

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	17
CHAPITRE 1 : <b>LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR LES COMPÉTENCES</b>	21
FICHE 1 : <b>Des compétences, pour quoi faire ?</b>	25
1. Une notion ambivalente dans un contexte d'État décentralisé	25
2. Une notion au fondement de l'action publique territoriale	25
3. Une notion à l'origine de certains écueils de l'action publique	26
FICHE 2 : <b>L'historique de la répartition des compétences</b>	29
1. Avant la décentralisation, des compétences en réalité virtuelles	29
2. Les deux premiers actes de la décentralisation (1982-1983/2003-2004) : l'approfondissement	29
3. Après l'acte « II » : la rationalisation et la clarification	30
FICHE 3 : <b>La répartition actuelle des compétences</b>	33
1. L'esprit de la répartition : une spécialisation inachevée	33
2. Bref aperçu des compétences des différents niveaux de collectivités	34

#### FICHE 4

<b>Les modalités juridiques d'exercice des compétences.....</b>	<b>37</b>
1. La fin de la tutelle : l'exercice libre des compétences par les collectivités .....	37
2. Les relations entre les collectivités : entre libre administration et enchevêtrement.....	37
3. La nécessité de coordonner l'action publique territoriale .....	38

#### FICHE 5

<b>La contrainte budgétaire et son impact sur les compétences des collectivités .....</b>	<b>41</b>
1. Une contrainte budgétaire renforcée et génératrice de tensions à la baisse marquées pour l'investissement des collectivités .....	41
2. La contrainte budgétaire : une opportunité de rationalisation des dépenses et d'accroissement de la performance.....	42
<b>Zoom sur</b> La fausse fin de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions ou l'échec du principe de spécialisation .....	43

### CHAPITRE 2 :

## **LES TERRITOIRES DANS L'ACTION PUBLIQUE** 45

#### FICHE 6 :

<b>De l'aménagement du territoire au développement durable par les territoires : évolution d'une doctrine.....</b>	<b>49</b>
1. Jusqu'en 1990, l'aménagement du territoire avec une logique de <i>top down</i> (du haut vers le bas) .....	49
2. À partir des années 1990, l'émergence d'un développement durable par les territoires .....	50

#### FICHE 7

<b>Le pavage en aires administratives pour « borner » l'action publique .....</b>	<b>51</b>
1. Un découpage territorial façonné par les processus de déconcentration et de décentralisation .....	51
2. Des bornes territoriales permettant la stabilité mais demandant de plus en plus de coordination .....	52

FICHE 8 :

<b>Des zonages aux objectifs légitimes mais trop nombreux et au fonctionnement complexe ? .....</b>	<b>53</b>
1. Les zonages : entre principe initial et critiques .....	53
2. Une tentative de typologie des zonages .....	53

FICHE 9 :

<b>La territorialisation de l'action publique .....</b>	<b>55</b>
1. Trois formes de territorialisation de l'action publique.....	55
2. Les principales difficultés de la territorialisation de l'action publique.....	56

FICHE 10 :

<b>Le management territorial à travers quatre notions clés .....</b>	<b>59</b>
1. La gouvernance territoriale traduisant la montée en puissance des processus de coordination .....	59
2. Les ressources territoriales ou la prise de conscience que chaque territoire peut créer de la valeur .....	59
3. La prospective territoriale pour tenter de « maîtriser » le destin des territoires.....	60
4. L'intelligence territoriale ou comment considérer que le territoire est un système « apprenant » .....	61
<b>Zoom sur</b> Les effets « frontières » politiques et administratifs entre territoires d'action.....	62

CHAPITRE 3 :

<b>LE TEMPS INHÉRENT À L'ACTION TERRITORIALE</b>	<b>65</b>
--	-----------

FICHE 11 :

<b>L'année civile comme socle incontournable .....</b>	<b>69</b>
1. L'annualité budgétaire .....	69
2. Des « exercices » imposés durant l'année civile .....	70
3. L'année civile : base de la carrière des agents de la Fonction publique territoriale .....	70

