



Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux

Pascale Florence Defline

► To cite this version:

Pascale Florence Defline. Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics : le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux. Gestion et management. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2011. Français. NNT : 2011CNAM0749 . tel-00603360

HAL Id: tel-00603360

<https://theses.hal.science/tel-00603360>

Submitted on 24 Jun 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS

ÉCOLE DOCTORALE Arts et Métiers ED 415

LIPSOR – Lien innovation, prospective, stratégie et organisation

THÈSE présentée par :

Pascale DEFLINE

soutenue le : **24 mars 2011**

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline : Sciences de gestion

Notion de rentabilité financière et
logique de choix dans les services
publics

[Le cas des choix d'investissement dans quatre
services publics municipaux]

THÈSE dirigée par :

Madame MARCHAIS-ROUBELAT Anne Maître de conférences HDR, Conservatoire National des Arts et Métiers

RAPPORTEURS :

Madame LANDE Evelyne

Professeur, IAE de Poitiers

Monsieur LEBRATY Jean-Fabrice

Professeur, Université de Nice-Sophia Antipolis

JURY :

Monsieur PESQUEUX Yvon

Professeur, Conservatoire National des Arts et Métiers

Remerciements

Je tiens, en premier lieu, à remercier très sincèrement ma directrice de thèse, Anne Marchais-Roubelat, pour son aide et son soutien tout au long de mon travail. Sa culture, sa bienveillance, sa disponibilité et sa rigueur m'ont permis de mener à bien cette thèse au-delà des moments de doute qui ont pu survenir.

Mes remerciements vont également aux quarante élus, directeurs et cadres que j'ai rencontrés dans les communes pour leur accueil et leur disponibilité. Ils m'ont fait part de leur expérience et parlé avec enthousiasme de leur travail. Ils m'ont permis de pénétrer ce monde politique de terrain où les enjeux sont complexes et passionnants.

Je remercie également le CNAM, et en particulier Yvon Pesqueux, de m'avoir accueillie durant toutes ces années. Les réunions régulières au sein du LIPSOR entre doctorants et professeurs permettent de s'enrichir des travaux des autres, de prendre du recul sur les siens et d'en revenir avec de nouvelles pistes de travail ou de nouvelles idées. Elles permettent aussi de partager joies et interrogations avec les co-doctorants : merci à Eila et Yohan, notamment.

Je souhaite enfin remercier mon mari, Éric. Il m'a témoigné écoute et patience au quotidien, a suivi avec intérêt l'avancée de mes travaux, a dissipé mes doutes et mes interrogations, m'a encouragée à persévérer, partageant chaque moment de ce long travail: merci pour son soutien inconditionnel. Merci aussi à Nicolas, Aude, Charlotte et Marine qui, s'ils n'ont pas tous bien compris l'enjeu de mon travail, ont partagé la joie de l'avoir mené au bout.

Résumé

Cette thèse a pour objet de répondre à la question suivante : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Elle se situe dans un contexte de profondes mutations du secteur public. Prenant comme cadre théorique le *New Public Management*, constatant une appropriation par le droit administratif des notions d'intérêt financier et de rentabilité, cette recherche exploratoire se poursuit par des entretiens auprès d'élus et d'administratifs de 26 communes. Elle montre un poids des critères financiers proche de celui des critères de service public et un net intérêt porté à un outil de calcul de rentabilité financière, répondant là positivement à la question. Elle démontre également que les administratifs jouent un véritable rôle d'experts financiers. Enfin elle laisse entrevoir qu'élus et administratifs pourraient exercer un micro-pouvoir sur les spécialistes français du management public et les personnalités politiques, adhérant plutôt à l'idée d'incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière.

Mots-clés : rentabilité – financier – investissement – critère – choix – service public – commune

Résumé en anglais

This thesis has for object to answer the following question : is a choice of public utility compatible with a choice of financial order, because bringing in financial criteria, among which that of financial profitability ? It takes place in a context of deep changes of the public sector. Taking as theoretical frame the New Public Management, noticing an appropriation by the administrative law of the notions of financial interest and profitability, this exploratory research goes on by interviews with elected representatives and administration staff of 26 municipalities. It shows a weight of the financial criteria close to that of the criteria of public utility and a clear interest for a tool of financial profitability calculation, answering positively the question. It also demonstrates that the administration staff play a real role of financial experts. Finally it lets glimpse that elected representatives and administration staff could exercise a micro-power on the French specialists of public management and the political personalities, subscribing rather to the idea of incompatibility of a choice of public utility and the notion of financial profitability.

Keywords : profitability – financial – investment – criterion – choice – public utility – municipality

Table des matières

Remerciements	2
Résumé	3
Résumé en anglais	4
Table des matières	5
Liste des tableaux	10
Liste des figures	12
Liste des annexes.....	14
Liste des sigles et abréviations	15
Introduction	17
Première partie Rentabilité financière et choix d'investissement des communes : un positionnement théorique à bâtir	26
Chapitre 1. Positionnement disciplinaire et choix d'école	30
Section 1. Un bref aperçu des critères de rentabilité effectivement utilisés en entreprise ...	32
1.1. Les critères de rentabilité sous l'angle théorique	32
1.2. Les critères de rentabilité sous l'angle pratique	33
1.3. Conclusion de la section 1	34
Section 2. L'économie publique et la notion de rentabilité financière.....	34
2.1. Le calcul économique public.....	34
2.2. Une incursion par l'école du <i>Public Choice</i>	36
2.3. L'évaluation des politiques publiques.....	38
2.4. Conclusion de la section 2.....	41
Section 3. Le management public en France.....	41
3.1. Un champ à délimiter	41
3.2. Une notion clé : la performance	42
3.3. Un regard français	44
3.4. Conclusion de la section 3.....	48
Conclusion du premier chapitre	48
Chapitre 2. Le <i>New Public Management</i> : un cadre d'étude à poser	50
Section 1. Une revue de la littérature sur le <i>New Public Management</i>	51
1.1. Le contexte d'émergence du NPM.....	52
1.2. Les caractéristiques du NPM.....	56

1.3. Le NPM : mythe ou réalité ?	64
Conclusion de la section 1	71
Section 2. Le <i>New Public Management</i> à la française	71
2.1. Le modèle de la gestion privée : une longue histoire pour l'État.....	73
2.2. Le modèle de la gestion privée : l'histoire en accéléré pour les communes	81
2.3. Conclusion de la section 2.....	91
Conclusion du deuxième chapitre	91
Chapitre 3. Logique juridique et logique managériale : quelle compatibilité ?	93
Section 1. Logique juridique et logique managériale : une incompatibilité historique.....	93
1.1. Les notions fondatrices de l'action publique.....	95
1.2. Un clivage indispensable.....	104
1.3. Conclusion de la section 1	109
Section 2. Logique juridique et logique managériale : une conciliation croissante	110
2.1. Une action administrative efficace et efficiente	112
2.2. Managérialisation de la rationalité juridique et publicisation de la rationalité managériale	117
2.3. L'intégration de la notion de rentabilité par le droit administratif.....	121
2.4 Conclusion de la section 2.....	128
Conclusion du troisième chapitre	128
Chapitre 4. La contextualisation de notre recherche	130
Section 1. Un état des lieux des finances locales	131
1.1. Une part prépondérante dans les dépenses publiques	131
1.2. Le premier investisseur public	133
1.3. Un endettement encore raisonnable, mais croissant et partiellement inconnu.....	134
1.4. Conclusion de la section 1	138
Section 2. La nouvelle donne des finances publiques locales.....	138
2.1. Des ressources financières limitées et incertaines.....	138
2.2. Un contexte de volonté de meilleure maîtrise de la dépense publique	142
2.3. Conclusion de la section 2.....	145
Section 3. Un mouvement européen qui dépasse le débat français.....	145
3.1. L'exemple de la Suède et du Royaume-Uni.....	146
3.2. L'Union Européenne	148
3.3. Conclusion de la section 3.....	149
Conclusion du quatrième chapitre	149

Conclusion de la première partie.....	151
Deuxième partie Une exploration de la notion de rentabilité financière dans les choix d'investissement des communes	153
Chapitre 5. Le choix de quatre services publics spécifiques.....	158
Section 1. Les critères de sélection	158
1.1. Des services publics municipaux	159
1.2. Des services publics avec une réelle autonomie de décision	159
1.3. Des services publics administratifs	165
1.4. Conclusion de la section 1.....	167
Section 2. Les installations sportives	168
2.1. Une évolution remarquable au cours du XX ^e siècle.....	168
2.2. Un domaine à plusieurs facettes.....	169
2.3. Le cadre juridique.....	171
Section 3. Les équipements culturels	176
3.1. Une forte croissance au cours du XX ^e siècle.....	176
3.2. Un secteur encore dominé par le public	177
3.3. L'environnement législatif	180
Section 4. La restauration municipale	183
4.1. Une histoire vieille de 150 ans	184
4.2. Un paysage varié	186
4.3. Une législation spécifique	188
Section 5. Les crèches et garderies pour jeunes enfants.....	192
5.1. Une histoire récente.....	192
5.2. Un secteur en plein essor.....	193
5.3. La législation afférente.....	195
Conclusion du cinquième chapitre	196
Chapitre 6. Proposition d'une méthodologie de recherche	198
Section 1. L'épistémologie et la démarche de la recherche	199
1.1. Épistémologie.....	199
1.2. La démarche de recherche.....	200
1.3. Les thèmes de recherche	202
1.4. Conclusion de la section 1.....	203
Section 2. La constitution de notre échantillon	203
2.1. Une base de données préparatoire	203

2.2. Une méthode d'échantillonnage empirique.....	206
2.3. Un échantillon significatif.....	212
2.4. Conclusion de la section 2.....	221
Section 3. Les données : recueil et analyse	222
3.1. Le mode de recueil des données.....	222
3.2. L'analyse des données.....	226
3.3. Conclusion de la section 3.....	227
Section 4. La validité et la fiabilité de la recherche	228
4.1. La validité du construit.....	228
4.2. La fiabilité et la validité de l'instrument de mesure.....	228
4.3. La validité interne de la recherche	229
4.4. La fiabilité de la recherche	230
4.5. La validité externe de la recherche.....	230
4.6. Conclusion de la section 4.....	231
Conclusion du sixième chapitre	231
Chapitre 7. Les logiques de choix d'investissement aujourd'hui dans les communes	233
Section 1. L'analyse du contenu des entretiens.....	234
1.1. Les thèmes abordés lors des entretiens.....	234
1.2. La construction de la matrice	238
1.3. Les résultats.....	243
1.4. Conclusion de la section 1	268
Section 2. La typologie.....	271
2.1. La construction de la typologie	271
2.2. Les caractéristiques des communes de chaque classe	276
2.3. Conclusion de la section 2.....	283
Conclusion du septième chapitre.....	285
Chapitre 8. Un essai de modélisation des relations entre la théorie et la pratique	288
Section 1. La construction de la matrice du modèle.....	289
Section 2. Les acteurs et les relations constatées du modèle.....	290
2.1. Les acteurs du modèle	290
2.2. Les relations constatées du modèle	293
Section 3. Quelles relations à venir ?	296
3.1. Un mouvement émergent à théoriser.....	297
3.2. Un outil à créer	298

Conclusion du huitième chapitre.....	300
Conclusion de la deuxième partie	302
Conclusion.....	305
Section 1. Les limites de la recherche	306
1.1. Le choix du NPM comme cadre théorique.....	306
1.2. Le choix des services publics étudiés.....	307
1.3. Le choix de notre échantillon	309
1.4. La confidentialité de notre recherche	309
Section 2. Des résultats aux pistes de recherche	310
2.1. Une compatibilité entre un choix de service public et la notion de rentabilité financière à plusieurs niveaux	310
2.2. Des liens avérés entre théorie et pratique.....	311
2.3. Des administratifs jouant un rôle d'expert financier : un modèle dynamique et prospectif.....	312
Section 3. Les perspectives de la recherche	314
3.1. Les perspectives théoriques.....	314
3.2. Les perspectives pratiques.....	315
Bibliographie	317
Annexes	345
Résumé	378
Résumé en anglais	378

Liste des tableaux

Tableau 1. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de population.....	155
Tableau 2. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de dépenses de fonctionnement.....	155
Tableau 3. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de dépenses d'équipement	156
Tableau 4. Répartition géographique des communes de la base de données	206
Tableau 5. Numérotation des catégories en préalable à la rédaction des courriers.....	207
Tableau 6. Nombre de communes par catégorie de courrier.....	207
Tableau 7. Résultats des deux envois.....	211
Tableau 8. Répartition géographique des communes de l'échantillon.....	212
Tableau 9. Répartition des communes étudiées par strate de population.....	216
Tableau 10. Trame de l'entretien	223
Tableau 11. Fonctions des répondants	225
Tableau 12. Synthèse du nombre de personnes rencontrées par type de fonction	226
Tableau 13. Thèmes abordés par les répondants lors de la phase 1 des entretiens	235
Tableau 14. Thèmes abordés lors de la troisième phase des entretiens	238
Tableau 15. Critères de choix d'investissement des communes	239
Tableau 16. Codage des réponses aux trois premiers thèmes de la phase 3 des entretiens....	242
Tableau 17. Source de l'idée d'un investissement	248
Tableau 18. Protagonistes du choix final	250
Tableau 19. Primauté du politique sur l'administratif.....	251
Tableau 20. Répartition des communes entre celles utilisant un PPI et celles n'en utilisant pas	253
Tableau 21. Répartition des communes en fonction des personnes élaborant le PPI	254
Tableau 22. Insuffisances recensées par les répondants	265
Tableau 23. Analyse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité	276
Tableau 24. Synthèse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité	277

Tableau 25. Analyse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement.....	280
Tableau 26. Synthèse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement.....	281

Liste des figures

Figure 1. Contrainte de rentabilité financière et choix de service public.....	19
Figure 2. Démarche de la recherche.....	25
Figure 3. Les mots-clés du NPM.....	61
Figure 4. Évolution des dépenses totales de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros	132
Figure 5. Évolution des dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros	134
Figure 6. Évolution annuelle de la dette de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros.....	135
Figure 7. Évolution de la capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en années	136
Figure 8. Évolution du ratio Annuités / Recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en %.....	137
Figure 9. Évolution annuelle du déficit ou de l'excédent de financement au sens de Maastricht des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros.....	143
Figure 10. Répartition des communes de notre échantillon par couleur politique.....	214
Figure 11. Date d'entrée en fonction du maire actuel des communes étudiées	215
Figure 12. Dépenses d'équipement par habitant en euros pour chacune des 26 communes..	217
Figure 13. Population et dépenses d'équipement des communes étudiées en 2008	218
Figure 14. Population et dépenses d'équipement des communes étudiées en 2008 (détail)..	219
Figure 15. Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2007 pour chacune des 26 communes (en euros)	220
Figure 16. Distance par rapport à Paris des communes étudiées, en kilomètres.....	221
Figure 17. Les deux niveaux de résultats analysés.....	234
Figure 18. Nombre d'interlocuteurs abordant les thèmes précédemment décrits et nombre de communes concernées	237
Figure 19. Les critères de choix d'investissement dans les communes étudiées	244
Figure 20. Nombre de communes couvertes par chacune des cinq dimensions	246
Figure 21. Poids respectifs des cinq dimensions dans les choix d'investissement	247

Figure 22. Degré de connaissance de la notion de rentabilité financière	257
Figure 23. Intérêt pour la notion de rentabilité financière avant et après explication.....	259
Figure 24. Intérêt pour la notion de rentabilité financière avant et après explication : répartition entre élus et administratifs	260
Figure 25. Intérêt pour un outil de calcul de la rentabilité financière	262
Figure 26. Logiques et acteurs dans un choix de service public	270
Figure 27. Représentation graphique des communes suivant le poids des critères de service public dans le choix des investissements et l'intérêt porté à un outil de calcul de rentabilité financière.....	273
Figure 28. Regroupement des communes au sein des cinq classes de la typologie.....	274
Figure 29. Typologie définitive.....	275
Figure 30. Principales caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité	279
Figure 31. Principales caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement.....	283
Figure 32. Matrice du modèle	289
Figure 33. Les acteurs du modèle.....	293
Figure 34. Les relations en cours du modèle aujourd'hui	295
Figure 35. Les relations passées du modèle	296
Figure 36. Les relations envisageables dans le futur : la finalisation du modèle.....	298
Figure 37. Un modèle prospectif des choix de service public et de la notion de rentabilité financière	314

Les figures 4 à 9 ont été élaborées à partir des publications de l'Observatoire des Finances Locales de 2000 à 2010 : les finances des collectivités locales en 2000 (chiffres 1995), 2001 (chiffres 1996), 2002 (chiffres 1997), 2003 (chiffres 1998), 2004 (chiffres 1999), 2005 (chiffres 2000), 2006 (chiffres 2001 et 2002), 2008 (chiffres 2003), 2009 (chiffres 2004) et 2010 (chiffres 2005 à 2009). Plus précisément, ce sont les chiffres des fiches financières des communes, des groupements à fiscalité propre et de l'ensemble des collectivités locales de l'annexe 2 pour les éditions de 2001 à 2010 et de l'annexe 1 pour l'édition de 2000 qui ont été utilisés.

Liste des annexes

Annexe 1. Sélection des services publics municipaux de notre terrain.....	346
Annexe 2.1. Extrait de notre base de données à l'issue de la première étape	347
Annexe 2.2. Extrait de notre base de données à l'issue de la deuxième étape.....	348
Annexe 2.3. Extrait de notre base de données à l'issue de la troisième étape	349
Annexe 3.1. Lettre type de la catégorie 1, sans donnée disponible, envoyée par mail	352
Annexe 3.2. Exemple d'une lettre de la catégorie 2, avec des données sur des réalisations récentes, envoyée par mail	353
Annexe 3.3. Exemple d'une lettre de la catégorie 3, avec des données sur des réalisations récentes et des projets, envoyée par mail	354
Annexe 3.4. Exemple d'une lettre de la catégorie 4, avec des données sur des projets, envoyée par mail	355
Annexe 4. Extrait du fichier de suivi des réponses à l'issue du premier envoi.....	356
Annexe 5. Exemple d'une lettre envoyée suite à un entretien ou à une réponse positive sans entretien	357
Annexe 6. Exemple d'une lettre de relance	358
Annexe 7. Attestation de confidentialité	359
Annexe 8. Extrait du fichier de suivi des réponses à l'issue du second envoi	360
Annexe 9. Guide d'entretien	361
Annexe 10. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 1 de l'entretien	363
Annexe 11. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 2 de l'entretien	368
Annexe 12. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 3 de l'entretien	369
Annexe 13.1. Extrait du tableau de travail de numérisation des variables par interlocuteur .	372
Annexe 13.2. Extrait du tableau de travail de numérisation des variables par commune.....	374
Annexe 14. Exemple de tableau d'analyse de classe de communes selon les critères de significativité de notre échantillon : les avant-gardistes	375
Annexe 15. Exemple de tableau d'analyse de classe de communes selon les intervenants dans les choix d'investissement : les novatrices.....	377

Liste des sigles et abréviations

AJDA	Actualité juridique, Droit administratif
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APUL	Administrations publiques locales
AP/CP	autorisation de programmes / crédits de paiement
BO	Bulletin officiel
CAA	cour administrative d'appel
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CE	Conseil d'État
CE Ass.	Conseil d'État, assemblée du contentieux
CE Sect.	Conseil d'État, section du contentieux
CET	contribution économique territoriale
coord.	coordonné par
CURAPP	Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie
D.	Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey de 1965 à 1996)
DGA	directeur général adjoint
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGF	dotation générale de fonctionnement
DGS	directeur général des services
DSP	délégation de service public
dir.	sous la direction de
ed. ou éd.	édition (anglais) ou édition (français)
ENA	École nationale d'administration
EPCC	établissement public de coopération culturelle
ERP	établissements recevant du public
FEDER	Fonds européen de développement régional
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FSE	Fonds social européen
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
HQE	haute qualité environnementale
IAP	instrument d'aide de préadhésion
Ibid.	Ibidem
JCP	Jurisclasseur périodique
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LOLF	loi organique relative aux lois de finance
LPA	Les Petites Affiches
n°	numéro

NC	Nouveau centre
NPM	New Public Management
op. cit.	opus cité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCF	Parti communiste français
PIB	produit intérieur brut
PMI	protection maternelle et infantile
PMP	Politiques et Management Public
PPBS	Planning Programming Budgeting System
PPI	plan pluriannuel d'investissements
PPP	partenariat public-privé
PS	Parti socialiste
PUF	Presses Universitaires de France
RCB	rationalisation des choix budgétaires
Rec.	Recueil
RFAP	Revue française d'administration publique
RFFP	Revue française de finances publiques
RFG	Revue Française de Gestion
S.	Recueil Sirey
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TC	Tribunal des conflits
TP	taxe professionnelle
TRI	taux de rentabilité interne
UMP	Union pour un mouvement populaire
VAN	valeur actuelle nette
vol.	volume

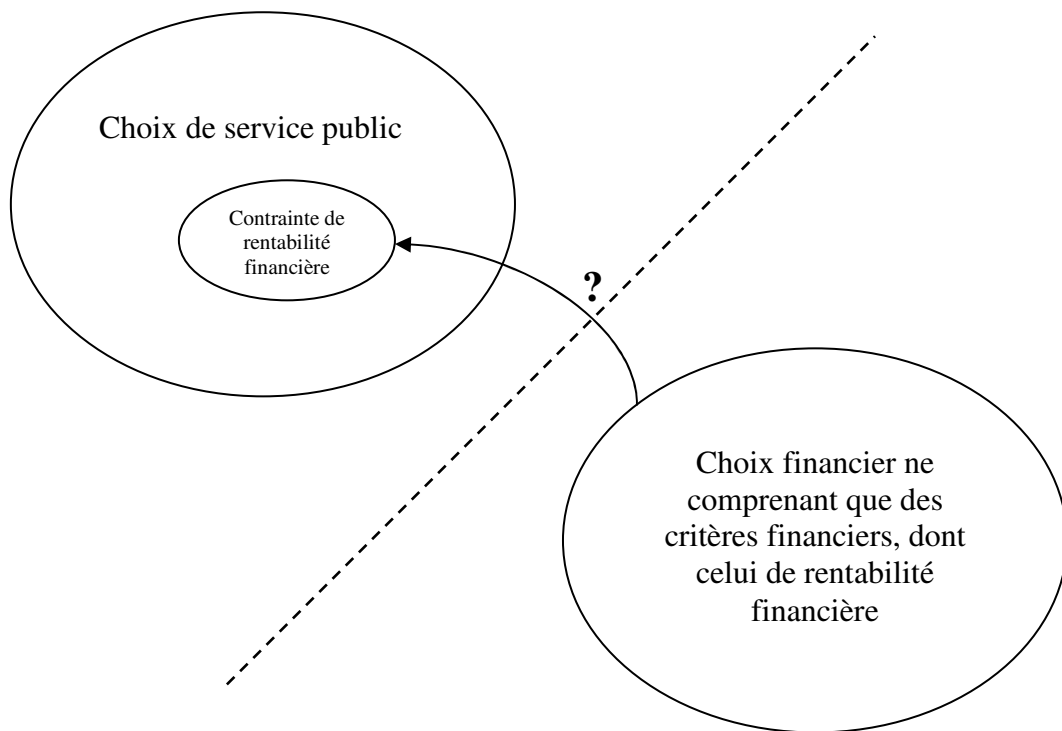
Introduction

Rentabilité et services publics : voilà deux termes en apparence antinomiques. Que ce soit dans l'inconscient collectif, la presse ou les discours politiques, ces deux termes ne sont jamais rapprochés l'un de l'autre, si ce n'est pour souligner leurs caractères parfaitement opposés. L'un renvoie au monde de l'entreprise tandis que l'autre réfère à l'État et aux collectivités territoriales. Et si quelques voix s'élèvent exceptionnellement pour affirmer qu'un service public se doit d'être rentable au même titre qu'une entreprise, alors le débat s'ouvre, passionné, polémique et subjectif. Pourtant, si ces deux mondes nous semblent en apparence parfaitement hermétiques l'un à l'autre, ils ne cessent de se mêler l'un l'autre, que ce soit au niveau des méthodes ou au niveau des acteurs, et ce, entre autres, dans le secteur financier. Cela fait, en effet, plusieurs décennies que le monde des collectivités territoriales emprunte, puis s'approprie avec le temps des outils provenant du monde de l'entreprise. Gestion de la dette, pluriannualité financière, analyse financière ou encore amortissement comptable : ces expressions sont entrées peu à peu, depuis le début des années quatre-vingts, dans le vocabulaire des municipalités. Si ces outils ont pour objet de gérer les ressources et les dépenses de façon plus active, ils ont également pour but de permettre une anticipation des conséquences des décisions de la commune en prenant en compte de manière accrue la valeur financière de ses actions.

