de performance en rappelant qu'il s'agit avant tout d'un apport des sciences administratives et politiques. La constitution du droit public en tant que corpus n'a pas intégré de référence à la performance des administrations.

Il interroge les liens entre droit public et régulation juridique des activités économiques. C'est la question de l'exorbitance du droit commun qui fonde le droit public qui est posée. Cette exorbitance s'oppose structurellement à l'appropriation juridique de la notion de performance. De même, il interroge le droit de la fonction publique et sa logique *« bureaucratique »,* ainsi que le droit des propriétés publiques et le droit de la responsabilité administrative.

Il note que la logique de performance a travaillé en profondeur le droit public, qui s'est ouvert aux exigences de rendement. Le droit public a intégré des éléments économiques. La jurisprudence a également intégré des éléments performanciels. Si le droit ne peut être jugé du seul point de vue de la performance, il demeure l'un de ses instruments de mesure. En effet, « l'intérêt général est

irréductible à l'efficacité, combien même cette référence fait aujourd'hui travailler ses composantes traditionnelles ».

CHAFFARDON Guillaume et JOYE Jean-François, « la LOLF a dix ans, un rendez-vous (déjà) manqué ? » in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 2012, pp. 303-332

Dans une longue analyse, les auteurs démontrent dans un premier temps que le système des AE / CP n'est pas pleinement fonctionnel, tout comme celui des ETPT. Il en découle une dilution de la responsabilité des administrations dans la conduite des dépenses budgétaires. La transversalité voulue par la LOLF ne fonctionne pas bien.

En ce qui concerne l'appropriation de la LOLF par le Parlement, le bilan après une décennie est également mitigé. Les informations transmises, sensées garantir la sincérité des budgets, sont perfectibles. Il est en effet difficile dans la pratique de corréler les PAP et les RAP. De plus, les indicateurs de performance semblent être mal utilisés.

Les parlementaires ne sont généralement pas non plus intéressés par les démarches de performance et ne s'appuient que peu sur les données issues de la LOLF dans l'analyse des textes budgétaires, d'autant que les impératifs du Gouvernement, couplés avec le fait majoritaire, rend pour partie inopérant le rôle des Parlementaires.

Cela étant, il faut toutefois noter un léger renouveau de l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires, bien que l'on soit encore loin des ambitions originelles de la LOLF.

CHAPET Jean-Michel, « Le système de gestion des collectivités territoriales ; entre performance et délibération », *Politiques et management public*, vol. 2007/4 – Tome 2, pp.1-19

Les tentatives plus ou moins abouties de transposition partielle ou totale de la LOLF dans les collectivités mettent en lumière des finalités convergentes avec d'une part une approche de la performance et d'autre part une meilleure information des citoyens dans un souci démocratique. Toutefois, les mécanismes mis en œuvre divergent du fait de rapports différenciés à l'enjeu de la démarche d'une part et à la vie politique d'autre part.

CARASSUS David, GARDEY Damien et MARIN Pierre, « Le management en mode projet : levier de la performance pour les collectivités locales ? – Le cas des services d'incendie et de secours », communication à l'occasion de la XVIème conférence de Projectics, *Innovation soutenable, Management et développement des compétences*, 2011. URL : www.web-prod2.univ-pau.fr/gtl/travaux/R_103254_Page_1_article_projectics_v8.docx.pdf

L'adoption au niveau local d'un management en mode projet est vecteur d'une meilleure appropriation d'une logique et de démarche de performance au sein de ces structures.

COUDY-LAMAGNÈRE Claire, « Le contrôle de gestion dans les collectivités : une nécessité croissante pour le secteur local », *La semaine juridique*, n°2015-50, 2015, pp.12-16

Dans une perspective de contrainte budgétaire accrue, l'auteur met en lumière les intérêts d'un renforcement des pratiques de contrôle de gestion, notamment internes, au sein des collectivités et en décrit les outils et les *process.*

DEMEESTERE René et ORANGE Gérald, « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, pp. 127-147

Depuis 25 ans, les réformes structurelles tendant à accroitre l'efficience et l'efficacité de l'action publique d'État sont nombreuses. Plusieurs leviers ont été actionnés et notamment grâce à la décentralisation, qui a permis un changement de périmètre de l'action de l'État sur lequel se concentre l'analyse.

Cependant, les auteurs évoquent à juste titre pour les collectivités la superposition de plus en plus fréquente, ou plus précisément l'empilement, entre des périmètres administratifs et des territoires de projets tels que les Pays ou les Scot pour ne prendre que ces exemples. À cela s'ajoute l'essor de la contractualisation qui influe dans le même sens.

Au niveau de l'État, on constate une difficulté à passer de la réflexion stratégique au niveau central à son application au niveau déconcentré. Cependant, les auteurs constatent des avancées, notamment en matière de GPEEC, de rigueur budgétaire, de suivi de démarches qualités ou de logiques d'objectifs et de suivi statistique.

DESMOULIN Gil, « La recherche de performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, pp.894-899

L'auteur détaille le changement de logique opéré entre la RGPP et la MAP. Si l'objectif de mettre en œuvre un nouveau modèle français d'administration demeure, ses mécanismes sont profondément modifiés. Il ne s'agit plus seulement de faire du solde budgétaire le seul indicateur de performance.

En cela, la démarche de la MAP est un aboutissement des orientations prises avec la LOLF : l'enjeu est notamment, selon l'auteur, de préserver la place des agents dans cette démarche. En effet, ces derniers ont un regard critique sur les conséquences de la LOLF et de la RGPP qu'il convient de dépasser.

DUSSART Vincent, « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.47-59

La baisse des marges de manœuvre financières impacte de plus en plus les collectivités territoriales prises entre deux mouvements : la baisse des dotations réduit leur capacité d'autofinancement et la crise de 2008 a pour conséquence une plus grande difficulté d'accès à l'emprunt.

FAURE Alain, « Action publique territoriale », PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, pp.27-33

Le changement de vocable dans la recherche entre action publique « locale » et action publique « territoriale » marque la professionnalisation et la recherche de performance de la démarche.

Il s'agit selon l'auteur de la consécration théorique et pratique d'un nouveau paradigme selon lequel l'ancrage territorial des politiques publiques, à l'instar de l'ancrage territorial du personnel politique, est source à la fois de légitimité et de compétence. Il en découle selon l'auteur une sorte de « ré-enchantement de l'action publique ».

FAVOREU Christophe, « Réalité et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale », *Revue Française de Finances Publiques*, n°114, 1er avril 2011, pp.213-231

Si les pays nordiques sont sans conteste précurseurs en matière d'adoption de démarches de performance au niveau territorial, il n'est pas possible de parler d'un modèle nordique. En effet, au-delà des points communs entre les différentes expériences, de grandes divergences existent, notamment du fait de situations très différentes sur les plans institutionnel, juridique et administratif.

FOUCAULT Martial et FRANÇOIS Abel, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? », *Politiques et Management public*, vol. 23, n°3/2005

Les auteurs démontrent l'existence de cycles récurrents de dépenses dites « opportunistes » à l'approche d'échéances électorales municipales. Ces cycles fondent en quelque sorte l'action publique locale, du moins un type d'action publique locale.

GILBERT Guy, « La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales : « trou d'air » budgétaire ou prélude à une « nouvelle donne » ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2015, pp. 257-272

GOUSSEAU Jean-Louis, « les Chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales », *La Revue du Trésor*, janvier 2008, n°1, pp.17-22

L'auteur décrit la montée en puissance du rôle évaluatif, et non plus seulement juridictionnel des Chambres régionales des comptes à l'égard des collectivités locales, des structures publiques et parapubliques.

Il évoque les spécificités des évaluations conduites et de leurs résultats, qui impactent de plus en plus fortement la vie des collectivités.

GUENE Charles, « La règle d'or pour les collectivités locales : quelle réalité, quelle efficacité ? », *Revue française de finances publiques*, n°117, février 2012, pp.161-163

Si la règle d'or pour les collectivités locales est utile, elle n'en constitue pas pour autant une garantie de bonne gestion publique. En effet, elle est un frein utile à l'endettement, mais ne saurait remplacer l'appropriation d'une réelle culture de la performance par les acteurs de l'action publique territoriale et d'une nouvelle gouvernance en matière de finances publiques locales.

HAUTBOIS Christopher et DURAND Christophe, « La perception des acteurs comme indicateur de performance de l'action publique : le cas de l'intervention publique locale en faveur des activités équestres en Basse-Normandie », *Movement & sport sciences*, n°58, 2006, pp.105-115

L'étude conduite par les auteurs concerne la perception par les professionnels concernés des interventions publiques en faveur de l'équitation en Basse-Normandie. Ils mettent en avant le fait que l'intervention publique permet de coordonner de manière globalement efficace le secteur. Ils sont bien plus nuancés quant à l'impact économique de l'action publique locale. Enfin, ils admettent que ces actions contribuent à donner une image positive du territoire.

En définitive, les auteurs estiment que la sphère publique est plus à même de renforcer un mouvement existant que de le créer.

HERTZOG Robert, « L'élu local et la dépense publique : un entrepreneur entre performances et économies », BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp.95-112

L'auteur étudie l'impact du contexte budgétaire actuel dans lequel évoluent les collectivités. En effet, l'élu local se retrouve tiraillé entre un impératif de maîtrise des dépenses et la nécessité de les engager. Ainsi, il y a là un élément expliquant la montée en puissance des réflexions relatives à la performance de l'action publique.

HUBRECHT Hubert et MAGE Sylvain, « Action publique locale et décentralisation », Supplément *La gazette des Communes, des Départements et des Régions*, n°18/1962, 5 mai 2003, pp. 224-232

Les auteurs estiment que le grand apport de la décentralisation est la reconnaissance de compétences, même indéfinies, pour les collectivités et d'une liberté d'agir pour le développement local.

On passe d'une administration publique locale, caractérisée par une vision juridique très classique fondée sur la régularité juridique de l'action administrative, à une action publique décentralisée, mettant au premier plan une approche plus managériale, fondée sur des politiques partenariales en évolution dont l'indéfinition est liée à l'existence d'une clause de compétence générale et à la reconnaissance de la notion d'intérêt local. C'est également l'émergence d'une logique de recherche des territoires pertinents de l'action publique.

Dans un second mouvement les auteurs estiment que la décentralisation a marqué la remise en cause du contrôle classique de simple légalité, *a priori* des actes administratifs. C'est l'émergence de nouveaux types de contrôle ayant pour objet la mesure de l'action publique.

HUTEAU Serge, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales – Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne », *La revue du Trésor*, septembre 2007, pp. 581-586

L'auteur analyse la démarche de performance mise en place au sein du Conseil général de la Mayenne. Cette démarche reprend largement la LOLF mais s'en distingue sur certains points. Elle intègre néanmoins « l'ensemble de la « philosophie » de la LOLF de la nouvelle gestion publique ». Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres collectivités, la réforme budgétaire a induit de profondes modifications organisationnelles et structurelles dans la collectivité. En cela, le Conseil général de la Mayenne a atteint son objectif de mise en œuvre d'une approche globalisante de la performance de l'action publique. Après avoir décrit les modifications techniques induites, l'auteur conclut en rappelant que cette démarche génère une plus grande transparence et compréhensibilité de l'action publique de la collectivité, au plus grand bénéfice des citoyens.

JAN Pascal, « La LOLF, ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultats », *Petites Affiches*, n°146, 2005, pp. 6-12

Après avoir présenté la genèse de la LOLF, l'auteur détaille ses conséquences sur le budget de l'État en mettant en exergue l'amélioration de la gestion publique, le renforcement du rôle du Parlement et la réorganisation du calendrier et du travail gouvernemental budgétaire.

JEGOUZO Yves, « « Modernisation » de la déconcentration et décentralisation », *Actualité juridique du droit administratif*, 2008, pp. 433-435

Au moment de la mise en œuvre de la RGPP, l'auteur insiste sur l'ampleur des changements pour l'administration déconcentrée qui devrait passer d'un ancrage départemental à un ancrage

régional. Les conséquences de cette évolution sont lourdes sur le plan théorique (avec l'affirmation du rôle de Préfet de Région, et sur le plan pratique car cela pourrait aboutir à des changements conséquents dans la localisation des administrations déconcentrées).

KERLEO Jean-François, « Réforme territoriale et démocratie locale », *Petites affiches*, n°47, 6 mars 2015, pp.4-10

Partant du constat de la séparation des réflexions institutionnelles et démocratiques en France, qu'il dénonce d'ailleurs avec force, l'auteur étudie les liens entre les réformes territoriales et les réflexions portant sur la démocratie.

Dans un premier mouvement, il juge que la décentralisation en France est historiquement administrative et non pas démocratique. Les lois Defferre ont permis de repenser ce lien et de définir un modèle de démocratie représentative. Selon lui : *« les collectivités territoriales se présentent comme des images en miniature de l'État »*.

Pour autant, cette approche représentative n'est pas suffisante à ses yeux pour assurer le caractère démocratique des collectivités territoriales sur le plan juridique et institutionnel. La démocratie locale est absente de la décentralisation et les efforts du législateur sont soit hors sujet, soit inopérants.

Malgré tout et en dehors de ce cadre institutionnel, la démocratie locale progresse dans les collectivités, comme en atteste par exemple la banalisation des budgets participatifs. Il convient dès lors de fonder juridiquement ces pratiques.

KERROUCHE Éric, « Les Maires français, des managers professionnels ? », *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26. 2006. pp.83-98

Notamment depuis les débuts du processus de décentralisation, les Maires français exercent des prérogatives considérables et des responsabilités renforcées, dans un contexte de complexification indéniable de l'action publique territoriale.

L'auteur ajoute que sur les 36 500 Communes environ qui composent la France, seules 840 comprennent plus de 10 000 habitants quand 28 800 comprennent moins de 1 000 habitants.

Dans ce cadre, il cherche à démontrer que l'exercice du mandat de Maire se professionnalise progressivement.

Les Maires sont généralement des hommes plutôt âgés (et notamment dans les Communes faiblement peuplées). Les agriculteurs sont encore aujourd'hui surreprésentés, tout comme, dans les Communes de plus de 3 500 habitants, les cadres supérieurs. On note également le poids important (30% environ) des retraités.

Les Maires s'estiment aujourd'hui plus impliqués dans leur mandat que dans le passé. Ils se révèlent également être bien plus diplômés que leurs concitoyens. L'exercice de leurs mandats s'ancre également dans le temps. Il s'agit là d'un faisceau d'indices témoignant de la professionnalisation des élus locaux.

Dans un second mouvement, l'auteur note que la thématique managériale prend de plus en plus d'importance chez les élus locaux, et notamment chez les Maires et les responsables d'exécutif. Cela étant, cette dimension doit être nuancée du fait de sa conjugaison avec d'autres éléments tels que l'appartenance politique mais également la perception des priorités par chaque élu local.

L'auteur conclut en estimant que l'absence d'un statut de l'élu local dans ce contexte de professionnalisation croissante pose des problèmes de rigidités de l'espace politique.

KNOEPFEL Peter et VARONE Frédéric, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17, n°2, 1999, pp. 123-145

Cet article, daté de 1999 et basé sur l'expérience suisse, met en relief les limites intrinsèques que présentent les indicateurs de performance, ainsi que l'influence négative qu'ils peuvent avoir sur l'action publique même. Des indicateurs mal définis peuvent biaiser cette dernière. En ce sens, une prudence méthodologique s'impose en matière de définition des indicateurs de performance et de leur contenu.

LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ?», *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013, pp.859-875

De la RCB à la MAP, l'évaluation publique est un marronnier de l'action gouvernementale. Ses objectifs sont la légitimation de l'action publique, la démocratisation de la vie politique, le dépassement de controverses sociotechniques et l'accroissement de la performance publique. Pour autant, il n'existe pas de véritable approche française de l'évaluation.

Les auteurs estiment le degré d'institutionnalisation de l'évaluation en France comme faible. Ils notent d'ailleurs l'éparpillement des pratiques.

Enfin, ils notent que si l'approche budgétaire de la performance est globalement bien assimilée par les acteurs, ce n'est pas le cas de l'approche politique, malgré les avancées liées à la LOLF et aux textes postérieurs.

LANDE Evelyne, « Améliorer la gestion locale. L'impact de la LOLF sur le secteur local », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 26, Dalloz, 2006, pp.41-53

Alors que la LOLF a révolutionné l'approche comptable et budgétaire au niveau étatique, rien ne laisse supposer qu'une évolution similaire sur le plan local soit envisagée, du moins par l'État. Cela étant, la mise en œuvre de la LOLF a entraîné, de manière indirecte, une évolution des outils comptables et budgétaires au sein des collectivités.

Cette évolution est également liée aux contraintes budgétaires croissantes auxquelles sont confrontées les collectivités, mais aussi aux demandes des élus et fonctionnaires territoriaux qui ont conduit à une évolution du positionnement des administrations d'État, et notamment du Trésor Public. Les auteurs notent cependant le caractère très incomplet de cette démarche qui est marquée par l'absence de systémicité.

LE BART Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux » BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp. 201-211

L'auteur insiste sur l'évolution de la source de légitimation mobilisée par les élus locaux. Avec l'affaiblissement des partis politiques, la légitimation partisane est aujourd'hui mise au second plan. Cela se traduit par la montée en puissance d'un registre plus technique de légitimation, fondé sur la connaissance de l'action publique et la maîtrise des dossiers de la collectivité.

LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de l' « acte II » », *Politiques et management public*, vol. 23 n°3, 2005, pp.101-125

Si l'auteur admet que les principes du management public « moderne », ou du moins découlant des thèses du *new public management*, irriguent largement le discours public, l'acte II de la

décentralisation ne contient pas véritablement de dispositions découlant directement de cette logique. Il s'agit davantage d'un texte de compromis.

LEVOYER Loïc, « Des instruments budgétaires à différencier selon les collectivités territoriales ? », *Revue françaises de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 73-83

L'auteur éclaire le débat pouvant exister entre uniformisation des instruments budgétaires des collectivités et existence de particularismes en fonction de différents critères. Il note que le législateur n'a pas véritablement répondu à cette question bien que l'absence de transposition de la LOLF aux collectivités en soit en quelque sorte une. Cela n'est cependant pas figé dans le temps et cet équilibre peut être amené à évoluer.

LEVOYER Loïc, « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », *Revue française de finances publiques*, n°119, septembre 2012, pp. 133-143

L'auteur estime que la montée en puissance du *« pouvoir dépensier local »* depuis la décentralisation contraint aujourd'hui à des stratégies d'encadrement des dépenses des collectivités.

Il s'agit d'une part d'une exigence intrinsèque, découlant du manque de visibilité des collectivités en matière de ressources. Cela entraîne une nécessité de maîtrise des dépenses qui s'appuie sur des instruments variés et de différentes natures.

Il s'agit également d'une contribution, jugée politiquement logique, des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Si cette contribution est ancienne, elle prend aujourd'hui une importance toute particulière qui risque d'ailleurs à terme de gêner les collectivités dans la conduite de l'action publique territoriale dont elles ont la charge.

LIMOUZIN-LAMOTTE Philippe, « le 20ème anniversaire des Chambres régionales des comptes », *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, p.1241

Aux termes d'un bref historique de la législation régissant le fonctionnement des Chambres régionales des comptes, l'auteur insiste sur les changements générés par le renforcement des missions des Chambres qu'a représenté l'examen de gestion, et sur l'impact qu'a eu la publicité obligatoire des rapports d'observation rédigés.

LION Benoit, « Quelle performance locale ? », *Revue Française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.85-93

L'auteur s'interroge, en se fondant notamment sur son expérience professionnelle, sur l'approche spécifique de la performance publique ayant cours dans les collectivités territoriales.

Il estime que cette approche a évolué, notamment du fait des contraintes budgétaires existant aujourd'hui pour les collectivités.

Aujourd'hui les démarches de performance initiées par les collectivités tendent à être de plus en plus globales.

Il note dans un second temps que la contrainte budgétaire invite les collectivités à faire des choix sur la pertinence de leurs actions dans un contexte de raréfaction des ressources. Il s'agit de : *« déterminer la pertinence de l'intervention »*, par rapport à la non-intervention. Il conclue en jugeant que l'enjeu principal pour les collectivités aujourd'hui est de distinguer ce qu'il faut faire, c'est-à-dire les thématiques sur lesquelles il faut intervenir, et les enjeux pour lequel il n'est pas pertinent d'agir.

LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ?», *Pouvoirs*, n°117 (2006/2), pp.50-70

Il n'est pas possible de réformer l'État qu'avec les fonctionnaires. Il n'est pas non plus possible de le faire contre eux. Des exemples tels que la loi relative à l'autonomie des universités ou la politique de l'emploi montrent la nécessité d'un dialogue managérial abouti.

Or il s'agit là d'une logique très peu aboutie dans le secteur public français. Dans la pratique, on constate que les pouvoirs publics ne dialoguent pas assez ni avec les agents, ni avec les syndicats, ni avec les cadres. Cela engendre des freins à la réforme notable d'autant que le paysage de la fonction publique est très fragmenté.

Enfin, l'auteur note le caractère prépondérant de l'approche rétributive dans ce type de dialogue, au détriment de leur adhésion à la réforme.

MAREL Guillaume et PAYRE Renaud, « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politiques et Management public*, vol.23, n°4/2005

Le rythme électoral soutenu n'est pas favorable, selon les auteurs, à l'émergence d'une classe politique pleinement compétente. Il en découle un poids exacerbé dans le processus décisionnel des administrations publiques. De manière plus générale, la législation en matière de durée de mandat et de possibilité de cumuler dans le temps les mêmes fonctions donne à voir la place qu'est réservée dans une société à ses élus et la vision de l'activité politique qui en découle.

MATYJASIK Nicolas, « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides*, n°10/2005, pp.126-138, URL : http://pyramides.revues.org/335

L'auteur développe une thèse selon laquelle l'évaluation n'est pas le changement au sein de l'administration. En effet, il s'agit d'un outil qui peut engager une administration dans une démarche de changement mais ne le fait pas nécessairement. Cette contribution met ainsi en lumière la différence entre outil et finalité dans la conduite de l'action publique territoriale : l'évaluation ne saurait être une fin en soi.

MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, «les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation », *Politiques et management public*, octobre-décembre 2011, vol.28/4, pp. 414-442

Sur la base d'une étude comparative entre cinq Conseils généraux centrée sur les démarches locales de performance publique mises en œuvre et leurs liens avec la LOLF, les auteurs établissent plusieurs constats.

Ils retracent au préalable l'influence théorique exercée par l'école de la nouvelle gestion publique dans la montée en puissance des démarches de performance.

C'est tout d'abord un processus d' « innovation mimétique » des collectivités, s'inspirant de la LOLF et s'en éloignant tout autant. Les collectivités sélectionnent en quelque sorte leurs démarches de performance ce qui rend leur caractérisation parfois complexe.

C'est ensuite la nécessité d'adopter une grille de lecture des caractéristiques des démarches locales de performance centrée sur cinq points : le périmètre d'intervention, les modalités de mise en œuvre, les objectifs poursuivis, les concepts mobilisés pour évaluer la performance et leurs indicateurs et enfin les pratiques promues.

MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres », *Pouvoirs locaux*, n°47, novembre 2000 (également référencé à *Pouvoirs locaux*, n°51, novembre 2001). Référence introuvable (suppression de l'accès en ligne direct à l'article)

Les auteurs admettent le manque de recul dont dispose la recherche en matière d'évaluation dans les collectivités territoriales. Ils font cependant le constat d'une montée en puissance, principalement marquée pour les collectivités de grande taille.

Les intérêts de la démarche apparaissent de plus en plus clairement : la définition d'une stratégie territoriale aboutie, le dégagement de consensus entre intérêts divergents, enrichissement du processus de décision ou encore une association bénéfique des citoyens à la décision publique locale.

Cela étant, des freins subsistent encore : un déficit de culture évaluative, une difficulté générée par les politiques partenariales dont le pilotage est complexe, des difficultés opérationnelles propres sur certaines thématiques ou encore la difficulté pour les élus d'impliquer l'évaluation dans le système politique local dans un contexte où la notion de gouvernance locale reste floue.

MULLER Pierre, Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus » », *Politiques et management public*, Vol. 23/6, 2008, pp.52-56

Partant du constat de la faiblesse du développement de l'analyse des politiques publiques en France par la recherche universitaire, l'auteur estime que cela est lié aux spécificités de la science politique en France par rapport aux pratiques internationales. Il estime qu'il s'agit d'une illustration du renouvellement de la discipline en France, qui ne se fait pas sans heurt.