FICHE 12 :

<b>Le temps du mandat politique .....</b>	<b>71</b>
1. Début de mandat : une période très politique et encadrée.....	71
2. Le projet de mandat .....	72

FICHE 13 :

<b>Le temps long : source de stabilité ou de rigidité ?</b> .....	73
1. La continuité de services et des engagements pris .....	73
2. La dette, par nature une vision de long terme.....	74
3. La recherche de la performance : un processus long .....	75

FICHE 14 :

<b>La préoccupation permanente des délais</b> .....	77
1. Les délais garantissant l'accès à l'information des conseillers .....	77
2. Les délais garantissant un cadre de gestion clair et un rythme d'exécution .....	77
3. Les délais garantissant la régularité des actes et le « bon fonctionnement » démocratique.....	78

FICHE 15 :

<b>Le temps de l'action publique territoriale en débat</b> .....	79
1. Un agenda politique trop chargé qui nuit à l'action ? .....	79
2. Un temps administratif qui s'accélère artificiellement ? .....	79
<b>Zoom sur</b> Cycle électoral et cycle de l'investissement : une interaction forte et de longue date.....	80

CHAPITRE 4 :

## **L'INGÉNIERIE TERRITORIALE** 83

FICHE 16 :

<b>L'ingénierie territoriale :</b> <b>définition d'une notion récente</b> .....	87
1. Une dimension technique, initialement forte .....	87
2. Une notion désormais composite, qui fédère les compétences autour de la notion de projet .....	87
3. L'ingénierie territoriale, un outil au service de la gouvernance territoriale .....	88

FICHE 17 :

<b>Évolution d'un écosystème spécifique</b> .....	91
1. Le désengagement de l'État .....	91
2. La loi dite « NOTRe » conforte les missions de solidarité territoriale du Département.....	92
3. La formalisation d'une expertise propre : les territoires de projet.....	92

FICHE 18 :

<b>Les agences d'ingénierie territoriale .....</b>	<b>95</b>
1. Les prestations d'ingénierie proposées.....	95
2. Deux principaux modes de financement des agences .....	95
3. Des formes juridiques diverses.....	96

FICHE 19 :

<b>Ingénierie publique, ingénierie privée : complémentarité ou concurrence ? ..</b>	<b>97</b>
1. Une ingénierie publique intervenant dans le champ concurrentiel .....	97
2. Une offre privée très hétérogène sur le territoire .....	97
3. Les besoins des territoires mieux définis et mieux compris .....	98

FICHE 20 :

<b>Quelle ingénierie demain ? .....</b>	<b>99</b>
1. Un paysage qui devrait demeurer hétéroclite .....	99
2. Un devenir qui devrait rester propre à chaque territoire.....	100
3. Le challenge à venir, articuler et coordonner l'offre d'ingénierie publique.....	101

**Zoom sur** Les préconisations du rapport sur les « territoires ingénieux » ..... 102

CHAPITRE 5 :

## **L'AIDE À LA DÉCISION PUBLIQUE TERRITORIALE** 105

FICHE 21 :

<b>Le cadre méthodologique général de l'aide à la décision publique territoriale .....</b>	<b>109</b>
1. Les temporalités de l'aide à la décision publique territoriale.....	109
2. L'aide à la décision publique territoriale : vers un référentiel issu des « bonnes pratiques ».....	110

FICHE 22 :

<b>Le diagnostic territorial.....</b>	<b>113</b>
1. La conduite d'un diagnostic territorial selon une méthodologie à la fois souple et encadrée .....	113
2. Le diagnostic territorial : le socle d'une aide à la décision performante .....	113

FICHE 23 :

<b>Les différents types de présentation et de représentation dans l'action publique territoriale.....</b>	115
1. La présence de nombreux documents annexes servant d'appui à la prise de décision des élus mais à la portée normative relative.....	115
2. Des documents de nature diverse : de l'intérêt d'une représentation libre de l'action publique territoriale.....	116

FICHE 24 :