Il pourrait donc être intéressant de tenter de rapprocher la notion de rentabilité financière de celle de service public. C'est ce que nous nous proposons de faire dans cette thèse. Nous allons ainsi étudier s'il y a compatibilité entre la notion de rentabilité financière et celle de service public. Plus précisément, nous souhaitons répondre à la question suivante : **un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ?**

Les critères qui président à un choix ne sont que l'expression de contraintes. Nous cherchons donc à savoir si la contrainte de rentabilité financière d'un investissement est, d'un point de vue théorique, compatible avec la contrainte de service public et si, en pratique, elle est taboue, évoquée ou prise en compte et intégrée dans des choix d'investissement dont la contrainte prioritaire est une contrainte de service public. Nous souhaitons donc démontrer que la contrainte de rentabilité financière d'un investissement peut être évoquée explicitement comme une composante du choix de service public, soit au cours des débats avant la décision, soit ultérieurement pour motiver le choix. Cela se traduit ainsi sur le schéma de la figure 1.

Figure 1. Contrainte de rentabilité financière et choix de service public



Nous ne mobilisons donc pas les approches sur les processus de décision. Nous ne souhaitons pas décrire la façon dont les choix d'investissement de service public se construisent, ni démontrer leur caractère rationnel ou non. Nous souhaitons montrer que le critère de rentabilité financière peut être évoqué dans le choix de service public. Nous ne nous situons pas non plus dans l'analyse multicritères : il faut, pour cela, que les critères soient déjà parfaitement identifiés, avec un coefficient de pondération pour chacun. Nous nous trouvons en amont de cette démarche.

Pour répondre à notre interrogation, il faut nous placer dans des décisions de services publics sans équivoque. Nous entendons par là qu'il faut que la décision ne puisse, en aucune façon, être considérée comme une décision relevant d'un choix commercial, financier, marketing ou autre, mais bien de service public. Nous choisissons donc comme terrain d'étude les investissements réalisés par les communes dans quatre services publics spécifiques : le sport, la culture, la restauration municipale et la garde de jeunes enfants. D'une part, les investissements d'une commune sont décidés par le Maire et ses adjoints, personnes publiques élues démocratiquement. D'autre part, ces services relèvent bien de la catégorie service public au sens juridique du terme, tel que les juristes la définissent et que nous détaillons dans le

troisième chapitre. De plus, ils correspondent à ceux pour lesquels la commune détient une réelle autonomie de décision. Cette conclusion est le fruit d'une analyse détaillée de l'ensemble des services offerts par une commune, explicitée ultérieurement dans le cinquième chapitre. Enfin nous démontrons également dans ce chapitre le caractère administratif de ces services publics. Ce caractère est, en effet, indispensable : si les services publics administratifs (SPA) sont entièrement soumis au droit administratif, les services publics industriels et commerciaux (SPIC) relèvent, eux, d'un régime mixte qui laisse une part dominante aux règles de droit privé et à la compétence des juridictions judiciaires. Peu soumis au droit administratif, notre questionnement ne serait donc pas valide en ce qui concerne les SPIC : la notion de rentabilité financière y est déjà présente et nous nous retrouverions donc dans une situation de choix d'investissement proche de celle de l'entreprise, et non spécifique à celle d'une commune.

C'est donc sur ce terrain que nous mènerons notre travail afin de voir si la contrainte de rentabilité financière d'un investissement peut être évoquée explicitement comme une composante du choix de service public, soit au cours des débats avant la décision, soit ultérieurement pour motiver le choix, pour reprendre les termes exacts de la question telle qu'énoncée *supra*. Pour ce faire, nous allons remplacer la contrainte de rentabilité financière par les outils de calcul de rentabilité financière des investissements utilisés en entreprise et voir si l'appropriation de ces outils par les communes est possible et compatible avec leurs choix d'investissement.

Cette question se pose dans un contexte spécifique de nombreuses mutations :

- une frontière moins nette entre le public et le privé¹ eu égard à l'évolution relativement récente des modes de gestion des services publics : ainsi la possibilité de délégation de service public (DSP) à des entreprises privées, ancienne pour les SPIC, date de 1986 pour les SPA² ; le contrat de partenariat public-privé (PPP), créé par une ordonnance du 17 juin 2004³, qui peut être conclu s'il apparaît comme une solution meilleure qu'un contrat de délégation, notamment en terme financier, a pour objet de

¹ BARTOLI Annie. "Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis". In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. L'Harmattan, 2008, p. 73-93

² CE, avis de la section de l'Intérieur, 7 octobre 1986, n° 340.609, publié par GAUDEMET, Yves, STIRN, Bernard, DAL FARRA, Thierry et al.. *Les grands avis du Conseil d'État*. Dalloz, n° 24, 1997, p. 245-254

³ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. *JORF*, 9 juin 2004, p. 10994

confier à la personne privée, entre autres, le financement d'investissements lourds ; se développent également des entreprises de crèche qui s'occupent, pour le compte d'une ou plusieurs entreprises, d'une administration ou d'une collectivité territoriale, du montage et de la gestion du projet de crèche ;

- une évolution, depuis plusieurs années, des finances des communes vers une nécessité de restriction, en lien avec les difficultés financières de l'État, les réformes fiscales, dont notamment celle relative à la suppression de la taxe professionnelle, et la crise économique depuis 2008, qui a, entre autres, entraîné la baisse de la part des droits de mutations perçus par les communes.

Ces mutations telles qu'elles apparaissent de façon immédiate se doublent de mutations plus profondes :

- une accélération de l'introduction du secteur privé dans le monde public, au travers de l'importation d'outils et de techniques, notamment financiers, du privé vers le public depuis le début des années quatre-vingts ;
- une évolution du droit administratif qui gouverne encore une bonne part de l'action des communes : celui-ci a fini par laisser l'intérêt général, principe de légitimation de l'action publique, intégrer pleinement la notion d'intérêt financier ;
- un contexte européen de *New Public Management* (NPM) dans des pays aussi divers que le Royaume-Uni ou la Suède depuis une trentaine d'années, avec l'existence de réformes axées, entre autres, sur la notion de rentabilité.

Notre travail s'organise en deux temps : une élaboration théorique, puis une exploration sur le terrain.

Dans une première partie, nous proposons une revue de la littérature sur la notion de rentabilité financière comme critère de décision, au travers de plusieurs disciplines afin de poser le cadre de notre étude.

Le premier chapitre nous permet, en partant de la notion de rentabilité financière telle qu'utilisée en entreprise, puis en faisant un détour par l'économie, dans laquelle la notion de rentabilité est présente, de nous appuyer ensuite sur les chercheurs en management public en

France, tels que Annie Bartoli⁴ ou Patrick Gibert⁵, pour voir que cette notion y est délaissée au profit de la notion de performance. Nous nous tournons alors vers le NPM pour le prendre comme cadre de notre étude.

Dans le deuxième chapitre, avec l'aide d'auteurs anglo-saxons et belges, tel Christopher Pollitt et Geert Bouckaert⁶, mais également norvégiens, tel Johan Olsen⁷, suédois, tel Jan-Erik Lane⁸, ou suisses, tels Matthias Finger et Bérangère Ruchat⁹, nous étudions le contexte d'émergence du NPM, nous analysons ses caractéristiques, parmi lesquelles la notion d'efficience est un élément essentiel des décisions, et nous tentons de le définir. Nous pouvons ensuite mettre en exergue les spécificités du cas français où nous examinons plus en détail l'histoire de l'appropriation des outils financiers des entreprises privées tant au niveau de l'État que des communes. Nous voyons que ces outils ont non seulement pour but de gérer les ressources et les dépenses de façon plus active, mais également de permettre une anticipation des conséquences des décisions prises par l'État et les communes. Ce sont notamment les juristes spécialistes en finances publiques, tels Michel Bouvier¹⁰, Robert Hertzog¹¹ ou Luc Saïdj¹², qui étayaient notre propos.

⁴ BARTOLI, Annie. *Management dans les organisations publiques*. Dunod, 2009, 3^e éd. ; BARTOLI, Annie. *op. cit.*, 2008

⁵ GIBERT, Patrick. "L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare". *PMP*, 2002, vol. 20, n° 1, p. 1-14 ; GIBERT, Patrick. "Ménager la publicité". *École de Paris, Séance du 27 avril 1994* ; GIBERT, Patrick. "Management public, management de la puissance publique". *PMP*, 1986, vol. 4, n° 2, p. 89-123

⁶ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford University Press, 2004, 2nd ed. ; POLLITT, Christopher. *The essential public manager*. Open University Press, 2003 ; BOUCKAERT, Geert. "La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? ". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 39-54

⁷ OLSEN, Johan P. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy ? ". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, n° 1, p. 1-24

⁸ LANE, Jan-Erik. *New public management*. Routledge, 2000

⁹ FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère. "Le New Public Management : État, administration et politique". In FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère (dir.), *Pour une nouvelle approche du management public : réflexions autour de Michel Crozier*. Seli Arslan, 1997, p. 33-56

¹⁰ BOUVIER, Michel. *Les finances locales*. LGDJ, 2010, 13^e éd.

¹¹ HERTZOG, Robert. "Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales". *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25-41 ; HERTZOG, Robert. "La gestion de trésorerie : un "must" ou un mythe ? ". *RFFP*, 1990, n° 30, p. 81-100

Le troisième chapitre nous permet de vérifier si la notion de rentabilité financière appliquée à des investissements de SPA est bien compatible avec le droit public français : il s'agit de la validation juridique de notre question. Nous nous appuyons essentiellement sur des juristes, comme Sébastien Bernard¹³, Jacques Chevallier et Danielle Loschak¹⁴ ou encore François Burdeau¹⁵. Nous commençons donc par définir les fondements de l'action administrative municipale, ancrée historiquement dans une logique juridique et s'appuyant très fortement sur la notion d'intérêt général. Puis nous présentons une revue de la littérature juridique dans une perspective historique d'incompatibilité de la rentabilité et du droit administratif français. Mais une évolution de ce dernier est à observer, faisant sienne l'idée de rentabilité financière, ce qui nous permet de conclure que rentabilité et droit public ne sont pas incompatibles.

Dans le quatrième chapitre, nous expliquons l'intérêt d'une telle recherche aujourd'hui. À la suite de l'évolution de l'analyse du management public, avec l'émergence du NPM, et du droit administratif, nous contextualisons maintenant notre étude en l'intégrant à la situation actuelle des finances communales, ainsi qu'à la conjoncture européenne. Nous prenons notamment appui sur plusieurs rapports officiels dont ceux de Pierre Richard¹⁶, de Michel Pébereau¹⁷ et de Philippe Valletoux¹⁸ pour le contexte français et sur des auteurs spécialistes du NPM pour le contexte européen.

¹² SAÏDJ, Luc. "L'évolution de la comptabilité publique locale (1982-2002)". *RFFP*, 2003, n° 81, p. 185-198

¹³ BERNARD, Sébastien. *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*. LGDJ, 2001

¹⁴ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danielle. "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration française". *RFAP*, 1982, n° 24, p. 679-720 ; CHEVALLIER, Jacques. "L'intérêt général dans l'administration française". *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1975, vol. 41, n° 4, p. 325-350

¹⁵ BURDEAU, François. *Histoire de l'administration française*. Montchrestien, 1994, 2^e éd.

¹⁶ MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales - Rapport présenté par Pierre Richard*. La Documentation française, 2007

¹⁷ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale – Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau*. La Documentation française, 2006

¹⁸ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne - Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Philippe Valletoux*. Direction des Journaux officiels, 2006

Notre positionnement théorique étant validé à l'issue de cette première partie, nous abordons dans un second temps notre travail sur le terrain.

Dans le cinquième chapitre, nous décrivons la sélection des quatre services publics étudiés, puis nous en faisons une présentation historique, actuelle et juridique.

Nous explicitons ensuite, dans le sixième chapitre, notre méthodologie de recherche. Nous avons choisi d'avoir une approche positiviste. Notre démarche est exploratoire avec une approche qualitative, fondée sur 40 entretiens semi-directifs auprès d'élus et d'administratifs de 26 communes constituant notre échantillon. Nous y démontrons le caractère significatif de l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants contactées de cet échantillon. Nous y détaillons également le mode de recueil des données.

Les résultats de ces entretiens sont présentés et analysés dans le septième chapitre. Ils nous permettent de répondre à notre question de recherche en explorant les critères de choix d'investissement dans les communes d'aujourd'hui et la position de chaque répondant par rapport à la notion de rentabilité financière des investissements. Ils révèlent également d'autres éléments relatifs à la place des administratifs dans les choix d'investissement. Quant à la typologie que nous élaborons, elle permet de soulever de nouvelles questions qui pourraient prolonger notre recherche.

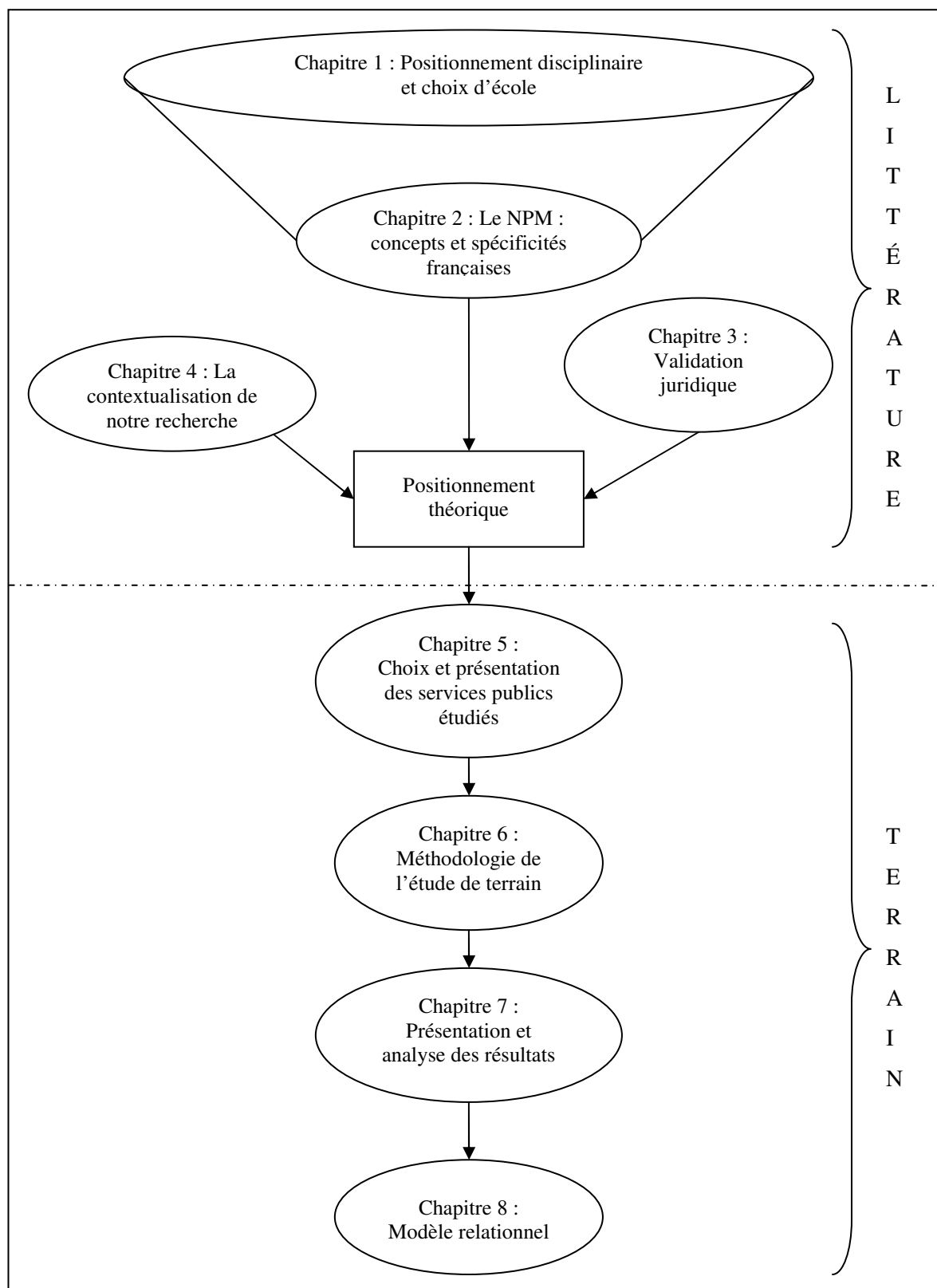
Dans le huitième et dernier chapitre, nous construisons un modèle sur la base de deux axes : théorie / pratique et compatibilité / incompatibilité de la notion de rentabilité financière et d'un choix de service public. Tous les acteurs que nous avons rencontrés au cours de notre recherche théorique et pratique prennent position dans ce modèle. Nous constatons que celui-ci a évolué dans le passé récent et qu'il continuera vraisemblablement à s'animer sous l'influence des acteurs du terrain.

Enfin, dans notre conclusion, nous évoquons les apports de notre travail au domaine de la recherche, ses limites et ses perspectives.

Nous pouvons résumer notre démarche de recherche par le schéma présenté en figure 2.

Figure 2. Démarche de la recherche

Un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ?



Première partie

Rentabilité financière et choix d'investissement des communes : un positionnement théorique à bâtir

Cette première partie constitue l'élaboration théorique de notre travail. Elle a pour objet, en faisant une revue de la littérature, de poser le cadre de notre étude, dont nous rappelons la question : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Cette revue de la littérature s'appuie sur de nombreuses disciplines avec pour fil conducteur la notion de rentabilité financière comme critère de choix. Nous cheminerons donc parmi les sciences de gestion, l'économie, les sciences politiques et le droit.

Il nous faut tout d'abord définir l'un des éléments clés de notre question : la rentabilité financière.

Pour ce faire, revenons à l'étymologie du mot « rentabilité ». La rentabilité est un dérivé du mot « rente », lui-même issu du latin populaire « *rendita* », « *ce que rend l'argent placé* », celui-ci venant du verbe « *rendere* », « *donner en retour* ». Si l'adjectif « rentable » et le substantif dérivé « rentabilité » apparaissent dès le XIII^e siècle, ils disparaissent au XVI^e siècle pour ne réapparaître qu'au XX^e siècle¹⁹. La définition actuelle du terme de rentabilité, telle qu'apparaissant dans un dictionnaire générique, est la suivante : « *faculté d'un capital placé ou investi de dégager un résultat ou un gain exprimé en monnaie* »²⁰. La rentabilité, dans son acception ordinaire, ne semble donc s'entendre que d'un point de vue financier, au sens monétaire du terme. Précisons cette définition en ayant recours aux sciences de gestion puisque nous parlons d'introduire une notion émanant de la gestion du monde de l'entreprise. Nous pouvons retenir alors cette définition consensuelle et générique : « *La rentabilité est le rapport d'un résultat aux capitaux investis nécessaires pour dégager ce résultat.* »²¹ La rentabilité est donc bien toujours financière, au sens de pécuniaire. Mais nous préférons maintenir notre adjectif de financier accolé à celui de rentabilité pour insister sur le caractère monétaire ou pécuniaire de la rentabilité que nous considérons.

Le premier chapitre nous permet d'abord de préciser, en nous appuyant sur les sciences de gestion, ce qu'est la rentabilité financière d'un investissement en entreprise et quels sont les outils de calcul utilisés pour choisir ces investissements. Puis nous voyons qu'en économie, la notion de rentabilité peut être présente dans les prises de décision, au travers notamment du

¹⁹ GOUADAIN, Daniel. "Les mots de la gestion". *Gérer et comprendre*, 2001, n° 66, p. 58-80

²⁰ ENCYCLOPÉDIE LAROUSSE, Catégorie Vocabulaire. [référence du 16 avril 2007], <http://www.larousse.fr/encyclopedia/nom-commun-nom/rentabilité/87400>

²¹ VERNIMMEN, Pierre. *Finance d'entreprise*. Dalloz, 2010, 8^e éd., p. 295

calcul économique, qu'il existe également une notion proche de la rentabilité, celle d'efficience, qui figure dans l'évaluation des politiques publiques, et que l'école du *Public Choice* s'intéresse au pourquoi des choix des hommes politiques. Enfin nous parcourons le champ pluridisciplinaire que constitue le management public, en nous limitant à ce stade aux chercheurs français, pour voir si la notion de rentabilité existe comme critère de choix.