NYS Olivier, « Ce que la LOLF dit aux collectivités…L'exemple de la ville de Lyon », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, pp. 147-162

Du fait de la montée en puissance de la contrainte financière, les collectivités vont manifester un besoin d'une architecture budgétaire renouvelée, dans la philosophie de la LOLF. Il s'agit de passer d'une logique de comptabilité simple à une logique de gestion.

À Lyon, le projet « PEF » va se centrer sur l'articulation entre décision, organisation et exécution et sur la coopération entre les sphères administratives et politiques. En ce sens pour l'auteur, il s'agit d'une traduction territoriale de la LOLF.

NYS Olivier, « Faut-il contraindre la mutualisation des services ? », *Lettre du financier territorial*, octobre 2013, n°281, pp. 4-12

Si la mutualisation des services offre des perspectives intéressantes, elle est aussi une limitation de la libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi la contrainte à la mutualisation que l'État est tenté d'imposer ne semble pas opportune. Aborder la mutualisation des services doit se faire selon des analyses économiques et organisationnelles précises et non pas sur des considérations idéologiques.

OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol 56 2006/1 pp.27-47

Partant du constat de la volonté récurrente de réforme des collectivités territoriales, l'auteur dénonce le « caractère purement incantatoire de la recherche de coïncidence entre le juridico-institutionnel et le socio-économique ».

Par là-même, il dénonce la critique qui consiste à faire de chacune des collectivités territoriales un échelon qui serait inadapté par nature à une action publique pertinente. Au final, l'auteur

recadre l'approche territoriale et redonne à sa composante institutionnelle une place plus cohérente.

ORANGE Gérald et BRAS Jean-Philippe, « risque et légitimité de l'action publique locale : heurts et malheurs d'une collectivité territoriale dans ses interventions économiques », *Politiques et management public*, n°23-4, 2005, pp.53-72

Cet article étudie deux politiques publiques locales conduites dans le champ économique par le Conseil général de la Seine-Maritime. Les auteurs rappellent qu'il s'agit là d'opérations comportant des risques pour les décideurs locaux et généralement décriées par le secteur économique privé local. Ils évoquent aussi une compétition accrue entre les territoires.

À la lumière de ces deux exemples, ils estiment que les politiques publiques locales dans le domaine économique ont évolué et sont « enchassée[s] dans un double paradigme économique – le développement local – et gestionnaire – la qualité du management ».

La légitimité de l'action publique locale est dans ce contexte jaugée à l'aune de sa performance à la fois économique et managériale.

PARIENTE Alain, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février 2006, pp.37-42

Cet article détaille les modalités de mise en œuvre de la LOLF via des indicateurs de performance naissants. De plus, la chaîne de responsabilité découlant de ce dispositif paraît intéressante pour l'auteur qui juge ce dispositif vertueux en matière de démarche de performance. L'auteur estime que les parlementaires pourront contraindre le Gouvernement à tenir ses engagements en matière de performance sur le plan politique. Il juge d'ailleurs qu'une obligation de nature juridique serait trop contraignante.

PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques – Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, novembre 2008, pp. 142-159

Après avoir dressé un historique de l'évaluation des politiques publiques de Michel Rocard à la RGPP, l'auteur décrit une appropriation demeurant en devenir et en tout état de cause non achevée à ce jour. Il reste à associer pleinement les élites (élus et hauts fonctionnaires) à cette démarche, à définir des méthodologies de travail partagées et à assigner des objectifs formalisés pour l'évaluation. C'est seulement ainsi que l'on pourra aller vers l'achèvement du processus de pénétration de l'évaluation en France et favoriser une appropriation réelle de la culture du résultat dans l'administration.

POLI Raphaël et LEON Marie, « LOLF et collectivités territoriales, quelle analyse de la performance au niveau local ? », *Revue française de finances publiques*, n°99, septembre 2007, pp. 111-120

Les progrès faits au niveau étatique en matière de présentation des dépenses et découlant notamment de la LOLF se caractérisent entre autres par leur approche sectorielle, excluant les dépenses sociales et les collectivités territoriales. Les auteurs font à ce titre plusieurs observations relatives à ces dernières.

Le cadre budgétaire et comptable des collectivités pourrait être modernisé pour tirer profit des avancées de la LOLF, bien que les nouvelles nomenclatures (de type M 14) aient permis des avancées. En effet, ces dernières demeurent trop rigides et ne permettent pas une réelle évaluation de la performance de l'action publique territoriale. Elles ne sont pas accompagnées d'indicateurs, d'objectifs et de missions. Cela étant, une telle réforme ne saurait être que

progressive et la question ne pourrait être abordée dans les mêmes termes pour toutes les collectivités.

Également, dans une perspective de financements croisés et de compétences réparties imparfaitement entre les collectivités, l'analyse de la performance doit être envisagée au niveau des politiques publiques et non des collectivités. Cela sous-entend de faire converger les maquettes budgétaires entre les collectivités et entre ces dernières et les services déconcentrés de l'État.

Les auteurs concluent sur les conséquences institutionnelles d'une telle démarche qui pourrait remettre en cause selon eux la logique même de la décentralisation.

PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, pp.1694-1700

L'auteur part du constat que la logique partenariale entre l'État et les collectivités découle en grande partie de la décentralisation. Il ne s'agit cependant pas d'une relation équilibrée, mais d'une relation moins déséquilibrée que dans le passé. Il détaille dans un premier temps les raisons qui poussent à la fois l'État et les collectivités territoriales à s'engager dans des processus partenariaux et en aborde les formes juridiques.

Dans un second temps, il décrit les limites de ces partenariats avant d'appeler à une refondation de cette notion qui demeure selon lui utile en matière de conduite de l'action publique.

PONTIER Jean-Marie, « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, n°5, pp. 1241-1254

À l'issue de la promulgation de la loi « NOTRe », l'auteur met en exergue l'échec du législatif à définir depuis trente ans des compétences et des blocs de compétence adéquats. L'absence de cohérence légistique entraîne dans la pratique la difficulté à conduire une action publique territoriale cohérente et performante. En ce sens, il fait le pari d'une nouvelle réforme territoriale rapide ayant également pour objet une clarification des compétences des collectivités territoriales.

PORTAL Éric, « De l'application des principes de la LOLF dans les collectivités locales à la démarche locale de performance », *Revue du Trésor*, n°7, 2007, pp. 695-698

En matière de démarches de performance, la LOLF doit bel et bien inspirer les collectivités territoriales. Néanmoins, ces dernières ont autant à apprendre des échecs que des succès de cette démarche pour améliorer leur approche et favoriser la diffusion d'une culture du résultat et d'une recherche de la performance au cœur de l'action publique territoriale.

PORTAL Éric, « L'évolution du management stratégique local vers un management focalisé sur la régulation budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°125, février 2014, pp.247-259

Alors que la LOLF est une démarche centrée sur les aspects budgétaires de la performance, l'auteur estime que les transpositions au niveau local de la LOLF se caractérisent par une approche de type managériale, dont le point de départ est l'action publique et non le budget.

PORTAL Éric, « Le pilotage financier pluriannuel des collectivités territoriales : entre prévision et prospective », *Revue française de finances publiques*, n°130, avril 2015, pp.301-325

Du fait du développement d'outils extrabudgétaires, l'auteur fait le constat d'un glissement en cours au sein des collectivités territoriales d'une approche prévisionnelle du pilotage financier vers une approche plus prospective.

Cette évolution a le mérite de définir un cadre d'analyse plus exhaustif pour le pilotage des collectivités territoriales mais connait cependant des limites qui empêchent de parler d'une approche centrée sur la performance : c'est tout d'abord le caractère uniquement financier de l'évolution décrite par l'auteur. C'est également le caractère uniquement descriptif de cette démarche qui ne fonde aucune action publique spécifique et ne saurait ainsi être assimilée à une démarche de performance bien que son inspiration puisse en constituer un des facteurs.

PORTAL Éric, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, pp.203-214.

À la différence de l'État, qui a adopté des démarches de performance centrées en premier lieu sur une approche budgétaire, les collectivités ayant transposé des démarches de type «LOLF » ont toutes ou quasiment toutes retenu des approches prioritairement managériales.

PUPION Pierre-Charles et CHAPPOZ Yves, « L'outil de gestion au service du NPM », *Gestion et management public*, 2015/3, vol. 4/n°1, pp.1-2

Dans cet éditorial, les auteurs notent l'absence de neutralité idéologique du *new public management*. Les outils découlant de ces doctrines et théories sont nécessairement orientés. S'il ne s'agit pas de les remettre en cause à ce titre, le chercheur doit néanmoins avoir pleinement conscience de cette absence de neutralité.

RAGAIGNE Aurélien, « Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateurs ? », *Politiques et management public*, n°32/3, juillet-septembre 2015, pp.285-302

Atypique par son approche, cette étude est consacrée aux avantages de l'absence de mesure formalisée des politiques publiques. Parce que les indicateurs peuvent biaiser ces dernières, il est préférable, selon les auteurs, de ne pas mettre en place des systèmes chiffrés de mesure des résultats obtenus par les actions conduites. Il appartient au manager d'évaluer ces derniers selon une approche plus qualitative.

ROBERT Fabrice, « LOLF et autonomie locale », *Revue française des finances publiques*, n°107, juin 2009, pp.215-223

L'auteur, partant de la volonté des gouvernements successifs de réduire les concours financiers aux collectivités ou du moins de freiner leur progression, exprime ses interrogations quant à une transposition uniforme d'un système « lolfien » aux collectivités.

Pour autant, il admet sans réserve la nécessité d'une amélioration de la gestion et de la comptabilité des dépenses publiques locales dans un objectif de recherche d'une plus grande performance qu'il juge absolument bénéfique. Il faut laisser la place à une approche prenant en compte les spécificités territoriales pour être le plus efficace dans ces démarches.

ROUGIER Thomas, « Contraintes financières actuelles : obstacles incontournables ou opportunités de gestion ? », *Revue française de finances publiques*, n°121, février 2013, pp.91-100

Si elles engendrent des difficultés de gestion pour les collectivités, les contraintes financières actuelles sont aussi des opportunités dans la mesure où elles obligent ces dernières à se réformer et à mettre en œuvre des démarches de performance à courte échéance.

ROUSSELLE Renaud, « La LOLF et les collectivités locales « Pour une démarche d'amélioration globale de la gestion publique locale » », *La revue du Trésor*, n°3-4, mars-avril 2008, pp.233-239

L'auteur démontre dans un premier mouvement que la plupart des innovations de la LOLF en termes de gestion publique sont applicables aux collectivités, d'autant que plusieurs points avaient été intégrés préalablement dans le droit des collectivités territoriales, principalement en matière de transparence et de sincérité des comptes.

Dans un second mouvement, il constate que des collectivités se sont saisies de ce nouveau paradigme pour approfondir leurs démarches de performance bien que cela soit fait de manière inégale : il évoque le cas du Conseil général de la Mayenne, au sein duquel la transposition est pleinement achevée et opérationnelle, et la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin, qui se caractérise par une approche moins globale.

RUPRICH-ROBERT Christophe, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale ? », *Revue française de finances publiques*, n°127, août 2014, pp.274-287

L'auteur estime que si le gel des dotations des collectivités territoriales a amplifié la logique, l'entrée dans l'ère des démarches de performance est antérieure à cela. Le manque de coordination et de coopération entre l'ensemble des acteurs empêche cependant la réussite pleine et entière de la démarche.

Le pilotage des politiques publiques doit être rapproché du processus budgétaire (on rejoint là le point de vue d'Éric Portal) et ceci dans une logique de performance. Cela passe d'ailleurs par une plus grande association des fonctions de finances et de contrôle de gestion. Enfin, pour réussir, une meilleure collaboration entre les acteurs est nécessaire.

SAUVE Jean-Marc, « Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général », Communication à l'occasion du colloque organisé par Transparence International France, Paris, 5 juillet 2011 : Culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ? URL : http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Transparence-valeurs-de-l-action-publique-et-interet-general

Le débat entre transparence et secret d'État est ancien et récurrent. Il est aujourd'hui bouleversé par les nouvelles technologies de l'information et de la communication qui engendrent une nouvelle articulation et un nouvel équilibre entre ces deux notions. Parce que le droit ne peut pas (et ne doit pas) répondre à tout, ces nouvelles technologies accroissent la responsabilité des décideurs publics qui doivent décider de ce qui doit rester secret et de ce qui ne doit pas le rester.

SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, « L'évaluation au service des Conseils régionaux », *Sociologie du travail,* n°2 volume 42, avril-juin 2000, pp. 245-262

Assez daté, cet article décrit de manière très documentée l'appropriation des démarches évaluatives par les Conseils régionaux à la fin des années 1990. À partir d'une enquête dans

quatre Conseils régionaux, les auteurs interrogent la portée effective des pratiques évaluatives mises en œuvre. À court terme, il apparaît que la logique évaluative joue davantage une fonction pédagogique qu'elle n'entraîne de changement profond durable. Il convient donc sans doute de procéder à des analyses portant sur une période plus conséquente.

STECKEL Marie-Christine, « La performance publique en France : un jeu d'influences croisées entre le national et le local », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°6, juin 2010, pp. 420-423

L'auteur estime que le culte de la performance s'est diffusé au sein des collectivités françaises dès les années 1980. Il en découle selon elle des échanges, des retours sur expérience, entre l'État et les collectivités, quoiqu'il ne s'agisse que d'un calque incomplet et imparfait.

En effet, la LOLF est une transposition au niveau national de pratiques imposées aux collectivités. A l'opposé, les textes applicables en matière de performance publique locale, essentiellement axés sur la question budgétaire, découlent de normes nationales.

TERRIEN Gérard, « Collectivités locales et évolution des politiques publiques », *Gestion et finances publiques,* n°11, novembre 2009, pp.948-952

L'auteur décrit l'évolution récente de la structuration même des politiques publiques conduites par les collectivités. Ces politiques ont évolué du fait de l'influence communautaire, mais aussi car les attentes des administrés ont évolué. Les demandes de résultats et de transparence sont notamment plus fortes. Cependant, le constat de l'enchevêtrement persistant des compétences est un frein manifeste à l'atteinte de ces nouveaux objectifs. La clarification des compétences des collectivités d'une part, et la suppression de la clause générale de compétences d'autre part pourraient être des leviers utiles dans cette perspective.

TOCHE Olivier, « L'évaluation des politiques publiques : à la fois exigence démocratique et instrument de transformation partagée », intervention au séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisé par la DDJS du Pas-de-Calais et l'INJEP, Arras, novembre 2009. URL : http://ressourcesjeunesse.fr/L-evaluation-des-politiques.html

L'auteur rappelle que l'évaluation des politiques publiques, avant même son enjeu financier découlant de la LOLF et de la RGPP, est définie en 1988 avec l'évaluation prévue dès l'origine pour le RMI.

L'enjeu est démocratique et informatif. Il s'agit également de mieux associer les citoyens / usagers / contribuables à la définition des politiques publiques et à leur orientation.

TROSA Sylvie, « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, 1er février 2013, n°121, pp.243-259

L'auteur établit un bilan très critique des démarches de performance issues de la LOLF et des textes postérieurs. Se fondant principalement sur le rapport de la Cour des comptes de novembre 2011, elle dénonce une approche budgétaire et non pas politique de ces démarches de performance.

La gestion *« par portefeuilles »* devrait remplacer celle *« par ministère ».* Malgré des avancées depuis les débuts de la LOLF (clarification des objectifs, affinement des indicateurs, dialogue entre administrations centrales et services déconcentrés)… beaucoup de progrès restent à faire pour rendre véritablement opérante cette démarche. Il faut notamment mieux associer le Parlement et les agents. Il faut également définir de meilleurs indicateurs de performance.

TROUPEL Aurélia, « Portrait des « derniers » conseillers généraux (2008-2014) », *Pouvoirs Locaux,* n°93, II/2012, pp. 15-19

Cet article rend compte d'une étude des conseillers généraux élus en 2008 et 2011. Elle met en avant le caractère très local du profil de l'élu-type. Le conseiller général type est ainsi un homme âgé (57 ans de moyenne d'âge) ayant exercé ou exerçant des mandats communaux. Il est de plus en plus diplômé et est retraité ou exerce une profession lui permettant d'aménager son emploi du temps.

Le fait que le mandat de conseiller général s'inscrive en quelque sorte dans une sorte de *cursus honorum* témoigne de la professionnalisation des carrières du personnel politique, d'autant qu'il sert souvent de tremplin pour l'élection sénatoriale en procurant une assise territoriale et des contacts récurrents avec les grands électeurs.

VARONE Frédéric, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, vol 26/3, 2008, pp.78-89

L'auteur étudie la LOLF et la RGPP et estime que ces démarches mettent en exergue la difficulté qui peut exister de concilier un budget de type « LOLF », par programme, avec une évaluation de la performance. En effet, cela pose la question de l'évaluateur et de la frontière entre les rôles du Gouvernement, du Parlement et des hauts fonctionnaires.

L'adoption d'un budget par programme est couplée avec la mise en place d'indicateurs de performance. Ces derniers tendent dans la pratique à évaluer davantage le travail de l'administration que les effets réels d'une politique publique dans la société.

De plus, leur stabilité dans le temps entraîne un certain nombre de distorsions et notamment une course superficielle à la « performance » par les services administratifs.

VERPEAUX Michel, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *Revue française de droit administratif,* mai 2009

L'auteur rappelle que le rapport Balladur est construit sur la volonté de diminuer le nombre de collectivités territoriales (locales selon le rapport). Il s'agit d'achever et de rationaliser la carte intercommunale (cf. loi RCT postérieure) et de créer un dispositif de « Commune nouvelle » (idem) qui permettrait à terme la fusion des actuelles Communes dans une seule et unique collectivité qui correspondrait aux actuelles intercommunalités. La création des métropoles est également proposée, avec un statut particulier pour le Grand Paris (idem).

Enfin, la réduction du nombre de Départements et de Régions est suggérée, tout comme la modification du scrutin cantonal et le regroupement des élections locales (Départements et Régions, intercommunalités et Communes) et la limitation de la clause de compétence générale.

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE A L'ATTENTION DES ELUS LOCAUX

NB. : Dans un souci de simplicité, les propositions ci-dessous sont libellées au genre masculin, sans préjuger du sexe de l'élu(e).

PRESENTATION

Le questionnaire a été adressé individuellement à l'ensemble des parlementaires français ainsi qu'à l'ensemble des groupes politiques parlementaires par voie électronique.

Il a également été adressé à l'ensemble des formations politiques françaises d'importance : Front de Gauche, Parti Communiste Français, Europe Ecologie Les Verts, Parti Socialiste, Parti radical de Gauche, Nouveau Centre, Union des Démocrates et Indépendants, Union pour un Mouvement Populaire et Front National.

Enfin, les associations d'élus ont également été contactées (ARF, ADF, AdCF, AMF, AMRF) et ont diffusé pour la plupart le questionnaire auprès de leurs adhérents.

*

Seuls 21 questionnaires ont été retournés dont 11 émanent des élus avec qui je travaille sur le plan professionnel.

Le premier enseignement est le faible intérêt des élus locaux pour la question de la performance de l'action publique locale et de son évaluation. En effet, seules 10 personnes que je ne connaissais pas personnellement ont répondu malgré la diffusion très large du questionnaire.

Au surplus, seuls 11 des 23 élus avec lesquels je travaille quotidiennement au moment de la diffusion du questionnaire ont pris le temps de répondre à ce questionnaire, malgré une entente excellente et une collaboration approfondie.

De ce fait, les éléments suivants ne peuvent pas être considérés comme généraux dans la mesure où l'échantillonnage ne saurait être considéré comme représentatif des élus locaux français.

1. Votre nom

NB. : Mention facultative, dont il ne serait pas fait mention dans le traitement du présent questionnaire.

Sur les 21 réponses, on remarque que 5 personnes n'indiquent pas leur identité… dont 2 élus du Conseil général de la Haute-Saône.

Ainsi, sept des dix élus « inconnus » indiquent sans difficulté leur identité.

2. **Votre (vos) mandat(s)**

□ Conseiller municipal: 6 réponses
□ Adjoint au Maire : 2 réponses
□ Maire : 7 réponses
□ Conseiller communautaire : 4 réponses
□ Vice-président d'une intercommunalité : 6 réponses
□ Président d'une intercommunalité: 2 réponses
□ Conseiller général : 7 réponses
□ Vice-président d'un Conseil général 7 réponses
□ Président d'un Conseil général
□ Conseiller régional : 1 réponse
□ Vice-président d'un Conseil régional : 1 réponse
□ Président d'un Conseil régional
□ Député
□ Sénateur : 2 réponses

Le nombre de réponses supérieur à 21 provient du cumul des mandats pratiqués par les élus. La surreprésentation des élus siégeant dans un Conseil général découle du faible taux de réponse qui rend les élus du Conseil général de la Haute-Saône surreprésentés au sein de l'échantillonnage.

Toutefois, on remarque que chaque collectivité locale est représentée au sein de l'échantillon d'étude.

Également, on note que deux sénateurs ont répondu alors qu'aucun député ne l'a fait. Il est possible de conclure à un intérêt supérieur des sénateurs sur la question des politiques publiques locales. Cette conclusion n'est cependant pas extrêmement surprenante en soi du fait de la position même du Sénat dans le paysage institutionnel national.

3. **Votre localisation**

Vous exercez votre mandat d'élu(e) :

□ En France métropolitaine : 21 réponses
□ En Martinique
□ A la Réunion
□ En Guadeloupe
□ Dans un autre DROM-COM

L'intégralité de l'échantillon exerce ses mandats et vit en France métropolitaine, ce qui empêchera de travailler sur d'éventuelles spécificités ultramarines.

Vous êtes élu dans / à :

1 élu sur les 21 n'a pas précisé sa localisation. Pour les 20 autres, on retrouve la surreprésentation de la Franche-Comté et de la Haute-Saône de l'échantillon.

Franche-Comté :
- *Haute-Saône (70) : 12 réponses*

Nord-Pas-de-Calais
- *Nord (59) : 3 réponses*
- *Pas-de-Calais (62) : 1 réponse*

Aquitaine
- *Pyrénées-Atlantiques (64) : 2 réponses*

Picardie
- *Aisne (02) : 1 réponse*

Ile-de-France
- *Seine-et-Marne : 1 réponse*

Malgré la surreprésentation du Département de la Haute-Saône, la diversité des origines géographiques des élus ayant répondu au questionnaire est notable.

Vous qualifieriez plutôt votre territoire de :

□ Largement urbain : 3 réponses
□ A dominante urbaine : 2 réponses
□ Autant rural qu'urbain : 6 réponses
□ A dominante rurale : 2 réponses
□ Largement rural : 8 réponses

Cette répartition valide partiellement l'échantillon dans la mesure où elle témoigne de la surreprésentation bien connue des territoires ruraux au sein du système électoral.

Vous qualifieriez plutôt votre territoire de :
□ Très aisé
□ Assez aisé
□ Moyen d'un point de vue de la richesse : 12 réponses
□ Plutôt défavorisé : 7 réponses
□ Très défavorisé : 2 réponses

Le PIB moyen par habitant de votre Département d'élection[700] est :

□ Inférieur à 18 000 euros par an : 3 réponses
□ Compris entre 18 000 euros et 20 000 euros par an : 11 réponses
□ Compris entre 20 000 euros et 22 000 euros par an : 1 réponse
□ Compris entre 22 000 euros et 24 000 euros par an : 4 réponses
□ Supérieur à 24 000 euros par an : 2 réponses

On note une correspondance entre le PIB moyen par habitant (< 18 k€ par an) et les deux élus déclarant être issus de territoires défavorisés.

Cette correspondance diminue avec les élus qualifiant leur territoire de plutôt défavorisé, avec :

- *une réponse entre 22 et 24 k€,*
- *une réponse inférieure à 18 k€*
- *5 réponses entre 18 et 20 k€.*

Ainsi, si la perception de son territoire par l'élu reste globalement fiable, on perçoit le caractère subjectif de la richesse d'un territoire.