<b>Les dires d'experts et l'accroissement de la technicité de l'action publique territoriale.....</b>	119
1. La montée en puissance de la technique et de l'expertise au sein même des collectivités.....	119
2. Le recours accru à une expertise externe caractérise l'action publique territoriale contemporaine.....	120

FICHE 25 :

<b>Les observatoires territoriaux.....</b>	123
1. L'objet premier d'un observatoire : observer pour mieux décrire et mieux comprendre.....	123
2. Les observatoires territoriaux n'ont pas encore pleinement été intégrés dans l'aide à la décision publique.....	124

**Zoom sur** Dans quelles conditions recourir à un prestataire extérieur ?..... 125

CHAPITRE 6 :

## **LA DÉCISION ET L'EXÉCUTION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE** 127

FICHE 26 :

<b>Les ressources pour agir : condition de l'action publique.....</b>	131
1. La fiscalité, une source de financement prépondérante.....	131
2. Des ressources inégalement réparties.....	132
3. Corriger les inégalités de ressources entre les territoires par la péréquation : utopie ou réalité ?.....	133

FICHE 27 :

<b>Le processus de décision de l'assemblée délibérante.....</b>	135
1. Élaboration de la proposition de décision.....	135
2. La validation de la proposition de décision.....	135
3. L'adoption définitive de la proposition d'action.....	136

FICHE 28 :	
<b>L'exécution de l'action territoriale .....</b>	137
1. L'exécution budgétaire, un cadre d'intervention très codifié .....	137
2. La qualité de l'exécution et l'optimisation de l'organisation humaine .....	138
FICHE 29 :	
<b>Le suivi de la réalisation de l'action territoriale .....</b>	141
1. Le suivi des indicateurs budgétaires et financiers, une impérieuse nécessité .....	141
2. Les outils de suivi de l'exécution de l'action territoriale .....	142
FICHE 30 :	
<b>L'externalisation de l'exécution de l'action territoriale .....</b>	145
1. Les enjeux de la délégation de l'action territoriale à autrui .....	145
2. Les enjeux de négociation lors de l'externalisation de l'action territoriale .....	146
3. Le contrôle de l'action publique déléguée, une obligation légale .....	147
<b>Zoom sur</b> L'évaluation de l'impact des investissements, une obligation introduite par la loi dite « NOTRe » .....	148

## CHAPITRE 7 : LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE 151

FICHE 31 :	
<b>La notion de contractualisation en droit public .....</b>	155
1. Des principes communs dégagés par la pratique .....	155
2. Une contractualisation de l'action publique avec le secteur privé, juridiquement encadrée.....	156
3. Une contractualisation entre acteurs publics qui revêt généralement un caractère plus institutionnel que juridique .....	156

FICHE 32 :	
<b>Les contrats de développement territorial entre collectivités .....</b>	159
1. Un des nombreux outils de co-financement du développement territorial.....	159
2. Les objectifs des contrats de développement .....	159
3. L'élaboration d'un contrat de développement .....	160

FICHE 33 :	
<b>Les schémas territoriaux .....</b>	163
1. La mise en cohérence des schémas territoriaux foisonnants .....	163
2. La promotion récente de schémas territoriaux uniques et intégrés .....	164
3. La concertation, une condition de réussite .....	165
FICHE 34 :	
<b>Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) .....</b>	167
1. Une contractualisation développée par les autorités de régulation .....	167
2. Les enjeux de la contractualisation CPOM .....	167
3. La mise en œuvre des CPOM.....	168
FICHE 35 :	
<b>Le pacte financier et fiscal, véritable contrat local ? .....</b>	171
1. L'apport d'une lisibilité et d'une cohérence aux relations financières au sein du bloc communal .....	171
2. La solidarité financière au sein du territoire, une nécessaire préoccupation.....	171
3. L'élaboration du pacte financier et fiscal, une opportunité pour façonner un « contrat social » local .....	172
<b>Zoom sur</b> Les contrats de plan État-Région 2015-2020.....	174
CHAPITRE 8 :	
<b>LES PROCESSUS DE MUTUALISATION TERRITORIALE</b>	179
FICHE 36 :	
<b>L'émergence juridique de la notion de mutualisation .....</b>	183
1. Un concept juridique, dont l'essor est concomitant au développement de l'intercommunalité.....	183
2. Une émergence juridique devancée par la pratique .....	183
3. Une mutualisation désormais reconnue et encouragée .....	184
FICHE 37 :	
<b>Les différentes formes de mutualisation des services .....</b>	187
1. La mise à disposition de service .....	187
2. L'émergence de services communs.....	187
3. La diversité des autres modes de mutualisation .....	188