Constatant que celle-ci y est délaissée, nous nous tournons alors, dans le deuxième chapitre, vers le NPM pour le prendre comme cadre de notre étude. Nous commençons par en étudier l'origine et les caractéristiques. Nous cherchons ensuite à en déterminer la nature : est-ce une théorie politique ou une nouvelle doctrine administrative avec remise en cause de l'État wébérien ? Enfin nous nous attachons à déterminer les spécificités du NPM en France. Car aux yeux des chercheurs sur lesquels nos propos s'appuient²², des réformes de type NPM ont bien été implantées en France. Nous nous intéressons essentiellement à l'histoire de l'appropriation des outils financiers des entreprises privées tant au niveau de l'État que des communes. Nous regardons cette appropriation comme permettant à l'État et aux communes de prendre des décisions en anticipant leurs conséquences, notamment financières.

Puis le troisième chapitre est consacré à une revue de la littérature juridique. Son objet est de nous assurer de la compatibilité entre la notion de rentabilité financière et la notion de SPA, donc soumis au droit administratif français. Ce droit administratif repose sur une notion fondamentale et fondatrice de l'action publique : l'intérêt général, notion complexe et évolutive, que nous définissons. C'est cet intérêt général qui finalise l'action publique, à l'inverse de l'action privée, dominée par l'intérêt particulier. Nous constatons alors que la logique juridique, qui gouverne traditionnellement l'action publique, et la logique managériale, à laquelle appartient l'idée de rentabilité, semblent incompatibles. Mais l'évolution de la notion même d'intérêt général depuis plus de soixante-dix ans engendre en fait un rapprochement de l'action publique avec l'idée de rentabilité.

Le quatrième chapitre propose un panorama du contexte de notre recherche : nous y faisons une description des finances publiques communales, en analysant leur évolution depuis quelques années, leur poids dans l'ensemble des finances publiques et les incertitudes pesant sur le futur. Nous étudions également la conjoncture européenne, dans ses liens avec la notion

²² Par exemple : POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004

de rentabilité financière, en prenant pour exemple le Royaume-Uni, la Suède et l'Union Européenne.

À l'issue de cette revue de la littérature, nous pourrions valider notre positionnement théorique et aborder le travail sur le terrain.

Chapitre 1. Positionnement disciplinaire et choix d'école

Tout au long de ce chapitre, nous allons préciser le lien, existant ou non, entre le critère de rentabilité financière et le choix d'investissement, au travers de plusieurs champs disciplinaires, dans le monde de l'entreprise, brièvement, et dans le secteur public, plus amplement.

En parlant d'un critère financier, nous parlons d'un critère chiffré, relevant donc d'une mesure. Nous souhaitons d'ores et déjà évoquer le caractère illusoire de la mesure, même si notre travail ne s'arrêtera pas là pour autant. Nous conserverons toutefois à l'esprit ce caractère illusoire et la modestie qui doit en découler lorsque nous utilisons une mesure. En premier lieu, nous nous référons à un spécialiste de la science de la mesure, c'est-à-dire de la métrologie. Lors d'une conférence à l'ISEP²³, Marc Himbert dit que mesurer, c'est quantifier une grandeur, c'est compter et c'est comparer, dans le but d'une décision. Une mesure se doit donc d'être « *sincère, juste et fidèle* ». Mais, d'une part, cette appréciation dépend de l'environnement et de l'instrument de mesure qui a été choisi : la mesure est donc toute relative. D'autre part, le résultat de la mesure peut être proche de la limite fixée et le doute apparaît alors sur la fiabilité de la mesure effectuée. L'enjeu est donc alors de connaître au mieux l'incertitude de la mesure afin d'avoir confiance dans le résultat. Mais quelle que soit la qualité de l'évaluation de l'incertitude de la mesure, la mesure certaine est un leurre.

Nantis de cette connaissance, nous cherchons, malgré son imperfection, un intérêt pour la mesure. Car, sans tomber dans l'obsession de la mesure, celle-ci présente des atouts. Elle permet, en effet, une représentation de phénomènes observés. C'est ce qu'exprime Lord Kelvin, prix Nobel de chimie en 1934 pour ses travaux sur la thermodynamique lors qu'il dit : « *When you can measure what you are speaking about and express it in numbers, you know something about it.* »²⁴ Cette définition donne toute la relativité de la mesure. Celle-ci

²³ HIMBERT, Marc. "La mesure : réalité, modèle ou illusion ?". *Conférence à l'Isep, 25 mars 2009*. [référence du 16 mars 2010], <http://www.metrodiff.org/yacs/articles/view.php?id=31>

²⁴ KELVIN, Lord. "Lecture delivered at the Institution of Civil Engineers in 1883". *Popular Lectures and Adresses : Constitution of matter*. MacMillan, 1889, cité par HIMBERT, Marc. *op. cit.*, 2009

n'apporte qu'une partie de la connaissance, mais elle l'apporte. Elle aide donc, en rendant moins complexe ce qui l'était, à comprendre les problèmes avant de prendre une décision. Elle aide également à introduire de l'objectivité dans la situation à analyser, non pas en remplaçant les mots et le discours, mais en les complétant. Car, selon Patrick Gibert, « *la magistrature du verbe a pour corollaire probable [...] l'évaluation aléatoire ou arbitraire* »²⁵. Or cette domination est encore très présente dans le secteur public : « *Une des oppositions fondamentales entre le management public et celui de l'entreprise, en France en tout cas, paraît être, pour reprendre le titre d'une émission de télévision célèbre, celle des chiffres et des lettres.* »²⁶

La mesure est donc un outil, dont il est souhaitable de connaître le degré d'incertitude, qui apporte des informations sur une situation et une part d'objectivité dans l'analyse de cette situation. Elle dépend des informations non seulement à notre disposition, mais également que nous sommes capables de traiter : elle se heurte à la rationalité limitée telle que définie par Herbert A. Simon²⁷. Il convient donc de conserver à l'esprit à la fois l'intérêt de la mesure, mais aussi son caractère si ce n'est illusoire, à tout le moins relatif.

Dans un premier temps, nous allons définir la notion de rentabilité financière d'un investissement en entreprise et préciser les outils de calcul utilisés pour le choix des investissements. Puis nous nous tournons vers l'économie publique : nous étudions la notion de rentabilité comme critère de choix au sein du calcul économique et nous regardons si l'école du *Public Choice* peut nous éclairer sur le choix d'investissements publics ; nous allons voir le domaine de l'évaluation des politiques publiques, dans lequel est présente la notion d'efficience, proche de celle de rentabilité. Enfin c'est au management public, étudié par les chercheurs français, que nous nous intéressons. Nous voyons si la notion de rentabilité intervient ou non dans les choix de service public.

²⁵ GIBERT, Patrick. "Mesure sur mesure". *PMP*, 2002, vol.18, n° 4, p. 61-89

²⁶ *Ibid.*

²⁷ SIMON, Herbert A. *Models of man social and rational : mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. Wiley, 1957, p. 198

Section 1. Un bref aperçu des critères de rentabilité effectivement utilisés en entreprise

Notre travail ne porte pas sur les pratiques dans le monde de l'entreprise privée. Il nous paraît toutefois important, dès lors que nous souhaitons étudier l'appropriation d'un outil du secteur privé, de vérifier ce qui se passe concrètement dans ce secteur. Nous abordons cette section sous deux angles : nous faisons d'abord une revue de la théorie relative aux critères de rentabilité, puis nous étudions la pratique dans les entreprises. Il est bien évident qu'il ne s'agit que d'un aperçu, et non d'une analyse approfondie du sujet.

1.1. Les critères de rentabilité sous l'angle théorique

Nous nous appuyons sur quatre ouvrages de finance d'entreprise : un d'un auteur français²⁸ et trois d'auteurs américains²⁹, qui font référence dans le monde de la finance d'entreprise. Nous avons analysé les principaux critères de rentabilité auxquels il est fait référence. Ces critères sont présentés comme uniques critères de choix d'investissement par la théorie de la finance d'entreprise.

La valeur actuelle nette (VAN) est le critère à privilégier. Elle présente un certain nombre d'avantages : utilisation des flux de trésorerie, et non des flux comptables, utilisation de tous les flux liés à l'investissement, sans aucune limite de date, actualisation des flux, donc prise en compte de la valeur du temps, et possibilité de classement de plusieurs investissements mutuellement exclusifs.

Il existe cependant d'autres critères à mentionner qui, s'ils comportent des faiblesses, peuvent, dans certains cas, être utilisés à défaut de s'appuyer sur la VAN.

Ainsi en est-il du taux de rentabilité interne (TRI). Celui-ci repose sur les mêmes principes de calcul que la VAN. Toutefois, il ne peut être utilisé que si les flux changent de signe au moins une fois. De plus, le TRI n'est pas considéré comme pertinent lorsqu'il s'agit de comparer deux investissements mutuellement exclusifs.

²⁸ VERNIMMEN, Pierre. *op. cit.* 2010

²⁹ BREALEY, Richard A., MYERS, Stewart C., ALLEN, Franklin. *Principles of corporate finance*. McGraw-Hill, 2008, 9th ed. ; DAMODARAN, Aswath. *Corporate finance : theory and practice*. John Wiley and Sons,

Le délai de récupération, lui, est un critère très simple à mettre en œuvre. Il présente cependant plusieurs inconvénients : il ne se préoccupe pas de ce qui peut se produire une fois le montant de l'investissement récupéré et il ne prend pas en compte la valeur du temps, sauf à actualiser les flux. Il peut toutefois être utilisé dans le cas d'investissements de productivité.

1.2. Les critères de rentabilité sous l'angle pratique

Les pratiques diffèrent entre les entreprises américaines, d'une part, et les entreprises européennes, d'autre part. De nombreuses études ont été effectuées depuis une trentaine d'années, essentiellement aux États-Unis³⁰. Une étude toutefois, parue en 2004³¹, analyse les pratiques des entreprises américaines et de quatre pays d'Europe, dont la France, et une, parue en 2001³², analyse les pratiques des entreprises françaises.

Il ressort des trois études les plus récentes les éléments suivants. Aux États-Unis, les entreprises privilégient les méthodes actuarielles que sont la VAN et le TRI, avec une augmentation de l'utilisation de la VAN constatée en 2001 et confirmée en 2004. Le critère du délai de récupération est toutefois utilisé par plus de 50 % des entreprises. Les pratiques des entreprises européennes, britanniques, néerlandaises, allemandes et françaises, sont plus

2001, 2nd ed. ; ROSS, Stephen A., WESTERFIELD, Randolph W., JAFFE, Jeffrey. *Corporate finance*. McGraw-Hill, 2008, 8th ed.

³⁰ GRAHAM, John R., HARVEY, Campbell R. "The theory and practice of corporate finance : evidence from the field". *Journal of Financial Economics*, 2001, vol. 60, p. 187-243, étude des pratiques de 392 grandes entreprises américaines, reprenant les conclusions des études faites auparavant : GITMAN, Lawrence J., FORRESTER, John R. "A survey of capital budgeting techniques used by major US firms". *Financial Management*, 1997, vol. 6, p. 66-71 ; MOORE, James S., REICHERT, Alan K. "An analysis of the financial management techniques currently employed by large US corporations". *Journal of Business Finance and Accounting*, 1983, n° 10, p. 623-645 ; STANLEY, Marjorie T., BLOCK, Stanley B. "A survey of multinational capital budgeting". *The Financial Review*, 1984, p. 36-54 ; BIERMAN, Harold Jr. "Capital budgeting in 1992 : a survey". *Financial Management*, 1993, vol. 22, p. 24-31 ; TRAHAN, Emery A., GITMAN, Lawrence J. "Bridging the theory-practice gap in corporate finance : a survey of chief financial officers". *Quarterly Review of Economics and Finance*, 1995, n° 35, p. 73-87 ; BRUNER, Robert F., EADES, Kenneth M., HARRIS, Robert S. et al. "Best practices in estimating the cost of capital : survey and synthesis". *Financial Practice and Education*, 1998, vol. 8, p. 13-28

³¹ BROUNEN, Dirk, JONG (de), Abe, KOEDIJK, Kees. "Corporate finance in Europe : confronting theory with practice". *Financial Management*, 2004, vol. 33, n° 4, p. 71-101

³² BOUQUIN, Henri, BODT (de), Éric, "Le contrôle de l'investissement". In CHARREAUX, Gérard (coord.), *Images de l'investissement*. Vuibert, 2001, p. 115-166

équilibrées entre les trois critères étudiés sous l'angle théorique, TRI, VAN et délai de récupération. La France et l'Allemagne se caractérisent cependant par une légère prédominance du critère du délai de récupération.

1.3. Conclusion de la section 1

Nous pouvons donc en conclure que les pratiques des entreprises sont conformes aux préconisations de la doctrine en finance d'entreprise. Elles se concentrent sur les trois critères de rentabilité les plus pertinents : la VAN, qui a une tendance à progresser, le TRI, moins fiable que la VAN tout en engendrant la même difficulté de calcul, et le délai de récupération, facile d'utilisation.

Section 2. L'économie publique et la notion de rentabilité financière

Nous venons de voir quels sont les outils de calcul de rentabilité des investissements utilisés en entreprise puisque notre recherche consiste à voir s'il est possible d'intégrer la notion de rentabilité financière et les outils associés dans des choix de service public. Nous nous tournons maintenant vers l'économie publique, discipline qui nous intéresse à deux titres : d'une part, elle concerne l'intervention de l'État, au sens large du terme, c'est-à-dire incluant les communes, et d'autre part, la notion de rentabilité y est présente.

2.1. Le calcul économique public

C'est d'abord dans le calcul économique que se rencontre la notion de rentabilité en économie.

2.1.1. Un outil similaire aux outils du privé

Il est d'usage de faire remonter le calcul économique, partie intégrante de l'économie publique, aux travaux de l'ingénieur Jules Dupuit, au milieu du XIX^e siècle, sur la construction des ponts et leur localisation optimale³³. Développé de 1939 au début des années soixante par des ingénieurs économistes français, parmi lesquels Maurice Allais, Pierre Massé, Marcel Boiteux, Edmond Malinvaud et Jacques Lesourne, il a ensuite été repris par les économistes américains et, notamment, par Kenneth J. Arrow. En France, depuis les années

³³ GREFFE, Xavier. *Économie des politiques publiques*. Dalloz, 1997, 2^{ème} éd., p. 311

soixante, à l'exception de quelques administrations très techniques, le calcul économique fait plutôt l'objet d'un rejet consensuel³⁴. Car s'il fait preuve d'indéniables avantages, il comporte également des inconvénients. Nous pouvons citer à ce sujet les propos de Jacques Lesourne et René Loué³⁵, à propos du calcul économique appliqué au choix d'un plan d'urbanisme, propos qui peuvent aisément être étendus à tout choix d'investissement conséquent :

- les avantages sont la contrainte pesant sur les responsables de « *prendre conscience de leurs possibilités de choix* », la réflexion « *sur des ordres de grandeur et pas seulement sur des éléments qualitatifs* » puisque les coûts et les avantages sont chiffrés, et la progression du débat pouvant amener à « *imaginer des variantes [...] qui peuvent être préférables à celles initialement considérées* » ;
- les inconvénients sont « *la méthodologie [...] délicate* », des « *études nombreuses et difficiles* », la mise à disposition « *d'avant-projets techniques des ouvrages à réaliser permettant d'estimer les ordres de grandeur des coûts des investissements* », une mise en place souvent « *longue et coûteuse* », et le côté partiel de cet élément de jugement qui repose sur des hypothèses et qui néglige certaines dimensions qui doivent pourtant être prises en compte dans la décision finale.

Ces inconvénients sont, pour la plupart, liés à la complexité du calcul économique, elle-même induite par l'essence même du calcul économique. Quelle est cette essence ? Selon Jacques Lesourne³⁶, le calcul économique ou analyse coût-bénéfice ou analyse coûts-avantages a pour objet de comparer plusieurs solutions, en termes monétaires, « *en ce qui concerne des ressources rares à usage alternatif* ». Nous sommes ici dans une situation similaire à celle des outils de calcul de rentabilité utilisés en entreprise pour choisir un investissement. Car, pour être plus précis, il existe un outil, appelé la valeur présente, défini comme tel : « *indicateur de référence de l'analyse coût-bénéfice, c'est la valeur actualisée des rentrées financières nettes d'un projet.* »³⁷ Cet outil est identique à la VAN dont nous avons parlé dans la section

³⁴ BERNARD, Alain. "Repenser le calcul économique public". *Congrès annuel de l'Association Française de Science Économique "Économie et aide à la décision publique"*, Rennes, 18-19 mai 2004. [référence du 29 janvier 2007], <http://crereg.eco.univ-rennes1.fr/afse/TEXTES-PAR-SESS/A1/BERNARD.A.14.pdf>

³⁵ LESOURNE, Jacques, LOUÉ, René. *La gestion des villes : Analyse des décisions d'économie urbaine*. Dunod, 1985, p. 156-157

³⁶ LESOURNE, Jacques. *Le calcul économique : théorie et applications*. Dunod, 1972, 2^e éd., p. 2

³⁷ GREFFE, Xavier. *Gestion publique*. Dalloz, 1999, p. 258

précédente et s'utilise de la même façon : si la valeur présente est positive, alors l'investissement est à réaliser car il accroît la richesse de l'économie ; si elle est négative, alors l'investissement diminue la richesse nette de l'économie.

2.1.2. Une approche collective

Cependant, une différence majeure existe entre l'approche économique et l'approche de l'entreprise. En effet, le calcul économique adopte le point de vue de « *l'intérêt général d'une collectivité* »³⁸. Il s'inscrit pleinement dans l'économie du bien-être. Autrement dit, le calcul économique classe des projets publics « *en fonction du surplus économique qu'ils procurent à la collectivité* »³⁹, cherche à « *maximiser les avantages collectifs ou le bien être général* »⁴⁰.

Nous nous trouvons donc en fait dans une perspective où il n'existe pas d'entité autonome telle que l'État ou la commune, mais une collection d'individus : or c'est bien au niveau de la commune que nous souhaitons raisonner dans notre recherche, considérant celle-ci comme une entité spécifique dont il faudrait maximiser le résultat. C'est cette position particulière, à nos yeux plus conforme à la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales qui s'est développée avec les actes I et II de la décentralisation, qui nous permet de nous interroger sur la notion de rentabilité financière telle que pratiquée en entreprise et sur la mise en place d'outils venant du privé, sans nous appuyer sur le calcul économique.

2.2. Une incursion par l'école du *Public Choice*

Si le calcul économique, inscrit dans l'économie du bien-être, ne peut servir de cadre théorique à notre recherche, nous pouvons poursuivre au sein de l'économie en nous intéressant à la théorie du choix public, qui explique, entre autres, le comportement des hommes politiques dans les choix qu'ils font.

³⁸ LESOURNE, Jacques. *op. cit.* p. 2

³⁹ GUILLAUME, Henri. "L'analyse coûts-avantages et la préparation des décisions publiques". *Revue Économique*, 1972, vol. 23, n° 3, p. 358-409

⁴⁰ TERNY, Guy. "Techniques modernes de calcul économique, choix des programmes et projets d'investissements publics". *Analyse et Prévision*, 1967, IV, p. 517-544, cité par GUILLAUME Henri, *op. cit.*

2.2.1. Une théorie explicative

Développée dans les années cinquante et soixante aux États-Unis, notamment par James M. Buchanan, Gordon Tullock⁴¹ et Mancur Olson⁴², cette théorie s'appuie sur la théorie des choix rationnels et l'applique au monde politique.

Il faut donc d'abord expliquer ce qu'est la théorie des choix rationnels. Nous nous référons pour cela à Raymond Boudon, qui en fait une analyse critique⁴³. Trois postulats sont primordiaux dans cette théorie : l'action humaine est essentiellement instrumentale ; les seules conséquences de ses actions qui intéressent l'acteur sont celles qui le touchent personnellement ; tout choix s'accompagne forcément d'un calcul coût-bénéfice afin de maximiser sa propre utilité.

C'est munis de ces postulats que les économistes du choix public interprètent les comportements politiques et bureaucratiques, avec pour but d'expliquer les dysfonctionnements dans l'intervention de l'État. Le marché politique et l'action de l'État sont donc analysés comme les autres marchés par les économistes, avec une offre et une demande politique. L'électeur, l'homme politique et le fonctionnaire sont chacun considéré comme étant un *homo oeconomicus* néo-classique cherchant à maximiser sa propre fonction d'utilité. Compte tenu du thème de notre recherche, nous nous intéressons aux deux derniers : l'homme politique est celui qui fait le choix de service public, le fonctionnaire est celui qui apporte l'ensemble des éléments techniques nécessaires au choix. Pour les tenants de la théorie du choix public, les politiciens ont pour objectif de maximiser leurs chances d'élection ou de réélection ; les fonctionnaires ont pour objectif d'accroître leur pouvoir et leur considération. Le seul intérêt qui prévaut donc est l'intérêt personnel : il n'existe pas de rationalité collective. L'intérêt général ne serait donc que la résultante des intérêts individualistes des décideurs politiques.⁴⁴

⁴¹ BUCHANAN James M., TULLOCK Gordon. *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962, 361 p.

⁴² OLSON, Mancur. *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press, 1965, 176 p.

⁴³ BOURDON, Raymond. "Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique". *Sociologie et Sociétés*, 2002, vol.34, n° 1, p. 9-34

⁴⁴ GREFFE, Xavier, MAUREL, Mathilde. *Économie globale*. Dalloz, 2009, p. 49-51

2.2.2. Un discours critique de l'État

Si l'économie du bien-être présentait l'État comme remédiant aux imperfections du marché, la théorie du choix public le présente comme engendrant un certain nombre de dysfonctionnements : accroissement de la bureaucratie, augmentation des dépenses publiques et donc des prélèvements obligatoires, soumission des hommes politiques aux lobbyistes, coûts cachés ... La charge de la preuve est renversée : l'État doit justifier son intervention en démontrant qu'elle est plus efficace que celle du marché. Il ne doit pas forcément pour autant disparaître, mais il est décrit comme un mal nécessaire par la théorie du choix public.⁴⁵

Nous ne pouvons placer notre recherche dans ce cadre théorique, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, nous nous inscrivons délibérément dans des choix de service public émanant de l'État au sens large, en l'occurrence des communes : nous ne remettons pas en cause ni le caractère de service public du choix, défini par les juristes, ni le rôle de la commune dans ce choix. Ensuite, cette théorie du choix public est explicative *a posteriori* de comportements constatés et de dysfonctionnements observés. Souhaitant étudier la compatibilité de la notion de rentabilité financière et du choix de service public, nous nous situons en amont de l'explication du choix. Enfin, comme nous le verrons dans le troisième chapitre, nous nous référons au droit administratif français qui a pour fondement une conception de l'intérêt général plus large : celui-ci, même s'il est réduit à la somme des intérêts particuliers, les prend tous en compte, ceux des électeurs, des décideurs, des non électeurs, et ne se réduit pas à ceux des décideurs politiques.