Ce phénomène augmente avec les territoires qualifiés de « moyen» :

- *6 réponses indiquent un PIB moyen compris entre 18 et 20 k€,*
- *1 réponse entre 20 et 22 k€*
- *3 réponses entre 22 et 24 k€*
- *2 réponses supérieures à 24 k€*

4. Votre sexe

Vous êtes :

□ Un homme : 15 réponses
□ Une femme : 6 réponses

5. Votre âge

Vous appartenez à la tranche d'âge :

□ 18-25 ans
□ 26-35 ans : 1 réponse
□ 36-45 ans
□ 46-55 ans : 5 réponses
□ 56-65 ans : 9 réponses
□ Au-delà de 65 ans : 6 réponses

[700] *Voir tableau annexé en fin du présent questionnaire*

6. Votre catégorie socioprofessionnelle d'origine (CSP)

□ Agriculteurs sur petite exploitation
□ Agriculteurs sur moyenne exploitation
□ Agriculteurs sur grande exploitation
□ Artisans
□ Commerçants et assimilés
□ Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus : 2 réponses
□ Professions libérales : 4 réponses
□ Cadres de la fonction publique : 5 réponses
□ Professeurs, professions scientifiques : 3 réponses
□ Professions de l'information, des arts et des spectacles
□ Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise : 1 réponse
□ Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise
□ Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés : 2 réponses
□ Professions intermédiaires de la santé et du travail social : 1 réponse
□ Clergé, religieux
□ Professions intermédiaires administratives de la fonction publique : 1 réponse
□ Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises
□ Techniciens : 1 réponse
□ Contremaîtres, agents de maîtrise
□ Employés civils et agents de service de la fonction publique : 1 réponse
□ Policiers et militaires
□ Employés administratifs d'entreprise
□ Employés de commerce
□ Personnels des services directs aux particuliers
□ Ouvriers qualifiés de type industriel
□ Ouvriers qualifiés de type artisanal
□ Chauffeurs
□ Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et du transport
□ Ouvriers non qualifiés de type industriel
□ Ouvriers non qualifiés de type artisanal
□ Ouvriers agricoles
□ Anciens agriculteurs exploitants
□ Anciens artisans, commerçants, chefs d'entreprise
□ Anciens cadres
□ Anciennes professions intermédiaires
□ Anciens employés
□ Anciens ouvriers
□ Chômeurs n'ayant jamais travaillé
□ Militaires du contingent
□ Elèves, étudiants
□ Personnes diverses sans activité professionnelle de moins de 60 ans (sauf retraités)
□ Personnes diverses sans activité professionnelle de 60 ans et plus (sauf retraités)

7. **Votre appartenance politique.**

Vous appartenez à un parti politique :

NB. : Liste établie par le Ministère de l'intérieur à l'occasion des législatives de 2012.

□ Alliance centriste
□ L'Alliance royale
□ CAP 21
□ Centre humaniste européen
□ Centre national des indépendants et paysans
□ Le centre pour la France
□ Alliance centriste
□ Communistes
□ Debout la République
□ Droite sociale
□Europe écologie les verts: 4 réponses
□ Forces de gauche
□ Alliance centriste
□ La France en action
□ Front national
□ Initiative 2012
□ Lutte ouvrière
□ Mouvement du centre gauche
□ Mouvement démocrate
□ Mouvement écologiste indépendant
□ Mouvement pour l'éveil national
□ Mouvement républicain et citoyen
□ Mouvement unitaire progressiste
□ Nouveau centre
□ Nouvelle union française
□ Parti chrétien démocrate
□ Parti communiste français
□ Parti libéral démocrate
□ Parti ouvrier indépendant
□ Parti pirate
□ Parti radical de gauche
□ Parti socialiste : 8 réponses
□ Parti du vote blanc
□ Pour la Réunion, de toutes nos forces
□ Le rassemblement
□ Rassemblement pour la France
□ Solidarité, écologie, Gauche alternative
□ Solidarité et progrès
□ Union de la droite nationale
□ Union pour la France
□ Union pour un mouvement populaire
□ L'union des radicaux, centristes, indépendants et démocrates
□ L'union républicaine populaire
□ Union des républicains de France

Vous n'appartenez pas à un parti politique mais vous vous définissez plutôt comme :

□ Divers droite : 1 réponse
□ Divers gauche : 8 réponses
□ Sans étiquette

L'appartenance politique n'est ainsi pas correcte et la distorsion est très forte pour qu'il soit possible de généraliser à l'ensemble des élus locaux sans tenir compte de leur orientation partisane.

Cependant, le nombre conséquent de réponses émanant d'adhérents à Europe Écologie Les Verts est un enseignement en soi, eu égard à la ligne politique défendue par ce parti, sans doute enclin à considérer la problématique de l'efficacité de l'action publique locale.

L'IMPACT DU STATUT DE L'ELU SUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. **Considérez-vous les textes définissant le statut de l'élu local comme :**

□ Pas du tout adaptés ? : 6 réponses
□ Insuffisamment adaptés ? : 15 réponses
□ Très adaptés ?

Le constat est clair : le statut actuel de l'élu local ne convainc pas ces derniers, ce qui d'ailleurs est un élément connu et largement documenté.

2. **Cette situation nuit-elle à l'efficacité de l'action publique conduite par les élus locaux ?**

□ Plutôt oui : 6 réponses
□ Oui : 11 réponses
□ Plutôt non : 4 réponses
□ Non
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

3. **Les indemnités allouées aux élus locaux sont-elles suffisantes pour qu'ils puissent se consacrer pleinement à la conduite de l'action publique ?**

□ Oui : 6 réponses
□ Non : 14 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

4. **En ce sens, êtes-vous favorable à une revalorisation substantielle de ces indemnités, qui signifierait également une professionnalisation accrue des élus locaux?**

□ Oui : 13 réponses
□ Non : 7 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

À noter qu'un élu considère que si les indemnités allouées aux élus locaux ne sont pas suffisantes, il n'est cependant pas opportun de les revaloriser. De manière plus générale, les deux tiers des élus jugeraient justifiée une telle revalorisation.

5. **Considérez-vous être suffisamment formé pour être à même de conduire une réflexion et une action publique territoriale de qualité ?**

□ Oui : 13 réponses
□ Non : 7 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Sur les sept élus considérant ne pas être assez formés, cinq sont membres d'un exécutif local mais aucun n'est à la tête d'une collectivité.

6. **Disposez-vous de suffisamment de temps pour conduire une réflexion et une action publique territoriale de qualité ?**

□ Oui : 9 réponses
□ Non : 11 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

7. **Considérez-vous que vous êtes en capacité de conduire des actions publiques:**

□ Très efficacement ? : 2 réponses
□ De manière relativement efficace ? : 15 réponses
□ De manière peu efficace ? : 3 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Seuls deux élus estiment conduire une action publique locale « très efficace ».

L'IMPACT DU CUMUL DES MANDATS SUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. **Considérez-vous la charge de travail issue de vos mandats comme :**

□ Légère ?
□ Équilibrée ? : 8 réponses
□ Excessive ? : 11 réponses
□ Ne se prononce pas : 2 réponses

Alors que l'opinion médiatiquement la plus répandue est celle d'une charge de travail de très loin excessive, on se rend compte que seule un peu plus de la moitié des sondés perçoit comme excessive leur charge de travail.

2. **Au-delà de vos mandats principaux, dans combien d'organismes publics ou parapublics (établissement public, sociétés d'économie mixte, de groupements d'intérêt public ou autres) siégez-vous ?**

□ Moins de 5 : 12 réponses
□ De 5 à 10 : 7 réponses
□ De 10 à 15
□ Plus de quinze: 1 réponse
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

3. **Êtes-vous en faveur d'une limitation du cumul des mandats plus stricts ?**

□ Oui : 18 réponses
□ Non : 2 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Là encore, malgré les présupposés qu'il serait possible d'avoir, la quasi-totalité des élus locaux de l'échantillon apparaissent souhaiter une limitation plus stricte du cumul des mandats.

4. **Si oui, êtes-vous favorable à la prise en compte en matière de cumul des organismes « annexes » et satellites pour le comptage du cumul ?**

□ Oui : 10 réponses
□ Non : 9 réponses
□ Ne se prononce pas : 2 réponses

Il n'y a pas de corrélation entre la perception d'une nécessité d'un encadrement plus strict du cumul des mandats et l'intégration dans les calculs des organismes « satellites » découlant des différents mandats.

5. **La limitation stricte du cumul des mandats vous permettrait-il de conduire de manière plus efficace les politiques publiques dont vous avez la charge ?**

□ Oui: 12 réponses
□ Non: 7 réponses
□ Ne se prononce pas : 2 réponses

La corrélation entre la limitation du cumul des mandats et l'accroissement de la performance de l'action publique conduite est également assez limitée.

LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. **Considérez-vous disposer de tous les outils nécessaires à la conduite d'une action publique de qualité sur le plan des services administratifs ?**

En termes de formation et d'expertise des services?

□ Plutôt oui : 15 réponses
□ Oui: 2 réponses
□ Plutôt non: 2 réponses
□ Non: 1 réponse
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

En termes de disponibilité et de réactivité des services ?

□ Plutôt oui : 16 réponses
□ Oui : 2 réponses
□ Plutôt non: 1 réponse
□ Non: 1 réponse
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

En termes d'effectifs?

□ Plutôt oui : 14 réponses
□ Oui : 3 réponses
□ Plutôt non : 4 réponses
□ Non

Les services administratifs, c'est-à-dire les agents de la fonction publique territoriale, ont une bonne image auprès des élus locaux dans la plupart des cas, même si les réponses témoignent également d'une marge de progression possible pour renforcer l'adéquation entre le travail de ces services et les attentes des élus.

2. **Considérez-vous que les missions confiées par la loi sont définies suffisamment clairement pour permettre une action publique locale performante**

□ Oui: 11 réponses
□ Non : 10 réponses

Moins de la moitié de l'échantillon considère que les compétences des collectivités sont suffisamment bien définies pour permettre une action publique territoriale. Cet élément met en lumière le fait que la question de la définition des compétences des collectivités n'est pas si importante qu'il pourrait paraître dans la vie quotidienne des élus et l'exercice de leur mandat.

3. **Considérez-vous que la mise en œuvre d'un dispositif de type LOLF dans les collectivités territoriales serait de nature à renforcer la performance de l'action publique territoriale ?**

□ Plutôt oui : 8 réponses
□ Oui
□ Plutôt non: 6 réponses
□ Non: 1 réponse
□ Ne se prononce pas : 6 réponses

Le taux de réponse témoigne tout d'abord de la méconnaissance de la LOLF au niveau local. Le taux assez élevé de réponses considérant que la LOLF appliquée au niveau local n'améliorerait probablement pas la performance de l'action publique territoriale est également notable.

4. **Considérez-vous que l'éparpillement des structures décisionnelles entre collectivités, satellites et parapublics :**

□ Nuit à la performance globale de l'action publique territoriale ? : 12 réponses
□ N'impacte pas la performance globale de l'action publique territoriale ? : 8 réponses
□ Renforce la performance globale de l'action publique territoriale ?
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Globalement, le levier d'amélioration de la performance de l'action publique locale le plus efficace selon les élus sondés est donc de nature structurelle : l'éparpillement des structures décisionnelles est pour plus de la moitié d'entre eux une cause d'affaiblissement de cette performance.

5. **Considérez-vous que le principe de la clause de compétence générale:**

□ Nuit à cette efficacité : 8 réponses
□ Est neutre en termes d'efficacité de l'action publique territoriale : 3 réponses
□ Renforce cette efficacité : 9 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Le principe de la clause de compétence générale est vu pour la majorité des sondés comme plutôt positif en termes de performance de l'action publique territoriale. Cela met en lumière le fait que, pour l'échantillon, la performance dépend plus du process *de conduite d'une politique publique que de son pilote.*

Cependant, il découle de cela une contradiction dans la mesure où la performance du pilotage d'une politique publique dépend au minimum pour partie de l'identification de son ou de ses pilote(s).

6. **Disposez-vous d'un appui politique (collaborateurs de groupe ou de cabinet) au sein de vos collectivités ?**

□ Oui : 18 réponses
□ Non : 3 réponses

7. **Considérez-vous cet appui :**

□ Suffisant ? : 15 réponses
□ Insuffisant ? : 5 réponses
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

8. **Considérez-vous cet appui :**

□ Inutile ?
□ Utile ? : 4 réponses
□ Indispensable ? : 15 réponses
□ Ne se prononce pas : 2 réponses

Le recours à des collaborateurs d'élus tend à se généraliser, à l'exception des petites structures telles que les Communes de moins de 10 000 habitants. Cet appui est vu comme indispensable. Dès lors, la question de la fonction de cet appui se pose.

9. **En définitive, considéreriez-vous l'action publique territoriale… :**

Sur une échelle de 1 à 10 (10 étant la meilleure réponse) :

Adaptée :
□ 1
□ 2 : 1 réponse
□ 3
□ 4: 1 réponse
□ 5 : 3 réponses
□ 6: 7 réponses
□ 7: 5 réponses
□ 8: 3 réponses
□ 9
□ 10
□ Ne se prononce pas : 1 réponse

Efficace :
□ 1
□ 2: 1 réponse
□ 3: 1 réponse
□ 4
□ 5: 2 réponses
□ 6: 7 réponses
□ 7: 5 réponses
□ 8: 5 réponses
□ 9
□ 10

Efficiente :
□ 1
□ 2: 1 réponse
□ 3: 1 réponse
□ 4
□ 5: 2 réponses
□ 6: 7 réponses
□ 7: 5 réponses
□ 8: 5 réponses
□ 9
□ 10

Globalement, les élus locaux sondés considèrent que l'action publique territoriale est adaptée, efficace et efficiente, c'est-à-dire performante.

QUELQUES COMPARATIFS

1. **Comment classeriez-vous les structures suivantes en termes de performance de l'action publique (de 1 à 7, 1 étant le plus performant) ?**

□ Commune
□ Intercommunalité
□ Conseil général
□ Services déconcentrés de l'État en Département
□ Conseil régional
□ Services déconcentrés de l'État en Région
□ Administrations centrales

□ Ne se prononce pas : 3 réponses

La Commune est largement vue comme étant la structure la plus performante en termes d'action publique (sur 18, elle arrive 9 fois en tête, contre 4 fois pour le Conseil général et 4 fois pour l'intercommunalité).

À l'inverse, l'administration centrale de l'État apparaît 15 fois comme étant la structure la moins performante.

Cela peut expliquer l'intérêt limité porté par les élus à la question de la performance de l'action publique locale.

ANNEXE 3 : ENTRETIENS AUPRES DE CADRES TERRITORIAUX

REPONSE N°1

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

Trois ans en tant que cadre en charge d'une équipe de 11 personnes (directrice adjointe des services administratifs des services techniques d'une communauté d'agglomération).

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Oui, par des cours et des stages

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Oui dans le contexte financier actuel la performance est un moyen de recherche d'efficacité de l'action publique. Le service public peut et doit être performant, rendre des services performants pour les citoyens est un objectif principal dans le cadre de mon poste.

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

Elle se traduit par une recherche de qualité de l'action publique : satisfaction, objectifs donnés aux prestataires et aux agents, obligation de résultats et de moyens beaucoup plus encadrés.

Par exemple dans l'aménagement des espaces publics et leur entretien, comment répondre au mieux aux attentes des citoyens, leur expliquer quelles sont les contraintes et les obligations de la personne publique et faire se rencontrer les deux : attentes / cadre.

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

Elle existe dans ma collectivité. Elle doit être portée par les élus pour réussir.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

Oui : elles permettent une meilleure utilisation des fonds publics, une justification et un contrôle en interne et in fine une atteinte des objectifs publics.

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

Dans ma collectivité oui, mais cela n'est pas toujours compatible avec leurs objectifs électoraux. Il faut parfois leur montrer où est leur intérêt…

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

Ils en ont, ils permettent de porter au-delà des agents de la collectivité la démarche de performance et de toucher les citoyens.

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Non pas encore, cette démarche est encore neuve.

10. **Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

La performance et le contrôle sont souvent perçus comme des contraintes, des freins, voire une intrusion

11. **Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

La pédagogie !

REPONSE N°2

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

Chef de service (2 ans), directeur de cabinet (2 ans), directeur général des services (2 ans), ceci dans un Conseil général puis départemental.

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Non. J'ai suivi une formation universitaire généraliste qui s'est achevée par une thèse CNRS / Entreprise. Cela m'a permis de toucher la notion du doigt en entreprise.

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Oui, de plus en plus, cela devient d'ailleurs un argument politique de premier rang lors des dernières élections locales (Communes, Départements et Régions).

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

A ce jour, principalement sur les ressources humaines (masse salariale 0%, non remplacement) et sur des économies sur les dépenses courantes : c'est peu !

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

Non.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

Oui, pour formaliser cet objectif et un budget LOLF permet de construire une plateforme partagée entre les élus et les services : constat, objectif, sens.

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

Non.

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

Ils ont un rôle donc selon les cas, ils peuvent être un frein ou un moteur. Le calendrier électoral peut aussi impacter.

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Non, il y a un enjeu à se doter des bons outils et un défi pour l'intégrer dans une culture professionnelle (différences générationnelles ?).

10. Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?

Il existe plus une culture de moyens qu'une culture de résultats, un déficit d'évaluation et une question relative au portage des projets et au sens politique.

11. Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?

1/ Intégrer des indicateurs de performance pour le calcul des dotations d'État telles que la dotation globale de fonctionnement et des fonds de péréquation versés aux collectivités.

2/ Intégrer des indicateurs de performance dans le régime indemnitaire des agents. C'est possible mais encore compliqué aujourd'hui.

Une remarque cependant : en collectivité, il y a une difficulté : définir des indicateurs de performance collective et de performance individuelle.

REPONSE N°3

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

9 ans

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Oui plutôt

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Tout à fait

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

En travaillant sur la productivité, la qualité de ce qui est produit, le respect des délais

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

Oui elle existe mais n'est pas encore suffisamment formalisée.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

Oui, pour formaliser la démarche et donner un référentiel commun à toutes les collectivités.

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

Oui

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

Ils sont un moteur

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Pas encore tout à fait

10. **Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

L'absence d'un référentiel et d'un cadre commun.

11. Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?

La mise en place d'un référentiel commun

REPONSE N°4

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

Responsable d'un pôle d'Aide Sociale à l'Enfance (2ans).
Chef d'un service d'Aide Sociale à l'Enfance pendant (10 ans).
Chargée de mission pour le Projet d'Administration Départementale (3 ans).

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Formation initiale davantage axée sur le droit privé jusqu'à la maîtrise puis DESS droit des interventions sanitaires et sociales.

Pas de souvenir précis d'une sensibilisation forte dans ce domaine.

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Oui, et c'est en partie la raison d'être du poste que j'occupe. C'est cette performance qui permet de légitimer et rendre pertinente l'action publique locale. Sans elle, l'action publique locale ne se justifie pas pleinement.

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

Bonne connaissance et évaluation du besoin et des enjeux locaux, bon dimensionnement des outils et méthodes, phasage rythmé avec ajustements. Bon équilibre entre le rôle des élus et la technicité et l'expertise des services.

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

Il me semble que le contexte de ces dernières années (contraintes budgétaires, réformes institutionnelles, évolutions sociétales et économiques,…) a obligé les collectivités territoriales à avoir cette vision de performance, d'efficience, de rationalisation. Certaines avaient anticipé, d'autres subissent davantage. La démarche se structure, avec peut-être plus de souplesse qu'au niveau État, mais il semble se dessiner un mouvement d'organisation de cette recherche de la performance.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

Dans le Département, cela guide largement depuis plusieurs années maintenant les actions et les choix qui sont faits, choix politiques et choix pour l'administration. C'est la démarche HS 2020 engagée et formalisée depuis 2013 : projet stratégique / projet d'administration départementale.
Cela donne du sens, de la lisibilité et de la transparence (décideurs, administration, administrés). Cela permet de prioriser, d'avancer de manière cohérente et partagée et d'évaluer ou de mesurer, également de communiquer.

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

La culture de performance n'est pas toujours évidente dans les collectivités et certains ne se sont pas encore appropriés ce type de démarche mais elle infuse largement et est de plus en plus présente au moins au niveau des cadres (je n'ai pas forcément le regard élus). Même s'ils ne mettent pas de mots sur la démarche, l'état d'esprit existe et les cadres de la collectivité ont le souci de cette recherche de performance dans leur action quotidienne. La collectivité travaille aussi en ce sens auprès des cadres pour qu'ils acquièrent cette vision.

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

J'ose espérer qu'ils sont moteurs mais là aussi, si c'est une évidence pour certains, il y a peut-être besoin d'éclairer d'autres sur les enjeux.

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Tous les cadres non mais beaucoup oui. Tous les enjeux non mais certains au moins. Mais la culture se généralise, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de cadres qui a été formée à la performance.

10. **Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

Le portage, la méthode / méthodologie, la culture / formation, le temps…

11. **Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

L'appropriation de la démarche dans l'approche professionnelle des agents qui passe par la formation, l'information, la communication sur les enjeux et la déclinaison concrète des démarches de performance, des outils méthodologiques, le dialogue de gestion…

Il faut ouvrir le regard des cadres sur les enjeux globaux et transversaux de la collectivité.

REPONSE N°5

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

Directrice adjointe des Territoires en Conseil général.

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Oui

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Oui, par deux aspects :
1) la performance de l'action publique locale est un enjeu politique vis à vis du citoyen et de la population ;
2) De ce fait, la performance de l'action publique locale devient un fort enjeu de gouvernance et d'organisation interne de la collectivité.

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

Au sein du Département de Loire-Atlantique, la recherche de performance s'est avant tout traduite par de nouveaux outils et méthodes de management :
1) Introduction, diffusion, sensibilisation au management de projet : développement d'une réflexion plus transversale ;
2) Systématisation des outils de *reporting* auprès de la direction générale (CODIR).

L'efficience financière n'était pas le point d'entrée de ces démarches, dont l'objectif se situait avant tout au plan de la gouvernance et de sa performance au regard des attentes de la population. À cet égard, le Département a également revu son organisation sur le territoire, en déconcentrant ses services et son organisation au plus près des populations (5 antennes territoriales). Il était également l'un des fers de lance du développement des projets de *design* de service.

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

À mon sens, la raréfaction des moyens financiers mais surement également le regard des citoyens sur ces institutions conduisent l'ensemble des collectivités territoriales à s'interroger sur la performance de leur action publique.

Les objectifs et les méthodes entreprises restent toutefois très variables d'une collectivité à une autre, le point d'entrée de ce type de démarche étant plus ou moins fortement guidé par les impératifs financiers (se rapprochant à l'extrême du contrôle de gestion).

Enfin si la tendance est généralisable, il convient à mon sens de distinguer les cas de figure en fonction de la grande diversité des collectivités et de l'expertise mobilisable. Nombre de collectivités de faible taille n'ont pas les moyens, contrairement aux Départements, Régions ou métropoles, de développer une expertise à cet égard. De par leur taille, ces petites collectivités – et surtout leurs dirigeants - peuvent également conserver une transversalité voire une souplesse,

qui peut faire défaut aux plus grandes structures et qui obligent ces dernières à investir plus massivement ces questions.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

Si la généralisation des démarches de performance signifie le développement d'une lecture véritablement « analytique » de la programmation et des procédures budgétaires, clairement oui. Cela permettrait à mon sens de permettre aux élus et à l'administration de partager une « même » grille de lecture, plus transversale et orientée vers le service apporté aux populations. De tels outils peuvent également constituer de véritables outils d'aide à la décision dans un contexte budgétaire contraint, ce qui faciliterait les arbitrages stratégiques et la responsabilisation des décideurs politiques.

Toutefois, la généralisation de l'outil « LOLF » ne saurait à elle seule améliorer la performance de l'action publique locale. Pour qu'elle se traduise par une amélioration effective de la performance, elle doit à mon sens s'accompagner d'une révolution culturelle dans la gouvernance et l'organisation politique et administrative (responsabilisation, délégation, transversalité, *reporting*).

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

À mon sens leurs attentes pourraient théoriquement converger :
- Pour les élus, ce type de démarche peut constituer un véritable outil d'aide à la décision et permettre une meilleure lisibilité et une évaluation des politiques menées par la collectivité ;
- Ce qui conforterait les cadres dans la mise en œuvre de leur action : la responsabilisation des élus dans la prise de décision, permise par la généralisation et le dialogue autour d'un outil partagé entre les sphères administratives et politiques, est de nature à clarifier et garantir la cohérence des orientations politiques et les arbitrages à mettre en œuvre.

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

Comme évoqué plus haut, la démarche de performance constitue pour moi un enjeu politique fort face à une certaine défiance exprimée par les citoyens en la matière.

En outre, le succès de ces démarches est conditionné à une réforme de l'organisation et de la gouvernance des relations entre sphère politique et sphère administrative.

L'association des élus est donc un moteur à ce type de démarche, et en leur absence impossible de transformer l'essai.