FICHE 38 :	
<b>Les schémas de mutualisation des services</b> .....	191
1. Pourquoi élaborer des schémas de mutualisation ? .....	191
2. L'élaboration du schéma de mutualisation, une phase délicate .....	191
FICHE 39 :	
<b>L'essor des guichets uniques</b> .....	193
1. Un essai qui reste à convertir.....	193
2. Le citoyen est le premier bénéficiaire de cette nouvelle approche « client ».....	193
3. Le guichet unique est également un levier de rationalisation de l'action publique .....	194
FICHE 40 :	
<b>La mutualisation dans la commande publique</b> .....	197
1. Les objectifs de la mutualisation de la commande publique.....	197
2. Les modes de mutualisation de la commande publique.....	198
<b>Zoom sur</b> Évaluer l'impact financier des mutualisations de services et choisir un mécanisme d'application.....	200
CHAPITRE 9 :	
<b>LE DIALOGUE COMME VECTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE</b>	203
FICHE 41 :	
<b>Les instances de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales</b> .....	207
1. Un dialogue national protéiforme et limité .....	207
2. Un dialogue territorial moins structuré aux résultats inégaux.....	208
FICHE 42 :	
<b>Les instances de dialogue entre collectivités territoriales</b> .....	211
1. Des instances de dialogue instaurées par la loi dans un contexte de complexification de l'action publique territoriale .....	211
2. Des instances de dialogue extralégales découlant de l'insuffisance des dispositifs légaux .....	212

FICHE 43 :	
<b>Le dialogue participatif dans les territoires .....</b>	215
1. Un dialogue participatif largement développé au niveau territorial de manière récente .....	215
2. Un usage encore limité mais en net progrès .....	216
FICHE 44 :	
<b>Le dialogue social au sein des collectivités .....</b>	219
1. Le cadre légal du dialogue social dans les collectivités : la loi du 5 juillet 2010.....	219
2. Les instances du dialogue social au sein des collectivités .....	220
FICHE 45 :	
<b>Le dialogue de gestion au service de la performance .....</b>	221
1. Le dialogue de gestion : la traduction des principes de nouveau management public dans le domaine des ressources humaines	221
2. Le dialogue de gestion : une logique à la fois interne et externe.....	221
3. Le dialogue de gestion : entre innovations et passages obligés ..	222
<b>Zoom sur</b> La CLECT, instrument du dialogue en matière de transferts de compé- tences.....	224
CHAPITRE 10 :	
<b>L'ÉVALUATION TERRITORIALE</b>	227
FICHE 46 :	
<b>La performance : nouveau paradigme de l'action publique territoriale .....</b>	231
1. La performance : un nouvel impératif pour l'action publique .....	231
2. Une appropriation progressive des logiques de performance .....	232
FICHE 47 :	
<b>La montée en puissance de démarches évaluatives spécifiques au sein des collectivités territoriales .....</b>	235
1. Une logique intégrée de longue date dans la vie des collectivités .....	235
2. Des démarches évaluatives plus ou moins systémiques connaissant une diffusion lente .....	236