Nous devons donc poursuivre notre chemin afin de définir un cadre théorique à notre travail.

2.3. L'évaluation des politiques publiques

La notion de rentabilité est également présente en économie au travers de l'évaluation des politiques publiques, champ d'études à cheval sur l'économie et la science politique. Plus que de rentabilité, il s'agit en fait de la notion d'efficience.

⁴⁵ *Ibid.*

2.3.1. Une notion similaire à la rentabilité

Dans l'encyclopédie Larousse est efficient ce « *qui aboutit à de bons résultats avec le minimum de dépenses, d'efforts, etc.* », mais également ce qui est « *efficace* »⁴⁶, les deux termes étant donnés comme synonymes. Afin de distinguer le sens de ces deux mots, nous pouvons nous référer aux définitions données par l'Association Française de Normalisation, dans sa traduction de la norme ISO 9000 : 2005. Selon cette norme, l'efficience traduit le « *rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisées* », tandis que l'efficacité traduit le « *niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats escomptés* »⁴⁷. L'efficience s'intéresse donc au rapport entre les effets et les moyens, alors que l'efficacité s'intéresse aux effets rapportés aux objectifs, c'est-à-dire aux effets attendus.

En France, cette notion n'est pas apparue dès les premiers rapports ou textes de lois sur l'évaluation : elle ne figurait ainsi pas dans le rapport Deleau⁴⁸, ni dans le rapport Viveret⁴⁹, ni dans le décret du 22 janvier 1990⁵⁰. Elle n'apparaît que dans l'article 1 du décret du 18 novembre 1998, qui stipule que l'évaluation d'une politique publique passe par la comparaison des résultats « *aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* »⁵¹, c'est-à-dire par la mesure de l'efficacité et de l'efficience. Mais elle était déjà présente dans la définition de l'évaluation donnée par Peter Rossi et Howard Freeman en 1993⁵², selon lesquels évaluer un programme ou une politique consiste à se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'impact et de l'efficience de ce programme ou de cette politique. Cette

⁴⁶ ENCYCLOPÉDIE LAROUSSE, Catégorie Vocabulaire. [référence du 13 mars 2007], <http://www.larousse.fr/encyclopedia/nom-commun-autre/efficient/45902>

⁴⁷ ASSOCIATION FRANÇAISE DE NORMALISATION. *Qualité et systèmes de management*. AFNOR, 2005, p. 20

⁴⁸ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Évaluer les politiques publiques : Rapport du groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques" sous la direction de Michel Deleau*. La Documentation française, 1986

⁴⁹ PREMIER MINISTRE. *L'évaluation des politiques et des actions publiques : propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion - Rapport au Premier ministre rédigé par Patrick Viveret*. La Documentation française, 1989

⁵⁰ Décret n° 90-82 du 11 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques. *JORF*, 24 janvier 1990, p. 952

⁵¹ Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. *JORF*, 20 novembre 1998, p. 17531

⁵² ROSSI, Peter H., FREEMAN, Howard E. *Evaluation : a systematic approach*. Sage publications, 1993, 5th ed., p.3

définition est reprise notamment dans le Petit guide de l'évaluation rédigé par le Conseil Scientifique de l'Évaluation⁵³ et dans un rapport plus récent du Sénat⁵⁴ sur la question.

2.3.2. Un champ d'application autre

L'approche des politiques publiques est une autre façon d'appréhender l'intervention publique en économie. Apparue dans les années quatre-vingts, elle prend en considération les problèmes à résoudre de façon plus large que l'approche de l'économie du bien-être ou de l'École du choix public, avec une vision multidimensionnelle relevant à la fois du budgétaire, du culturel, de l'économique ou d'autres domaines encore⁵⁵. La notion d'efficience, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, s'applique donc à celles-ci dans leur ensemble ou, pour le moins, à des programmes. Ces champs sont beaucoup plus vastes que les investissements spécifiques d'une commune.

De plus, l'évaluation d'une politique publique appréhende ses effets d'un point de vue principalement externe. Elle est effectuée le plus souvent par « *les organismes centraux* », « *des évaluateurs externes* » ou « *des évaluateurs indépendants* », même si, parfois, il peut s'agir d'« *auto-évaluation* »⁵⁶. Or notre recherche consiste à nous interroger sur la possibilité pour les communes de s'approprier les outils de calcul de rentabilité financière utilisés en entreprise pour effectuer des choix de service public. Il s'agit donc pour nous d'appréhender une situation d'un point de vue interne, et non externe.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques est, le plus souvent, réalisée *ex post*, de manière rétrospective, même s'il est recommandé de le faire également *ex ante*, afin de réaliser une étude prospective de l'impact d'une mesure envisagée. Dans le cadre de notre étude, nous plaçons en amont de toute décision, c'est-à-dire *ex ante*.

⁵³ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. La Documentation française, 1996, p. 11

⁵⁴ SÉNAT. *Rapport d'information n° 392 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France par MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade*. Sénat, 2004

⁵⁵ GREFFE, Xavier. *op. cit.* 1997, p. 108-109

⁵⁶ OCDE - Comité de la gestion publique. *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation : guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et document de référence*. OCDE, 1999, p. 7

En conséquence, nous ne pouvons pas prendre l'évaluation des politiques publiques comme cadre théorique de notre recherche.

2.4. Conclusion de la section 2

Nous venons de voir que notre problématique recoupe partiellement les champs de recherche que sont l'économie du bien-être, la théorie du choix public et l'évaluation des politiques publiques. Malgré ce, aucun de ces paradigmes évoqués ne peut servir comme appui théorique à notre recherche car chacun doit être complété et remis en perspective par d'autres champs de recherche. Alors, puisque nous souhaitons étudier la possible appropriation par les communes des outils de calcul de rentabilité utilisés par les entreprises et que ces outils relèvent du domaine d'étude des sciences de gestion, nous nous tournons vers celles-ci : en effet, les sciences de gestion constituent l'une des disciplines fondatrices du management public.

Section 3. Le management public en France

Nous nous situons bien dans une perspective française en nous appuyant sur les spécialistes français du management public.

3.1. Un champ à délimiter

Commençons par préciser ce qu'est le management public. Cette locution, aux définitions multiples, remonte au tout début des années soixante-dix. Mais à cette époque, compte tenu de l'apparente contradiction entre les deux termes, « management » relevant du secteur privé et « public » du secteur public, la locution était peu utilisée⁵⁷. Elle s'est peu à peu développée notamment avec la revue *Politiques et management public*, créée en 1983.

Nous pouvons maintenant retenir la définition donnée par Patrick Gibert en 2002. Elle fait la synthèse de deux approches. La première approche, dite restreinte, entend « *management public* » au sens de « *management des organisations publiques* », c'est-à-dire « *de systèmes relativement clos, relativement pérennes, dotés de certaines finalités, dotés d'une structure relativement stable et caractérisés par des processus débouchant sur des réalisations peut-*

⁵⁷ LAUFER, Romain. "Approche anthropologique des mutations de la distinction public / privé : Comparaison des cas de la France et des États-Unis". *PMP*, 2004, vol. 22, n° 3, p. 1-42

être pas marchandes mais bien concrètes »⁵⁸. La seconde approche, plus large, s'appuie sur l'analyse des politiques publiques et considère le management public comme celui de l'action publique, fondée d'abord sur des fins, les actions étant subordonnées à ces fins. Patrick Gibert réunit ces deux approches pour donner la définition suivante du management public : il s'agit de *« l'utilisation, professionnalisée, des acquis des sciences sociales, politiques et économiques - médiatisées ou non par des méthodes de gestion - en vue d'améliorer la performance des politiques publiques et pour cela celle des organisations publiques »*⁵⁹.

Cette définition est conforme à notre position. En effet, nous nous plaçons dans des choix de service public, effectués par des communes : nous sommes donc bien dans une organisation publique, intervenant dans le cadre d'une politique publique, culturelle, sportive ou éducative. Par ailleurs, nous souhaitons étudier la possibilité d'introduire les outils de calcul de rentabilité dans les choix de service public faits par les communes : nous nous situons donc bien dans une utilisation où plusieurs considérations, service public et rentabilité, doivent être prises en compte, en l'occurrence médiatisée par des méthodes de gestion au vu de l'origine de l'outil, mais sans réduire le management à la simple introduction de ce nouvel outil.

3.2. Une notion clé : la performance

Le management public s'appuie, en France, sur de multiples disciplines : droit public, science politique, économie publique, sociologie des organisations, sciences de gestion selon Annie Bartoli⁶⁰, sciences sociales, politiques et économiques pour Patrick Gibert⁶¹. Si les notions de rentabilité et d'efficience sont, comme nous l'avons dit dans la section 2 de ce présent chapitre, présentes en économie publique au travers de l'économie du bien-être et de l'évaluation des politiques publiques, elles sont étonnamment absentes de la sphère du management public. Certains chercheurs les évoquent toutefois, sans les repousser, mais en les intégrant au concept de performance. C'est ainsi le cas d'Annie Bartoli qui consacre deux pages à la notion d'efficience au sein d'un chapitre intitulé « Performance et qualité », puis quelques lignes à nouveau dans le chapitre « Les principales fonctions de la gestion »⁶².

⁵⁸ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 2002

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2008

⁶¹ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 2002

⁶² BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2009, p. 109 et p. 177

3.2.1. Une définition

Car ce thème de la performance publique et de son pilotage, s'il n'est pas nouveau, est une « *constante sans cesse réactualisée* » dans le management public⁶³. Selon Guy Solle, la performance, terme qu'il qualifie de polysémique, correspond finalement « *à la réalisation d'objectifs organisationnels* » et « *se réfère non seulement aux résultats attendus mais aussi à la mise en œuvre des moyens requis pour l'attente de ces résultats, [...] dans toutes les dimensions (économiques, sociales, commerciales, ...) propres au fonctionnement d'une organisation* »⁶⁴. Elle s'appuie sur des indicateurs de performance, qui ne se réduisent pas à des indicateurs financiers, et renvoie à la thématique de l'évaluation des politiques publiques. Elle met plus l'accent sur une démarche nécessaire à l'évolution des organisations publiques que sur des outils de gestion⁶⁵.

Nous pouvons voir l'importance de cette notion dans les organisations publiques au travers des colloques du groupe de recherche Ville-Management⁶⁶, initié par des chercheurs de l'université de Pau et des Pays de l'Adour. Trois des cinq *workshops* organisés depuis 2005 traitent de la performance : « La performance publiques locale : composants et mesures » en 2005, « Les démarches locales de performance : de la segmentation stratégique et budgétaire à la définition d'indicateurs » en 2008 et « Une analyse comparative des outils et modèles de gestion de la performance publique locale à l'échelle internationale » en 2009. Les rencontres qui avaient eu lieu auparavant, depuis 1996, avaient pour thème « Le rôle du maire » et « Démocratie et management local ». C'est également le cas des colloques organisés par la revue Politiques et Management Public. En 1998, le thème du neuvième colloque s'intitule : « La performance publique ». Puis le thème de la performance revient à plusieurs reprises, non comme thème général du colloque, mais comme thème de l'une des sessions. Ainsi en 2001, l'un des trois ateliers s'intitule : « Contrôle de gestion et performance » ; en 2003, l'une des sessions s'intitule : « Évaluation, pilotage, performance : le sort des outils de changements » ; et en 2007, l'une des sessions s'intitule : « Public et performance : quelle conciliation ? ».

⁶³ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2008

⁶⁴ SOLLE, Guy. "Performance des organisations non-marchandes et reconnaissance des approches managériales : un paradoxe ? Le cas des universités". In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *op. cit.* 2008, p. 137-159

⁶⁵ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2008

⁶⁶ VILLE-MANAGEMENT. [référence du 11 mars 2008], <http://www.ville-management.org/index2.htm>

3.2.2. L'un des intérêts de cette notion de performance

Cette notion de performance est plus large que celles de rentabilité ou d'efficience. Elle englobe la perception qu'en ont à la fois les dirigeants de l'organisation publique et tous les acteurs en lien avec cette organisation, qu'ils soient internes ou externes⁶⁷. Elle n'a pas de connotation idéologique ou culturelle comme ces dernières. Car même la notion d'efficience est souvent rapprochée de l'idée de rendement, au sens strict du terme, c'est-à-dire de mesure quantitative avec un objectif de rentabilité immédiate. Or « *cette acception réductrice a toutes les chances de s'opposer aux valeurs de service public* »⁶⁸.

Pourtant la notion d'efficience dans les organisations publiques n'est pas considérée comme mauvaise en soi : la prendre en compte permet d'éviter les gaspillages ou les mauvaises performances, « *effets pervers de son ignorance* »⁶⁹. Intégrer la notion d'efficience dans celle, plus vaste, de performance pourrait donc permettre aux organisations publiques d'améliorer leur gestion et leur fonctionnement sans se focaliser sur la seule efficience. Nous sommes bien conscients qu'il ne s'agit là que de l'un des aspects positifs de la notion de performance. En effet, si elle est plus utilisée que les notions de rentabilité ou d'efficience par les chercheurs français en management public, c'est qu'elle doit mieux correspondre à l'analyse qu'ils font des organisations publiques et de l'action publique.

3.3. Un regard français

Pourtant, nous verrons dans le deuxième chapitre que des chercheurs britanniques, belges ou encore suédois utilisent le terme d'efficience à propos de l'action publique. Nous pouvons donc nous interroger sur cette singularité française.

3.3.1. Un regard axé vers les différences entre public et privé

Cette singularité tient, nous semble-t-il, à l'accent mis sur les différences, et non sur les possibles similitudes, entre organisation publique et organisation privée. Ainsi l'organisation publique a une finalité externe, avec une volonté de changer un état de l'environnement ou de le préserver s'il se trouve menacé, alors que l'organisation privée a une finalité interne et

⁶⁷ SOLLE, Guy. *op. cit.* 2008

⁶⁸ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2009, p. 110

⁶⁹ *Ibid.*

introvertie⁷⁰. Introduire des outils ou des pratiques venant du monde de l'entreprise privée risquerait donc de faire perdre au public sa « *publicitude* »⁷¹, c'est-à-dire de lui ôter sa raison d'être, sa finalité, sa logique : le but ultime de telles pratiques serait de faire en sorte que l'organisation publique ressemble en tout point à une entreprise privée, ce qui est un non-sens. Il faut, au contraire, que les organisations publiques « *ressemblent davantage à ce que leurs gouvernants prétendent qu'elles sont, à renforcer leur publicitude plutôt qu'à la gommer tout en travaillant leur performance* »⁷².

C'est pourtant bien ce que nous souhaitons étudier : l'appropriation possible ou non des outils de calcul de rentabilité financière par les municipalités pour effectuer des choix de service public. Nous prenons donc appui sur les analyses des différences entre public et privé et les conservons à l'esprit tout au long de notre travail. Dès lors, pour poursuivre notre étude, nous devons faire appel à un autre paradigme. C'est pourquoi nous nous tournons vers des auteurs anglo-saxons, mais également belges, suisses ou encore norvégiens ou suédois, et ce dans un cadre bien spécifique : le NPM. Ce terme, que nous définissons *infra*, est parfois traduit en français par « *nouvelle gestion publique* ». Mais cette expression fait également référence au livre de Massenet publié en 1975⁷³. NPM peut également être traduit par « *nouveau management public* », mais certains chercheurs français font une différence entre le NPM et le nouveau management public⁷⁴. Nous conserverons donc l'appellation anglaise : NPM.

3.3.2. La vision française du NPM

En France, au sein de la communauté des chercheurs en management public, à l'exception de quelques chercheurs dont nous parlons *infra*, le NPM est perçu de deux façons. La première est un rejet et un constat d'essoufflement au travers du monde entier. C'est ainsi que Patrick Gibert parle des « *effets pervers* » dans le cas de réformes de type NPM radicales ou, à l'inverse, de « *grand scepticisme* » si les réformes ont un impact limité car étant plus de

⁷⁰ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 1986

⁷¹ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 1994

⁷² GIBERT, Patrick. *op. cit.* 2002

⁷³ MASSENET, Michel. *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*. Éditions Hommes et Techniques, 1975

⁷⁴ LE DUFF, Robert, ORANGE, Gérald. "De l'économie publique au management des sentiments moraux". In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *op. cit.* 2008, p. 21-41

l'ordre du symbolique ou de la cosmétique⁷⁵. C'est également l'analyse de Jean-Claude Thoenig⁷⁶ : « *la marche triomphale du NPM semble se ralentir, l'enthousiasme n'est plus guère ce qu'il a pu être* », écrit-il en 2002, en introduction d'un article consacré par ailleurs à l'évaluation, constatant que, si le NPM peine désormais à s'imposer, c'est que les gouvernants se trouvent confrontés à la réalité de l'administration qui résiste à tout changement radical.

D'autres chercheurs – c'est là la seconde façon d'appréhender le NPM - perçoivent celui-ci avec scepticisme, mais sans opposition *a priori* aux réformes qu'il représente : le NPM n'a, selon eux, tout simplement pas pénétré la sphère publique française ou alors de manière très fragmentée. Leur analyse s'appuie sur l'unicité qui caractériserait la France et son administration : celles-ci ne seraient donc pas comparables ni aux pays anglo-saxons, ni même à la Suède, la Finlande ou aux Pays-Bas⁷⁷. Annie Bartoli insiste sur le caractère très singulier des réformes du secteur public mises en place depuis le début des années quatre-vingts en France, respectant la spécificité du service public et évitant la transposition des techniques du secteur marchand : aussi « *rien n'est moins sûr dans le cas français* » que nous puissions parler de NPM⁷⁸.

Nous pouvons rapprocher de ce point de vue l'analyse faite par Luc Rouban⁷⁹. Celui-ci aborde le NPM sous l'angle de l'administration en tant que constituée de fonctionnaires, plus que de ses processus et de son fonctionnement. Il analyse les réformes administratives en France depuis 1981, citant les deux vagues de décentralisation de 1982⁸⁰ et 2003⁸¹, le renouveau du

⁷⁵ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 2002

⁷⁶ THOENIG, Jean-Claude. "L'évaluation en actes : leçons et perspectives". *PMP*, 2002, vol. 20, n° 4, p. 33-50

⁷⁷ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2008

⁷⁸ *Ibid.*, repris dans BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2009, p. 355-356

⁷⁹ ROUBAN, Luc. "Reform without doctrine : public management in France". *International Journal of Public Sector Management*, 2008, vol. 21, n° 2, p. 133-149

⁸⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. *JORF*, 3 mars 1982, p. 730 et Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. *JORF*, 23 juillet 1982, p. 2347

⁸¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568

service public avec la circulaire de Michel Rocard de 1989⁸² et celle d'Alain Juppé, en 1995⁸³, sur la réforme de l'État et des services publics, les vagues de privatisation de 1986 et 1997, et la réforme budgétaire engendrée par le vote de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), en 2001⁸⁴. Comme l'indique le titre de son article, il en conclut qu'il n'existe pas de doctrine globale qui pourrait remettre en cause les caractéristiques fondamentales du système français : il s'agit plus d'une accumulation de petits changements qui, finalement, dessinent une nouvelle image de l'administration française, sans pour autant rentrer dans la doctrine que constitue pour lui le NPM.

Le NPM n'est donc jamais regardé comme ayant été implanté en France : aucune réforme de l'administration n'est estampillée NPM. Nous verrons, dans le chapitre suivant, qu'il en est autrement pour des chercheurs étrangers qui voient la marque du NPM dans les diverses réformes et les processus de modernisation que connaît l'administration française depuis près de trente ans, c'est-à-dire ceux dont nous venons de parler. Cette divergence d'appréciation tient certainement, nous le verrons, plus à une analyse autre de ce qu'est le NPM qu'à une vision différente des réformes. Elle s'ajoute à la différence de regard sur la comparaison entre organisations publiques et organisations privées dont nous avons parlé *supra*.

Nous devons toutefois modérer ici nos propos. Si la position dominante parmi les chercheurs français en management public est bien celle que nous venons de décrire, il existe d'autres voix que nous souhaitons faire entendre. C'est ainsi celle du politologue Philippe Bèzes. Celui-ci analyse l'évolution de l'administration française sous un angle assez proche de celui de Luc Rouban, que nous avons évoqué *supra*. Il étudie les personnes, et notamment les fonctionnaires, et la façon dont l'administration est organisée. Dans son chapitre intitulé « Le tournant néomanagérial de l'administration française »⁸⁵, il décrit sans ambages « l'importance de recettes tirées des préconisations d'une doctrine protéiforme, le *New Public Management*, introduite en France selon des modes incrémentaux, par sédimentation

⁸² Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. *JORF*, 24 février 1989, p. 2526

⁸³ Circulaire ministérielle du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. *JORF*, 28 juillet 1995, p. 11217

⁸⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. *JORF*, 2 août 2001, p. 12480

⁸⁵ BEZES, Philippe. "Le tournant néomanagérial de l'administration française". In BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques : 1. La France dans la gouvernance européenne*. Les Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-253

et strates successives depuis les années 80, mais dont les idées et les techniques sont désormais systématiquement utilisés » et parle de « *l'influence croissante du New Public Management dans le contexte hexagonal* ». Il en impute le déploiement notamment à un certain nombre de hauts fonctionnaires du Budget, de la Fonction Publique ou de l'Inspection Générale des Finances, qui souhaitent ainsi voir leur activité enrichie et leur importance s'accroître. Il ne juge pas le fond des réformes : il constate que l'enjeu de la modernisation de l'administration réside désormais dans les nouvelles « *modalités de cohabitation, et sans doute de conflits* » entre les nouvelles manières de faire, c'est-à-dire le NPM, et les règles plus anciennes, se demandant en conclusion ce qui l'emportera, sans exclure un partage du pouvoir⁸⁶. De même, Philippe Bèzes, dans un article publié en 2007⁸⁷, analysant les réformes de type NPM que des pays émergents tels la Thaïlande, la Russie ou encore le Malawi mettent en place par « *importation et mimétisme* » des pays occidentaux, s'inquiète, non pas des réformes en tant que telles et de leur compatibilité avec la démocratie wébérienne, mais du fait qu'elles sont réalisées avant même qu'une bureaucratie de ce type ne soit bien installée.