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Une majorité des cadres perçoit assez clairement les enjeux des démarches de performance. Toutefois une forme de défiance (surcharge de travail administratif, ...) peut exister si le portage ne se situe pas / n'est pas promu à un niveau stratégique (direction générale, élus). La bonne conduite de ce type de projet est à mon sens très importante dans le succès de ces démarches, et démonstration doit être faite aux cadres que ces démarches apporteront une plus-value pour leurs équipes et leurs projets et non une surcharge de travail administrative au détriment de la conduite opérationnelle des projets.

10. Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?

Les freins sont ceux cités précédemment :
- pilotage du projet : nécessité d'un pilotage (et non d'un simple suivi) à un niveau stratégique ;
- convaincre les cadres de la structure de leurs intérêts à s'investir dans une telle démarche, et vérifier que les engagements promis en la matière se concrétisent.

Le principal risque de ce type de démarche est celui de l'essoufflement : si rien « ne ressort » de ce travail dans la gouvernance et les arbitrages de la collectivité, c'est-à-dire pour les citoyens, alors les services s'en détourneront rapidement en indiquant privilégier l'action au formalisme administratif.

11. Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?

Les démarches de performance doivent être globales et non seulement financières. Le point d'entrée doit être le niveau de service apporté aux citoyens (*design* de service, démarches qualité) et concerner l'ensemble des aspects de la mise en œuvre des politiques publiques (finances, organisations, RH, territorialisation, etc). L'outil en lui-même doit prendre une place centrale dans le fonctionnement et les relations de travail au sein de la collectivité.

REPONSE N°6

1. **Expérience en tant que cadre de la fonction publique territoriale.**

5 ans dans la fonction publique territoriale, dans les ressources humaines. 3 ans en tant que chargé d'études, 2 ans en tant que référent Ressources humaines (conseil managérial, diagnostics organisationnels, recrutement, accompagnement pro, discipline) pour un portefeuille de 500 agents et de 35 partenaires (directions d'établissements publics locaux d'enseignement).

2. **Votre formation initiale vous a-t-elle sensibilisé à la problématique de la performance de l'action publique locale ?**

Le thème de la performance était encore très théorique lorsque j'ai fini mes études à l'IEP (2009). La LOLF était présentée comme une nouveauté qui devait contribuer à apporter des changements à la culture de l'action publique, mais les résultats concrets n'étaient pas encore palpables. Il en va de même pour la diffusion de tous les outils censés contribuer à l'émergence de cette culture de la performance : la dématérialisation était vue comme une révolution (alors qu'il était plus que temps que la fonction publique rattrape son retard), les études d'impact et les expérimentations étaient regardées avec méfiance. On peut donc considérer que j'ai eu une amorce de sensibilisation à cette problématique de la performance pendant ma formation initiale, mais que le manque de recul sur cette thématique ne m'a pas permis à l'époque d'en saisir l'ensemble des enjeux.

3. **Dans l'exercice de vos fonctions, percevez-vous la recherche de la performance de l'action publique locale comme un enjeu fort ?**

Mes fonctions en elles-mêmes ne me permettent pas de percevoir la performance comme un enjeu majeur, pour deux raisons ;

- Les ressources humaines, comme d'autres fonctions supports (finances, affaires juridiques, moyens généraux), sont éloignées par essence du public de la collectivité ou de l'EPU. Le destinataire final de l'action du fonctionnaire n'est pas l'administré, aussi la culture de la performance, si elle existe, n'est pas distillée à ces fonctions supports.
- De même, en travaillant dans une collectivité de grande taille, qui demeure malgré les récentes évolutions territoriales une collectivité de missions pour une grande partie de ses cadres, je ne peux que constater que le lien avec le public est très distendu.

Pourtant il serait possible, et souhaitable, de contourner ces deux biais, en permettant à chaque fonctionnaire, même le plus éloigné du public, de mieux se situer dans la chaîne de travail afin de mieux appréhender sa propre contribution au service public, et d'y inclure une notion de performance. La performance d'une entité publique dépendra de sa capacité à mobiliser l'ensemble de ses agents à la compréhension du sens et à la recherche de cet objectif.

4. **Comment cette recherche de performance se traduit-elle concrètement dans la définition et la conduite de l'action publique locale ?**

Il ne m'est pas possible de répondre à cette question pour les raisons expliquées plus haut.

5. **Alors qu'au niveau de l'État, il existe depuis la LOLF et les textes en découlant une volonté systématique de mise en œuvre de démarches de performances exhaustives, estimez-vous qu'une telle volonté générale existe dans les collectivités territoriales ?**

La fonction publique territoriale, à la différence de la fonction publique d'État, est caractérisée par de multiples structures et de multiples employeurs. Il est donc impossible de parler d'une volonté générale.

6. **Estimez-vous la mise en œuvre de démarches généralisées de performance similaire ou du moins s'inspirant de la LOLF souhaitable au sein des collectivités ? Pourquoi ?**

La subdivision des politiques publiques en programmes et actions ayant des objectifs évaluables est une structure qui peut s'appliquer aux budgets des collectivités et donc contribuer à rationaliser l'action publique locale.

Si l'objectif doit être le même pour l'État que pour les collectivités, la démarche doit cependant être différenciée. En effet, la LOLF présente une structure rigide qui, si elle était salutaire pour mieux orienter les politiques publiques menées par l'État, peut être une contrainte pour des structures moins bien outillées, notamment les petites Communes. La complexification des règles et des objectifs en matière de recherche de la performance peut paradoxalement nuire à la qualité du service public de proximité : les moyennes et grandes collectivités peuvent internaliser les services chargés de l'évaluation, des études, de la communication, de l'expérimentation etc., alors que les petites, non. Cela pourrait faire craindre à un retour de fait de la tutelle pour les petites collectivités ou établissements publics.

7. **Estimez-vous que les élus locaux et les cadres de la fonction publique territoriale partagent les mêmes attentes quant à l'utilisation de démarche de performance ?**

Les attentes sont différentes. On peut observer des différences de perception entre les élus et les cadres sur ce sujet. Même si c'est observable un peu partout, je ne crois pas à la proéminence du cliché de l'élu hyperactif qui cerne les enjeux (notamment en termes de performance de l'action publique) et du fonctionnaire territorial défendant une rigidité administrative. Je pense les cadres intéressés par l'idée de faire leur cette culture de la performance, mais démunis quant aux moyens pour la mettre en œuvre.

Le problème se situe, selon mon expérience, au niveau des hauts cadres (directeurs généraux / directeurs dans des grosses collectivités), qui sont souvent anciens (rappelons la moyenne d'âge des fonctionnaires de la fonction publique territoriale), et qui sont dans une grande majorité dépassés par les enjeux de la performance et les moyens pour y contribuer.

L'adéquation des vues entre les élus et les cadres sur cette question se fera, lentement mais sûrement, en attendant le renouvellement générationnel.

8. **Les élus locaux sont-ils selon vous un frein, un moteur, ou n'ont pas d'influence en matière de généralisation des démarches de performance ?**

Comme expliqué plus haut, il est difficile de faire des généralisations. Le simple « statut » de l'élu, qui a pu avoir une carrière en dehors de la fonction publique auparavant, permet de fait de contribuer à diffuser une culture de la performance qui apparaît nouvelle dans la fonction publique territoriale. À l'inverse, la recherche de la performance de l'action publique doit (également) s'envisager dans un temps long, qui dépasse souvent celui du temps politique. À ce moment, l'élu peut être un frein, voire un obstacle aux démarches de performance.

L'une des clés serait la compréhension par les élus du fait qu'ils ont tout intérêt à développer ces démarches dans les administrations qu'ils dirigent afin de valoriser leur propre action. Le thème de la performance est je pense porteur auprès des électeurs, et ce d'autant plus lorsqu'on considère la tradition française de dénigrement de sa fonction publique.

9. **Considérez-vous que l'ensemble des cadres de la fonction publique territoriale ont assimilé les enjeux des démarches de performance ?**

Objectivement, on en est encore loin.

10. **Quels sont les freins à la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

En sus des freins cités plus haut (logique électorale, ancienneté des cadres, manque de sens dans le travail des fonctionnaires, disparité des moyens des collectivités), il manque une diffusion « par le haut » de cette logique de performance. De même, lorsque la démarche vient du bas (les fonctionnaires territoriaux ont plein d'idées), le portage suit rarement : la rigidité hiérarchique empêche l'innovation (un fonctionnaire ne peut avoir de meilleures idées que son chef), et la frilosité des décideurs publics (compte tenu du contexte budgétaire notamment) empêche la mise en œuvre de ces démarches, alors même qu'elles contribueraient à redresser les finances des collectivités territoriales !

11. **Quelles dispositions permettraient de faciliter ou d'encourager la mise en œuvre systémique de démarches de performance au sein des collectivités ?**

Comme expliqué, un portage par le haut et une valorisation des initiatives et des innovations proposées « par le bas », en sus d'un indispensable *benchmarking* des collectivités sur ces questions de performance. Combien de collectivités ont mis en place dans leur coin des démarches de performance qui pourraient être appliquées partout ailleurs ?

Les centres de gestion et le CNFPT pourraient notamment être les relais de ces bonnes pratiques.

ANNEXE 4 : LA REPARTITION DES COMPETENCES

Source : Direction Générale des Collectivités Territoriales, août 2015

COMMUNES (OU EPCI)	DEPARTEMENTS	REGIONS	ÉTAT
Sécurité			
Maire : • Officier de police judiciaire (par délégation de l'État) ; • Exercice de la police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publiques) ; • Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement….) ; • Possibilité de créer une police municipale ou des postes de gardes champêtres ; • Prévention de la délinquance : le Maire anime et coordonne le CLSPD ; • Possibilité de mutualisation des polices municipales. • Jusqu'au 31 décembre 2017 les Communes ou EPCI peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 119 de la loi de finances n°2014-1654 du 29 décembre 2014).	• Police de la circulation sur le domaine départemental ; • Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par les Communes ; • Participation au conseil départemental de prévention. • Jusqu'au 31 décembre 2017 les Départements peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 119 de la loi de finances n°2014-1654 du 29 décembre 2014).	• Jusqu'au 31 décembre 2017 les Régions peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 119 de la loi de finances n°2014-1654 du 29 décembre 2014).	Préfet : - autorité de police générale ; - direction, contrôle, et coordination de l'action des services de police nationale et de la gendarmerie ; - membre de droit du SDIS ; direction des opérations de secours dans le Département ; - tranquillité dans les Communes où la police est étatisée et quand un trouble dépasse le cadre communal ; - polices spéciales (débits de boissons, …) ; - pouvoirs de substitution ; - membre de droit des CLSPD.

Action sociale et santé			
• L'animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la Commune par le biais d'un CCAS ou CIAS. Pour les Communes de moins de 1 500 habitants, possibilité de ne pas créer ou de dissoudre le CCAS et d'assurer la compétence sociale par un CIAS ou un service non personnalisé ; • L'attribution de l'aide sociale facultative (secours aux familles en difficulté, (non) remboursement des prestations)) ; • La constitution des dossiers de demande d'aide sociale et leur transmission à l'autorité compétente si leur instruction incombe à une autre autorité ; • La mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile …) ; • La possibilité de créer et de gérer un établissement ou service public à caractère social ou médico-social (centres d'accueil des enfants de moins de six ans, foyers destinés aux personnes âgées …) ; • La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services ; • Les pouvoirs de police municipale en matière de sécurité et de salubrité, ainsi que certaines dimensions de la politique de l'habitat (résorption de	• la définition de la politique d'action sociale et médico-sociale du Département en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ; • l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale ; • la coordination des actions sociales et médico-sociales menées sur le territoire départemental ; • l'autorisation de la création ou de la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux fournissant des prestations relevant de la compétence du Département et leur habilitation à tarifier les prestations fournies ; • la présidence du conseil d'administration des établissements publics spécialisés. **En matière sociale** : • La prise en charge des prestations légales d'aide sociale tels que : - l'aide sociale à l'enfance et aux familles ; - les aides aux personnes âgées ; - l'aide sociale à l'hébergement en foyer ; - la prestation de compensation du handicap (PCH) ; l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées à domicile (APA) ; - le revenu de solidarité active (RSA). • La conduite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. • Le co-pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées, des personnes handicapées ou en perte d'autonomie en cas de risques	**Dans le domaine médico-social :** La définition des objectifs particuliers de santé, ainsi que la détermination et la mise en œuvre des actions correspondantes ; La participation aux différentes commissions exécutives des agences régionales de santé ; • La contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; L'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins **Dans le domaine social :** La définition de la politique de formation des travailleurs sociaux et d'insertion des jeunes ; L'organisation d'actions qualifiantes pour la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle dans le cadre de la recherche d'emploi ou de la ré-orientation professionnelle ; Le financement des opérations programmées dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour développer l'accès aux soins, favoriser la prévention et assurer le suivi des publics fragilisés ; La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne ; Le contrôle exercé par la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) sur la gestion des organismes de sécurité sociale.	**Aide sociale** : compétence d'attribution (Allocation simple d'aide sociale, allocation aux adultes handicapés et garantie de ressources aux travailleurs handicapés). Fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). **Établissements et services sociaux et médico-sociaux :** Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale, Participation au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale Autorisation et tarification de certains établissements sociaux et médico-sociaux ; Tarification de la partie « soins ». Contrôle et surveillance desdits établissements et services. **Action sociale :** Hébergement d'urgence et dispositif d'urgence sociale. Pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels **Santé :** Définition des objectifs de santé publique, des plans et programmes associés au niveau national et régional Prévention et gestion des menaces sanitaires graves Lutte contre la toxicomanie, protection de la santé mentale, Vaccination, de dépistage des cancers et lutte contre la lèpre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles, dont le VIH. Création des établissements publics de

l'insalubrité et des immeubles menaçant ruine …) ; • La gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ; • La participation à l'accueil des personnes dites « gens du voyage », dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ; • La participation aux travaux de la commission locale d'insertion sociale et professionnelle (CLI) ; • Le logement par : - L'autorisation, la mise en œuvre ou la subvention foncière d'actions ou opérations d'aménagement permettant la réalisation de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins en hébergement des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ; - La possibilité de participer au financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de venir en aide aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais relatifs à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ; • La protection générale de la santé publique et de l'environnement par : - L'organisation et le financement des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé chargés entre autres de : - l'organisation des campagnes de vaccination gratuite ; la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ;	exceptionnels. • La tutelle administrative et financière sur le groupement d'intérêt public « GIP » tel que la maison départementale des personnes handicapées qui exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille. • La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans. • L'action sociale en faveur : - des enfants et jeunes en difficulté (participation aux actions d'éducation des mineurs et prévention des mauvais traitements à leur égard) ; - des personnes âgées ; - des personnes handicapées (prise en charge des frais d'hébergement en foyer et de transport individuel des élèves et étudiants handicapés vers les établissements scolaires et universitaires …). • Les actions visant à : prévenir l'exclusion sociale et en corriger les effets pour lutter contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation ; définir les besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier ceux des personnes et des familles vulnérables ; faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes en difficulté et des familles exclues, surtout dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale (accompagnement des aides générales au logement et à la fourniture d'eau et d'énergie, aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées …). • La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé sur		santé. Définition des mesures de lutte anti-vectorielle. **Schéma national d'organisation sanitaire**. Participation au financement de l'investissement des établissements de santé. Contrôle et surveillance des établissements de santé relevant de l'État. Nomination des directeurs. Nomination des directeurs d'Agence régionale de l'hospitalisation.

l'évacuation, le traitement, l'élimination et l'utilisation des eaux usées et des déchets ; • Le devoir d'alerte et de veille sanitaire par le signalement sans délai des menaces imminentes pour la santé de la population et par la transmission à l'Institut de veille sanitaire d'informations nécessaires à l'exercice de ses missions ; • La participation aux différentes commissions des agences régionales de santé ; • La possibilité d'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins. • La possibilité de participer aux conseils de surveillance des établissements de santé. • Le financement partagé avec les Départements de la lutte anti-vectorielle.	la protection juridique des majeurs. En matière médico-sociale : • La protection médico-sociale de la famille et de l'enfance à travers : l'organisation et la surveillance des services de santé maternelle et infantile ; les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile ; l'agrément des assistants familiaux ; l'agrément, le contrôle, la formation et l'accompagnement des assistants maternels ; l'autorisation de l'accueil familial. • La possibilité, au moyen d'une convention avec l'État, de conduire des actions de vaccination gratuite, de dépistage des cancers, de lutte contre la lèpre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles. • La participation aux différentes commissions des ARS, ainsi qu'à la mise en œuvre des PRS. • L'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins. • La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services. • Le devoir d'alerte sanitaire. • La mise en œuvre de la lutte anti-vectorielle et son financement, avec les Communes du territoire. • La possibilité de gérer des laboratoires départementaux d'analyses.		

Emploi – Insertion professionnelle			
♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de délégation par Pôle emploi de la réception d'offres d'emplois et d'opérations de placement ; - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - possibilité de participation aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. - Possibilité pour les Communes de contribuer au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à l5322-4 du code du travail - Représentation des Communes et des Départements grâce à l'octroi d'un siège au CA de Pôle emploi (un siège en tout), au titre de l'article L5312-4 du code du travail ♦ Possibilité de mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi ♦ Possibilité de conclure avec l'État des conventions au titre de l'insertion par l'activité économique.	♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - possibilité de participation aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. ♦ Responsabilité du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. ♦ Responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA ; responsabilité dans la mise en œuvre du contrat unique d'insertion dans le secteur marchand et non marchand. - Possibilité pour les Départements de contribuer au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L5322-1 à l5322-4 du code du travail ♦ - Représentation des Communes et des Départements grâce à l'octroi d'un siège au CA de Pôle emploi (un siège en tout), au titre de l'article L5312-4 du code du travail ♦	♦ Concours au service public de l'emploi au travers de : - possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; - contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO) ; - participation au Conseil régional de l'emploi. ♦ Organisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes des jeunes ♦ Responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle en direction des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. ♦ Participation des Régions à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire (L5311-3 du code du travail) ♦ Représentation des Régions au moyen d'un siège au conseil d'administration de Pôle Emploi (L5312-4 du code du travail) ♦ Signature par le Président du Conseil régional et le préfet de Région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) ♦ Élaboration par le Président du Conseil régional et par le préfet de Région d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation	♦ Définition et conduite de la politique de l'emploi ♦ Insertion professionnelle des jeunes et mise en œuvre du contrat CIVIS ♦ Signature par le Président du Conseil régional et le préfet de Région d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (L6123-4 du code du travail) ♦ Élaboration par le Président du Conseil régional et par le préfet de Région d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) ♦ Possibilité pour l'État de déléguer à la Région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi (L5311-3-1 du code du travail)

		professionnelle (L6123-4-1 du code du travail) ♦ Possibilité pour l'État de déléguer à la Région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants du service public de l'emploi, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi(L5311-3-1 du code du travail) ♦ Possibilité pour la Région de participer au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'entreprises (L5141-5 du code du travail)	

Enseignement

construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants

■ Implantation, construction et gestion des écoles maternelles et élémentaires, gestion des personnels TOS correspondants. ■ Possibilité pour les Communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande de se voir transférer la propriété des biens appartenant à l'État et destinés **aux logements des étudiants,** afin de prendre en charge la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations ainsi que l'équipement. ■ Compétence des Communes pourvues d'une ou plusieurs écoles maternelles relative au **recrutement et à la gestion des ATSEM** (assistants territoriaux spécialisés des écoles maternelles) ■ **Financement des dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation d'enfants dans des écoles privées ou publiques d'autres Communes** ■ Restauration scolaire des écoles primaires ■ Organisation d'activités périscolaires ■ Construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipement des locaux destinés au logement des étudiants ■ Participation aux frais de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association	■ Construction et fonctionnement des **collèges**. ■ Transfert des biens immobiliers des collèges appartenant à l'État ■ Définition, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, de la localisation des collèges publics, de leur capacité d'accueil, de leur secteur de recrutement et du mode d'hébergement des élèves en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social ■ Accueil, restauration, hébergement et entretien technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, des bâtiments dans les établissements dont il a la charge ■ Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges ■ Consultation sur l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur ■ Participation aux dépenses de fonctionnement des établissements privés du second degré sous contrat d'association ■ Participation aux frais de fonctionnement quand un enfant résidant dans une Commune est scolarisé dans un collège privé ■ Programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges ■ Possibilité pour les Départements et les Régions d'organiser, par convention, des mutualisations dans la gestion des EPLE (L216-12 du code de l'éducation)	■ Construction et fonctionnement des **lycées**, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole ainsi que des établissements d'enseignement agricole. ■ Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires ■ Transfert des biens immobiliers des lycées appartenant à l'État ■ Accueil, restauration, hébergement et entretien technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, des bâtiments dans les établissements dont il a la charge ■ Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges ■ Établissement du schéma prévisionnel des formations. ■ Établissement du programme prévisionnel des investissements pour les **lycées** et autres établissements précités. ■ Consultation sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche. ■ Elaboration par la Région d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (L214-2 du code de l'éducation) ■ Possibilité pour les Départements et les Régions d'organiser, par convention, des mutualisations dans la gestion des EPLE (L216-12 du code de l'éducation) ■ La sectorisation des lycées est	■ Construction et fonctionnement des **établissements d'enseignement supérieur** *(cofinancements locaux).* ■ Responsabilité du service public de l'enseignement : définit les objectifs de la **politique éducative**, le contenu des enseignements et des diplômes. ■ Gestion et rémunération du personnel enseignant et non enseignant. ■ Établissement de la liste annuelle des opérations de construction ou de reconstruction et de la structure pédagogique. ■ Détermination de l'implantation et des aménagements des établissements de l'enseignement supérieur. ■ Service minimum d'accueil dans les écoles sous réserve de la compétence communale. **CARTE SCOLAIRE : Modifications issues du décret n°2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique :** - Fixation chaque année par le directeur d'académie de l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement - Compétence du directeur d'académie pour émettre un avis sur l'inscription d'un élève dans un établissement ne relevant pas de son secteur (collège) ou district (lycée), dans la limite des places restant disponibles après l'inscription des élèves résidant dans

■ Mise en place du service minimum d'accueil des élèves si + de 20% de personnel enseignant en grève ■ Compétence du Conseil municipal pour déterminer la sectorisation des écoles (L 212-7 CE) ■ Création et implantation des écoles publiques ■ Veille au respect de l'obligation scolaire (le Maire recense les élèves d'âge scolaire et procède à leur inscription) ■ Aide à la scolarité des élèves des écoles primaires par la caisse des écoles. ■ Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)	■ Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)	conjointement définie par le recteur et le Conseil régional (à défaut d'accord, elle est arrêtée par le recteur), au titre de l'article L.214-5 du code de l'éducation ■ Possibilité pour les collectivités et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires (L216-11 du code de l'éducation)	la zone normale de desserte - Compétence du directeur académique pour arrêter l'ordre de priorité des demandes de dérogation à la carte scolaire, lorsque ces demandes de dérogation excèdent les possibilités d'accueil. (D.211-11 du code de l'éducation)

Enfance - Jeunesse			
• Possibilité de soutenir, financer ou gérer des structures d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil, etc.) • Possibilité de créer un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ; • Possibilité de créer un relais d'assistants maternels.	• Le Président du Conseil général délivre l'autorisation de création et de transformation et assure le contrôle et la surveillance des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes garderies, centres de vacances, centres de loisirs, garderies, etc.) . • Agrément et suivi des assistants maternels et familiaux • Agrément et suivi des familles désirant adopter un pupille de l'État ou un enfant étranger. • Présidence des commissions départementales d'accueil des jeunes enfants • Protection de l'enfance : aide sociale à l'enfance, prise en charge des mineurs en danger, recueil des informations préoccupantes, protection maternelle et infantile, possibilité de prise en charge des jeunes majeurs.		• Responsabilité de l'État en matière de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs. L'organisation de l'accueil des mineurs dans le cadre notamment des centres de vacances, centres de loisirs, garderies périscolaires est déclarée auprès du représentant de l'État dans le Département. • Enfance délinquante et prise en charge facultative pour les mineurs en danger et les jeunes majeurs au titre de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, L. 228-3, L. 228-5 du CASF et décret n° 75-96 du 18 février 1975.

