

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	17
CHAPITRE 1 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR LES COMPÉTENCES	21
FICHE 1 : Des compétences, pour quoi faire ?	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 : L'historique de la répartition des compétences	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 : La répartition actuelle des compétences	33
1. L'esprit de la répartition : une spécialisation inachevée	33
2. Bref aperçu des compétences des différents niveaux de collectivités	34

FICHE 4

Les modalités juridiques d'exercice des compétences.....	37
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

La contrainte budgétaire et son impact sur les compétences des collectivités	41
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
Zoom sur 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 :

De l'aménagement du territoire au développement durable par les territoires : évolution d'une doctrine.....	49
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

Le pavage en aires administratives pour « borner » l'action publique	51
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 :

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

FICHE 9 :

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

FICHE 10 :

Le management territorial à travers quatre notions clés	59
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
Zoom sur Les effets « frontières » politiques et administratifs entre territoires d'action.....	62

CHAPITRE 3 :

LE TEMPS INHÉRENT À L'ACTION TERRITORIALE	65
--	-----------

FICHE 11 :

L'année civile comme socle incontournable	69
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 :

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

FICHE 13 :

Le temps long : source de stabilité ou de rigidité ?	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 :

La préoccupation permanente des délais	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 :

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

CHAPITRE 4 :

L'INGÉNIERIE TERRITORIALE 83

FICHE 16 :

L'ingénierie territoriale : définition d'une notion récente	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 :

Évolution d'un écosystème spécifique	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 :

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

FICHE 19 :

Ingénierie publique, ingénierie privée : complémentarité ou concurrence ? ..	97
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 :

Quelle ingénierie demain ?	99
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 :

Le cadre méthodologique général de l'aide à la décision publique territoriale	109
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 :

Le diagnostic territorial.....	113
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 :

Les différents types de présentation et de représentation dans l'action publique territoriale.....	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 :

Les dires d'experts et l'accroissement de la technicité de l'action publique territoriale.....	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 :

Les observatoires territoriaux.....	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 :

Les ressources pour agir : condition de l'action publique.....	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 :

Le processus de décision de l'assemblée délibérante.....	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 :	
L'exécution de l'action territoriale	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 :	
Le suivi de la réalisation de l'action territoriale	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 :	
L'externalisation de l'exécution de l'action territoriale	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
Zoom sur L'évaluation de l'impact des investissements, une obligation introduite par la loi dite « NOTRe »	148

CHAPITRE 7 : LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE 151

FICHE 31 :	
La notion de contractualisation en droit public	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 :	
Les contrats de développement territorial entre collectivités	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 :	
Les schémas territoriaux	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 :	
Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)	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 :	
Le pacte financier et fiscal, véritable contrat local ?	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
Zoom sur Les contrats de plan État-Région 2015-2020.....	174
CHAPITRE 8 :	
LES PROCESSUS DE MUTUALISATION TERRITORIALE	179
FICHE 36 :	
L'émergence juridique de la notion de mutualisation	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 :	
Les différentes formes de mutualisation des services	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 :	
Les schémas de mutualisation des services	191
1. Pourquoi élaborer des schémas de mutualisation ?	191
2. L'élaboration du schéma de mutualisation, une phase délicate	191
FICHE 39 :	
L'essor des guichets uniques	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 :	
La mutualisation dans la commande publique	197
1. Les objectifs de la mutualisation de la commande publique	197
2. Les modes de mutualisation de la commande publique	198
Zoom sur Évaluer l'impact financier des mutualisations de services et choisir un mécanisme d'application	200
CHAPITRE 9 :	
LE DIALOGUE COMME VECTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE	203
FICHE 41 :	
Les instances de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales	207
1. Un dialogue national protéiforme et limité	207
2. Un dialogue territorial moins structuré aux résultats inégaux.....	208
FICHE 42 :	
Les instances de dialogue entre collectivités territoriales	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 :	
Le dialogue participatif dans les territoires	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 :	
Le dialogue social au sein des collectivités	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 :	
Le dialogue de gestion au service de la performance	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
Zoom sur La CLECT, instrument du dialogue en matière de transferts de compé- tences.....	224
CHAPITRE 10 :	
L'ÉVALUATION TERRITORIALE	227
FICHE 46 :	
La performance : nouveau paradigme de l'action publique territoriale	231
1. La performance : un nouvel impératif pour l'action publique	231
2. Une appropriation progressive des logiques de performance	232
FICHE 47 :	
La montée en puissance de démarches évaluatives spécifiques au sein des collectivités territoriales	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 :	
Le contrôle par l'État et le citoyen des collectivités territoriales.....	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 :	
Le rôle des Chambres régionales des comptes.....	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 :	
L'expérimentation locale.....	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
Zoom sur Les indicateurs de performance : un outil évaluatif indépassable	243
CHAPITRE 11 :	
LA COMMUNICATION PUBLIQUE TERRITORIALE	245
FICHE 51 :	
La dimension institutionnelle de la communication publique territoriale.....	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 :	
La dimension politique de la communication publique territoriale	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 :

La face méconnue de la vie politique au sein de la collectivité	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 :

Une mission d' élu local formatée par le statut	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 :

Des élus de collectivités territoriales qui s'associent pour peser politiquement	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
Zoom sur Le cumul des mandats : une controverse qui fait son irruption dans le débat public	281

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