3.4. Conclusion de la section 3

La plupart des chercheurs français en management public ne nous permettent pas de mener notre recherche dans ce cadre. En effet, la notion de rentabilité en est exclue, la notion de performance, plus large, lui étant préférée. Pensant néanmoins que le NPM permet d'étudier l'appropriation possible ou non des outils de calcul de rentabilité financière par les municipalités, nous faisons appel à des chercheurs étrangers, la majorité des chercheurs français récusant le NPM ou ne le voyant pas comme ayant franchi les frontières de la France.

Conclusion du premier chapitre

L'objectif de notre recherche est de voir si l'appropriation des outils de calcul de rentabilité par les communes est possible et compatible avec leurs choix d'investissement de service public.

Ce premier chapitre nous a tout d'abord permis de présenter rapidement ce que sont les outils de calcul de rentabilité des investissements utilisés en entreprise pour effectuer des choix

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ BEZES, Philippe. "Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ?". *Critiques Internationales*, 2007, n° 35, p. 9-29

d'investissement. VAN et délai de récupération sont ainsi les plus utilisés par les entreprises européennes, et la VAN est le plus recommandé par la doctrine.

Ce premier chapitre nous a également permis de nous positionner d'un point de vue disciplinaire. Si notre problématique recoupe partiellement le champ de recherche que constitue l'économie, aucun des paradigmes suivants ne peut servir comme appui théorique à notre recherche : l'économie du bien-être avec le calcul économique et la valeur présente a une approche collective et ne considère pas la commune comme une entité autonome ; la théorie du choix public, qui explique les choix des hommes politiques, a une conception autre de l'intérêt général que celle sur laquelle nous nous appuyerons, présente une certaine remise en cause des choix de service public, alors que nous nous plaçons délibérément dans ces choix de service public, et est d'abord une théorie explicative ; l'évaluation des politiques publiques avec la notion d'efficience a un champ d'application plus large que les investissements que nous souhaitons étudier et consiste en une appréhension externe et *a posteriori* de la politique alors que nous nous plaçons dans une situation interne et antérieure au choix d'investissement.

C'est donc vers le management public que nous nous tournons. Et après avoir fait un choix disciplinaire, nous devons maintenant faire un choix d'école. En effet, la plupart des chercheurs français en management public, d'une part, utilisent une notion clé, la performance, qui est une notion plus vaste que celles de rentabilité ou même d'efficience, et d'autre part, ont une position de refus du NPM quant aux réformes qu'il préconise ou le voient comme étranger à la France.

Or nous allons voir dans le chapitre suivant que choisir le NPM comme école du management public nous donne le support nécessaire à la construction théorique de notre réflexion. Nous nous appuyerons donc sur des chercheurs étrangers, belges, norvégiens, suédois ou encore britanniques.

Chapitre 2. Le *New Public Management* : un cadre d'étude à poser

Nous rappelons notre question de recherche : est-il possible d'introduire des outils de calcul de rentabilité financière, tels ceux utilisés en entreprise, dans les communes pour que celles-ci fassent des choix d'investissement qui restent des choix de service public ? Après avoir constaté que ni l'économie publique, ni le management public tel que vu en France ne peuvent nous servir de cadre théorique pour répondre à cette question, nous nous tournons vers le NPM : la revue de littérature effectuée au sein de ce chapitre nous permettra de conclure que notre recherche s'inscrit bien dans le mouvement du NPM, mais avec toutes les spécificités de l'administration publique française et de son action.

Né au Royaume-Uni dans les années soixante-dix, le NPM s'est répandu dans le monde anglo-saxon et en Europe, mais également dans certains pays en voie de développement. De nombreux chercheurs, essentiellement des politologues, se sont penchés sur ce nouveau paradigme afin de le cerner.

Phénomène de mode pour les uns, véritable remise en cause du modèle administratif pour les autres, phénomène aux multiples facettes pour la plupart, le NPM s'est inscrit dans un spectre de pensées très large. Christopher Pollitt le résume en intitulant l'un de ses chapitres : « *The « New Public Management » - revolution or fad ?* »⁸⁸. Ainsi plusieurs définitions et plusieurs approches ont émergé, que nous voyons dans la première section. Nous pouvons, d'ores et déjà, esquisser un portrait du NPM avec une définition donnée par Andrew Pettigrew : « *En quelques mots, le new public management a consisté à favoriser l'intrusion de modèles et de personnes issus du secteur privé dans le secteur public.* »⁸⁹

Cette définition nous sert de fil conducteur tout au long de ce deuxième chapitre, notamment pour aborder les liens entre public et privé en France. Car si l'impact du NPM en France a été

⁸⁸ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 26

⁸⁹ PETTIGREW, Andrew. "Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé". *RFG*, 1997, p. 113-120

moindre que dans les pays anglo-saxons, l'attrait pour les méthodes du secteur privé remonte, dans ce pays, à plus de cent ans⁹⁰. Nous y consacrons la seconde section.

Section 1. Une revue de la littérature sur le *New Public Management*

L'expression « *New Public Management* » est relativement récente puisqu'elle a été utilisée pour la première fois par Christopher Hood en 1991 dans un article intitulé « A public management for all seasons ? »⁹¹. Mais le mouvement de réformes décrit par cette expression avait commencé à la fin des années soixante-dix au Royaume-Uni. C'est donc essentiellement sur la littérature anglo-saxonne que nous appuyons notre démonstration. Nous mettons, en particulier, les travaux de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert au cœur de notre réflexion. Ces deux chercheurs ont, en effet, effectué une étude de l'ensemble des réformes mises en place dans le domaine de l'administration publique par dix pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette étude fut publiée en 2000 et rééditée en 2004⁹². Ces travaux, s'appuyant sur une large palette d'exemples, permettent de cerner au mieux le pourquoi et le comment de ce qui est appelé le NPM. Ils sont en partie repris par Christopher Pollitt dans son livre *The Essential Public Manager*⁹³.

Dans un premier temps, nous portons notre attention sur les conditions d'émergence de cette théorie dans le monde de l'OCDE. Puis, dans un deuxième temps, nous la caractérisons et nous nous interrogeons sur les possibilités réelles de son application, compte tenu des spécificités du secteur public. Enfin, nous tentons de faire un bilan du NPM. Notre objectif n'est pas ici de lister les avantages et les inconvénients du NPM, mais bien de voir dans quelle mesure il s'agit d'un simple mouvement de réformes, d'une théorie politique ou d'une véritable doctrine administrative. La conclusion nous permettra de poser le cadre général du NPM en France.

⁹⁰ BURDEAU, François. *op. cit.* 1994, p. 343-344

⁹¹ HOOD, Christopher. "A public management for all seasons ?". *Public Administration*, 1991, vol. 69, p. 3-19, cité par POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 12

⁹² POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004

⁹³ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003

1.1. Le contexte d'émergence du NPM

Les réformes de l'administration publique dans le monde ne datent certainement pas de la fin des années soixante-dix. Mais il a été observé, à partir de cette date, une vague de réformes présentant des similitudes, dans plusieurs pays, de façon simultanée. C'est ainsi que Christopher Pollitt et Geert Bouckaert écrivent : « *The changes since 1980 have – in many countries - been distinguished by an international character and a degree of political salience that mark them out from the more parochial or technical changes of the preceding quarter century.* »⁹⁴ C'est également ce que pense Christopher Hood lorsqu'il décrit le NPM par « *one of the most striking international trends in public administration* »⁹⁵.

Il paraît donc intéressant de s'interroger sur le contexte d'émergence de ces réformes. Nous abordons cette question sous deux axes : le contexte économique et financier et le contexte politique et administratif.

1.1.1. Le contexte économique et financier

S'il pourrait y avoir *a priori* similitude de contexte économique et financier dans les pays ayant eu recours au NPM, il n'en est en fait rien : « *the specific connections between economic conditions and NPM are hard to show* »⁹⁶. En effet, si certains pays ont mené des réformes administratives sur fond de profonde crise économique, d'autres, au contraire, les ont mises en place dans un contexte plus prospère.

Ainsi la Nouvelle-Zélande, qui entreprit sa première réforme en 1986, connaissait alors une crise économique aiguë : taux de croissance nul, dette publique élevée, dépréciation du dollar néo-zélandais et taux d'inflation de 13 %⁹⁷. Il en a été de même au Canada. En effet, ce pays a lancé la première vague de réformes de l'administration publique en 1984 alors que ses performances économiques étaient moindres que la moyenne des pays de l'OCDE ; la deuxième vague de réformes débuta en 1993 alors que les dépenses publiques et la dette allaient croissantes, cette dernière ayant été multipliée par trois en neuf ans⁹⁸. Dans une moindre mesure, il en est de même de la Suède. Une première réforme y a été lancée en 1985,

⁹⁴ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 24

⁹⁵ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991

⁹⁶ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 36

⁹⁷ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 277

⁹⁸ *Ibid.*, p. 224

puis une deuxième vague en 1988 : le déficit budgétaire avait atteint le record de 13 % du produit intérieur brut (PIB) en 1982 et le taux de croissance était proche de zéro à la fin des années quatre-vingts⁹⁹. Nous pouvons également citer le cas des Pays-Bas. Les premières réformes, les « *plus radicales* », ont été mises en place en 1982-1986¹⁰⁰, dans un contexte économique critique : la récession économique était là avec un taux de croissance du PIB négatif en 1981 et 1982, le taux d'inflation était supérieur à 5 %, le déficit budgétaire atteignait plus de 10 % du PIB et le taux de chômage fut multiplié par plus de 2 entre 1980 et 1983, à 9,2 %¹⁰¹.

A contrario, d'autres pays ont mené des réformes dans un contexte économique et financier sans problème aucun. Ainsi en est-il de la Finlande. Ce pays a débuté les premières réformes de son administration publique en 1987-1988. Or, durant toute la période des années quatre-vingts, la Finlande connaissait un taux de croissance annuel du PIB satisfaisant et un taux de chômage relativement faible¹⁰² : plus de 3 % en moyenne pour le premier et moins de 6 % pour le second, jusqu'à la récession de 1991¹⁰³. De même, le président Clinton mit en place la *National Performance Review* en 1993, date à laquelle les États-Unis se trouvaient dans une période économique faste¹⁰⁴ : le taux de croissance moyen sur la période 1992-1995 était alors supérieur à 3 %¹⁰⁵.

Ainsi le contexte économique et financier d'un pays, même s'il a pu être, dans certains cas, un facteur déclenchant de l'implantation de réformes relevant du NPM, ne peut être considéré comme déterminant.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 285

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 272

¹⁰¹ OCDE STATISTIQUES, Statistiques générales, Profils statistiques par pays 2007. [référence du 28 mars 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Default.aspx?usercontext=sourceoecd>

¹⁰² POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 239

¹⁰³ OCDE STATISTIQUES, Statistiques générales, Profils statistiques par pays 2007. [référence du 28 mars 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Default.aspx?usercontext=sourceoecd>

¹⁰⁴ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 300

¹⁰⁵ OCDE STATISTIQUES, Statistiques générales, Profils statistiques par pays 2007. [référence du 28 mars 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Default.aspx?usercontext=sourceoecd>

1.1.2. Le contexte politique et administratif

Un autre déterminant de la venue du NPM pourrait être le contexte politique et administratif d'un pays. Nous analysons ce contexte au travers des trois éléments suivants : l'idéologie des partis au pouvoir, le type de régime et le poids des dépenses publiques. Les deux premiers éléments sont analysés par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert¹⁰⁶, le troisième nous paraît pertinent pour jauger du degré d'implication de l'État dans l'économie.

De nombreux scientifiques ont été tentés par l'approche suivante : l'émergence de la sensibilité politique appelée *The New Right* serait à l'origine des réformes incarnant le NPM. Il est vrai que certains dirigeants politiques symbolisant cette nouvelle droite se sont montrés très enthousiastes à l'égard du NPM. Ainsi en a-t-il été de Margaret Thatcher au Royaume-Uni (1979-1990), Ronald Reagan aux États-Unis (1980-1988) et Brian Mulroney au Canada (1984-1993)¹⁰⁷.

Mais une analyse plus approfondie affaiblit cette assertion. C'est ainsi que certaines des réformes les plus radicales ont été mises en place par des gouvernements émanant de la social-démocratie ou du *Labour*, notamment en Australie et en Nouvelle-Zélande¹⁰⁸. En Australie, les travaillistes, au pouvoir de 1983 à 1996, ont, entre autre, lancé le *Financial Management Improvement Program* (1983), procédé à la réforme du service public (1984) et à de nombreuses privatisations (1988-1995)¹⁰⁹. En Nouvelle-Zélande, le *Labour*, au pouvoir de 1984 à 1990, a voté trois des quatre principales lois réformant le système administratif (le *State Owned Enterprises Act* en 1986, le *State Sector Act* en 1988 et le *Public Finance Act* en 1989)¹¹⁰.

De même, dans des pays comme la Suède ou le Royaume-Uni, le gouvernement social-démocrate de Carlsson (1994) et celui travailliste de Blair (1997) n'ont pas remis en cause les réformes engagées par leurs prédécesseurs de la nouvelle droite¹¹¹. Aux États-Unis,

¹⁰⁶ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, respectivement paragraphes H et E dans chaque fiche pays présentée en annexe B

¹⁰⁷ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 36

¹⁰⁸ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991 ; POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 36 ; PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997

¹⁰⁹ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 212

¹¹⁰ Ibid., p. 279-280

¹¹¹ PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997 et POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 36

également, l'alternance des démocrates et des républicains n'a jamais remis en cause les réformes relevant du NPM : ainsi la toute première réforme, le *Civil Service Reform Act*, a été lancée par Carter, démocrate, en 1978, avant que le NPM ne prenne toute son ampleur sous les gouvernements républicains de Reagan et Bush, mais sans retour en arrière lors de l'arrivée au pouvoir de Clinton en 1992¹¹².

Il est intéressant également de constater que des réformes de type NPM ont été implantées dans des pays de régimes politico-administratifs très différents. Si nous reprenons l'étude de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, les dix pays de l'OCDE analysés présentent des caractéristiques très diverses, au vu de cinq critères : la structure de l'État, la nature du gouvernement exécutif, les relations entre le gouvernement et les hauts fonctionnaires, la culture administrative dominante et les canaux par lesquels proviennent les conseils de politique¹¹³.

Ainsi certains États sont des états fédéraux, comme le Canada, les États-Unis ou l'Allemagne, pays dans lesquels la part des fonctionnaires centraux dans le total des fonctionnaires est inférieure à 20 %, tandis que d'autres sont beaucoup plus centralisés et forment une unité comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et la France, pays dans lesquels la même part varie de 48 à 89 %¹¹⁴. De même, le gouvernement exécutif peut être qualifié de majoritaire (un parti gouverne seul le pays), comme en Australie, au Canada ou au Royaume-Uni, consensuel (le pays est régulièrement gouverné par des coalitions), comme en Finlande ou aux Pays-Bas, ou intermédiaire, comme en Allemagne, en Suède, aux États-Unis ou en France. Le type de relations entre le gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'État peut également être très variable : les hauts fonctionnaires peuvent être politisés (Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas et États-Unis) ou non (Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ; les carrières des hommes politiques et celles des hauts fonctionnaires peuvent être liées (France) ou non (les neuf autres pays). La culture administrative dominante n'est pas non plus identique dans les dix pays étudiés : les deux modèles forts, le *Rechtsstaat* (Finlande, France, Allemagne) et la notion plus anglo-saxonne de *public interest* (Australie, Canada, Nouvelle-

¹¹² PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997 et POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 303-304

¹¹³ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 40-41

¹¹⁴ Les chiffres, tirés de l'étude de Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT, datent des années quatre-vingt-dix, ce qui permet d'analyser le contexte de mise en place des réformes, et non leur éventuelle conséquence.

Zélande, Royaume-Uni, États-Unis), sont présents. Enfin, si les conseils politiques trouvent leur source, dans la plupart des pays, dans l'administration elle-même, ils peuvent également provenir de consultants et de *think tanks* (Royaume-Uni, États-Unis), d'experts académiques (Pays-Bas, Allemagne, Suède), voire de syndicats (Suède).¹¹⁵

Le troisième élément d'étude du contexte politique et administratif d'émergence de réformes de type NPM est le poids des dépenses publiques. Là encore, la variété prédomine. Si, dans les années 1980-1990, période d'implantation des réformes NPM, les dépenses publiques pouvaient ne représenter que 30 à 35 % du PIB dans certains pays (Australie, États-Unis), elles pouvaient également en représenter une part plus conséquente dans d'autres (plus de 55 % du PIB aux Pays-Bas et en Suède)¹¹⁶.

Au total, ni l'aspect idéologique du NPM, en lien avec le parti au pouvoir, ni le régime politique et administratif d'un pays, ni le poids des dépenses publiques ne paraît être un facteur déterminant pour l'implantation de réformes NPM. La variété du contexte politique et administratif dans lequel ont été lancées de telles réformes est trop grande pour que ce nouveau paradigme y trouve son origine.

1.2. Les caractéristiques du NPM

Nous venons de préciser le contexte ou plutôt les contextes d'émergence du NPM. Né dans des contextes variés, le NPM ne semble donc pas s'être imposé de lui-même.

Dès lors, afin d'expliquer le pourquoi du NPM, nous pouvons, avec Christopher Pollitt, affirmer que le NPM « *has not been "caused" so much as chosen* », et que ce choix a été le fait d'hommes politiques et de fonctionnaires sensibles d'abord à la résolution de problèmes pratiques, plus qu'à la « *purity of theory* »¹¹⁷. Nous ne ferons pas la liste de l'ensemble de ces problèmes pratiques, tellement divers, mais il en est un qui revient régulièrement dans les réformes du NPM : l'efficacité des politiques menées ou des mesures prises.

Cette première notion nous permet de développer l'une des caractéristiques principales du NPM : la recherche de l'efficacité. Nous nous référons ensuite à quelques auteurs spécialistes

¹¹⁵ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 41-58

¹¹⁶ OCDE - Comité de la gestion publique. *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*. OCDE, 1995, p. 20

¹¹⁷ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 36-37

du NPM afin de lister l'ensemble de ses caractéristiques. Nous reprenons enfin la définition-synthèse de Andrew Pettigrew que nous avons citée en introduction de cette première partie, en la complétant et en la tempérant.

1.2.1. La recherche de l'efficience

Ce terme d'« efficience » paraît être très lié au NPM. Pas une explication sur le NPM n'est donnée sans que ce terme ou une locution approchante n'apparaisse. Nous l'avons défini dans le premier chapitre. Deux corollaires de cette notion sont également très présents : les expressions « *value for money* » et « *do more with less* ». Ainsi Christopher Hood décompose le NPM en sept composants dont le septième est l'accent mis sur une utilisation des ressources plus parcimonieuse, justifiée par la nécessité de « *do more with less* »¹¹⁸. Donald F. Kettl parle de six caractéristiques générales du NPM, la première d'entre elles étant la productivité ou « *how can governments produce more services with less tax money* »¹¹⁹. Matthias Finger et Bérengère Ruchat synthétisent l'ensemble des réformes de type NPM en deux éléments, le second reprenant un questionnement des gouvernants – « faisons-nous bien les choses ? » –, questionnement qui « *appartient au domaine spécifique du NPM qui a ainsi trait à la question de l'efficience [...] de la gestion des affaires publiques* »¹²⁰. Christopher Pollitt décrit également le NPM comme une doctrine mettant l'accent sur la « *cost consciousness* », c'est-à-dire « *the need to use resources efficiently so as to obtain the maximum output for any given level of input* »¹²¹. Certains auteurs restreignent même le NPM à la seule recherche de l'efficience. Ainsi Jan-Erik Lane écrit-il : « *NPM is basically about focusing upon efficiency* »¹²².

Nous devons cependant nuancer notre propos. Si la notion d'efficience est très liée au NPM, il est également des auteurs qui pensent que cette notion tendrait à disparaître depuis une quinzaine d'années, tout au moins comme facteur essentiel du NPM. C'est ainsi que Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner et Louise Fitzgerald, ayant construit une typologie du NPM fondée sur quatre modèles, décrivent le modèle 1 comme entièrement orienté vers la recherche de l'efficience. Mais c'est pour aussitôt écrire que ce modèle, le premier à avoir

¹¹⁸ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991

¹¹⁹ KETTL, Donald F. *The global public management revolution*. Brookings Institution Press, 2005, 2nd ed., p. 1

¹²⁰ FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérengère. *op. cit.* 1997

¹²¹ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 38

¹²² LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 14

émergé, dominant dans les années quatre-vingts, est, depuis, confronté à la concurrence d'autres modèles. Ce modèle aurait, en fait, consisté en l'importation toute faite d'un modèle de management du secteur privé sans tenir compte des spécificités du secteur public¹²³.

Nous analysons ces spécificités ultérieurement dans cette section, ce qui nous permet de comprendre et d'accepter l'analyse de Ewan Ferlie – l'efficience comme but ultime du NPM n'est pas tenable-, sans pour autant remettre en question l'importance de l'efficience telle que décrite dans le reste de la littérature dans les réformes de type NPM. Nous pouvons citer ici Christopher Pollitt qui résume notre propos : « *while efficiency may certainly be one of the values which is strived to realize, it is not the only one* »¹²⁴.

1.2.2. Les principales caractéristiques du NPM

Au-delà de la recherche de l'efficience, le NPM se décompose en plusieurs facettes. En effet, la plupart des scientifiques, quelle que soit leur attitude à l'égard du NPM, s'accordent à dire que les réformes de l'administration n'ont pas été identiques dans tous les pays et que ces réformes, si elles ont pu être similaires, n'ont pas été menées avec la même intensité¹²⁵. Ainsi certains pays, comme la France ou l'Allemagne, ont été assez réticents à adopter le NPM tandis que d'autres pays, comme les pays du Nord de l'Europe ou le Japon depuis la fin des années quatre-vingt-dix, ont été sélectifs dans les mesures de type NPM engagées¹²⁶. Les réformes ont ainsi varié d'un pays à l'autre, « *depending on local history, culture and political and managerial leadership* »¹²⁷. Un certain nombre d'études comparatives démontrent cette thèse. Cités par Christopher Pollitt¹²⁸, il s'agit notamment des travaux de Norman Flynn et Franz Strehl¹²⁹, Christopher Hood¹³⁰, Johan P. Olsen et Guy Peters¹³¹, Walter J. Kickert¹³²,

¹²³ FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn et al. *The new public management in action*. Oxford University Press, 1997, p. 10-11

¹²⁴ POLLITT, Christopher. "Convergence : the useful myth ?". *Public Administration*, 2001, vol. 79, n° 4, p. 933-947

¹²⁵ LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 3

¹²⁶ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 37

¹²⁷ FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn et al. *op. cit.* 1997, p. 16

¹²⁸ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2001

¹²⁹ FLYNN, Norman, STREHL, Franz. *Public sector management in Europe*. Prentice-Hall, 1996

¹³⁰ HOOD, Christopher. "Exploring variations in public management reforms of the 1980's". In BEKKE, Hans A., PERRY, James L., TOONEN, Theo A., *Civil service systems in comparative perspective*. Indiana University Press, 1996, p. 268-317

Christopher Pollitt et Hilikka Summa¹³³, Rune Premfors¹³⁴ et Christopher Pollitt et Geert Bouckaert¹³⁵.