Sports			
Équipements sportifs : • Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, camping, etc.) • Les communautés de Communes, établissements publics de coopération intercommunale, peuvent contribuer au développement et à l'aménagement sportif de l'espace communautaire par la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire. • Subventions aux clubs, associations, etc. • Sécurité des installations sportives • Possibilité de mettre à disposition les équipements sportifs auprès des collèges et des lycées, soit gratuitement soit au moyen d'un prix fixé par voie conventionnelle. • Possibilité de créer un office municipale des sports	**Équipements sportifs :** • Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges. • Participation financière versée aux Communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les collégiens (conventions). • Subventions aux clubs, associations, etc. • Responsabilité de l'entretien et la mise aux normes des équipements sportifs des collèges **Sports de nature :** • Gestion des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires, placées auprès des Présidents de Conseils généraux et chargées de proposer les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.	**Équipements sportifs :** • Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées • Participation financière versée aux Communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les lycéens (conventions). • Subventions aux clubs, associations, etc. • Les actions de formation professionnelle continue relevant de la compétence des Régions font l'objet de conventions entre les services déconcentrés de l'État et les Régions. • Responsabilité de l'entretien et la mise aux normes des équipements sportifs des lycées transfert de la propriété des CREPS appartenant à l'État : les Régions sont désormais compétentes pour l'investissement et le fonctionnement des CREPS à titre de compétence obligatoire. A titre de compétence facultative, les Régions peuvent aussi assurer l'accueil et l'accompagnement des sportifs régionaux, promouvoir des actions en faveur du sport au service de la santé et du sport pour tout, développer des activité en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire et mettre en œuvre des offres de formation aux métiers du sport et de l'animation (L114-1 et suivants du code du sport)	**Équipements sportifs :** • Centre national de développement du sport (CNDS) : dans chaque Région, une commission régionale du FNDS donne un avis au préfet de Région sur la répartition des fonds aux associations sportives et groupements sportifs. La gestion de ces crédits déconcentrés relève de l'établissement public national. • Responsabilité de l'État pour la sécurité et la protection des usagers et des sportifs ainsi que la promotion de la santé et la prévention de la lutte contre le dopage. • Prérogatives en matière de développement des sports de haut niveau, de respect de l'égalité d'accès des citoyens à la pratique sportive. • Contrôle des formations, définition des diplômes et développement de l'emploi dans ce domaine. • En matière de CREPS, ces établissements dont la propriété est transférée aux Régions sont crées ou fermés par arrêté du ministre des sports. Les CREPS exercent au nom de l'État plusieurs missions (formation et préparation des sportifs de haut niveau en liaison avec les fédérations sportives, participation au réseau national du sport de haut niveau, formation initiale et continue dans les domaines des activités physiques et sportives de

		• transfert de la propriété des 3 ex CREPS (Dinard, Houlgate, Ajaccio)	la jeunesse et de l'éducation populaire, formation initiale et continuer des agents de l'État exerçant leurs missions dans les domaines du sport, de l'éducation populaire et de la jeunesse). **Fédérations sportives :** • Tutelle sur les fédérations sportives. • Délégation de l'État à une seule fédération sportive, dans chaque discipline et pour une période déterminée, du pouvoir d'organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux et de procéder aux sélections correspondantes.

Action culturelle			
1% culturel : Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; **Enseignements artistiques :** Enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires. Inventaire général du patrimoine culturel : Les Communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les Régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle. **Bibliothèques :** Bibliothèques de prêt municipales. **Musées :** Organisation et financement des musées municipaux **Archives :** Conservation et mise en valeur des archives municipales. **Archéologie préventive :** Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.	**1% culturel :** Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; **Protection du patrimoine** : Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements. **Enseignements artistiques :** Élaboration des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique qui définissent l'organisation du réseau des enseignements artistiques et les modalités de participation financière des Départements. **Inventaire général du patrimoine culturel :** Les Départements et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les Régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle. **Bibliothèques :** Bibliothèques de prêt départementales. **Musées :** Organisation et financement des musées départementaux. **Archives :** Conservation et mise en valeur des archives départementales. Financement des services départementaux d'archives.	Protection du patrimoine : Gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements, à titre expérimental. 1 % culturel : - insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; - Fonds régional d'art contemporain Enseignements artistiques : Organisation et financement dans le cadre du plan régional des formations professionnelles prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation, des cycles d'enseignement professionnel initial. Inventaire général du patrimoine culturel : Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel. Bibliothèques régionales Bibliothèques régionales. Musées : Organisation et financement des musées régionaux. Archives : Conservation et mise en valeur des archives régionales. Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.	**Protection du patrimoine :** - Inscription et classement sur la liste des monuments et mobiliers historiques. - Création de secteurs sauvegardés et de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. - Contrôle technique et scientifique général. Rémunération du personnel scientifique. **Enseignements artistiques :** - Classement des écoles, contrôle des activités et du fonctionnement pédagogique. - Compétences dans le domaine des enseignements supérieurs dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque qui assurent la formation aux métiers du spectacle. - Délivrance des diplômes nationaux. **Inventaire général du patrimoine culturel :** Définition des normes nationales en matière d'inventaire Exercice du contrôle scientifique et technique. **Bibliothèques nationales :** Bibliothèques d'État, bibliothèques nationales, bibliothèques universitaires, les bibliothèques spécialisées (bibliothèques du musée de l'Homme, du Muséum d'histoire naturelle, du conservatoire national des arts et métiers…) g Musées nationaux. **Archives :** Archives nationales.

	Archéologie préventive : Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés.		**Archéologie préventive :** Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par l'institut national de la recherche archéologique préventive.

Tourisme			
■ La Commune peut, par délibération du Conseil municipal, instituer un office de tourisme dont elle détermine le statut ■ Les CC, les CA, les CU, les métropoles et la métropole de Lyon sont désormais compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » Art L.134-1 du code du tourisme.	■ Établit le schéma d'aménagement touristique départemental. ■ Crée le comité départemental du tourisme et lui confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du Département. ■ Établit un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et un plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée.	■ Définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. ■ Coordonne les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques. ■ Fixe le statut du comité régional du tourisme, qui élabore le schéma régional du tourisme et des loisirs..	■ Définition et mise en œuvre de la politique nationale du tourisme.

Formation professionnelle et apprentissage			
✸ Modification importante introduite en matière de formation professionnelle par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. ✸ Elle a pour objectif de mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics les plus éloignés de l'emploi, de développer la formation dans les petites et moyennes entreprises, d'insérer les jeunes sur le marché du travail et d'améliorer la transparence et les circuits de financement en évaluant mieux les politiques de formation professionnelle. ✸ Une évolution récente est intervenue avec la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels. ✸ Plusieurs dispositions de cette loi ont pour objectif de favoriser le développement de l'alternance (création d'une carte d'étudiant des métiers pour les jeunes en apprentissage, création d'un portail internet pour faciliter la prise de contact entre les employeurs et les personnes recherchant un contrat en alternance, possibilité pour une entreprise de travail temporaire de conclure des contrats d'apprentissage). ✸ Cette loi crée aussi le contrat de		✸ **Modification importante introduite en matière de formation professionnelle par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.** ✸ Elle a pour objectif de mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les publics les plus éloignés de l'emploi, de développer la formation dans les petites et moyennes entreprises, d'insérer les jeunes sur le marché du travail et d'améliorer la transparence et les circuits de financement en évaluant mieux les politiques de formation professionnelle. ✸ Les objectifs de la loi se traduisent par le renforcement de la coordination des actions entre l'État, les Conseils régionaux et les partenaires sociaux. Cette loi rationalise les outils de concertation, de programmation en créant le **contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle avec l'État** (CPRDF). Ce contrat est élaboré par la Région au sein du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle, qui procède à une concertation avec les collectivités territoriales concernées et Pôle emploi, mais également les représentants des organismes de formation professionnelle, en particulier l'AFPA. Ce contrat est signé par la	■ Le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle est élaboré par la Région au sein du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle, qui procède à une concertation avec les collectivités territoriales concernées et Pôle emploi, mais également les représentants des organismes de formation professionnelle, en particulier l'AFPA. **Modifications importantes issues de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (qui fait parti de l'acte 3):** Possibilité pour l'État de transférer aux Régions qui le demandent la propriété des biens de l'AFPA Nouvelle répartition des compétences entre l'État et la Région en matière d'orientation (L6111-3 du code du travail) : définition par l'État, au niveau national, de la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, coordination par la Région des actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation Nouvelle gouvernance de la formation professionnelle et de l'orientation : au niveau national, fusion du CNFPTLV et du CNE pour donner le CNEFOP (conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle), au niveau régional création du comité régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle

sécurisation professionnelle, qui permet d'accompagner le retour à l'emploi, notamment au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise. Les Régions peuvent contribuer au financement des mesures de formation offertes aux personnes souhaitant recourir à ce contrat		Région après adoption par le Conseil régional, par le représentant de l'État dans la Région et par l'autorité académique. ✸ **Une évolution récente est intervenue avec la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.** - Plusieurs dispositions de cette loi ont pour objectif de favoriser le développement de l'alternance (création d'une carte d'étudiant des métiers pour les jeunes en apprentissage, création d'un portail internet pour faciliter la prise de contact entre les employeurs et les personnes recherchant un contrat en alternance, possibilité pour une entreprise de travail temporaire de conclure de contrats d'apprentissage). - Cette loi crée aussi le contrat de sécurisation professionnelle, qui permet d'accompagner le retour à l'emploi, notamment au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise. Les Régions peuvent contribuer au financement des mesures de formation offertes aux personnes souhaitant recourir à ce contrat **Modifications importantes issues de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (qui fait parti de l'acte 3):** Compétence facultative des Régions pour élaborer des conventions d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage, en lien avec l'État (L6211-3 du code du travail)	Nouvelle gouvernance de la formation professionnelle et de l'orientation : au niveau national, fusion du CNFPTLV et du CNE pour donner le CNEFOP (conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle), au niveau régional création du comité régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle

		Compétence des Régions pour créer des centres de formation d'apprentis et concevoir des conventions de création des CFA (L6232-1 du code du travail) Transfert de l'État à la Région de la formation professionnelle des publics spécifiques (travailleurs en situation de handicap, personnes sous main de justice, Français établis hors de France, programmes de compétences clés et de lutte contre l'illettrisme (L5211-2 et L6121-2 du code du travail) Mise en place du service public régional de la formation professionnelle se traduisant notamment par la garantie, par la Région, d'un accès gratuit aux formations jusqu'au niveau 4 (L6121-2 du code du travail) et par la possibilité d'habiliter une personne privée chargée d'une mission de SIEG relative à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion (L6121-2-1 du code du travail)Possibilité pour l'État de transférer aux Régions qui le demandent la propriété des biens de l'AFPA Nouvelle répartition des compétences entre l'État et la Région en matière d'orientation (L6111-3 du code du travail) : définition par l'État, au niveau national, de la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, coordination par la Région des actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation Nouvelle gouvernance de la formation professionnelle et de l'orientation : au niveau national, fusion du CNFPTLV et du CNE pour donner le CNEFOP (conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle), au niveau régional création du comité régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle	

Interventions dans le domaine économique			
Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ■ Le projet de SRDEII est élaboré en concertation avec les EPCI à fiscalité propre. Sur le territoire d'une métropole, les orientations applicables sont élaborées et adoptées conjointement par le Conseil régional et le conseil de la métropole. A défaut d'accord entre la Région et la métropole, cette dernière adopte un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. Le schéma régional fait l'objet d'une présentation et d'une discussion en CTAP. **Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) :** ■ Les Communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la Région, dans le cadre d'une convention. ■ Ils peuvent se voir déléguer par le Conseil régional l'octroi de tout ou partie des aides dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT. **Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) :** ■ Les Communes et les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider	**Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** ■ Le schéma régional fait l'objet d'une présentation et d'une discussion en CTAP. **Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) :** ■ Par dérogation à l'article L. 1511-2, les Départements peuvent, par convention avec la Région, participer au financement d'aides accordées en faveur d'activités de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de pêche dans les conditions prévues à l'article L. 3232-1-2 du CGCT. **Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) :** ■ Les Départements peuvent se voir déléguer, par les Communes ou les EPCI à fiscalité propre, la compétence d'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprises. **Aides aux entreprises en difficulté :** Néant **Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) :**	■ Responsabilité de la définition, sur son territoire, des orientations en matière de développement économique **Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** ■ Elaboration et adoption du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) **Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (I/ L. 1511-2 du CGCT) :** ■ Compétence exclusive de la Région pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la Région. **Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) :** ■ La Région peut participer au financement des aides à l'immobilier d'entreprises décidées par les Communes ou les EPCI à fiscalité propre, dans le cadre d'une convention. **Aides aux entreprises en difficulté (II/ article L. 1511-2) :** ■ La Région est seule compétente pour décider de l'octroi d'une aide à une entreprise en difficulté.	**Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** ■ Approbation, par arrêté, du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et, le cas échéant, du document d'orientations stratégiques, par le représentant de l'État **Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT) :** ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la Région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. **Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511-3) :** ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la Région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. **Aides aux entreprises en difficulté :** ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la Région, une aide individuelle ou un régime d'aides.

de l'octroi de ces aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. **Aides aux entreprises en difficulté :** ■ Les Communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides accordées à des entreprises en difficulté dans le cadre d'une convention passée avec la Région. **Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) :** ■ Les métropoles et la métropole de Lyon sont compétentes pour verser des subventions aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises. ■ Les Communes et les autres EPCI à fiscalité propre peuvent aussi verser des subventions à ces organismes mais uniquement dans le cadre d'une convention passée avec la Région. **Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) :** ■ Compétence de plein droit **Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L.2251-4) :** ■ Les Communes peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique.	Néant **Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) :** ■ Compétence de plein droit **Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L.3232-4) :** ■ Les Départements peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. **Aides au maintien des services en milieu rural (article L. 1111-10 du CGCT) :** ■ Le Département peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement d'opérations d'investissements en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une Commune ou un EPCI à fiscalité propre. ■ Le Département peut aussi compléter les aides décidées par une Commune en application de l'article L. 2251-3 du CGCT). **Aides à l'équipement rural (article L. 3232-1 du CGCT)**	**Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) :** ■ La Région est compétente pour verser des subventions aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises. **Aides professionnels de santé visant à favoriser les soins en zones déficitaires (art. L. 1511-8 du CGCT) :** ■ Compétence de plein droit **Aides aux salles de spectacle cinématographique (art. L.4211-1 6°) :** ■ Les Régions peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. **Aides au maintien des services en milieu rural :** ■ La Région peut s'appuyer sur les dispositions de l'article L. 1511-2 pour accorder de telles aides. ■ La Région peut aussi compléter les aides décidées par une Commune en application de l'article L. 2251-3)	**Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) :** ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la Région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant.

Aides au maintien des services en milieu rural (article L. 2251-3 du CGCT) : ■ La Commune peut accorder des aides pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural dans les conditions prévues à l'article L. 2251-3) **Ingénierie financière :** ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 2252-1 et s. du CGCT) ■ Participation au capital de sociétés de garantie (art. L. 2253-7) ■ Participation au capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque Région, de SEM ou de SATT (Art. L.4211-1 8°), en complément de la Région. Compétence directe possible pour les métropoles et la métropole de Lyon. ■ Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises possible en complément de la Région dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. ■ Une Commune peut participer financièrement à la mise en oeuvre du fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, en complément de la Région.	■ Le Département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les Communes. **Ingénierie financière :** ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 3231-4 et s. du CGCT) : compétence limitée ■ Le Département peut participer financièrement à la mise en oeuvre du fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, en complément de la Région. **Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » :** ■ Principe d'interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'État (art. L. 3231-6 du CGCT) **Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT)** ■ Les Départements transmettent à la Région, avant le 31 mars, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente.	**Ingénierie financière :** ■ Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé (L. 4253-1et s. du CGCT) ■ Participation au capital de sociétés de garantie (art. L. 4253-3) ■ Participation au capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque Région, de SEM ou de SATT (Art. L.4211-1 8°). ■ Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (Art. L.4211-1 9°). ■ Participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises (Art. L.4211-1 10°). ■ Financement ou aide à la mise en oeuvre des fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier (Art. L.4211-1 11°). ■ Versement de dotations pour la constitution de fonds de participation tels que prévus à l'article 37 du règlement (CE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17	**Ingénierie financière :** ■ Peut être amené à notifier à la Commission européenne, à la demande de la Région, une aide individuelle ou un régime d'aides, lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas le règlement de minimis ou dans un régime-cadre existant. **Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » :** ■ Instruction des demandes de dérogation, saisine du Conseil d'État, décret. **Rapport annuel :** ■ Synthèse de tous les rapports annuels et saisine dans l'application SARI de la Commission européenne avant le 30 juin. **Récupération des aides illégales (art. L 1511-1-1) :** ■ Si une collectivité n'a pas procéder à la récupération d'une aide illégale, le représentant de l'État y procède d'office par tout moyen, après une mise demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification. ■ Les conséquences financières des condamnations sont une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » : ■ Principe d'interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'État (art. L. 2253-1 du CGCT) **Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT)** ■ Les Communes et les EPCI à fiscalité propre transmettent à la Région, avant le 31 mars, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. **Récupération des aides illégales (art. L 1511-1-1) :** ■ Une Commune ou un EPCI ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les Communes ou les EPCI supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	**Récupération des aides illégales (art. L 1511-1-1) :** ■ Un Département ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les Départements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	décembre 2013(Art. L.4211-1 12°). **Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun » :** ■ Prise de participation possible dans les conditions prévues à l'article L. 4211-1 8° bis. **Rapport annuel (art. L. 1511-1 du CGCT) :** ■ La Région établit un rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre au cours de l'année civile précédente sur son territoire par les collectivités territoriales et leurs groupements. ■ Ce rapport est transmis au représentant de l'État dans la Région avant le 31 mai de l'année suivante. **Récupération des aides illégales (art. L 1511-1-1) :** ■ Une Région ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la CJUE l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. ■ Les Régions supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération.	

Politique de la ville			
Contrat de ville ▪ Élaboration à l'échelle intercommunale pour les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.	Contrat de ville ▪	▪ Contrat de ville ▪ Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté.	▪ Financement des programmes de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans les quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants. ▪ Élaboration des contrats de ville ; sous-préfets politique de la ville.

Urbanisme			
■ Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale. ■ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les Communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale. ■ Droit de préemption urbain. ■ Zones d'aménagement différé ■ ZAC (zone d'aménagement concerté). ■ Accord des Communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. ■ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.	■ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).	■ Élaboration en association avec l'État du schéma directeur de la Région d'Île-de-France - SDRIF [approbation par l'État].	■ Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU. ■ Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national. ■ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques). ■ Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national). ■ Zone d'aménagement différé. ■ Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). ■ Association à l'élaboration et approbation du schéma directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF). ■ Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction).

Aménagement rural, planification et aménagement du territoire			
L. 1111-2 du CGCT : « Les Communes, les Départements et les Régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. *Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, (…) et à l'amélioration du cadre de vie. (…) »* ▪ Schéma régional d'aménagement durable du territoire Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement. ▪ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration].	L. 1111-2 du CGCT : « Les Communes, les Départements et les Régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. *Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, (…) et à l'amélioration du cadre de vie. (…) »* ▪ Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural. ▪ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration sur les thématiques voirie et infrastructure numérique].	Article L. 4221-3 du CGCT : « Le Conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la Région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. Conformément à la loi nº 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, il concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation et il élabore et approuve le plan de la Région. Il concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire. Il propose aux collectivités territoriales de la Région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la Région. » L. 1111-2 du CGCT : « Les Communes, les Départements et les Régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. *Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, (…) et à l'amélioration du cadre de vie. (…) »* ▪ Approbation du contrat de projet État-Région). ▪ Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif. ▪ Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement ▪ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [élaboration].	La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements ◆ Schéma des services collectifs ◆ Contrats de projets État-Région ▪ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [association à l'élaboration].

Logement et habitat			
▣ Participation au financement du logement ▣ Définition des priorités en matière d'habitat ▣ Programme local de l'habitat ▣ Plan départemental de l'habitat ▣ Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux ▣ Accord collectif intercommunal ▣ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat, ▣ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à une Commune ou un EPCI ▣ Possibilité de délégation par l'État : - du contingent de réservation préfectoral - des aides à la pierre - du droit au logement opposable, des réquisition avec attributaire, de l' hébergement (MGP+ autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilités sociales et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM (métropoles hors MGP) ▣ Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs. ▣ Opération programmée d'amélioration de l'habitat ▣ Procédure de carence ;	▣ Participation au financement du logement. ▣ Plan départemental de l'habitat ▣ Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ▣ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat ▣ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à un Département ▣ Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement ▣ Possibilité de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre	▣ Participation au financement du logement ▣ Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre en lieu et place des Départements	▣ Aides financières au logement ▣ Copilotage avec le Département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD ▣ Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile ▣ Plan départemental de l'habitat ▣ Accord collectif départemental ▣ Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU ▣ Garantie du droit au logement opposable ▣ Police des immeubles insalubres ▣ Opération programmée d'amélioration de l'habitat ▣ Plan de sauvegarde ▣ Elaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM

Environnement et patrimoine			
Espaces naturels : **Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel.** Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) [proposition ou accord des Communes].	Espaces naturels : **Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel** **Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée,** **plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée** **Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatif aux sports de nature** **Espaces naturels sensibles** ■ Espaces agricoles et naturels périurbains	Espaces naturels : **Association à la conduite des inventaires du patrimoine naturel et réalisation d'inventaires locaux.** **Parcs naturels régionaux. (classement par décret)** ■ Réserves naturelles régionales et réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. ■ Chef de file « protection de la biodiversité » ■ Elaboration conjointe État-Région du schéma régional de cohérence écologique	Espaces naturels : **Conception, animation et évaluation des inventaires du patrimoine naturel.** **Parcs naturels nationaux** **Parcs naturels marins** **Classement des parcs naturels régionaux** **Réserves naturelles nationales.** **Inscription et classement sur la liste des monuments naturels et des sites.** **Forêts de protection** **Arrêtés préfectoraux de protection de biotope** ■ Protection des espèces protégées ■ Elaboration conjointe État-Région du schéma régional de cohérence écologique

Déchets			
■ Collecte et traitement des **ordures ménagères**. ■ Collecte et traitement des déchets des ménages assurée par les Communes ou les EPCI, éventuellement en liaison avec les Départements et les Régions. ■ Les CC, les CA, les CU, les métropoles, la métropole de Lyon sont compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets.		Chaque Région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Art L. 541-13 du code de l'environnement.	■ Plans nationaux de prévention et de gestion, pour certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret en Conseil d'État, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de gestion. ■ Autorisation d'ouverture et d'exploitation des centres de stockage des déchets

Eau et assainissement			
▪ Distribution publique de l'eau potable et élaboration du schéma de distribution d'eau potable (ainsi que la production, le transport et le stockage de l'eau potable, comme missions facultatives) ▪ Assainissement : - définition du zonage d'assainissement - assainissement collectif : contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites, - assainissement non collectif : mission obligatoire de contrôle des installations autonomes ▪ Gestion des eaux pluviales ▪ Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, à compter du 1er janvier 2018 (ou de manière anticipée) ▪ Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. ▪ Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux Communes.	▪ Possibilité de participer au financement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement dont la maitrise d'ouvrage est assurée par les Communes ou leurs groupements, à leur demande ▪ Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux Départements. ▪ Mise à disposition des Communes ou des EPCI d'une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques ▪ Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI) ▪	▪ Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la Région. Déjà dans la rubrique « port » ▪ Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux Régions. ▪ ▪ Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI) ▪	Police de l'eau ▪ Déclaration d'utilité publique dans le cadre de l'article L.211-7 du code de l'environnement ▪ .

Réseaux câblés et télécommunications			
Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées • Art. L. 3641-1 et L. 5217-2 CGCT = la compétence L. 1425-1 (établissement et exploitation de réseaux de communications électroniques) attribuée au titre des compétences obligatoires de la métropole de Lyon et des métropoles de droit commun. • La version adoptée de la loi NOTRe par le Parlement a retiré la compétence numérique de la MGP. • Art. L1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale • Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités • Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles	• Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées • Art. L1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale • Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités • Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles	• Art. L.1425-1 CGCT = Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication + Fourniture de services de télécommunication en cas de carences d'initiatives privées • Art. L1426-1 CGCT = Edition d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale • Art. L. 33-7 et R. 98-6-3 du code des postes et des télécommunications = Transmission gratuite par les gestionnaires de réseaux de télécommunication des informations relatives à l'implantation et au déploiement d'infrastructures et de de réseaux sur le territoire des collectivités • Art. 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée = Qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles	• Autorisation de l'exploitation des réseaux câblés (CSA). • Autorisation de l'établissement et de l'exploitation des réseaux de télécommunications (ARCEP).