FICHE 48 :	
<b>Le contrôle par l'État et le citoyen des collectivités territoriales.....</b>	237
1. La fin de la tutelle entraîne la mise en place d'un nouveau contrôle des collectivités.....	237
2. La place de l'État et du citoyen dans le contrôle des actes des collectivités territoriales.....	237
FICHE 49 :	
<b>Le rôle des Chambres régionales des comptes.....</b>	239
1. Le réseau des Chambres régionales des comptes : une juridiction administrative financière .....	239
2. Les CRC : un rôle non juridictionnel de contrôle budgétaire favorisant l'émergence de bonnes pratiques budgétaires au sein de l'action publique territoriale.....	239
FICHE 50 :	
<b>L'expérimentation locale.....</b>	241
1. Une possibilité récente ouverte aux collectivités de manière encadrée .....	241
2. Un dispositif en pratique peu utilisé qu'il est donc délicat de juger.....	241
<b>Zoom sur</b> Les indicateurs de performance : un outil évaluatif indépassable .....	243
CHAPITRE 11 :	
<b>LA COMMUNICATION PUBLIQUE TERRITORIALE</b>	245
FICHE 51 :	
<b>La dimension institutionnelle de la communication publique territoriale.....</b>	249
1. L'information « pratique » du citoyen-usager .....	249
2. Les opérations visant à légitimer l'action publique territoriale.....	249
3. La valorisation des territoires : entre identité territoriale et <i>marketing</i> territorial .....	250
FICHE 52 :	
<b>La dimension politique de la communication publique territoriale .....</b>	251
1. Un outil puissant au service de l'exécutif mais qui l'expose.....	251
2. Les droits de l'opposition en matière de communication .....	251
3. La communication territoriale en période préélectorale et électorale.....	252

FICHE 53 :

**Les outils de la communication publique territoriale .....** 253

1. Les supports de communication « classiques » ..... 253
2. Les supports de communication « numériques » ..... 254
3. La présence sur le « terrain » ..... 254
4. La communication en période de crise ..... 255

FICHE 54 :

**Une professionnalisation affirmée des communicateurs publics.....** 257

1. Les activités de communication dans le répertoire des métiers de la Fonction Publique Territoriale..... 257
2. Un statut professionnel spécifique au sein des collectivités..... 258
3. La recherche continue d'une identité professionnelle publique ..... 258

FICHE 55 :

**L'intégration des activités de communication dans le management des collectivités territoriales .....** 259

1. Le positionnement dans la collectivité ..... 259
2. Une activité à forte valeur ajoutée intégrée aux enjeux de management public..... 259
3. Une activité qui peut être évaluée ? ..... 260

**Zoom sur** *Open data, une révolution pour la communication publique territoriale .....* 261

CHAPITRE 12 :

**LA VIE POLITIQUE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES** 263

FICHE 56 :

**L'organisation des forces politiques au sein de la collectivité territoriale .....** 267

1. L'exécutif ..... 267
2. Les autres conseillers..... 268

FICHE 57 :

**La face « publique » de la vie politique au sein de la collectivité territoriale..** 269

1. Les séances publiques sous la présidence du maire ou du président..... 269
2. Les délibérations de l'assemblée comme base de l'expression politique au sein de la collectivité ..... 270
3. Une expression politique publique permanente ? ..... 270

FICHE 58 :

<b>La face méconnue de la vie politique au sein de la collectivité .....</b>	271
1. Le règlement intérieur qui régit la vie politique.....	271
2. Le travail en commissions non publiques.....	271
3. Les services politiques dédiés : le cabinet et les groupes politiques.....	272

FICHE 59 :

<b>Une mission d' élu local formatée par le statut .....</b>	275
1. L'enjeu des ressources et de la disponibilité des élus locaux .....	275
2. La relative faiblesse de la formation des élus locaux.....	276
3. Le contrôle de l'État sur les élus locaux .....	277

FICHE 60 :

<b>Des élus de collectivités territoriales qui s'associent pour peser politiquement .....</b>	279
1. Les associations « institutionnelles » nationales d'élus des collectivités territoriales .....	279
2. Des associations « techniciennes » pour le soutien d'un secteur d'activité ou d'un projet précis.....	280
3. Des associations partisanes d'élus locaux.....	280
<b>Zoom sur</b> Le cumul des mandats : une controverse qui fait son irruption dans le débat public .....	281

CONCLUSION GÉNÉRALE .....	283
---------------------------	-----