Aussi est-il difficile de donner une définition synthétique du NPM, mais plutôt devons-nous décrire les caractéristiques de ce paradigme. Il s'agit bien des traits généraux des réformes administratives ayant été menées dans les pays étudiés, chaque cas étant spécifique au pays. Plusieurs auteurs s'y sont attachés. Nous retenons les caractères listés par Christopher Pollitt, fruit de ses travaux avec Geert Bouckaert sur dix pays de l'OCDE. Pour lui, les éléments-clés du NPM sont les suivants :

- « - *A shift in the focus of management systems and efforts from inputs [...] and processes [...] towards outputs [...] and outcomes. [...]*
- *A shift towards more measurement and quantification, especially in the form of systems of “performance indicators” and / or explicit “standards”. [...]*
- *A preference for more specialized, “lean”, “flat” and autonomous organizational forms rather than large, multi-purpose, hierarchical ministries or departments. [...]*
- *A widespread substitution of contracts (or contract-like relationships) for what were previously formal, hierarchical relationships. [...]*
- *A much wider-than-hitherto deployment of markets (or market-type) mechanisms (MTMs) for the delivery of public services. [...]*
- *Alongside the favouring of MTMs, an emphasis on service quality and a consumer orientation. [...]*
- *A broadening and blurring of the frontiers between the public sector, the market sector and the voluntary sector. [...]*

¹³¹ OLSEN, Johan P., PETERS, Guy. *Lessons from experience : experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Scandinavian University Press, 1996

¹³² KICKERT, Walter J. *Public management and administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar, 1997

¹³³ POLLITT, Christopher, SUMMA, Hilikka. “Trajectories of reform : public management change in four countries”. *Public Money and Management*, 1997, vol. 17, issue 1, p. 7-18

¹³⁴ PREMFOR, Rune. “Reshaping the democratic state : Swedish experiences in a comparative perspective”. *Public Administration*, 1998, vol. 76, issue 1, p. 141-159

- *A shift in value priorities away from universalism, equity, security and resilience, and towards efficiency and individualism.* »¹³⁶

Ces huit caractéristiques essentielles sont très proches de celles décrites par d'autres auteurs. Ainsi, pour Jan-Erik Lane, le NPM place le contrat au centre de la gouvernance publique, et non plus l'autorité, qui se manifeste au travers du droit administratif¹³⁷. Christopher Hood liste sept composants du NPM : responsabilisation des fonctionnaires, définition de standards et de mesures de la performance, accent mis sur les résultats plus que sur les procédures, décentralisation / déconcentration, plus de compétition au sein du secteur public, utilisation des outils de management issus du secteur privé et utilisation des ressources avec plus de parcimonie¹³⁸. Ewan Ferlie et Andrew Pettigrew décrivent quatre modèles de NPM, centrés respectivement sur la recherche de l'efficacité, la réduction de la taille des organismes publics et la décentralisation, incluant notamment le développement des quasi-marchés et des contrats, la recherche de l'excellence, qui s'appuie sur la culture organisationnelle, et les services publics en transférant des pratiques du secteur privé tout en conservant la spécificité de la mission de service public¹³⁹. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert parlent également des 4 M résumant quatre modèles de stratégies inspirant le NPM : maîtriser en limitant les dépenses, moderniser le secteur public en s'inspirant du secteur privé, mettre sur le marché en développant les mécanismes de type marché et minimiser le secteur public en transférant le maximum de tâches au secteur privé au travers de la privatisation et de la contractualisation¹⁴⁰.

Nous pouvons ainsi traduire la nature du NPM à l'aide des mots-clés figurant sur la figure 3.

¹³⁵ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004

¹³⁶ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 27-28

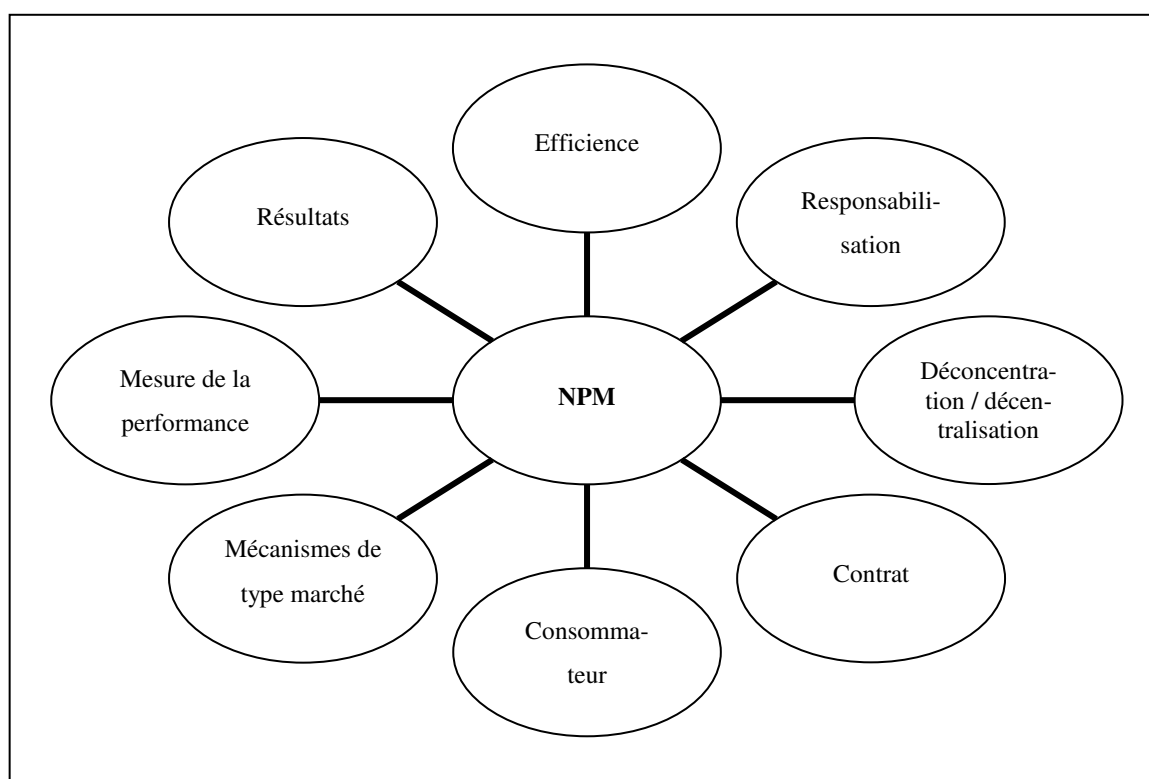
¹³⁷ LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 212

¹³⁸ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991

¹³⁹ FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn et al. *op. cit.* 1997, p. 10-15, repris pour partie dans PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997

¹⁴⁰ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 97-98

Figure 3. Les mots-clés du NPM



1.2.3. Les spécificités du secteur public

Notre étude de la substance du NPM et les mots-clés que nous avons retenus nous amènent à revenir à la définition donnée par Andrew Pettigrew, que nous avons déjà citée en introduction de ce chapitre : « *En quelques mots, le new public management a consisté à favoriser l'intrusion de modèles et de personnes issus du secteur privé dans le secteur public.* »¹⁴¹ C'est également ainsi que Colin Talbot définit le NPM : « *très généralement, le NPM se présente comme la tentative d'introduire les pratiques de gestion (supposées) du secteur privé dans le secteur public.* »¹⁴² Car l'esprit du NPM consiste bien en une transposition des méthodes de gestion venant du secteur privé dans le secteur public, l'idée sous-tendant cela étant que le secteur privé fonctionne mieux que le secteur public. Le secteur public apparaît comme « *a dinosaur [...] too big, too slow-moving, too insensitive, insufficiently adaptable, and seriously underpowered as far as brains were concerned.* »¹⁴³

¹⁴¹ PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997

¹⁴² TALBOT, Colin. "La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : évolution ou révolution ?". In ROUBAN, Luc (dir.), *Le service public en devenir*. L'Harmattan, 2000, p. 129-156

¹⁴³ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 32

1.2.3.1. Un débat de près de cent ans

Se pose dès lors la question de la possibilité de ce transfert des outils du privé dans le public. Répondre à cette question revient à répondre à la question des différences de fonctionnement entre le secteur privé et le secteur public : y en a-t-il ? Dans quel domaine ? De quelle nature ou de quel degré ? Ces questions, les auteurs de management public se les sont posées depuis près d'un siècle. Nous nous référons ici aux auteurs cités par les spécialistes étrangers du NPM, sur lesquels s'appuie ce chapitre. Nous avons déjà abordé ce thème dans le premier chapitre en nous référant aux spécialistes du management public français.

Nous pouvons bien sûr remonter à Frederick W. Taylor qui affirmait, en 1911 : « *The fundamental principles of scientific management are applicable to all kinds of human activities, from our simplest individual acts to the work of our greatest corporations.* »¹⁴⁴ Si la similitude paraît aller de soi pour Taylor, des différences existent entre secteurs public et privé, mais essentiellement en termes de degré, pour Herbert A. Simon. Ainsi écrivait-il en 1950 : « *While the similarities between governmental and non-governmental organisations are greater than is generally supposed, some differences nevertheless exist. Most of these are differences in degree rather than kind.* »¹⁴⁵ Mais ces positions affirmant qu'il n'existe pas ou peu de différences entre les secteurs public et privé furent contrecarrées par celle de Wallace Sayre, qui écrivait, en 1953, que les organisations publiques et privées sont « *fundamentally alike in all unimportant respects.* »¹⁴⁶ Le débat fait encore rage aujourd'hui.

En fait, il y a beaucoup d'écrits sur le sujet, mais peu d'auteurs ont analysé les différences éventuelles sur une base empirique. Nous nous référons donc à deux chercheurs, George A. Boyne et Hal G. Rainey, tous deux cités par Christopher Pollitt¹⁴⁷.

¹⁴⁴ TAYLOR, Frederick W. *The principles of scientific management*. Harper and Brothers, 1911, p. 3 cité par POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 1

¹⁴⁵ SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W., THOMPSON, Victor A. *Public Administration*, Knopf, 1950, p. 10, cité par POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 2

¹⁴⁶ SAYRE, Wallace. "Premices of public administration". *Public Administration Review*, 1953, vol. 18, n° 1, p. 102-103, cité par BOYNE, George A. "Public and private management : what's the difference ?". *Journal of Management Studies*, 2002, vol. 39, n° 1, p. 97-122

¹⁴⁷ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 20-25

1.2.3.2. Les études empiriques de George A. Boyne

George A. Boyne a analysé 34 études empiriques, dont 28 américaines et dont celles de Hal Rainey, sur la période 1960-1999. Il a testé treize hypothèses sur les caractéristiques du secteur public : quatre sur l'environnement (plus complexe, ayant plus d'influence, moins stable et moins pressurant pour les managers car moins compétitif), trois sur les buts (distinctifs du secteur public, nombreux et plus vagues), trois sur les structures (plus bureaucratique, plus rigide et laissant moins d'autonomie aux managers) et trois sur les valeurs des managers du secteur public (moins matérialistes, plus motivés pour servir l'intérêt public et avec un engagement à l'égard de l'organisation plus faible).

Sa conclusion est la suivante : « *If the statistical results are valid, then public management is characterized by more bureaucracy, a stronger desire to promote public welfare, and lower organizational commitment. [...] In sum, the available evidence does not provide clear support for the view that public and private management are fundamentally dissimilar in all important respects. This is not to argue there are no differences between public and private organizations. [...] Nevertheless, there are few solid empirical grounds for rejecting the application of successful private practices to public organizations.* »¹⁴⁸

1.2.3.3. Des résultats plus tempérés pour Hal G. Rainey

De même, Hal G. Rainey, intéressé par des preuves concrètes, a effectué des études sur les spécificités des secteurs public et privé. Il s'est également appuyé sur les travaux d'autres chercheurs. Il arrive à des conclusions différentes de celles de George A. Boyne : il existe des différences significatives entre les deux secteurs, ou plutôt la multiplicité des différences est significative. Ces différences sont relatives à l'environnement (absence de marché et fortes contraintes légales, notamment), à l'organisation (production de biens publics et présence d'externalités, présence de monopoles, entre autres) et aux rôles et méthodes (notamment la présence de buts multiples, parfois contradictoires, moins souvent mesurables).¹⁴⁹

Hal G. Rainey reprend ces conclusions en 2005, en y intégrant de nouvelles études : « *The evidence indicates points on which the two domains of management do not differ significantly.*

¹⁴⁸ BOYNE, George A. *op. cit.* 2002

¹⁴⁹ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 21-22, reprenant les conclusions de RAINEY, Hal G. *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass, 1997, 2nd ed.

[...] *The review also shows, however, a number of points of interesting and important differences between the two categories of management.* »¹⁵⁰

Le débat entre auteurs anglo-saxons n'est donc pas clairement tranché. Peut-être ne peut-il pas l'être ? Des spécificités propres à chacun des deux secteurs, public et privé, semblent exister : leur nombre et leur importance varient en fonction de l'angle de vue. La question de la transférabilité des outils du privé vers le public est donc elle aussi sans réponse nette. Aussi pouvons-nous conclure avec les propos modérés d'Andrew Pettigrew : « *On ne peut transférer mécaniquement les pratiques les plus efficaces du secteur privé sans tenir compte de l'environnement du secteur public, mais les possibilités d'apprentissage existent et doivent être exploitées.* »¹⁵¹

1.3. Le NPM : mythe ou réalité ?¹⁵²

Après avoir décrit les caractéristiques du NPM et étudié dans quelle mesure celui-ci, introduction de pratiques provenant du secteur privé dans le secteur public, pouvait réellement être mis en œuvre, nous nous interrogeons maintenant sur la véritable nature du NPM. Est-ce une mode passagère ou une vague uniforme s'imposant à tous ? N'est-ce qu'une théorie politique ou une véritable doctrine administrative ? Il nous faut répondre à cette double interrogation afin de poser le cadre général du NPM en France.

1.3.1. Le NPM : mode ou vague universelle ?

Les détracteurs du NPM n'y voient qu'une mode qui finira bien par passer, voire qui est déjà terminée, tandis que ses défenseurs la qualifient de vague uniforme à laquelle aucun pays ne pourra résister.

¹⁵⁰ RAINEY, Hal G., HAN CHUN, Young. "Public and private management compared". In FERLIE, Ewan, LYNN, Lawrence E., POLLITT, Christopher (dir.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, 2005, p. 72-102

¹⁵¹ PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997

¹⁵² Nous paraphrasons ici le titre du numéro 105-106, paru en 2003, de la Revue française d'administration publique : "La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités"

1.3.1.1. Plus qu'une mode...

Dès 1991, Christopher Hood parle de la relative « *endurance* » du NPM, vieux pourtant d'une dizaine d'années¹⁵³. Puis, quelques années plus tard, Christopher Hood et Patrick Dunleavy mettent à nouveau l'accent sur la longévité du NPM et sur l'importance de la rupture qu'il a provoquée dans le management du secteur public, en concluant que le NPM a plus de résistance que la mode managériale habituelle¹⁵⁴. Ces deux auteurs sont cités par Ewan Ferlie et Andrew Pettigrew pour soutenir la thèse selon laquelle le NPM a une influence beaucoup plus grande que « *the usual fad or fashion* »¹⁵⁵. C'est également l'avis de Andrew Pettigrew quand il écrit à propos des réformes mises en place au Royaume-Uni : « *Il faut d'abord reconnaître que c'est une réforme profonde et qui est effective : avec le new public management, le changement est réel.* »¹⁵⁶ Jan-Erik Lane considère également que le NPM n'est pas une mode avec de simples mots en écrivant : « *Public sector reform under NPM has effected real [...] changes in several countries.* »¹⁵⁷ Quant à Christopher Pollitt¹⁵⁸, il évacue la question dès le début du chapitre consacré à ce thème en répondant de façon très brève, mais très nette à la question. Il écrit ainsi : « *The NPM is not just a fad. It may be a fad [...] but it is not "just" a fad.* » La raison en est la durée et le nombre de réels changements dans l'administration publique de certain pays.

Le NPM semble donc être plus qu'une simple mode par sa durée et la profondeur des réformes qui s'en réclament. Initié il y a près de trente ans, il est encore vivant de par le monde. Peut-être est-il en perte de vitesse dans les premiers pays à avoir mis en place des réformes de type NPM, tels que la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, quoique les nouvelles réformes implantées dans ces pays ne remettent pas en cause celles relevant directement du NPM. En revanche, au Japon, dans les pays du Nord de l'Europe, avec le développement des agences, dans l'ensemble de l'Union Européenne, avec des réformes

¹⁵³ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991

¹⁵⁴ DUNLEAVY, Patrick, HOOD, Christopher. "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*, 1994, vol. 14, n° 3, p. 9-16

¹⁵⁵ FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn et al. *op. cit.* 1997, p. 9

¹⁵⁶ PETTIGREW, Andrew. *op. cit.* 1997

¹⁵⁷ LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 7

¹⁵⁸ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 26

budgétaires et comptables, au sein même de la Commission Européenne et dans de nombreux pays en voie de développement, les idées du NPM sont toujours présentes.¹⁵⁹

Arguant non seulement de la longévité du NPM, mais également de son actualité, nous ne pouvons terminer ce paragraphe sans évoquer les chercheurs qui parlent de la mort du NPM. Ainsi Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow et Jane Tinkler, sans contester le fait que les idées du NPM sont encore mises en application dans un certain nombre de pays, tels que le Japon ou l'Inde, écrivent que le NPM « *has essentially died in the water* », concentrant leurs observations sur les pays anglo-saxons¹⁶⁰. Ceci ne remet pas en cause la vision du NPM comme étant plus qu'une simple mode. Mais le débat, dans lequel nous ne rentrons pas ici, sur l'actualité du NPM, symbolisée par le titre d'un article de Christopher Pollitt, « *Is the emperor in his underwear ?* »¹⁶¹ est ouvert.

1.3.1.2. ...moins qu'une vague universelle

Les premiers promoteurs du NPM, David E. Osborne et Ted Gaebler, le voient comme une vague globale et « *inevitable* » et considèrent qu'il existe un modèle de NPM vers lequel tous les pays convergent : « *The rise of entrepreneurial government [...] is under way throughout the developed world.* »¹⁶² Si le caractère inévitable n'est pas repris par de nombreux chercheurs, l'aspect universel et global l'est par les défenseurs du NPM. Ils peuvent arguer du fait que des réformes de type NPM ont été mises en place non seulement dans des pays très différents – le Nord riche et le Sud pauvre –, mais également dans des domaines variés, comme la santé ou l'éducation, à tous les niveaux de l'administration, et, qui plus est, par des gouvernements de tendances opposées, comme nous l'avons vu *supra*¹⁶³. Ainsi Jan-Erik Lane écrit que le modèle que constitue le NPM « *will be more and more accepted in the countries of the world, whatever civilisation they adhere to. Thus, it predicts the convergence in styles of public sector management around the world despite all cultural and religious differences*

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 49-50

¹⁶⁰ DUNLEAVY, Patrick, MARGETTS, Helen, BASTOW, Simon et al. "New Public Management is Dead : Long Live Digital Era Government". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, n° 3, p. 467-494

¹⁶¹ POLLITT, Christopher. "Is the emperor in his underwear ? An analysis of the impacts of public management reform". *Public Management*, 2000, vol. 2, n° 2, p. 181-199

¹⁶² OSBORNE, David E., GAEBLER, Ted. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley, 1992, p. 328

¹⁶³ HOOD, Christopher. *op. cit.* 1991

that set countries apart. »¹⁶⁴ De même Donald F. Kettl reprend le terme de « *global* » jusque dans le titre de son ouvrage, arguant du fait que le NPM s'est répandu de la Mongolie aux États-Unis, en passant par la Suède et l'Inde. Cet auteur considère que « *virtually no part of the planet has escaped the impulse to reform* »¹⁶⁵.

Cette vision du NPM comme étant universel a été soutenue par la promotion faite par les organismes internationaux, notamment par l'OCDE et la Banque mondiale. En témoignent les publications de l'OCDE aux titres évocateurs : *Managing with market-type mechanisms* en 1993, *Private pay for public work : performance-related pay for public service managers* en 1993 également, *In search of results : performance management practices* en 1997 et *Family, market and community : equity and efficiency in social policy* également en 1997. En 1995, l'OCDE écrit : « *Un nouveau modèle est apparu en matière de gestion publique, visant à encourager une culture axée sur les performances dans un secteur public moins centralisé.* »¹⁶⁶

Mais les arguments contre l'universalité du NPM ne manquent pas. Ainsi, comme nous l'avons évoqué *supra*, les études faites sur la mise en œuvre des réformes de type NPM montrent que chaque pays ayant adopté le NPM l'a fait en l'adaptant à son histoire, sa culture et ses valeurs. C'est ce que résume Johan Olsen : « *What recent reformers present as universal diagnoses and prescriptions for public administration are in fact partial, time- and space-bound interpretation.* »¹⁶⁷ Christopher Pollitt parle également des autres réformes, plus classiques, qui ont continué à être implantées et qui n'ont pas été évincées par le NPM ; il cite également des pays, tels que la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, dans lesquels les réformes du système de santé n'ayant pas eu les résultats escomptés, sont revenus sur ces réformes¹⁶⁸. Nous nous trouvons loin ici du NPM inévitable et uniforme.