Energie			
Art. L.2224-31 CGCT = Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz Art. L.2224-32 CGCT = Aménagement, exploitation d'installation de production d'énergie de sources renouvelables Art. L.2224-34 CGCT = Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie Art. L.2224-37 CGCT = Création d'infrastructures de charges nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides Article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation, modifié par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie = Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés Art. L. 3641-1 et L. 5217-2 = les compétences concession de la distribution d'électricité et de gaz, création et gestion de bornes de recharge, contribution à la transition énergétique, ainsi que création et gestion des réseaux et chaleur et de froid sont attribuées au titre des compétences obligatoires de la métropole de Lyon et des métropoles de droit commun. La version de la loi NOTRe adoptée par le Parlement n'a pas retenu l'attribution des compétences électricité, gaz et réseaux de chaleur à la MGP. En revanche, un rôle de mise en cohérence des réseaux lui a été confié (article 17 septdecies). Art. L. 5215-20 = les compétences concession de la distribution d'électricité et	Art. L.2224-31 CGCT = Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz si le Département exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 Art. 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 = Aménagement, exploitation d'installation de production d'énergie de sources renouvelables Art. L.2224-34 CGCT = Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie Article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation, modifié par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie = Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Art. 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 = Aménagement, exploitation d'installation de production d'énergie de sources renouvelables Art. L.2224-34 CGCT = Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie Article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation, modifié par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie = Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Élaboration du schéma de services collectifs de l'énergie. Programmation pluriannuelle des investissements de production. Délivrance des autorisations d'exploiter.

de gaz, création et gestion de bornes de recharge, contribution à la transition énergétique, ainsi que création et gestion des réseaux et chaleur et de froid sont attribuées au titre des compétences obligatoires des communautés urbaines			

Ports, voies d'eau et liaisons maritimes			
• Police des ports maritimes communaux. • **Ports de plaisance** : création, aménagement, exploitation. • Ports maritimes de commerce et de pêche qui leur ont été transférés en application de l'article L5314-4 du Code des transports aménagement et exploitation. • Ports intérieurs dont elles sont ou deviennent propriétaires en application de l'article 32 de la loi n°2004-809 du 13/08/04 relative aux libertés et responsabilités locales : création, aménagement, exploitation. • Desserte des îles côtières appartenant à la Commune. • Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial et de ports intérieurs et aménagement et exploitation de ce domaine et de ces ports.	• Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial. • Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux Départements. • Création, aménagement et exploitation **des ports maritimes, de commerce et de pêche (**L5314-3 du Code des transports). • Créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance (article L 5314-2 du code des transports) • Créer, aménager et exploiter les ports intérieurs transférés, en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 • Police des ports maritimes départementaux. • Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines. •	• Création de canaux et de **ports fluviaux** ; aménagement et exploitation des voies navigables et ports fluviaux transférés. • Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine. • Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce. • Aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui lui ont été transférés en application de l'article L.5314-1 du code des transports. • Expérimentation du transfert de l'aménagement, entretien exploitation des ports d'intérêt national et des ports de commerce et de pêche. • Possibilité d'obtenir le transfert de propriété du domaine public fluvial. • Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés. • Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une Commune continentale.	• Création, aménagement et exploitation des **ports autonomes** et des ports d'intérêt national. • Police de la conservation du domaine public fluvial, police de la navigation et définition des règles de sécurité pour l'ensemble des ports, voies navigables et canaux. • **Grandes voies navigables**.

Aérodromes			
• Compétence de l'État mais toute personne morale de droit public ou privé peut créer un aérodrome destiné à la circulation intérieure publique sous réserve d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile. (art. L6311-2 du code des transports) • Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des transporteurs aériens pour l'aménagement d'un service régulier. • Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'État et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/04. par les collectivités territoriales Possibilité d'expérimentation	• Compétence de l'État mais toute personne morale de droit public ou privé peut créer un aérodrome destiné à la circulation intérieure publique sous réserve d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile (art. L6311-2 du code des transports). • Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des transporteurs aériens pour l'aménagement d'un service régulier. • Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'État et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/04. par les collectivités territoriales qui le demandent. Possibilité d'expérimentation	• Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils. • Création dans les conditions du code de l'aviation civile.	• Aérodromes d'intérêt national ou international • Aérodromes nécessaires aux missions de l'État (art. L6311-1 du code des transports).

Transports scolaires			
• Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de **transports urbains** (art. L3111-7 du code des transports)	•	• Financement, organisation et fonctionnement des **transports scolaires** hors des périmètres de transports urbains. (art. L3111-7 du code des transports)	

Transports publics			
✸ Autorité organisatrice de la mobilité, compétente pour l'organisation des transports urbains de personnes hors RIF et des transports non urbains sur leur territoire : organisation des transports publics et des services de covoiturage, autopartage, service public de location de bicyclettes, transport de marchandises et logistique urbaine. ✸ Élaboration du plan de déplacements urbains. ✸ Instauration du versement transport ✸ Transfert sur demande par l'État ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à un EPCI qui en fait la demande.	✸ Organisation du transport spécial à l'attention des élèves handicapés.	✸ **Organisation des transports ferroviaires régionaux** [lignes inscrites au plan régional : conventions avec la SNCF]. ✸ Transport ferré ou guidé non urbain d'intérêt local ✸ Transfert sur demande par l'État ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à une Région qui en fait la demande. ✸ Organisation des transports routiers non urbains de personnes. ✸ Élaboration du plan régional (services réguliers non urbains d'intérêt régional). ✸ Organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France à travers le STIF ✸ Elaboration du schéma régional de l'intermodalité (SRI) et du schéma régional des infrastructures de transports (SRIT)	✸ Définition de la réglementation sociale et des règles de sécurité et de contrôle technique. Contrôle de leur application. ✸ Élaboration du schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma multimodal de services collectifs de transports de marchandises. ✸ Organisation des transports par le syndicat des transports de l'Ile-de-France
Voies communales. ■ Qualification des routes express. ■ Chemins ruraux	**Voirie départementale** ● Qualification des routes express. ● Plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées pédestres et motorisées	Élaboration des schémas régionaux des infrastructures et des transports définissant notamment les priorités d'actions en ce qui concerne les infrastructures routières. ● Identification des voies et axes routiers qui constituent des d'itinéraires d'intérêt régional dans le SRADDET, possibilité de financer ces voies et axes.	**Voirie nationale**. **Autoroutes**. ■ Qualification des routes express ■ Qualification des routes à grande circulation

Funéraire

Maire :

- En tant qu'officier d'état civil **:** dresse l'acte de décès et autorise la fermeture du cercueil
- Assure la police des funérailles et des cimetières :
  - autorise les inhumations et les crémations
  - autorise le placement dans une sépulture, le scellement sur un monument funéraire, le dépôt dans une case de columbarium d'une urne et la dispersion des cendres
  - autorise les exhumations à la demande du plus proche parent
  - autorise la crémation des restes des corps exhumés à la demande du plus proche parent
  - autorise les inscriptions sur les pierres tumulaires ou monuments funéraires
  - autorise le retrait d'une urne d'une concession d'un site cinéraire
  - autorise le dépôt temporaire du corps
  - pourvoit d'urgence à ce que toute personne défunte soit ensevelie et inhumée sans distinction de culte ni de croyance

Préfet :

- délivre l'habilitation aux opérateurs funéraires situés dans son Département
- autorise la création et l'extension des chambres funéraires et des crématoriums
- à titre dérogatoire, autorise la création, l'agrandissement ou la translation de cimetière situés dans les Communes urbaines, à l'intérieur des périmètres d'agglomération et à moins de 35 mètres des habitations
- délivre l'autorisation d'inhumation en terrain privé (qui déroge à la règle de l'inhumation dans le cimetière communal)
- délivre les dérogations aux délais prévus (24h à 6 jours) pour l'inhumation et la crémation
- autorise le transport de corps et de cendres en dehors du territoire métropolitain ou d'un Département d'outre-mer
- intervient également lorsque la protection de la santé publique l'exige et peut prescrire la mise en cercueil hermétique si les conditions le requièrent
- en cas de maladie suspecte et lorsque la protection de la santé publique exige la vérification de l'agent causal, peut prescrire toutes les constations et prélèvements nécessaires à la découverte de la cause du décès, sur avis conforme de deux médecins

▪ assure l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes décédées dans la Commune ▪ peut autoriser la construction dans l'enceinte de l'hôpital de monuments pour les fondateurs et bienfaiteurs de l'établissement à titre d'hommage public ▪ autorise la construction, restauration ou extension des bâtiments à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des Communes			

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

TEXTES NORMATIFS ET JURISPRUDENCE

Loi

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789

Loi « Le Chapelier », 14 juin 1791

Loi municipale du 5 avril 1884

Référendum sur le projet de loi relatif à la création de Régions et à la rénovation du Sénat, 27 avril 1969

Loi n°72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal et applications

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'État

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 fixant les dispositions statutaires s'appliquant aux agents territoriaux

Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale

Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale

Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi organique n°2003-704 et du 1er août 2003 relative au référendum local

Loi organique n°2003-705 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation pour les collectivités territoriales

Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale

Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la 5ème République

Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Loi n°2010-1563 du 10 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Projet de loi constitutionnelle n°722 rect. du 13 juillet 2011 relatif à l'équilibre des finances publiques

Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM »

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation et des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe »

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat

Règlements et sources administratives

Décret nº 46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Arrêté ministériel du 13 mai 1968 qui créé la mission RCB

Décret n° 70-1092 du 25 mai 1970 portant création d'une commission de rationalisation budgétaire

Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques

Décret n°98-1048 du 18 nov. 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques

Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

Décret n° 2012-1246 du 7 nov. 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Consultation des annexes budgétaires: http://www.economie.gouv.fr/cedef/nouveaux-documents-budgetaires

Concernant l'historique de l'INET: http://www.inet.cnfpt.fr/fr/connaitre/contenu.php?id=198

Consultation des données statistiques des fonctions publiques : DOROTHEE Olivier et BARADJI Eva, *L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012*, Ministère de la décentralisation et de la function publique : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/point_stat/PointStat-emploi3FP-2012.pdf

Jurisprudences

Conseil Constitutionnel, n°79-44 DC, 16 juillet 1971, « Liberté d'association »

Conseil Constitutionnel, n°79-104 DC, 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État

Conseil Constitutionnel, n°79-107 DC, 12 juillet 1979, loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales

Conseil Constitutionnel, n°82-137 DC, 28 février 1982, loi relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions

Conseil Constitutionnel, n°85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie

Conseil Constitutionnel, n°99-421 DC, 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

Conseil Constitutionnel, n°98-405 DC, 29 décembre 1998, loi de finances initiale pour 1999

Conseil Constitutionnel, n°2000-432 DC, 12 juillet 2000, loi de finances rectificative pour 2000

Conseil Constitutionnel, n°2000-242 DC, 28 décembre 2000, loi de finances initiale pour 2001

Conseil Constitutionnel, n°2004-500 DC, 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités

Conseil Constitutionnel, n°2010-12 QPC, 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque [fusion de Communes]

Conseil d'État (Assemblée), n°288460, 24 mars 2006, Société KPMG et autres

Conseil Constitutionnel, 2010-29/37 QPC, 22 septembre 2010, Commune de Besançon

Conseil Constitutionnel, 2010-56 QPC, 18 octobre 2010, Département du Val-de-Marne

Conseil d'État, 25 février 1864, Lesbats, recueil p.210

Conseil d'État, n°94580, 29 mars 1901, Casanova

Conseil d'État, n°14220, 14 août 1905, Martin

Conseil d'État, n°56377, 8 août 1919, Labonne

Conseil d'État, n°06781, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, publié au recueil Lebon

Conseil d'État, 27 février 1931, Giaccardi, recueil p. 225

Conseil d'État, 24 novembre 1933, La solidarité ternoise, recueil p. 1099

Conseil d'État, n°57680, 17 avril 1964, Commune de Merville-Francoeur

Conseil d'État, n°57435, 20 novembre 1964, ville de Nanterre

Conseil d'État, n°80804, 20 juin 1971, ville de Sochaux

Conseil d'État, n°161334, 21 avril 2000, Ville d'Amiens

Conseil d'État, n°160257, 16 mars 2001, Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan

Tribunal des Conflits, n°00706, 22 janvier 1921, société commerciale de l'ouest africain

RAPPORTS

BALLADUR Édouard, *Une 5ème République plus démocratique - rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la 5ème République*, La documentation française, 2007

BALLADUR Édouard, *Comité pour la réforme des collectivités territoriales - « Il est temps de décider »*, rapport au Président de la République, La documentation française, mars 2009

BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre et PLANCADE Jean-Pierre, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, n°392 (2003-2004), Sénat, 30 juin 2004

BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENNAC Thierry et DE COURSON Charles, *Les décisions d'attribution des moyens budgétaires*, rapport d'information de la commission des finances, n°3644 (2010-2011), Assemblée nationale, 11 juillet 2011

BUFFET François-Noël et LABAZEE Georges, *Le cumul des mandats*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 365 (2011-2012), Sénat, 14 février 2012.

CAMDESSOUS Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, juin 2010

Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, *Rapport d'observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la gestion du Département de la Haute-Saône*, 15 octobre 2012

COLLOMBAT Pierre-Yves, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2016 – Tome 1 : Administration territoriale*, Avis présenté au nom de la commission des lois, Sénat, 16 novembre 2015

Commission Européenne, *Guide pratique de la prospective territoriale en France*, 2002

Conseil d'Analyse Économique, *Performance, incitations et gestion publiques*, La documentation française, 2007

Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général*, rapport public, EDCE, n°50, 1999

Conseil des Communes et des Régions d'Europe, *Statut des élus locaux en Europe - Étude comparative*, CCRE, Décembre 2010

Conseil de l'Europe, « L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux », *Communes et Régions d'Europe*, n°63, 1997

Conseil des Prélèvements Obligatoire, *La fiscalité locale*, La documentation française, 2010

CORNUT-GENTILLE François et ECKERT Christian, *Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers*, rapport d'information de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, n°4019 (2010-2011), Assemblée Nationale, 1er décembre 2011

Cour des comptes, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, novembre 2003

Cour des comptes, *La masse salariale de l'État – Enjeux et* leviers, juillet 2015

Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives,* novembre 2011

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2013

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2014

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2015

DALLIER Philippe et PEYRONNET Jean-Claude, *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n°318(2011-2012), Sénat, 31 janvier 2012

DANIAUD Maëlle, DEBET Loïc, EL BOUKILI Siham, LAUDE Élise, LONGUEVILLE Etienne et SCHLAEPPI Laurianne, *Agir ensemble – 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités*, rapport à l'attention du Ministère de l'égalité des territoires et du logement, INET, janvier 2013

DE CHAMPRIS Arnaud, *Le management stratégique de l'action publique locale*, INET, 2002

DOUCET Philippe et GOSSELIN Philippe, *Conclusion de la mission d'information sur le statut de l'élu,* rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, n°1161 (2012-2013), Assemblée Nationale, 19 juin 2013

GELARD Patrice *Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local*, Rapport fait au nom de la commission des lois, n°621 (2010-2011), Sénat, 15 juin 2011

GIRAN Jean-Pierre, *42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale*, rapport au Président de la République, La documentation française, février 2012.

GOURAULT Jacqueline et GUILLAUME Didier, *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°272 (2010-2011), Sénat, 1er février 2011

GOURAULT Jacqueline et HERVE Edmond, *Synthèse des propositions adoptées par la délégation aux collectivités territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation , n°448 (2012-2013), Sénat, 10 avril 2013

Gouvernement, *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2013, juin 2013

Gouvernement, *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2014, juin 2014

Gouvernement, *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.* Tome 2 : Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs, rapport annuel du Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques de 2015, juin 2015

HUYGUE Sébastien, *Projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles n°3558 (2007-2008), Assemblée Nationale, 16 janvier 2007

HYEST Jean-Jacques et VANDIERENDONCK René, *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, n°174 (2014-2015), Sénat, 10 décembre 2014

KRATTINGER Yves, *Des territoires responsables pour une République efficace*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, n°49 (2013-2014), Sénat, 8 octobre 2013

KRATTINGER Yves et GOURAULT Jacqueline, *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, n°471 (2008-2009), Sénat, 17 juin 2009

LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, rapport au Premier ministre, La documentation française, décembre 2007

LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la LOLF – Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au Gouvernement, La Documentation française, septembre 2005

LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au Gouvernement, novembre 2006

LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques et SIDO Bruno, *La mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°495 (2009-2010), Sénat, 25 mai 2010

LEFEVRE Antoine, *La clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°283 (2010-2011), Sénat, 2 février 2011

LEFEVRE Antoine, *La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°94 (2012-2013), Sénat, 31 octobre 2012

MALVY Martin et LAMBERT Alain, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport au Président de la République, La documentation française, avril 2014

MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, La documentation française, décembre 2000

Ministère du budget, *Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale*, 2007

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales, *Le guide du Maire – Guides pratiques*, La documentation française, 2008

Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, Ministère de l'intérieur, 2014

Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, Ministère de l'intérieur, 2015

PECHEUR Bernard, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La documentation française, novembre 2013

PUECH Jean, *Les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation,* rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°256 (2006-2007), Sénat, 21 février 2007

PUECH Jean, *Une démocratie locale émancipée - Des élus disponibles, légitimes et respectés*, rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°74 (2007-2008), Sénat, 7 novembre 2007

ROGNARD Michel-Antoine, *La Fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, rapport du Conseil économique et social, 2000

SAUGEY Bernard, *Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, rapport fait au nom de la commission des lois, n°280 (2012-2013), Sénat, 23 janvier 2013

Sénat, *Quelle réforme pour la gouvernance locale ?*, Études du service des collectivités territoriales du Sénat, Sénat, n°4 (2007-2008), 15 février 2008

Sénat, *Le statut financier des élus locaux*, série Législation Comparée, LC n°94, février 2009

Sénat, *Élection et désignation des organes des collectivités territoriales*, série Législation Comparée, Sénat, LC n°207 (2009-2010), 16 juin 2010

Sénat, *Droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs au sein des collectivités territoriales*, série Législation Comparée, LC n°235 (2012-2013), 28 mai 2013

SILICANI Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, La Documentation française, 2008

SILICANI Jean-Ludovic, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement – Rapport au Premier ministre*, La documentation française, février 2014

SUEUR Jean-Pierre, Sénat - *Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique*, rapport fait au nom de la commission des lois, n°732 et 722 (2012-2013), Sénat, 3 juillet 2013

URVOAS Jean-Jacques, *Contribution de la commission des lois au débat portant rénovation de la vie publique,* rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, n°249 (2012-2013), Assemblée Nationale, 9 octobre 2012.

OUVRAGES ET TRAVAUX DE RECHERCHE

Ouvrages généraux

AUBY Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit,* LGDJ, collection « Systèmes – Droit », 2006

AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François et NOGUELLOU Rozen, *Droit des collectivités territoriales - 5ème édition*, PUF, 2009

BERNARD Sébastien, *Droit public économique*, Litec, collection « Objectif droit », 2009

BONNARD Maryvonne, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française, 2009

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques - 12ème édition*, LGDJ, 2013

BOUVIER Michel, *Les finances locales – 15ème édition*, 2013

BRAIBANT Guy et STIRN Bernard, *Le droit administratif français - 4ème édition*, Dalloz, 1997.

BRAUD Philippe, *Sociologie politique – 10ème édition,* LGDJ, 2011

CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, LGDJ, 2015

CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit constitutionnel contemporain tome 1- 7ème édition,* Dalloz, Collection « Cours », 2015

CHAMINADE André, *Pratique des institutions locales - 2ème édition*, Litec, 2005

CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel - 28ème édition*, Sirey, 2011

CHAVRIER Géraldine, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2011

COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel - 4ème* édition, Montchrestien, 2004

COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, *Droit public économique - 6ème édition*, LGDJ, 2014

CONSTANT Benjamin, « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », 1849, *Écrits politiques*, Gallimard, 1997

CONSTANTINESCO Vlad et PIERRE-CAPS Stéphane, *Droit constitutionnel - 5ème éd.*, PUF, 2011

DE LAUBADERE André, *Traité de droit administratif - 8ème édition*, LGDJ, 1979

DE VILLIERS Michel et DE BERRANGER Thibaut (dir.), *Droit public général – 4ème édition*, Litec, 2009

DEBBASCH Charles et COLIN Frédéric, *Droit administratif - 10ème édition*, Economica, 2011,

DEBBASCH Roland, *Droit constitutionnel - 9ème édition,* LexisNexis, 2014

DEMEESTERE René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public - 2ème édition*, LGDJ, 2005

DOUAT Etienne et BADIN Xavier, *Finances publiques - 3ème édition*, PUF, 2006

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Éditions Panthéon Assas, 2007

DUHAMEL Olivier et TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques - 3ème édition*, Le Seuil, 2013

DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, *Droit administratif - 12ème édition*, Sirey, 2010

FAVOREU Louis (dir.), *Droit constitutionnel - 17ème édition*, Dalloz, 2015

FRIER Pierre-Laurent et PETIT Jacques, *Droit administratif, 8ème édition*, LGDJ, 2013

GIRARDON Jean, *Les collectivités territoriales – 3ème édition*, Ellipses, 2014

GOHIN Olivier et SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives - 6ème édition*, LGDJ, 2012

GOHIN Olivier, DEGOFFE Michel, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre et DUBREUIL Charles-André, *Droit des collectivités territoriales – Edition 2011-2012*, Cujas, 2014

GOHIN Olivier, *droit constitutionnel*, Litec, 2010

GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève et LONG Martine, *Droit du service public – 4ème édition*, LGDJ, 2016

HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel - 33ème édition*, LGDJ, 2012

LEBRETON Gilles, *Droit administratif général* - 4ème édition, Dalloz, 2007

LINOTTE Didier et ROMI Raphaël, *Services publics et droit public économique, 5ème édition*, Litec, 2003

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre et GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative – 20ème édition*, Dalloz, 2015

MAILLARD DESGREES DU LOU Dominique, *Institutions administratives,* PUF, 2011

MUZELLEC Raymond et CONAN Matthieu, *Finances publiques - 16ème édition*, Sirey, 2013

NAY Olivier (dir.), *Lexique de science politique*, Dalloz, 2008

PICARD Jean-François, *Finances publiques - 1ère édition*, Litec, 2006

PONTIER Jean-Marie, *L'État et les collectivités locales*, LGDJ, 1978

PORTELLI Elodie, *L'essentiel de la gestion publique locale*, Ellipses, 2011

POTIER Vincent, *Dictionnaire des collectivités territoriales*, Le Moniteur, 2006

PUIGSERVER Frédéric, *Le droit de l'administration*, LGDJ, 2012

RIVERO Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 2011

ROUQUETTE Rémi, *Dictionnaire du droit administratif*, Le Moniteur, 2002

VEDEL Georges, *Droit administratif - 12ème édition*, PUF, 1992

WALINE Jean, *Droit administratif*, Dalloz - 23ème édition, 2006

WALINE Jean: *Droit administratif (précis)*, Dalloz, 2014

Ouvrages spécialisés

ARDOUIN Éric et BAUDOUIN Jean-Christophe, *Le management public des territoires*, L'aube, 2012

ARNAUD Serge et BOUDEVILLE Nicolas, *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la performance, 2004

BARILARI André et BOUVIER Michel, *La nouvelle gouvernance de l'État : la LOLF*, LGDJ, 2004

BERNSTEIN Serge et WINOCK Michel, *L'invention de la démocratie, 1789-1914*, Le Seuil, 2002

BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009

BALLE Catherine, *Sociologie des organisations – 9ème édition*, Presses Universitaires de France, 2015

BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale,* La Découverte, 2009

BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Presses universitaires de Lyon, 2000

BRECHON Pierre, *Comportements et attitudes politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2006

CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, 2009

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920 et 1922

CARTIER Michel, *Les groupes d'intérêts et les collectivités locales : une interface entre le citoyen et l'État*, L'Harmattan, 2002

CAUTRES Bruno et MUXEL Anne, *Comment les électeurs font-ils leur choix ? Le panel électoral français 2007*, Presses de Sciences Po, 2007

CAYROL Roland, *Opinion, sondages et démocratie*, Les Presses de Sciences Po, 2011

DUBOUT Édouard et NABLI Béligh, *Droit français de l'intégration européenne*, LGDJ, collection « Systèmes », 2015

DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile et WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques,* Presses universitaires de Grenoble, 2005

EVAH-MANGA Emmanuel, *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales – Une approche sociologique*, L'Harmattan, 2012

FAURE Bertrand et ARNAUD Nicolas, *La communication des organisations*, La Découverte, 2014

FRANÇOIS Patrick, *Le marketing politique : stratégies d'élection et de réélection*, L'Harmattan, 2013

GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Montchrestien, 2008

GUERARD Stéphane (dir.), *La GRH publique en question. Perspectives internationales*, L'Harmattan, 2008

GUERRIN-LAVIGNOTTE Elodie et KERROUCHE Éric, *Le statut des élus locaux en Europe*, La documentation française, 2006

HABERMAS Jürgen, *La technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, 1973

HASTINGS-MARCHADIER Antoinette et FAURE Bernard (dir.), *La décentralisation à la française*, LGDJ, 2015

HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Le moniteur éditions, 2008

HUTEAU Serge, *Le Management public territorial* (deux tomes), Éditions Papyrus, 2007

JACOB Steve, VARONE Frédéric et GENARD Jean-Louis (dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E. Peter Lang, 2007

JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la 5ème République, réflexions pour un cinquantenaire.* La documentation française, 2008

JOUZEL Tony, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration déconcentrée*, L'Harmattan, 2014

LAMARZELLE Denys, *Les cadres de la territoriale – Vers la démarche cadre dans le secteur public*, Éditions du Papyrus, 1999

LANDEL Olivier, ANGOTTI Philippe, GIRARD Pierre et JAGUIN Jérémy (dir.) : *Démarches locales de performance : pratiques et enjeux. Principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales*, Caisse d'Épargne et ACUF, 2007.