Alors y a-t-il convergence de l'ensemble des réformes administratives de ces vingt-cinq dernières années vers un NPM uniforme ? Pour répondre à cette question, Christopher Pollitt tente d'analyser les différents niveaux possibles de convergence : discours, décisions, actions et résultats. Reprenant les différentes études faites sur le terrain, dont nous avons parlé *supra*,

¹⁶⁴ LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 2

¹⁶⁵ KETTL, Donald F. *op. cit.* 2005, p. 1

¹⁶⁶ OCDE. *op. cit.* 1995, p. 8

¹⁶⁷ OLSEN, Johan P. *op. cit.* 2006

¹⁶⁸ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 37-38

et les travaux de nombreux chercheurs, il conclut son article¹⁶⁹ ainsi : « *This paper does not, and could not, take any final position on the precise relative extent of the four types of convergence.* » Mais, très certainement, les disciples de David Osborne et Ted Gaebler parlent-ils de convergence au niveau des actions, voire des résultats, tandis que les plus sceptiques ou modérés à l'égard du NPM ne voient-ils de convergence qu'au niveau des décisions, voire simplement des discours. Quelques mois après, Christopher Pollitt reprend cette discussion sur la notion même de convergence, notion polysémique qui engendre des divergences d'interprétation, et parvient à des conclusions identiques quant à la convergence des réformes de type NPM¹⁷⁰.

Nous nous associons aux modérés en affirmant que le NPM ne constitue pas une vague uniforme, mais un corpus de réformes possibles, dans une optique similaire, à adapter à chaque pays en fonction de ses réalités propres. Nous reprenons à notre compte ces quelques phrases de Christopher Pollitt : « *NPM ideas have had a wide influence, and [...] many reform decisions in many countries have been clearly connected with one or more of the NPM elements identified near the beginning of the chapter. There are certainly broad trends in ideas, but the interpretation and implementation (and the results for the implementation) have been far patchier, messier, diverse and reversible than a reading of enthusiasts such as Osborne and Gaebler, or even Lane would lead one to believe.* »¹⁷¹

1.3.2. Le NPM : théorie politique ou doctrine administrative ?

Nous venons de voir que le NPM se situe à mi-chemin entre le phénomène de mode et la vague uniforme, universelle et inévitable. Mais que représente le NPM ? Quelle est sa nature ?

Le NPM est présenté par certains auteurs comme une remise en cause de l'état wébérien, doctrine administrative qui domine nos démocraties. Ainsi Mathias Finger et Bérengère Ruchat écrivent que « *le NPM s'oppose [...] à la gestion administrative traditionnelle, c'est-à-dire bureaucratique. Par l'introduction d'instruments de gestion du privé, le NPM cherche à transformer l'organisation wébérienne ou bureaucratique en une organisation*

¹⁶⁹ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2001

¹⁷⁰ POLLITT, Christopher. "Clarifying convergence : Striking similarities and durable differences in public management reform". *Public Management Review*, 2002, vol. 4, n° 1, p. 471-492

¹⁷¹ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 38

entrepreneuriale. »¹⁷² Il est vrai que le NPM a émergé à une période où existait, dans la plupart des démocraties occidentales, un ralentissement économique, un secteur public développé et dispendieux et une population de moins en moins prête à accepter des services médiocres de la part des fonctionnaires¹⁷³. C'est la doctrine administrative dominante, la bureaucratie wébérienne, qui fut tenue responsable de cet état de fait. Cette bureaucratie wébérienne fut jugée lente, inefficace, coûteuse et figée, c'est-à-dire tout le contraire du NPM, selon ses défenseurs : « *Yet there is hope. Slowly, quietly, far from the public spotlight, new kinds of public institution are emerging. They are decentralized, lean and innovative. They are flexible, adaptable, quick to learn when conditions change. They use competition, customer choice, and other nonbureaucratic mechanisms to get things done as creatively and effectively as possible.* »¹⁷⁴

Pour reprendre les propos, exceptionnellement dans ce chapitre, d'un politologue français, le NPM constituerait le « *nouveau référentiel* » de « *l'action publique et du rôle de l'État dans les sociétés occidentales* »¹⁷⁵. Nous sommes donc bien en train de parler d'une transformation profonde du système administratif et de son fonctionnement. Il ne semble pas y avoir de place pour la cohabitation entre la doctrine administrative wébérienne et le NPM : celui-ci constituerait une nouvelle forme d'administration, c'est-à-dire une nouvelle doctrine administrative.

Mais le scepticisme sur le sujet est de mise pour nombre de chercheurs, même parmi les défenseurs du NPM. Jan-Erik Lane lui-même parle, tout au long de son livre, de « *théorie* », théorie pratique qu'il ne considère pas même comme parfaitement achevée. Il voit le NPM comme un apport à la gouvernance du secteur public, mais nullement comme un remplacement des « *older frameworks* »¹⁷⁶. Le scepticisme vient, comme pour le caractère uniforme et universel du NPM, essentiellement de la diversité des mises en applications de cette théorie. Mais il convient également de nous interroger sur la profondeur des changements induits par le NPM dans l'État wébérien, en termes d'organisation politique et

¹⁷² FINGER, Mathias, RUCHAT, Bérangère. *op. cit.* 1997

¹⁷³ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 33

¹⁷⁴ OSBORNE, David E., GAEBLER, Ted. *op. cit.* 1992, p. 2

¹⁷⁵ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. PUF, 2004, 5^e éd., p. 113, cité par BEZES, Philippe. "L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France". In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réformes de l'État*. Dunod, 2005, p. 9-40

¹⁷⁶ LANE, Jan-Erik. *op. cit.* 2000, p. 3, 8 et 224

administrative. Les changements ne sont pas vraiment contestés, mais nous pourrions, avec Calliope Spanou, « *risquer l'hypothèse selon laquelle, malgré la ferveur qui a caractérisé ces réformes dans certains pays, il n'est nullement certain qu'il y ait rupture et non continuité dans les formes organisationnelles de type wébérien et non wébérien* »¹⁷⁷. C'est également ce que pense Lawrence J. Lynn, se demandant si le NPM a réellement transformé les fonctions centrales de l'administration, en répondant qu'il n'existe pas de nouveau paradigme façonnant à la fois la théorie et la pratique administrative¹⁷⁸.

Si le NPM ne détrône pas la bureaucratie wébérienne, peut-être n'avons-nous vu dans celle-ci que ses travers, sur lesquels s'est construit le NPM ? Christopher Pollitt parle d'une « *image monochrome du passé* » et défend la doctrine wébérienne de l'administration qui s'est construite sur des valeurs de confiance et d'équité : le NPM ne peut faire table rase du passé¹⁷⁹.

Comment conjuguer alors ensemble NPM et administration wébérienne ? Certains défenseurs du NPM n'entrevoient aucune possibilité de coexistence, et pourtant la doctrine wébérienne est toujours vivante. Le NPM s'est façonné par opposition aux travers de la bureaucratie wébérienne, mais celle-ci n'a pas disparu. Il faut certainement en conclure que le NPM n'est pas ce que nous pouvons appeler une véritable doctrine administrative, mais plutôt une théorie politique¹⁸⁰. Le cadre reste inchangé, mais le regard sur l'administration publique évolue. Calliope Spanou parle de simple réforme de l'État wébérien¹⁸¹. Nous nous rapprochons plus de Geert Bouckaert qui parle, lui, d'un « *État néo-wébérien* » défini comme suit : maintien de l'État de droit avec un droit public, et notamment administratif, constituant la colonne vertébrale de son fonctionnement, mais avec une utilisation plus fréquente du droit civil et l'introduction des notions de citoyens-clients, de résultats et d'efficacité, notions provenant du NPM¹⁸². Cette vision du NPM nous permet de comprendre pourquoi nous ne pouvons nous placer dans la lignée de la plupart des chercheurs en management public français qui voyaient dans le NPM une véritable doctrine administrative.

¹⁷⁷ SPANOU, Calliope. "Abandonner ou renforcer l'État wébérien ?". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 109-120

¹⁷⁸ LYNN, Lawrence E. "A critical analysis of the new public management". *International Public Management Journal*, 1998, vol. 1, n° 1, p. 107-123

¹⁷⁹ POLLITT, Christopher. *op. cit.* 2003, p. 33-35

¹⁸⁰ CHEVALLIER, Jacques, ROUBAN, Luc. "Introduction". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 7-10

¹⁸¹ SPANOU, Calliope. *op. cit.* 2003

¹⁸² BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2003

Conclusion de la section 1

Cette revue de la littérature, étrangère pour l'essentiel, sur le NPM nous permet de cerner au mieux ce qui se cache derrière ces trois lettres. Le NPM est une théorie politique, dont le maître mot serait l'efficience, qui cherche à implanter dans le secteur public les pratiques du secteur privé afin de remédier aux travers de la bureaucratie. Ceci se fait en respectant l'histoire et la culture, notamment administratives, de chaque pays, la variété des réformes mises en place en témoigne. Ceci doit également se faire en respectant les différences d'environnement entre secteur public et secteur privé. Les changements dans l'administration sont réels, mais ne remettent pas en cause la doctrine administrative wébérienne qui prévaut depuis un siècle dans nos démocraties occidentales : le NPM fait partie intégrante d'un État néo-wébérien. Notre recherche s'inscrit donc bien dans le NPM puisque nous souhaitons étudier la compatibilité des critères de rentabilité utilisés en entreprise pour le choix des investissements avec les choix d'investissement de service public faits par les communes.

Section 2. Le *New Public Management* à la française

La théorie du NPM n'est pas restée aux portes de la France, même si celle-ci fait partie, au même titre que l'Allemagne, des pays qui n'ont pas accueilli le NPM avec un enthousiasme identique à celui du Royaume-Uni ou de la Nouvelle-Zélande.

Selon l'étude de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, trois thèmes émanant du NPM se retrouvent dans les réformes administratives effectuées en France lors des vingt-cinq dernières années¹⁸³. Le premier est celui de la décentralisation, qui a permis au NPM d'entrer timidement en France en 1982, avec les premières lois de décentralisation¹⁸⁴, puis de monter en puissance en 1992 avec la loi sur l'administration territoriale de la République¹⁸⁵, lois auxquelles il convient d'ajouter la phase 2 de décentralisation initiée en 2003¹⁸⁶. Le deuxième

¹⁸³ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 249-250

¹⁸⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. *op. cit.* et Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. *op. cit.*

¹⁸⁵ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. *JORF*, 8 février 1992, p. 2064

¹⁸⁶ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. *op. cit.*

thème du NPM français est celui de la modernisation : Christopher Pollitt et Geert Bouckaert citent la circulaire de Michel Rocard sur le renouveau du service public, qui date de 1989¹⁸⁷, ainsi que celle d'Alain Juppé, en 1995, sur la réforme de l'État et des services publics¹⁸⁸. Nous y ajoutons la réforme engendrée par le vote de la LOLF en 2001¹⁸⁹. Enfin, le troisième thème du NPM français est celui de la privatisation. Cet aspect du NPM est plus sujet à des divergences entre les deux principaux partis alternant au pouvoir. Ainsi à une phase de nationalisations entre 1981 et 1986, avec des gouvernements de gauche, à l'opposé de ce que connaissait le Royaume-Uni de Margaret Thatcher à cette période, succéda une première vague de privatisation de 1986 à 1988, interrompue lors du retour de la gauche au pouvoir, redémarrée en 1993 avec le gouvernement d'Édouard Balladur, phase ininterrompue depuis, indépendamment de l'alternance au pouvoir.

Nous retrouvons ici pour partie les réformes que Luc Rouban a analysées pour en conclure que le NPM n'avait pénétré que de façon très fragmentaire et pas officiellement en France, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. Mais aux yeux du monde anglo-saxon, la France a bien mis en place, depuis 1982, des réformes de son système administratif de type NPM, même si celles-ci, adaptées à la culture et à l'histoire administrative française, ont été plus modestes que dans d'autres pays¹⁹⁰.

Nous avons vu *supra* que le NPM consiste essentiellement en l'introduction dans le secteur public de pratiques du secteur privé avec pour objectif une efficience accrue. Nous devons alors étudier plus avant les relations entre ces deux secteurs. Car, en France, la représentation du secteur privé comme modèle pour le secteur public ne date pas des années quatre-vingts et du NPM.

Nous analysons ces liens entre les méthodes de management public et celles de management privé, tout d'abord au niveau de l'État, puis au niveau de l'administration locale. Ceci nous permet de mesurer l'avancement de la pénétration des méthodes de gestion privée dans le monde public. Il s'agit plus d'une analyse descriptive que critique. Par ailleurs, notre sujet d'étude étant l'introduction de critères de rentabilité des investissements utilisés dans la

¹⁸⁷ Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. *op. cit.*

¹⁸⁸ Circulaire ministérielle du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. *op. cit.*

¹⁸⁹ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. *op. cit.*

¹⁹⁰ KETTL, Donald F. *op. cit.* 2005, p. 79

sphère de l'entreprise privée dans le secteur public, il nous paraît judicieux de restreindre notre travail d'état des lieux aux activités relevant généralement de la fonction financière dans une entreprise : comptabilité, investissements, trésorerie, contrôle de gestion, budget, auxquelles nous ajoutons l'audit et la communication financière.

2.1. Le modèle de la gestion privée : une longue histoire pour l'État

La confrontation des pratiques de l'administration publique et des entreprises privées date du début du XIX^e siècle : les économistes libéraux qu'étaient Jean-Baptiste Say¹⁹¹, Frédéric Bastiat¹⁹² et Paul Leroy-Baulieu¹⁹³ considéraient comme acquis que la productivité du secteur public était moindre que celle du secteur privé. Mais emprunter aux entreprises privées des techniques de gestion pour les implanter dans le monde administratif n'est aucunement envisagé, jusqu'à la chute du Second Empire : la nature de l'administration paraît unique.¹⁹⁴

Puis, dans les années 1870-1880, quelques voix s'élèvent recommandant de s'inspirer de l'entreprise privée pour faire fonctionner le secteur public. Ainsi Courcelle-Seneuil, conseiller d'État au parcours antérieur très varié, écrit que « *la meilleure école d'administration se trouve dans les bureaux d'une grande maison de commerce* ». De même, Jules Siegfried, occupant la fonction de maire du Havre, député pendant trente ans, puis sénateur et ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies en 1892-1893, dit : « *Je veux que mon ministère fonctionne comme une maison de commerce* ». Charles Bauquier également, député radical-socialiste du Doubs de 1880 à 1914, pense faire venir des experts du monde du privé afin de mettre en application dans les services de l'État les règles de bonne gestion.¹⁹⁵

2.1.1. Les premières intrusions d'éléments de gestion du secteur privé

La période de l'entre-deux-guerres est marquée par la volonté de rendre le système administratif « *plus efficace et moins coûteux* »¹⁹⁶, considérant que l'administration, et notamment l'armée, n'ont pas été gérées comme il le fallait pendant la première guerre mondiale. La doctrine administrative décrite par Henri Fayol, permettant le bon

¹⁹¹ SAY, Jean-Baptiste. *Traité d'économie politique – Tome troisième*. Rapilly, 1826, 5^e éd.

¹⁹² BASTIAT, Frédéric. *Harmonies économiques*. Guillaumin, 1850

¹⁹³ LEROY-BEAULIEU, Paul. *L'État moderne et ses fonctions*. Guillaumin, 1890

¹⁹⁴ BURDEAU, François. *op. cit.* 1994, p. 343

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 344-345

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 346

fonctionnement « *des affaires, de toutes les affaires, grandes ou petites, industrielles, commerciales, politiques, religieuses ou autres* »¹⁹⁷, trouve des échos parmi les hommes politiques, qui souhaiteraient la mettre en œuvre dans l'Administration. Ainsi Léon Blum écrit, en 1917, qu'« *un grand pays ne se dirige pas par d'autres moyens qu'une grande industrie ou qu'un grand établissement commercial* ». Il en est de même d'Alexandre Millerand qui considère, en 1920, qu'il n'est pas possible que « *l'État puisse se gérer suivant d'autres règles générales que celles d'une entreprise bien menée* »¹⁹⁸.

Toutefois ce mouvement pour « *l'industrialisation* » des services publics¹⁹⁹, consistant à vouloir introduire, dans le secteur public, les méthodes de gestion en usage dans les entreprises privées, n'a finalement que peu d'applications pratiques. Nous pouvons citer la création des budgets annexes dans l'administration des PTT en 1923 et dans celle du Service d'exploitation industrielle du tabac et du service des poudres en 1926. Quelques expériences de coopération entre fonctionnaires et experts privés sont mises en place, mais de façon très ponctuelle. La crise de 1929 met un coup d'arrêt à ces rares tentatives.

2.1.2. La rationalisation des choix budgétaires (RCB), première tentative de grande ampleur

La fin de la seconde guerre mondiale remet à l'ordre du jour la modernisation de l'administration, avec toujours l'objectif de la rendre plus productive. Dès 1946 est ainsi créé le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics²⁰⁰. Cette commission a pour objectif de déterminer les économies budgétaires possibles en éliminant toute dépense présentant un coût excessif par rapport à son rendement.

2.1.2.1. Une inspiration de source américaine

Mais l'entreprise privée comme modèle n'est plus l'entreprise française : les acteurs du secteur privé, essentiellement constitué de petites et moyennes entreprises, sont accusés de

¹⁹⁷ FAYOL, Henri. "Administration industrielle et générale". *Bulletin de la Société de l'Industrie minière*, 1916, n° 10, p. 5-164

¹⁹⁸ BURDEAU, François. *op. cit.* 1994, p. 347

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 348

²⁰⁰ 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. *JORF*, 11 août 1946, p. 7117

« *conservatisme* » et de « *résistance* »²⁰¹. La nouvelle génération de hauts fonctionnaires, formés notamment à l'École nationale d'administration (ENA), nouvellement créée, est plus tournée vers les États-Unis. Acquis aux notions de rendement, productivité et capitalisme industriel, elle va profiter de nombreux échanges entre les deux pays et tenter d'importer les techniques de management en vigueur aux États-Unis, convaincue que l'État est « *le moteur nécessaire pour la transformation et la modernisation économique et industrielle* »²⁰². Ces techniques sont implantées dans les grandes sociétés hautement capitalistes restructurées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mais également dans le secteur public.

C'est notamment le cas de la RCB. Cette méthode s'inspire du Planning Programming Budgeting System (PPBS) américain. Ce système est mis en place par Robert Mac Namara, auparavant directeur général des Automobiles Ford, dès son arrivée au poste de secrétaire d'État à la Défense en 1961. L'objectif est d'introduire la notion de rentabilité dans la décision budgétaire en important des méthodes provenant du secteur privé. L'expérience du ministère de la Défense est étendue, en 1965, à l'ensemble des ministères par le président Johnson. En 1967, une mission de cinq experts français est envoyée aux États-Unis afin d'étudier le PPBS. Six mois après leur retour, en janvier 1968, le Conseil des Ministres lance l'opération RCB.²⁰³

2.1.2.2. Une mise en œuvre française

Expérimentée tout d'abord au sein des ministères des Armées, de l'Équipement et de l'Éducation, la méthode RCB est généralisée à l'ensemble du budget deux ans après, à titre facultatif, puis, en 1978, de manière obligatoire²⁰⁴.

Cette méthode, à connotation scientifique, consiste à « *fonder les décisions de dépenses sur une prévision de leurs impacts socio-économiques* »²⁰⁵. Il s'agit donc d'introduire le calcul économique dans le processus budgétaire pour éclairer les choix de dépenses faits. La RCB repose en fait sur quatre idées nouvelles : « *une approche pluridisciplinaire des problèmes, un*

²⁰¹ DJELIC, Marie-Laure. "L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État". *PMP*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 1-19

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ PAUL, Michel. *L'essentiel de la LOLF*. Gualino, 2007, 2^e éd., p. 21-23

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 24

²⁰⁵ PERRET, Bernard. "De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)". *RFAP*, 2006, n° 117, p. 31-42

*horizon pluriannuel, des objectifs à atteindre en terme quantifiés, sous forme de programmes, avec le souci de comparer les résultats aux objectifs [et] une recherche systématique des solutions alternatives »*²⁰⁶. Mais ceci représente un bouleversement des pratiques jusqu'alors en vigueur.

En effet, ces quatre idées remettent notamment en cause le cloisonnement entre les différents ministères, l'annualité budgétaire et le contrôle de régularité au profit d'un contrôle d'opportunité. Elles impliquent, plus que la simple introduction de nouvelles méthodes de gestion budgétaire, une réorganisation de l'Administration elle-même et un renouvellement de l'ensemble de ses méthodes de gestion, notamment de sa comptabilité²⁰⁷. Ceci est très certainement une des causes de l'échec, puis de l'abandon de la méthode RCB officiellement en 1984. Il est à noter qu'aux États-Unis, le PPBS est abandonné dès 1973.

2.1.3. La LOLF, seconde tentative d'une réforme orientée vers les résultats

L'échec de la RCB, antérieur à son abandon, provoque un éloignement de l'administration publique des idées managériales. Au contraire, dans les années 1970-1980, ce sont le secteur privé et les entreprises de toute taille qui s'approprient les notions de management, efficience et rentabilité. Le secteur public apparaît alors comme un facteur de rigidité, le secteur privé étant paré de toutes les vertus. Nous devons cependant mettre un bémol à nos propos. En effet, paraît, en 1975, le livre de Michel Massenet, dont le titre est plus qu'évocateur et précurseur de ce qui est en germe dans les pays anglo-saxons : *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*. Mais l'impact de ce livre reste limité.

Puis la managérialisation du secteur public, empruntant cette fois-ci au monde de l'entreprise privée française, revient à la fin des années quatre-vingts comme un « *effet boomerang* »²⁰⁸. Le NPM est en route dans de nombreux pays de l'OCDE et la France a débuté ses propres réformes de type NPM par la décentralisation et les privatisations. L'idée de performance revient et avec elle, les notions d'efficacité et d'efficience. Une première phase de modernisation intervient avec le développement de l'évaluation dès 1989. Puis, l'idée de la

²⁰⁶ VIDAL, Guy. "Une meilleure maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire". *RFFP*, 2001, n° 76, p. 163-166

²⁰⁷ MAUCHAMP, Alain, QUINT, Alexis, SALLERIN, Guy. "La rationalisation des choix budgétaires (RCB) : quel héritage ?". *La Revue du Trésor*, 1997, n° 7, p. 423-430

²⁰⁸ DJELIC, Marie-Laure. *op. cit.* 2004

nécessité d'une réforme budgétaire en profondeur apparaît. Le processus est enclenché en 1998 par la constitution par Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, d'un groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ». La future LOLF est déjà en gestation.

« *Véritable révolution des logiques politiques et administratives* »²⁰⁹, la LOLF, qui fut initiée par le Parlement, réforme l'ordonnance de 1959²¹⁰. Michel Bouvier parle également de « *nouveau contrat social* » et de « *socle d'une réforme de l'État* ». D'autres parlent de la LOLF comme étant « *sans conteste la première étape d'une révolution potentielle dans la gestion des finances publiques françaises* »²¹¹. La nouvelle constitution financière de l'État marque réellement un tournant essentiel dans les finances publiques.