LE LIDEC Patrick et DE MONTRICHER Nicole, *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales,* La Documentation française, 2004

LE PORS Anicet et ASCHIERI Gérard, *La fonction publique du XXIe siècle*, Les éditions de l'atelier, 2015

LEMMET Jean-François et CREIGNOU Christiane, *La fonction publique locale*, LGDJ, 2002

LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, 2007

LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, Londres, 1680

LOYSEAU Charles, « Des seigneuries »*, Du droit de police*, chapitre 9, éd. 1666

LUCET Ariane, ROUZET Corinne et VIVIEN Bernard, *Le management par projet – Levier de changement pour le secteur public territorial*, Éditions Territorial, 2010

LUCHAIRE François, *Le Conseil Constitutionnel, tome III : Jurisprudence, 2e partie : l'État*, 2ème édition, Economica, 1999

MANIN Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995.

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle - Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2007

MEGARD Dominique et DELJARRIE Bernard, *La communication des collectivités locales*, LGDJ, 2003

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris 1777

NERE Jean-Jacques, *Le management par projet. De la gestion de projet au management par projet*. PUF, 2009

NORDHAUS William, *The political business* cycle, 1975

OGIEN Albert et LAUGIER Sandra, *Le principe démocratique : enquête sur les nouvelles formes du politique*, La Découverte, 2014

POTIER Vincent et BENCIVENGA Magali, *Évaluation des politiques locales*, Le Moniteur, 2005

ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le seuil, 1990

ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme.* Le Seuil, 2004

ROUBAN Luc, *La fonction publique*, La découverte, collection « Repères », 2009

ROUCHE Michel, *Histoire du Moyen-âge*, Complexe, 2005

ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762

SADRAN Pierre, *Le système administratif français*, Montchrestien, 1995

SAVARY Émile, *Le « métier » d'élu local*, Chronique sociale, 2007

SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776

VALLEMONT Serge (dir.), *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, La documentation française, 1999

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008

WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, *Le budget de l'État*, La documentation française, 2012

WEBER Max, *Économie et société*, 1921

Travaux de recherche et colloques

BACOYANNIS Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales* (thèse), Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993

BOUQUIN Nadège, *De la politique urbaine à la politique de la ville (1962-1986)* (thèse), Université Grenoble 2, IEP, 1999

BOUTAUD Aurélien, *Le développement durable : penser le changement sans changer le pansement ? : Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* (thèse), École nationale supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2005

BRODATY Thibault, « Évaluation des politiques publiques : trois illustrations dans le champ culturel », *Culture Méthodes*, n°2013-1, novembre 2013. URL : https://www.cairn.info/revue-**culture**-methodes-2013-1-page-1.htmCAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation – Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, collection « Droit et société », vol. 52, 2009

CAMUS Marie-Laure, *La professionnalisation des exécutifs locaux* (Mémoire de Master 2), Sciences Po Lyon, 2006

CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique – La performance, fondement d'un droit public financier rénové* (thèse), Dalloz, 2007

Colloque : *L'imagination territoriale au pouvoir*, organisé par l'INET le 30 janvier 2012. URL : http://www.evenements.cnfpt.fr/mercredisdelinet/images/stories/Syntheses/imagination_terr_synthese_mip.pdf.

Colloque : *La relation élu local / fonctionnaire territorial*, organisé par l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, publié in cahier détaché n°2 – 7/2257, *La gazette des Communes*, 16 février 2015

Colloque : *Le financement de l'action publique locale : nouvelle stratégies à déployer,* organisé par le CNFPT dans le cadre des Ateliers de la Réforme, Montpellier, 3 mars 2011.

DAUBA Caroline, *Le statut de l'élu local entre droits et contraintes* (thèse), Université d'Avignon et du Pays du Vaucluse, 2007

DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales – la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement,* Presses universitaires de Rennes, 2009.

DUCLERCQ Jean-Baptiste, *Les mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel* (thèse), LGDJ, 2015

DURANTHON Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix du jury du Prix de thèse du Sénat 2016), à paraître

DUVEAU Juliette, *Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement* (thèse), Université de Rennes 2, 2006

Enquête : « La perception de la décentralisation par les élus locaux ». Questionnaire réalisé par TNS SOFRES pour le Sénat dans le cadre des États généraux de la démocratie territoriale, 2012. URL : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/.../elus-et-decentralisation-presentation.pdf

EVAH-MANGA Emmanuel, *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales : une maïeutique ?* (thèse), USAP de Nice, 2003

FATH Bernard, *Les cadres contractuels des collectivités territoriales – interactions et hybridation dans la conduite de l'action publique locale* (thèse), Institut d'Études Politiques de Bordeaux, 2008

FAURE Alain, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique* (Projet d'habilitation à diriger des recherches), CERAP – Institut d'études politiques de Grenoble, 2002

FREY-GAUTIER Sylvie, *Le management territorial comme levier de performance de l'organisation ?* (mémoire de master), Université Lumière Lyon 2, 2007

FRINAULT Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France* (thèse), Presses Universitaires de Rennes, 2012

GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent et MENUT Philippe, *Guide sur la performance dans les collectivités territoriales – L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique*, INET, octobre 2006.

HEDDEBAUT Odile, « L'évaluation des politiques publiques : les politiques de transport », Séminaire tenu à Nantes du 26 au 28 juin 2012 : EVAL-PDU Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains. URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00986003/document

Institut de recherche et débat sur la gouvernance (ANIZON Lucie) : *Le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en France*, février 2015. URL : http://www.institut-gouvernance.org/docs/irg_-_ccap_etude_france.pdf

JOZEFOWICZ Henry, *Le statut de l'élu en droit public français* (thèse), Université de Paris 5, 2008

La Banque Postale, *Note de conjoncture – Les finances locales – Tendances 2015*

La Banque Postale, *Note de conjoncture – Les finances locales – Tendances 2016*

LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES Pierre, *« Les scènes multiples de l'évaluation » - Les problèmes récurrents de son institutionnalisation,* Sciences Po Paris – Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, collection « *Policy papers* », n°1, mai 2013

LE NEDIC Thierry, *La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies – L'expérience de la ville de Paris* (Mémoire de Master 2), École des Mines de Paris, 2009

LINOTTE Daniel, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français* (thèse), Bordeaux, 1975

MATYJASIK Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée – Institutions, marchés, professionnels* (thèse), Université de Bordeaux, 2010

MÉASSON Ludovic, « L'évaluation au défi du territorial », *A quoi et à qui sert l'évaluation ?*, 7ème journée française de l'évaluation, Société Française de l'Évaluation, juin 2006, Lyon, URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00291713

MERLAND Guillaume, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* (thèse), LGDJ, 2004

PITTET Nicolas, *La LOLF Story, les enjeux communs et les spécificités des démarches locales de performance par rapport à la LOLF* (Mémoire de Master 2), Sciences Po Lyon, 2007

ROMBAULS-CHABROL Tiphaine, *L'intérêt public local* (thèse), Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle (prix spécial du jury du Prix de thèse du Sénat 2015), 2016

ROUSSEAU Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Actes du colloque de Montpellier organisé par le CERCOP avec le parrainage de l'Association Française de Science Politique du 2 au 4 avril 1992, LGDJ-Bruylant, 1995

SCAILLEREZ Arnaud, *Le processus de recrutement au sein de la fonction publique territoriale : pratiques, enjeux et perspectives* (thèse), Université de Lille 1, 2010

SPELENHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification* (thèse), Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1998

TARTOUR Laurence, *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français* (thèse), LGDJ, 2012

TROSA Sylvie, *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'Entreprise, collection « Les notes de *benchmarking* international, novembre 2003

TRUCHET Didier, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative du Conseil d'État* (thèse), LGDJ, 1977

ARTICLES

Articles d'ouvrages et interventions orales

ALBERT Jean-Luc, « L'autonomie financière et sa portée », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, folio 72, Dalloz, 2013

ALBERT Jean-Luc, « La préparation et le vote du budget », *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7042, Dalloz, 2014

AL-SHARIF Nizar et BOURQUIA Nazha, « Les systèmes de mesure de performance en collectivités territoriales : un éclairage à la lecture du processus d'institutionnalisation», congrès Comptabilités, économie et société, Montpellier, mai 2011. URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00645365/document

BACHELET Frank, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, tome 26, Dalloz, 2006, pp.99-113

BAUBY Pierre et ROUQUAN Olivier, « Évaluation de l'action publique territoriale, Territoires 21, *Réforme territoriale – Vers plus d'efficacité et d'égalité ?*, Fondation Jean Jaurès, « Les Essais », août 2015. URL : https://jean-jaures.org/sites/default/files/reforme_territoriale_0.pdf

CADIOU Stéphane, « la politique locale : une affaire de technicien ? » BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp.213-226

CARASSUS David, GARDEY Damien et MARIN Pierre, « Le management en mode projet : levier de la performance pour les collectivités locales ? – Le cas des services d'incendie et de secours », communication à l'occasion de la XVIème conférence de Projectics, *Innovation soutenable, Management et développement des compétences*, 2011. URL : www.web-prod2.univ-pau.fr/gtl/travaux/R_103254_Page_1_article_projectics_v8.docx.pdf

CHEVALLIER Jacques, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, PUF, 1978, pp. 11-45

CHEVAUCHEZ Benoit, « actualité des grands principes budgétaires », ROUX André (dir.), *Finances publiques*, collection les notices, La Documentation Française, 2011, pp.23-34

COMBE Hélène, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable », GOXE Antoine (dir.), *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Portée juridique, instrumentation et acteurs*, Université de Lille 2, 2009, pp.85-124

CARASSUS David et FAVOREU Christophe, «De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales», 1er Workshop ville-Management, Mairie de Paris, décembre 2005. URL : www.ville-management.org/forum/files/communicationcarassusfavoreu_409.pdf

DESCAMP François, « En communicant aux couleurs locales », LEMAIRE Myriam et ZEMOR Pierre (dir.), *La communication publique en pratiques*, La documentation française, 2008, pp.60-61.

DOUAT Etienne, « La réforme des finances locales – logique d'ensemble et orientations concernant le financement de l'action publique locale », communication à l'occasion du colloque, *Le financement de l'action publique locale : nouvelles stratégies à déployer*, organisé le 3 mars 2011 par le CNFPT à Montpellier. URL : http://www.evenements.cnfpt.fr/ateliersdelareforme

FAURE Alain, « Action publique territoriale », PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2011, pp.27-33

GARDON Sébastien et VERDIER Éric, « l'organisation du gouvernement dans les Conseils régionaux », DEMAZIERE Didier et LE LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique*, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 109-124

GOXE Antoine, « Introduction - L'évaluation des politiques publiques au regard du développement : statut et portée juridique, instrumentation et acteurs », GOXE Antoine (dir.), *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Portée juridique, instrumentation et acteurs*, Université de Lille 2, 2009, pp.9-24

HERTZOG Robert, « L'élu local et la dépense publique : un entrepreneur entre performances et économies », BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp.95-112

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, *« The French Republic, One and Divisible? »*, KERSTING Norbert and VETTER Angelika, *Reforming local government in Europe: closing the gap between efficiency and democracy?*, Opladen Leske + Budrich, 2003, pp. 157-182

JAN Pascal, « La performance constitutionnelle », *Mélanges en l'honneur de Jean Rossetto*, LGDJ, 2016, pp. 65-77

KERROUCHE Éric, « Les Maires français, des managers professionnels ? », *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26. 2006. pp.83-98

LANDE Evelyne, « Améliorer la gestion locale. L'impact de la LOLF sur le secteur local », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 26, Dalloz, 2006, pp.41-53

LANDEL Pierre-Antoine, « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'Harmattan, 2007. URL : www.pacte-grenoble.fr/wp-content/uploads/pdf_Landel_-1-AFSP_Texte.pdf

LE BART Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux » BIDEGARAY Christian, CADIOU Stéphane et PINA Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp. 201-211

LETANOUX Morgane, « Compétences des EPCI à fiscalité propre », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, folio n°1052, Dalloz, septembre 2016

LION Benoit, « La démarche de performance, une stratégie territoriale à déployer », communication à l'occasion du colloque, *Le financement de l'action publique locale : nouvelles stratégies à déployer*, organisé le 3 mars 2011 par le CNFPT à Montpellier. URL : www.cnfpt.fr/sites/default/files/ddoc_financ_actionpub**locale**_03_2011_vf.pdf

MARCOU Gérard, « La modernisation de la fonction publique et la fonction publique territoriale », MARCOU Gérard et FIALAIRE Jacques (dir.), *Trente ans de la fonction publique territoriale – Contradictions et adaptations*, L'Harmattan, 2014, pp.73-118

MATHIEU Bertrand, « Présentation de la journée d'étude », MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle - Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2007, pp. 5-7

MAZEAUD Pierre, « De l'intérêt général », communication devant l'académie des sciences morales et politiques, 7 février 2011. URL : http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_02_07_mazeaud.htm

MERLAND Guillaume, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle - Cahiers constitutionnels de Paris I*, Dalloz, 2007, pp. 35-46

PETERS Brainard Guy, « Qu'est-ce qui fonctionne ? Les antiennes de la réforme administrative », PETERS Brainard Guy et SAVOIE Donald, *Réformer le secteur public : où en sommes-nous,* Presses de l'Université de Laval, 1998, pp.59-81

SAIDJ Luc, « Le contrôle budgétaire », *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°7142, Dalloz, 2007

SAUVE Jean-Marc, « Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général », Communication à l'occasion du colloque organisé par Transparence International France, Paris, 5 juillet 2011 : Culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ? URL : http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Transparence-valeurs-de-l-action-publique-et-interet-general

SCHOETTL Jean-Éric, « intérêt général et constitution », Conseil d' État, *Réflexions sur l'intérêt général – Rapport public annuel*, EDCE n°50 1999, pp. 375-386

SIEYES Emmanuel-Joseph, « Discours sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale », discours prononcé le 9 septembre 1789, *Écrits politiques*, Éditions des archives contemporaines, 1985

SINTOMER Yves, « la démocratie impossible », DAMAMME Dominique (dir.), *La démocratie en Europe*, L'Harmattan, 2004, pp. 51-66.

THOENIG, Jean-Claude, « L'évaluation : un cycle de vie à la française », LACASSE François, VERRIER Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, pp. 117-127

TOCHE Olivier, « L'évaluation des politiques publiques : à la fois exigence démocratique et instrument de transformation partagée », intervention au séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisé par la DDJS du Pas-de-Calais et l'INJEP, Arras, novembre 2009. URL : http://ressourcesjeunesse.fr/L-evaluation-des-politiques.html

ZEMOR Pierre, « des pratiques et réflexions en constats progrès », LEMAIRE Myriam et ZEMOR Pierre (dir.), *La communication publique en pratiques*, La documentation française, 2008, pp. 9-20

Articles de revues

ABATE Bernard, « La réforme budgétaire : un modèle de rechange pour la gestion de l'État ? », *Revue française de finances publiques*, n°82, 2003, pp.45-46

ALAUX Christophe, SERVAL Sarah et ZELLER Christelle : « Le marketing territorial des petits et moyens territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, vol.4, n°2, 2015/4, pp.61-78

ARTHUIS Jean, « faut-il étendre la LOLF à l'ensemble des entités de la sphère publique ? », *Revue française de finances publiques*, n°100, 2007, pp. 129-133

BARBIER Jean-Claude et MATYJASIK Nicolas, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue française de socio-économie*, 2010/1, n°5, pp.123-140

BAROUCH Gilles, « la mise en œuvre de démarches qualités dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public*, vol. 27/2, 2010, pp. 110-127

BENCIVENGA Magali, « L'organisation de l'évaluation dans les collectivités territoriales », *Informations sociales*, n°2008/6 (150), CNAF, pp. 140-149

BERTHET Thierry, « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales,* 2008/6, n°150, pp. 130-139

BILAND Émilie, « Moderniser les ressources humaines dans une petite ville française : appropriation et contournements des normes juridiques et gestionnaires », *Pyramides*, n°17/2009, pp. 15-34

BIONDI Yuri, CHATELAIN-PONROY Stéphanie et SPONEM Samuel, « De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, pp.113-125

BONICHOT Catherine et FROMONT Etienne, « les compétences des collectivités locales », *Petites Affiches*, n°95, 14 mai 2001, pp. 29-35

BORDIER Dominique, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *Actualité juridique du droit administratif*, 2007, pp. 2188 -2194

BOUDET Jean-François, « La « grammaire lolfienne » », *revue française de droit administratif*, 2015, pp. 1215-1224

BOURDON Jacques, « Fonction publique et décentralisation : quels impacts ? », *Cahiers français*, n°384, janvier-février 2015, pp.44-48

BOTTINI Fabien, « L'impact du *new public management* sur la réforme territoriale », *Revue française de droit administratif*, 2015, pp. 717-726

BOUVARD Michel, « La mesure de la performance », *Revue française de finances publiques*, numéro 91 – Septembre 2005, pp. 31-38

BOUVIER Michel, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, pp.3-6

BOUVIER Michel, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique », *Revue française de finances publiques*, n°86, 2004, pp.194-218

BOUVIER Michel, Le Conseil Constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *Cahiers du Conseil Constitutionnel,* n°33, octobre 2011. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-33/le-conseil-constitutionnel-et-l-autonomie-fiscale-des-collectivites-territoriales-du-quiproquo-a-la-clarification.100373.html

BOUVIER Michel, « Du pacte de stabilité financière aux lois de financement des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques,* n°134, mai 2016, pp. 119-128

BOZIO Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, n°4 / Vol. XXIX, mai 2015, pp. 59-83.

BRISSON Jean-François, « La territorialisation des politiques publiques : à propos de quelques malentendus… », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.3-11

BRISSON Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, pp.529-539

CABANNES Xavier, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *Revue française de finances publiques*, n°131, 2015, pp.7-22

CADIOU Stéphane, « Le Maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n°148, 2014, pp.43-55

CAILLOSSE Jacques, « Le droit administratif contre la performance publique », *Actualité juridique du droit administratif*, 1999, pp. 195-211

CAILLOSSE Jacques, « La décentralisation, une ruse de l'État central ? Comment le centre (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs locaux*, n°63, novembre 2004, pp.43-53.

CAILLOSSE Jacques, « Remarques sur le traitement constitutionnel du local », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre 2011, p.94-103.

CHAFFARDON Guillaume et JOYE Jean-François, « la LOLF a dix ans, un rendez-vous (déjà) manqué ? » in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 2012, pp. 303-332

CHAPET Jean-Michel, « Le système de gestion des collectivités territoriales ; entre performance et délibération », *Politiques et management public*, vol. 2007/4 – Tome 2, pp.1-19

CHEVALLIER Jacques, « L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale de sciences administratives*, 1975, pp. 325-350

CONAN Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux », *Actualité juridique du droit administratif*, 2012, pp. 759-763

COUDY-LAMAGNÈRE Claire, « Le contrôle de gestion dans les collectivités : une nécessité croissante pour le secteur local », *La semaine juridique*, n°2015-50, 2015, pp.12-16

DEMEESTERE René et ORANGE Gérald, « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public*, vol. 26/3, 2008, pp. 127-147

DE MONTECLER Marie-Christine, « Répartition des compétences entre l'État et le Département pour l'aide aux familles – Arrêt rendu par le Conseil d'État », *Actualité juridique du droit administratif*, 2016, p.632

DE MONTECLER Marie-Christine, « Clause générale de compétences, acte III », *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, p.884.

DESCAMPS Florence, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950. », *Revue française d'administration publique*, n°5/2007, pp. 27-43

DESMOULIN Gil, « La recherche de performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, pp.894-899

DIDRICHE Olivier, « Loi NOTRe – Le service public de l'emploi : quel rôle pour les Régions ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales »*, 2015, pp.559-561

DONIER Virginie, « Loi NOTRe – Les solidarités territoriales et humaines », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2015, pp.571-574

DOUAT Etienne, « Chambres régionales des comptes et territoires : quelles évolutions ? », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 95-103

DOUENCE Jean-Claude, « Les incidences du caractère national ou local du service public », *Actualité juridique du droit administratif*, 1997, pp.113-122

DOUILLET Anne-Cécile et ROBERT Cécile, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, n°71-2007 : *La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique*, pp.3-24

DUSSART Vincent, « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.47-59

DYENS Samuel, « Des intercommunalités (véritablement) renforcées ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, pp.578-581

ECKERT Christian, « Finances locales : constats et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n°131, 2015, pp.175-179

EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes – L'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales,* juin 2010, n°1-2, pp.227-250

FAVOREU Christophe, « Réalité et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale », *Revue Française de Finances Publiques*, n°114, 1er avril 2011, pp.213-231

FERREIRA Nelly, « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et…fin ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2016, pp.79-83

FIALAIRE Jacques, « Les nouvelles compétences locales à l'issue de la loi NOTRe : quelle simplification ? », *Pouvoirs locaux*, n°106, III/2015, octobre – novembre 2015, pp.40-46

FLIZOT Stéphanie, « Enjeux et portée du contrôle sur la gestion et de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du renforcement des autonomies locales. L'expérience des États français et italien », *Politiques et management public*, n°30/3, juillet-septembre 2013, pp. 359-372

FOUCAULT Martial et FRANÇOIS Abel, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? », *Politiques et Management public*, vol. 23, n°3/2005, pp.79-100

FRINAULT Thomas, « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », *Métropolitiques*, 1er octobre 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html

GAILLARD Brice, « Nouvelle organisation territoriale de la République – Suppression de la clause de compétence générale, nécessaire mais pas suffisant » *Petites Affiches*, 17 mars 2015, n°54, pp.4-7

GILBERT Guy, « La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales : « trou d'air » budgétaire ou prélude à une « nouvelle donne » ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2015, pp. 257-272

GILLARD Franck, « Évaluation de la mutualisation des services : de la mesure des impacts financiers à la facturation intercollectivités (illustration à travers le cas de figure d'Angers) », *Revue française de finances publiques*, n°130, avril 2015, pp. 283-299

GOESEL-LE-BIHAN Valérie, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil Constitutionnel », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°22, juin 2007, pp. 141-145

GOUSSEAU Jean-Louis, « les Chambres régionales des comptes et l'évaluation des politiques publiques locales », *La Revue du Trésor*, janvier 2008, n°1, pp.17-22

GROUX Guy, « Affaiblissement de la citoyenneté… et nouvelles formes d'engagement citoyen », *Cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, pp. 51-54

GUENE Charles, « La règle d'or pour les collectivités locales : quelle réalité, quelle efficacité ? », *Revue française de finances publiques*, n°117, février 2012, pp.161-163

GUILLOUD Laetitia, « Transferts de compétences et pouvoir normatif des collectivités territoriales (splendeurs et misères de la décentralisation sous la Cinquième République) », *Petites Affiches*, n°138, 10 juillet 2008, pp.51-62

HAQUET Arnaud, « Le statut de l'élu local en filigrane », *Actualité juridique du droit administratif*, 2015, pp. 1210-1218

HAQUET Arnaud, « Statut de l'élu : découpons le serpent de mer », *Actualité juridique du droit administratif*, 2013, pp.761-763

HAUTBOIS Christopher et DURAND Christophe, « La perception des acteurs comme indicateur de performance de l'action publique : le cas de l'intervention publique locale en faveur des activités équestres en Basse-Normandie », *Movement & sport sciences*, n°58, 2006, pp.105-115

HUBRECHT Hubert et MAGE Sylvain, « Action publique locale et décentralisation », Supplément *La gazette des Communes, des Départements et des Régions*, n°18/1962, 5 mai 2003, pp. 224-232

HUTEAU Serge, « La LOLF : un référentiel de la nouvelle gestion publique transposable aux collectivités territoriales – Le projet de gouvernance du Conseil général de la Mayenne », *La revue du Trésor*, septembre 2007, pp. 581-586

JAN Pascal, « La LOLF, ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultats », *Petites Affiches*, n°146, 2005, pp. 6-12

JEANNOT Gilles, BEZES Philippe et GUILLEMOT Danièle, « Le management public dans l'administration d'État : « horreur managériale ou inaptitude à la réforme », *Cahiers français*, n°384, janvier-février 2015, pp. 38-43

JEGOUZO Yves, « « Modernisation » de la déconcentration et décentralisation », *Actualité juridique du droit administratif*, 2008, pp. 433-435

JOZEFOWICZ Henri, « Peut-on sanctionner l'absentéisme de l'élu local ? », in *Bulletin juridique des collectivités locales*, n°9/2009, pp. 594-600

JOZEFOWICZ Henri, « Clause générale de compétence : entre suppression en trompe-l'œil, réintroduction éphémère et constitutionnalité ambiguë », *Politeia*, n°27, printemps 2015, pp. 493-511

KABYLO Myriam, « La loi de financement des collectivités territoriales : une loi possible et nécessaire », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, pp.143-150

KADA Nicolas, « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n°141, pp.109-120

KERLEO Jean-François, « Réforme territoriale et démocratie locale », *Petites affiches*, n°47, 6 mars 2015, pp.4-10

KESTEMAN Nadia, « Évaluer les performances de la branche famille – Des indicateurs prévus par la LOLFSS et la LOLF, *Recherches et prévisions*, n°88, 2007, pp. 95-100

KNOEPFEL Peter et VARONE Frédéric, « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17, n°2, 1999, pp. 123-145

KOEBEL Michel, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012, URL : http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipauxrepresentent.html

LACOUETTE-FOUGERE Clément et LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ?», *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013, pp.859-875

LAMARCHE Thomas, « Le territoire entre politique de développement et attractivité », *Études de communication*, n°26/2003, URL : http://edc.revues.org/122

LAMBERT Alain, « Une loi de financement des collectivités territoriales : un projet qui répond à l'intérêt général », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, p.129-134

LAPIN Jim, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'État », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°3, mai 2014, pp.733-759

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier », *Revue française de droit administratif*, 2005, pp.417-418

LE CHATELIER Gilles, « Loi NOTRe – Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* 2015, pp. 556-558

LE LIDEC Patrick, « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de l' « acte II » », *Politiques et management public*, vol. 23 n°3, 2005, pp.101-125

LE LIDEC Patrick, « le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007/1, pp.111-130

LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « Quelle influence communautaire sur l'avenir de la fonction publique en France ? », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2009/4, pp.701-710

LE PORS Anicet, « la fonction publique territoriale : avant-garde ou maillon faible ? », *Informations administratives et juridiques FPT*, n°4, avril 2014, la documentation française, pp.2-7.

LEVOYER Loïc, « Des instruments budgétaires à différencier selon les collectivités territoriales ? », *Revue françaises de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 73-83

LEVOYER Loïc, « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », *Revue française de finances publiques*, n°119, septembre 2012, pp. 133-143

LIMOUZIN-LAMOTTE Philippe, « le 20ème anniversaire des Chambres régionales des comptes », *Actualité juridique du droit administratif*, 2003, p.1241

LINGIBE Patrick et TAQUET François, « De nouveaux droits sociaux pour les élus locaux », *Petites affiches*, n°118, 15 juin 2015, pp.4-7

LION Benoit, « Quelle performance locale ? », *Revue Française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp.85-93

LONG Martine, « Le Département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé, *Actualité juridique du droit administratif,* 201, pp.1912-1916

LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ?», *Pouvoirs*, n°117 (2006/2), pp.50-70

MAULIN Éric, « La décentralisation du pouvoir normatif », *Actualité juridique des collectivités territoriales,* n°2014/6, 27 juin 2014, pp. 309-312

MAREL Guillaume et PAYRE Renaud, « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politiques et Management public*, vol.23, n°4/2005, pp.1-17

MARINI Philipe, BOUVIER Michel et ALVENTOSA Jean-Raphaël, « L'introduction de la règle d'or budgétaire dans la constitution », *Constitutions*, 2011, pp.23-38

MARTIN Christian, « Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, pp. 135-142

MATYJASIK Nicolas, « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », *Pyramides*, n°10/2005, pp.126-138, URL : http://pyramides.revues.org/335

MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, «les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation », *Politiques et management public*, octobre-décembre 2011, vol.28/4, pp. 414-442

MERLAND Guillaume, « L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°16, juin 2004. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-16/l-interet-general-instrument-efficace-de-protection-des-droits-fondamentaux.51983.html

MINONZIO Jérôme, « DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile et WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques »*, *Recherches et prévisions*, n°82, 2005, pp. 116-119

MODELL Sven, « institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment », *Financial accountability and management*, n°5(3), pp.277-303

MONNIER Éric et HÉNARD Fabrice, « L'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales : exercices imposés et initiatives propres », *Pouvoirs locaux*, n°47, novembre 2000 (également référencé à *Pouvoirs locaux*, n°51, novembre 2001). Référence introuvable (suppression de l'accès en ligne direct à l'article)

MOREAU Vincent, « Une loi de financement des collectivités territoriales est-elle vraiment utile ? », *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, pp. 151-160

MOREL-JOURNEL Christelle et PINSON Gilles, « Comment les villes ont appris la compétition », *M3 – Millénaire 3*, n°4, hiver 2012-2013, pp.51-53

MOUZET Pierre, « Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales », *Revue française de droit administratif*, 2003, pp. 741-750

MULLER Pierre, Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus » », *Politiques et management public*, Vol. 23/6, 2008, pp.52-56

NYS Olivier, « Ce que la LOLF dit aux collectivités…L'exemple de la ville de Lyon », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006, pp. 147-162

NYS Olivier, « Faut-il contraindre la mutualisation des services ? », *Lettre du financier territorial*, octobre 2013, n°281, pp. 4-12

OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol 56 2006/1 pp.27-47

OLIVA Éric, « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière », *Revue française de finances publiques*, n°119, septembre 2012, pp. 49-69

ORANGE Gérald et BRAS Jean-Philippe, « risque et légitimité de l'action publique locale : heurts et malheurs d'une collectivité territoriale dans ses interventions économiques », *Politiques et management public*, n°23-4, 2005, pp.53-72

PARIENTE Alain, « Le mythe de l'autonomie financière », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 15-25

PARIENTE Alain, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février 2006, pp.37-42

PASTOREL Jean-Paul, « Collectivité territoriales et clause générale de compétence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier 2007, n°1, pp.51-87

PASQUIER Romain, « Les Régions dans la réforme territoriale, *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2016, pp. 71-75

PERRAUDEAU Éric, « Le système des partis sous la cinquième République », *Pouvoirs*, n°99, novembre 2001, pp. 101-115

PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques – Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, novembre 2008, pp. 142-159

PHILIP-GAY Mathilde, « Le Conseiller territorial », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2011, pp.54-59

POLI Raphaël et LEON Marie, « LOLF et collectivités territoriales, quelle analyse de la performance au niveau local ? », *Revue française de finances publiques*, n°99, septembre 2007, pp. 111-120

PONTIER Jean-Marie, « Le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales », *Actualité juridique du droit administratif*, 2014, pp.1694-1700

PONTIER Jean-Marie, « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, n°5, pp. 1241-1254

PONTIER Jean-Marie, « Fantasmagorie : décentralisation, recentralisation », *Actualité juridique du droit administratif*, 9 mai 2016, pp. 873-874

PORTAL Éric, « De l'application des principes de la LOLF dans les collectivités locales à la démarche locale de performance », *Revue du Trésor*, n°7, 2007, pp. 695-698

PORTAL Éric, « L'évolution du management stratégique local vers un management focalisé sur la régulation budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°125, février 2014, pp.247-259

PORTAL Éric, « Le pilotage financier pluriannuel des collectivités territoriales : entre prévision et prospective », *Revue française de finances publiques*, n°130, avril 2015, pp.301-325

PORTAL Éric, « Les « LOLF locales » : une approche managériale plus que budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°107, juin 2009, pp.203-214.

PUPION Pierre-Charles et CHAPPOZ Yves, « L'outil de gestion au service du NPM », *Gestion et management public*, 2015/3, vol. 4/n°1, pp.1-2

RAGAIGNE Aurélien, « Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateurs ? », *Politiques et management public*, n°32/3, juillet-septembre 2015, pp.285-302

RAYMOND Patrice, « l'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil Constitutionnel », *Revue française de finances publiques*, n°81, mars 2003, pp. 43-72

ROBERT Fabrice, « LOLF et autonomie locale », *Revue française des finances publiques*, n°107, juin 2009, pp.215-223

ROUGIER Thomas, « Contraintes financières actuelles : obstacles incontournables ou opportunités de gestion ? », *Revue française de finances publiques*, n°121, février 2013, pp.91-100

ROUSSELLE Renaud, « La LOLF et les collectivités locales « Pour une démarche d'amélioration globale de la gestion publique locale » », *La revue du Trésor*, n°3-4, mars-avril 2008, pp.233-239

ROUVEYRE Matthieu, « En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n°129, février 2015, pp. 63-72

ROUX Emmanuel, « Loi NOTRe – La compétence « mobilité » : des transferts au goût d'inachevé », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, pp. 568-570

RUI Sandrine, « Les développements de la démocratie participative », *Cahiers français*, n°356, mai-juin 2010, pp. 68-76

RUPRICH-ROBERT Christophe, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale ? », *Revue française de finances publiques*, n°127, août 2014, pp.274-287

SADRAN Pierre, « La démocratie locale : quels enseignements ? » *Cahiers français*, n°356, mai-juin 2010, pp.82-87

SPENLEHAUER Vincent et WARIN Philippe, « L'évaluation au service des Conseils régionaux », *Sociologie du travail,* n°2 volume 42, avril-juin 2000, pp. 245-262

STECKEL Marie-Christine, « La performance publique en France : un jeu d'influences croisées entre le national et le local », *Revue Gestion et Finances Publiques*, n°6, juin 2010, pp. 420-423

TERRIEN Gérard, « Collectivités locales et évolution des politiques publiques », *Gestion et finances publiques,* n°11, novembre 2009, pp.948-952

TROSA Sylvie, « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, 1er février 2013, n°121, pp.243-259

TROUPEL Aurélia, « Portrait des « derniers » conseillers généraux (2008-2014) », *Pouvoirs Locaux,* n°93, II/2012, pp. 15-19

VARONE Frédéric, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public*, vol 26/3, 2008, pp.78-89

VERPEAUX Michel, « Pavane pour une notion défunte – La clause générale de compétences », *Revue française de droit administratif*, 2014, pp. 457-466

VERPEAUX Michel, « Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière », *Actualité juridique du droit administratif*, 2011, pp.218-222

VERPEAUX Michel, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *Revue française de droit administratif,* mai 2009, pp.407-418

Articles de presse

HAMILTON Alexander, « sans titre », *Le Fédéraliste*, n°9, Economica, 1987.

MADISON James, « Au peuple de l'État de New York », *Le* fédéraliste, n°10, Economica, 1987

OLLIVIER Enora, « Régionales : omniprésente dans les discours, la sécurité n'est pas une compétence régionale », *Le Monde*, édition du 3 décembre 2015. URL : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/03/regionales-omnipresente-dans-les-discours-la-securite-n-est-pas-une-competence-de-la-region_4823737_4355770.html

PERRAULT Guillaume : « Règle d'or, on attend la décision des Sages », *Le Figaro*, 30 juillet 2012 : http://www.lefigaro.fr/politique/2012/07/29/01002-20120729ARTFIG00144-regle-d-or-on-attend-la-decision-des-sages.php

SÉNÉCAT Adrien, « La polémique sur la fin du *pass* contraception en Île-de-France en six questions, *Le Monde*, édition du 25 avril 2016. URL : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/04/25/pourquoi-la-fin-du-pass-contraception-en-ile-de-france-fait-polemique_4908392_4355770.html

ZARACHOWICZ Weronika, « L'influence des *think tank*, cerveaux des politiques, *Télérama*, 16 décembre 2011. URL : http://www.telerama.fr/idees/l-influence-des-think-tanks-cerveaux-des-politiques,76047.php

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS ..... - 9 -

SOMMAIRE ..... - 13 -

INTRODUCTION GENERALE : LA PERFORMANCE ET ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN LIEN RECENT DIFFICILE A DEFINIR. ..... - 15 -

TITRE. I. LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN OBJECTIF D'INTERET GENERAL. ..... - 23 -

CHAPITRE. I. L'ACTION PUBLIQUE : UNE RECHERCHE DE L'INTERET GENERAL. ..... *- 24 -*
SECTION. 1. L'intérêt général : un fondement de l'action publique. ..... - 24 -
SECTION. 2. L'action publique et l'intérêt général : des notions travaillées par une territorialisation. ..... - 31 -

CHAPITRE. II. LA PERFORMANCE : UN NOUVEAU PARADIGME POUR L'ACTION PUBLIQUE. ..... *- 38 -*
SECTION. 1. La performance : un nouvel impératif pour l'action publique. ..... - 38 -
SECTION. 2. Les logiques de performance : une appropriation progressive par l'État ..... - 47 -

TITRE. II. LES DEMARCHES DE PERFORMANCE DANS LES COLLECTIVITES : UNE EMERGENCE NOTABLE . - 55 -

CHAPITRE. I. LA PERFORMANCE : UNE DIFFUSION REELLE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ..... *- 56 -*
SECTION. 1. L'existence historique d'un système très centralisé : aux antipodes de la performance de l'action publique territoriale ..... - 56 -
SECTION. 2. L'avènement de la décentralisation : des conditions plus favorables à l'émergence de la performance…….. ..... - 59 -

CHAPITRE. II. L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET LA PERFORMANCE : UN LIEN SPECIFIQUE. ..... *- 66 -*
SECTION. 1. L'irrigation de l'action publique par les démarches de performance : un cadre d'analyse… - 66 -
SECTION. 2. L'approche sectorielle des politiques publiques : un impératif méthodologique. ..... - 69 -
SECTION. 3. La diversité des collectivités territoriales : un facteur à intégrer ..... - 70 -

PREMIERE PARTIE : L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES FACTEURS DE PERFORMANCE MULTIPLES. ..... - 76 -

TITRE. I. LES ACTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE PRISE DE CONSCIENCE INEGALE. . - 77 -

CHAPITRE. I. LES ELUS LOCAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE POSITION AMBIGUË. .....- 78 -

SECTION. 1. La professionnalisation des élus locaux : une réalité fragile. ..... - 79 -
1. La professionnalisation des élus nationaux : un processus achevé. ..... - 81 -
2. La professionnalisation des élus locaux : une logique différenciée. ..... - 84 -

SECTION. 2. La compétition politique : un impact sur les démarches de performance. ..... - 89 -
1. La compétition territoriale, une influence entre coopération et concurrence. ..... - 89 -
2. Le cycle électoral : un frein à une démarche de performance durable. ..... - 95 -

SECTION. 3. Le statut de l'élu local : une solution partielle. ..... - 98 -
1. Les ressources et la disponibilité des élus locaux : un enjeu de premier plan. ..... - 100 -
2. La faiblesse de la formation des élus locaux : la compétence en question. ..... - 102 -

CHAPITRE. II. LES AGENTS TERRITORIAUX ET LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE APPROPRIATION A APPROFONDIR……..- 107 -

SECTION. 1. La fonction publique territoriale : un rapport spécifique à la performance. ..... - 108 -
1. La jeunesse et le statut : vecteurs d'un rapport différencié à la performance. ..... - 108 -
2. La sensibilisation à la performance de l'action publique : des progrès insuffisants. ..... - 110 -

SECTION. 2. La haute fonction publique territoriale : une influence moins forte qu'au sein de l'État. ..... - 114 -
1. Le poids des cadres dans la fonction publique territoriale : un frein à la performance. ..... - 114 -
2. Les relations directes entre les élus et les agents : une particularité aux conséquences majeures. . - 117 -

TITRE. II. LE CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN ENVIRONNEMENT NORMATIF FAIBLEMENT ADAPTE AUX LOGIQUES DE PERFORMANCE. ..... - 123 -

CHAPITRE. I. LES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITES : UNE ORIENTATION PARTIELLE VERS LA PERFORMANCE……..- 124 -

SECTION. 1. Les recettes : des marges d'amélioration pour les collectivités. ..... - 124 -
1. La structuration des recettes : un facteur globalement neutre. ..... - 125 -
2. La diminution des recettes : un impact partiellement positif en termes de performance. ..... - 130 -

SECTION. 2. Les dépenses : des règles implicitement orientées vers la performance. ..... - 138 -
1. Les dépenses et la règle d'or : un encadrement juridique efficace. ..... - 138 -
2. L'objectif d'encadrement des dépenses : une situation génératrice de bonnes pratiques. ..... - 140 -

CHAPITRE. II. LA REPARTITION NORMATIVE DES COMPETENCES : UN IMPACT FORT EN TERMES DE PERFORMANCE……..- 145 -

SECTION. 1. Le cadre législatif : une évolution très prononcée. ..... - 146 -

SECTION. 2. La répartition des compétences : une source de complexité. ..... - 150 -
1. La clause de compétence générale : un assouplissement de la spécialisation. ..... - 151 -
2. Les compétences partagées : une limite à la performance de l'action publique ..... - 155 -
3. La superposition de la déconcentration et de la décentralisation : un frein à la performance. ..... - 158 -

SECTION. 3. La répartition des compétences et la performance : un échec du législateur. ..... - 163 -

TITRE. III. LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : DES PRATIQUES EN EVOLUTION. ..... - 168 -

CHAPITRE. I. L'ACTION PUBLIQUE DANS LES COLLECTIVITES : UNE CONDUITE SPECIFIQUE. ..... - 169 -

SECTION. 1. La mise en œuvre des politiques : une orientation partielle vers la performance. ..... - 170 -
1. L'action publique territoriale : une absence d'objectifs formalisés précis assignés. ..... - 170 -
2. La transversalité de la mise en œuvre des politiques : une source de performance. ..... - 173 -

SECTION. 2. Les politiques publiques territoriales : un suivi et une évaluation inégaux. ..... - 175 -
1. Le suivi performanciel : une prise en compte quasi inexistante. ..... - 175 -
2. L'instabilité des politiques conduites : un contrepoids à l'absence de suivi. ..... - 180 -

SECTION. 3. La montée en puissance de la communication : un vecteur de performance. ..... - 182 -

CHAPITRE. II. L'ENVIRONNEMENT DES COLLECTIVITES : DES IMPACTS POSITIFS EXOGENES. ..... - 187 -

SECTION. 1. Les acteurs institutionnels : une influence réelle. ..... - 187 -
1. L'État et l'Union Européenne : une influence forte. ..... - 187 -
2. Le rôle des Chambres régionales des comptes : un renforcement très fort. ..... - 193 -

SECTION. 2. Les acteurs de la société civile : un poids croissant. ..... - 197 -
1. La capacité d'expertise de la société civile : un renforcement. ..... - 198 -
2. L'exigence de transparence de la société civile : un accroissement notable. ..... - 199 -
3. L'exigence citoyenne vis-à-vis de l'action publique territoriale : des attentes croissantes. ..... - 201 -

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE. ..... - 205 -

SECONDE PARTIE : L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN MODELE PERFORMANCIEL EN COURS DE CONSTRUCTION…..... - 208 -

TITRE. I. LES DEMARCHES DE PERFORMANCE : UNE TRANSPOSITION UNIFORME COMPLETE INOPPORTUNE. ..... - 210 -

CHAPITRE. I. LES TRANSPOSITIONS DE LA LOLF: DES DIFFERENCES FLAGRANTES.....- 211 -

SECTION. 1. L'application uniformisée : une démarche séduisante mais limitée par les différences entre l'État et les collectivités. ..... - 214 -
1. L'État et les collectivités : des points de similitudes théoriques. ..... - 214 -
2. L'État et les collectivités : des différences majeures qui s'opposent à une transposition uniforme de la LOLF..... - 218 -

SECTION. 2. Les expériences de transposition de la LOLF dans les collectivités : un argument contre la définition d'un cadre national. ..... - 224 -
1. Les démarches de performance au sein des collectivités : une inspiration par la LOLF largement divergente. ..... - 224 -
2. Les démarches de performance au sein des collectivités : des objectifs assignés différents. ..... - 226 -

CHAPITRE. II. LES EXPERIENCES DE TERRAIN : UNE CONFIRMATION DE LA PERTINENCE DE LA LIBRE ORGANISATION. - 232 -

SECTION. 1. Le Conseil général de la Haute-Saône (2011-2013) : une absence de formalisation de la recherche de performance. ..... - 232 -
1. L'analyse des données budgétaires : l'existence d'une volonté de rationalisation de l'action publique……..... - 233 -
2. La structuration de l'action publique portée : l'absence d'une approche systémique. ..... - 239 -

SECTION. 2. La Mairie de Villepinte (2013-2014) : une absence de vision politique de la performance. - 243 -
1. L'exercice des compétences par la collectivité : une action très variée. ..... - 243 -
2. Le manque de priorisation politique : une absence de vision de la performance. ..... - 245 -

TITRE. II. LE CHOIX D'UNE STRATEGIE ENTRE UNIFORMISATION ET AUTONOMIE : UNE PISTE POUR UNE PERFORMANCE ACCRUE. ..... - 250 -

CHAPITRE. I. LE CADRE LEGAL : DES AMELIORATIONS NECESSAIRES MAIS PAS SUFFISANTES.....- 251 -

SECTION. 1. Le cadre budgétaire : une stabilisation utile. ..... - 251 -
1. La prévisibilité des données budgétaires : un réel enjeu. ..... - 251 -
2. La mise en place d'un cadre comptable performanciel plus adapté : une nécessité. ..... - 253 -

SECTION. 2. L'évaluation complète des missions des collectivités : un travail légistique à conduire. .... - 263 -
1. Les modalités de la décentralisation : une philosophie à repenser. ..... - 263 -
2. Le lien entre décentralisation et déconcentration : l'intérêt d'une remise à plat. ..... - 271 -

CHAPITRE. II. LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UNE EVOLUTION CONCEPTUELLE NECESSAIRE…….. .....- 278 -

SECTION. 1. La définition et le suivi de la performance : de nouveaux objectifs à formaliser. ..... - 278 -
1. L'enjeu de projets de mandat formalisés : la définition d'une action publique performante. ..... - 279 -
2. La place des indicateurs dans les collectivités : une évaluation au service de la performance. ..... - 283 -

SECTION. 2. La diversité des collectivités : une réalité à prendre en considération. ..... - 290 -
1. Le dépassement des réticences du législateur pour les régimes juridiques distincts : un enjeu juridique partiellement satisfait. ..... - 291 -
2. La distinction du traitement de la problématique en fonction de la taille des collectivités : une démarche légitime. ..... - 296 -

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE. ..... - 300 -

CONCLUSION GENERALE : LE RENFORCEMENT DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN OBJECTIF ATTEIGNABLE ..... - 303 -

ANNEXE 1 : SYNTHESES DES SOURCES PRINCIPALES ..... - 307 -

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE A L'ATTENTION DES ELUS LOCAUX ..... - 340 -

PRESENTATION ..... - 340 -
L'IMPACT DU STATUT DE L'ELU SUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ..... - 346 -
L'IMPACT DU CUMUL DES MANDATS SUR L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ..... - 347 -
LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ..... - 349 -
QUELQUES COMPARATIFS ..... - 352 -

ANNEXE 3 : ENTRETIENS AUPRES DE CADRES TERRITORIAUX ..... - 353 -

ANNEXE 4 : LA REPARTITION DES COMPETENCES ..... - 367 -

BIBLIOGRAPHIE GENERALE ..... - 404 -

TEXTES NORMATIFS ET JURISPRUDENCE ..... *- 404 -*
RAPPORTS ..... *- 407 -*
OUVRAGES ET TRAVAUX DE RECHERCHE ..... *- 411 -*
ARTICLES ..... *- 418 -*

TABLE DES MATIERES ..... - 430 -