Nous nous attachons à regarder quatre aspects de la LOLF : la budgétisation orientée vers les résultats, la notion de pluriannualité, la nouvelle comptabilité de l'État et la certification des comptes. Ces quatre aspects, d'une part, relèvent de la partie purement financière de la loi et, d'autre part, empruntent pour beaucoup au secteur privé, ce qui n'est pas le cas, par exemple, du renforcement du rôle du Parlement.

2.1.3.1. Une budgétisation orientée vers les résultats

Dans une allocution prononcée lors du colloque organisé par la Cour des Comptes en avril 2006, Jean-François Copé, alors ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, donc en tant que tel, acteur de la LOLF, présente « *l'objectif majeur* » de cette loi : la performance, et ce qui s'ensuit, c'est-à-dire l'« *efficacité* », la « *qualité de service rendu* » et l'« *efficience* »²¹².

Ces paroles d'homme politique sont conformes à l'esprit de la nouvelle loi et à l'analyse qu'en font les chercheurs ou les hauts fonctionnaires en lien avec cette loi. Il s'agit ainsi de

²⁰⁹ BOUVER, Michel. "La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances". *AJDA*, 20 octobre 2001, p. 876-886, article repris dans le livre de BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. LGDJ, 2008, 9^e éd.

²¹⁰ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances de l'État. *JORF*, 3 janvier 1959, p. 180

²¹¹ GUILLAUME, Henri, DUREAU, Guillaume, SILVENT, Franck. *Gestion publique : l'État et la performance*. Dalloz, 2002, p. 155

²¹² COPÉ, Jean-François. "Allocution". *RFFP*, 2005, n° 95, p. 89-96

substituer à la « *classique et parfois courtelinesque logique de moyens [...] une logique de résultats* »²¹³, de « *promouvoir une culture de type managériale, [...] une culture de gestion par les résultats* »²¹⁴. Pour Frank Mordacq, alors directeur de la réforme budgétaire, « *l'élément le plus novateur du texte est l'orientation du processus budgétaire vers les résultats attendus* »²¹⁵. De même, Sophie Mahieux, alors directrice du Budget, parle d'une réforme de la gestion publique « *au moyen d'une budgétisation orientée vers les résultats* »²¹⁶. Jean-Pierre Camby et Stéphane Guy, fonctionnaires à l'Assemblée nationale, écrivent également que l'une des deux justifications de la LOLF réside « *dans la volonté de modifier le sens de la dépense publique, en introduisant la performance au premier rang des critères de la gestion publique* »²¹⁷. Quant à la LOLF elle-même, elle introduit dès l'article 1^{er} la notion de résultat : « *[Les lois de finances] tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

L'esprit de la LOLF est donc bien une nouvelle approche des finances de l'État par les résultats. Rappelons rapidement la nouvelle procédure permettant de parvenir à cet objectif de gestion par les résultats : le pivot en est l'article 7. Celui-ci stipule : « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Tout est là : le nouveau cadre budgétaire oblige les services à définir des objectifs, à s'engager sur des résultats et à les évaluer²¹⁸. Ceci est complété par l'article 51, prospectif, qui prévoit un « *projet annuel de performances de chaque programme* », et l'article 54, rétrospectif, rendant obligatoire la présentation de « *rapports annuels de performance [...] par programme* ».

²¹³ BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2001

²¹⁴ BOURGAULT, Jacques. "Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs". *RFAP*, 2006, n° 117, p. 69-84

²¹⁵ MORDACQ, Frank. "La loi organique relative aux lois de finance, fédératrice des aspirations démocratiques". In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Éric (dir.), *op. cit.* 2005, p. 199-209

²¹⁶ MAHIEUX, Sophie. "La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001". *RFFP*, 2001, n° 76, p. 33-50

²¹⁷ CAMBY, Jean-Pierre, STÉPHANE, Guy. "Introduction". In CAMBY, Jean-Pierre (coord.), *La réforme du budget de l'Etat : La loi organique relative aux lois de finances*. LGDJ, 2004, 2e éd., p. 3-10

²¹⁸ GUILLAUME, Henri, DUREAU, Guillaume, SILVENT, Franck. *op. cit.* 2002, p. 157

2.1.3.2. La notion de pluriannualité

Le principe de l'annualité budgétaire fait partie de nos dogmes de finances publiques. Il signifie tout d'abord que l'État ne raisonne que sur une durée d'un an : ne peuvent être inscrites dans la loi de finances des dépenses envisagées postérieurement à l'année concernée. Il signifie également que toute autorisation de dépense doit être utilisée dans l'année : il n'y a pas de report possible. L'ordonnance de 1959 respectait ce principe : en effet, les autorisations de programme, prévues dans les articles 1 et 12, se sont avérées inefficaces et ont donc été peu utilisées.²¹⁹

La LOLF introduit significativement la notion de pluriannualité en la rapprochant de celle utilisée dans le monde de l'entreprise. L'article 8 substitue la notion d'autorisation d'engagement à celle d'autorisation de programme et l'étend à l'ensemble des dépenses, qu'elles soient d'investissement ou de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel, pour lesquelles le principe d'annualité subsiste strictement.

Cette notion de pluriannualité est renforcée par l'article 50. Celui-ci prévoit qu'un « *rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation* » est joint à la loi de finances. Ce rapport est enrichi en comparaison de celui prévu par l'ordonnance de 1959 : il doit préciser les « *perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques.* » Ce rapport s'inscrit donc désormais dans une perspective pluriannuelle.

L'importance de cette logique de pluriannualité est rappelée par les initiateurs de la loi, Alain Lambert et Didier Migaud, dans un rapport au gouvernement datant de 2006. Ils y précisent que l'objectif de la LOLF est, entre autres, de concilier l'annualité budgétaire, qui constitue un impératif démocratique, et « *l'inscription des décisions budgétaires dans une perspective de moyen terme* »²²⁰. La pluriannualité permettrait, selon eux, d'introduire plus de rationalité dans les dépenses publiques et d'en accroître l'efficacité.

²¹⁹ BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *op. cit.* 2008, p. 292-294

²²⁰ DIRECTION DU BUDGET. *La mise en oeuvre 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 rédigé par Alain Lambert et Didier Migaud.* La Documentation française, 2006, p. 24

2.1.3.3. La nouvelle comptabilité de l'État

Le texte de la LOLF fait une place importante aux outils financiers, et notamment à la comptabilité. Désormais, à côté de la comptabilité de caisse que l'État connaissait, il existe une comptabilité d'exercice, tout à fait comparable à la comptabilité générale en vigueur dans les entreprises, basée sur le Plan comptable général de 1982. Le principe général de la tenue de deux comptabilités figure dans l'article 27 de la LOLF et le détail de ce qu'est une comptabilité générale « *fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* » est précisé par l'article 30. Il est également expressément stipulé que « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

Cette réforme de la comptabilité de l'État s'inscrit dans un mouvement général de réformes des comptabilités publiques. Nous décrivons celle de la comptabilité des communes plus loin. Mais la mise en place d'une comptabilité patrimoniale, à l'identique de ce qui a cours en entreprise, constitue une innovation notable.

L'article 30 prévoit également la mise en place d'une comptabilité de gestion afin de s'assurer une meilleure maîtrise des coûts, à l'instar de ce qui se pratique en entreprise.

2.1.3.4. La certification des comptes

L'article L 823-9 du Code de commerce est rédigé ainsi : « *Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice.* »²²¹ Cet article consacre deux principes, qui s'appliquent à toute entreprise, sous réserve d'atteinte de certains seuils pour le second : les trois caractéristiques des comptes annuels et la certification de ces comptes par les commissaires aux comptes.

Ces deux principes étaient absents de l'ordonnance de 1959 et la LOLF les a introduits, alignant l'État sur le droit commun. C'est l'article 27 de la LOLF qui précise, dans des termes extrêmement proches de ceux du Code de commerce, les qualités des comptes de l'État : « *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son*

²²¹ Article inséré par l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative au commissariat aux comptes. *JORF*, 9 septembre 2005, p. 14638, article 19

patrimoine et de sa situation financière. » Et c'est l'article 58 qui indique la nouvelle mission de la Cour des comptes : « *La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes [...] comporte notamment : [...] 5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État.* »

Le corollaire de ces deux articles est la production, par l'État et pour le Parlement, de documents comptables et financiers proches de ceux présentés par les entreprises à leurs actionnaires ou leurs associés. Ainsi le décrit l'article 54 : « *Sont joints au projet de loi de règlement : [...] 7° Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.* » Ces documents vont permettre aux parlementaires de voter ou non la loi de règlement qui, selon l'article 37, « *approuve le compte de résultat de l'exercice, [...] affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ». Sur ce dernier point, la LOLF place encore la logique comptable de l'État « *très proche d'une véritable logique d'entreprise* »²²².

La LOLF, dans son ensemble, emprunte donc beaucoup à la finance privée : orientation vers les résultats, vision à moyen terme, comptabilité et certification s'appuyant sur le régime commun. L'objectif de la LOLF n'est bien évidemment pas une simple copie du monde privé par fascination, mais une réelle volonté de réforme de la gestion publique par, entre autres, une gestion active et une transparence accrue des décisions financières de l'État. La France est ici en pleine réforme de type NPM telle que décrite dans la première section.

2.2. Le modèle de la gestion privée : l'histoire en accéléré pour les communes

Nous venons de voir que les liens entre gestion publique et gestion privée, au niveau de l'État, datent de 200 ans. Si, pendant longtemps, ces liens ont consisté en une comparaison sans conséquence réelle, ils se sont affirmés depuis quarante ans : certes la première transposition de pratiques du privé dans le monde public s'est soldée par un échec, mais cet échec n'aura pas été vain puisque la deuxième tentative de modernisation des finances publiques de l'État vient d'être mise en oeuvre. Le succès de la LOLF reste bien sûr à analyser sur le moyen et long terme.

Les finances communales, elles, sont longtemps restées en marge de ces questions de pratiques managériales. Il est vrai que l'action locale jouait autrefois les seconds rôles. Dans la loi du 5 avril 1884, loi fondatrice des communes telles que nous les connaissons aujourd'hui, il était écrit que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », le terme « *affaires* » n'étant nullement précisé. Mais la vie communale d'alors était plus simple, se réduisant « *à la gestion du patrimoine, à l'attribution de secours, à l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale, à la surveillance de quelques personnes par le garde-champêtre. Le conseil municipal édictait quelques règlements, votait un budget, ordonnait fêtes et cérémonies, et à propos des litiges collectifs rendait son jugement.* »²²³

Mais déjà le volume des dépenses locales et leur taux de croissance préoccupent les gouvernants. Ils ne font que croître par la suite avec les destructions de la Première Guerre mondiale et la crise de 1929, qui entraînent un élargissement de fait des compétences des communes. Robert Hertzog parle de « *drame des finances locales* » qui émerge dès la fin du XIX^e siècle²²⁴. Pourtant, les pratiques et les lois évoluent peu, voire pas. Le livre de Jean Bouinot, *La nouvelle gestion municipale*²²⁵, fait figure de précurseur. Il en est de même de celui de Michel Bouvier et Marie-Christine Esclassan, *Le système communal*, paru en 1981. Il y est question de fonds de roulement, de plan de trésorerie, de bilan et d'amortissement, de comptes consolidés, de tableau de bord, de ratios et de maîtrise des dépenses, dans un chapitre intitulé « *Les techniques de management appliquées à la gestion communale* »²²⁶. Tous ces outils, issus du monde de l'entreprise, traduisent la volonté, de la part des « *responsables locaux les plus éclairés* »²²⁷, de gérer les ressources et les dépenses de leur commune de façon plus active.

²²² BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *op. cit.* 2008, p. 532

²²³ COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES. *Vivre ensemble : Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard*. La Documentation française, 1976, cité par BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2010, p. 15

²²⁴ HERTZOG, Robert. "L'éternelle réforme des finances locales". In ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques (éd.), *Histoire du droit des finances publiques - Volume III : Les grands thèmes des finances locales*. Economica, 1988, p. 9-93

²²⁵ BOUINOT, Jean. *La nouvelle gestion municipale*. Cujas, 1977

²²⁶ BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine. *Le système communal : état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*. LGDJ, 1981, p. 260-276

²²⁷ *Ibid.*, p. 263

Mais ces pratiques sont encore très marginales. Il faut attendre les premières lois de décentralisation pour que l'utilisation de pratiques issues du secteur privé prenne de l'ampleur. L'histoire s'accélère alors au cours des vingt dernières années, sous l'impulsion, d'une part, du législateur et, d'autre part, des maires et des managers locaux.

2.2.1. Le législateur, un des inspireurs des nouvelles pratiques managériales

Le législateur, en effet, va permettre aux outils du secteur privé de pénétrer la sphère publique municipale, et ce dans cinq domaines : la gestion de la dette, la pluriannualité budgétaire, la communication financière, l'analyse financière et la comptabilité.

2.2.1.1. La gestion de la dette

En 1982, la première loi de décentralisation du 2 mars accorde aux communes une autonomie nouvelle et leur permet, notamment par son article 21, d'emprunter librement auprès de toute banque, avec pour seule contrainte de ne le faire que pour financer des dépenses d'équipement²²⁸. Puis c'est la loi bancaire de 1984 qui soumet à un cadre juridique commun l'ensemble des établissements de crédit : les prêts à taux privilégié octroyés par le Crédit Agricole aux municipalités disparaissent le 1^{er} janvier 1986, ceux octroyés par le groupe Caisse des dépôts et consignations sont supprimés en avril 1986²²⁹. Désormais les communes empruntent au taux du marché, comme tous les acteurs privés, et non plus à des taux d'intérêt réels qui pouvaient être négatifs, ce qui entraînait une demande accrue de prêts²³⁰. La gestion de la dette des communes va donc s'en trouver modifiée, avec une approche plus financière et technique de l'emprunt.

Ainsi de nombreuses communes, dès 1985-1986, renégocient leur dette, contractée à des taux fixes très élevés bien que privilégiés, quelques années auparavant. Par ailleurs, les communes ont désormais accès à l'ensemble des produits financiers proposés par le secteur bancaire, réservés avant aux entreprises privées : les taux variables ou révisables, les emprunts en devises, le remboursement *in fine* ou anticipé, les billets de trésorerie, pour ne citer que quelques outils, leur sont dorénavant offerts. Quant à l'émission d'obligations, qui fut

²²⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
op. cit.

²²⁹ BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2010, p. 170

²³⁰ DOUAT, Etienne, GUENGANT, Alain. *Leçons de Finances Locales*. Economica, 2002, p. 243

pratiquée par la ville de Paris pour la première fois en 1850²³¹, elle connaît, dans la foulée de la libéralisation du crédit, un nouvel essor.

Notons toutefois que la crise bancaire de septembre 2008, qui a révélé des pratiques risquées, voire spéculatives de la part de certaines collectivités locales, avec l'utilisation de produits structurés, a incité l'ensemble des communes à recentrer la pratique de la gestion de la dette vers les outils conventionnels²³². Nous faisons une description de la dette des communes dans le quatrième chapitre.

2.2.1.2. La pluriannualité budgétaire

Comme pour l'État, le principe de l'annualité budgétaire constitue un dogme des finances publiques communales. Toutefois, comme pour l'État, s'est imposée la nécessité de concilier ce principe avec des opérations d'investissement qui requièrent des financements étalés sur plusieurs années. Comme le souligne Robert Hertzog, « *le cadre unique a éclaté et l'année est débordée de tous côtés par des temps plus longs* »²³³. C'est l'article 50 de la loi du 6 février 1992 qui a créé la procédure des autorisations de programmes / crédits de paiement (AP/CP) pour les communes²³⁴.

Cette procédure ne concernant que les dépenses d'investissement, il parut également nécessaire de développer un outil pour la gestion pluriannuelle des dépenses de fonctionnement. C'est l'article 5 de l'ordonnance du 26 août 2005²³⁵ qui étend aux communes les autorisations d'engagement créées en 2003 pour les départements et les régions.

Ces deux procédures s'inscrivent dans une logique d'objectifs, et non de moyens, constituant des outils de pilotage pour les communes, sur lesquels peuvent se greffer des indicateurs

²³¹ PAINVIN, Nicolas. "La désintermédiation du financement des collectivités locales : mérites et limites". *RFFP*, 2006, n° 95, p. 23-37

²³² COTTEN, Michel, PILCER, Sandrine. "Comment se porte la dette des collectivités locales ?". *La Gazette des communes*, 2010, n° 2013, p. 50-54

²³³ HERTZOG, Robert. *op. cit.* 1996

²³⁴ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. *op. cit.*, dont le décret d'application n'a été signé que le 20 février 1997. Cette loi s'applique également aux départements, les régions pouvant, elles, utiliser la procédure AP/CP depuis la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986.

²³⁵ Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés. *JORF*, 27 août 2005, p. 13908

d'activité et de performance afin de suivre l'exécution de chaque programme²³⁶. Nous sommes ici très proches des pratiques mises en place pour l'État avec la LOLF, et surtout des pratiques du monde de l'entreprise.

2.2.1.3. La communication financière

La loi du 6 février 1992 introduit également une obligation de communication financière par ses articles 13, 14 et 15. Auparavant, la seule obligation résidait en l'approbation, par le Conseil municipal, du compte administratif établi par l'ordonnateur, avec des explications le plus souvent orales. Les habitants avaient simplement le droit de se voir communiquer les budgets et les comptes de leur commune.²³⁷

Les articles 13 à 15 de la loi de 1992 imposent la mise à disposition des habitants des documents budgétaires habituels ainsi que d'un certain nombre de documents financiers, parmi lesquels des « *données synthétiques sur la situation financière de la commune, [...] la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune [...] [et] un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement* ». L'ensemble de ces documents ne représente pas un réel rapport financier comparable à l'annexe fournie par les sociétés de droit privé lors de la présentation de leurs comptes annuels. En revanche, cela constitue un pas important dans ce sens et un rapprochement des pratiques du secteur privé²³⁸. Un second pas est fait, dans ce domaine, avec l'adoption de l'instruction M14 : nous l'évoquons ci-après.

2.2.1.4. L'analyse financière

Le titre de ce paragraphe est un peu exagéré par rapport à la réalité des choses. Mais il est vrai qu'une première étape est franchie avec, encore, la loi du 6 février 1992 et le décret d'application du 27 mars 1993²³⁹. Celui-ci précise, dans son article premier, les onze ratios

²³⁶ PORTAL, Éric. "Les instruments financiers extra-budgétaires à vocation pluriannuelle : les autorisations de programme et les autorisations d'engagement". *RFFP*, 2006, n° 95, p. 115-128

²³⁷ SCHEID, Jean-Claude. "Le reporting communal : pratiques anglo-américaines et loi ATR". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 49-67

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. *JORF*, 28 mars 1993, p. 5195

financiers qui doivent figurer dans les données synthétiques sur la situation financière de la commune annexées au budget. Ces ratios ne permettent certes pas d'établir un diagnostic financier complet d'une commune, mais ils constituent un premier élément d'approche de ce qu'est l'analyse financière en entreprise.

2.2.1.5. La M 14 ou la nouvelle comptabilité des communes

Le mouvement de rapprochement entre les concepts budgétaire et comptable aboutit à l'adoption des instructions M11, en 1954, et M12, en 1964, régissant respectivement les budgets et la comptabilité des communes de moins de 10.000 et de plus de 10.000 habitants. Ces instructions s'appuient sur le plan comptable général de 1947 pour la M11 et 1957 pour la M12 : les nomenclatures budgétaires et comptables sont donc unifiées et la comptabilité se fait en partie double. Mais de nombreuses différences subsistent par rapport à la comptabilité de droit privé : la comptabilité des communes repose sur le principe des droits constatés, les dotations aux amortissements et aux provisions sont facultatives, de même que la comptabilité des stocks, la production des documents patrimoniaux est moins fréquente que prévu et la présentation fonctionnelle ne permet pas la mise en place d'une réelle comptabilité analytique²⁴⁰.

Aussi est décidée la mise en place d'une nouvelle instruction, la M14²⁴¹, applicable à l'ensemble des communes, votée en 1994, appliquée au 1^{er} janvier 1997, avec pour objectif un rapprochement de la comptabilité des communes de celle des organismes de droit privé. Ce rapprochement est devenu nécessaire suite aux lois de décentralisation de 1982-1983 qui, ayant élargi le domaine de compétences des communes, a également provoqué une augmentation des budgets et des risques financiers accrus²⁴². Pour l'un des concepteurs de la réforme, il s'agit bien « *de développer un dispositif de transparence des finances locales (rattachement des charges et des produits à l'exercice), un dispositif de mesure des risques (dotations pour provisions et dotations pour amortissements des biens renouvelables) et de donner à l'ordonnateur et au comptable de nouveaux outils d'appréciation de la situation*

²⁴⁰ DEMEESTÈRE, René. "La comptabilité communale : évolutions et perspectives". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 7-12

²⁴¹ Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales. *JORF*, 23 juin 1994, p. 9032

²⁴² SAÏDJ, Luc. *op. cit.* 2003

budgétaire, financière et comptable des collectivités »²⁴³. Le budget et la comptabilité des communes deviennent ainsi des outils de gestion active de leurs finances.

L'instruction M14 a également un impact dans le domaine de la communication financière, prolongeant et affinant ce qui était jusqu'à présent prévu par la loi du 6 février 1992. En effet, il est désormais demandé aux communes de fournir une annexe plus détaillée au budget. Cette annexe comprend des informations sur l'état du bilan et sur les engagements hors bilan.

2.2.2. Les maires et les managers locaux, promoteurs des nouvelles pratiques managériales

Si le législateur a contribué à faire entrer les pratiques managériales privées dans les communes, l'impulsion donnée par certains maires et managers locaux est tout aussi significative. Certaines pratiques sont maintenant entrées dans les mœurs des municipalités, tandis que d'autres en sont encore à l'état expérimental, voire à l'état de questionnement.

2.2.2.1. Des pratiques managériales déjà bien rodées

Il n'est pas nécessaire de détailler ici l'ensemble des outils financiers émanant du secteur privé et utilisés dans les communes. Nous nous contentons d'en faire un bref rappel historique.

Le contrôle de gestion est le premier de ces outils. Marc Beaulier et Yves Salery en datent les premières tentatives d'introduction des lois de décentralisation de 1982, qui élargissent les compétences des communes, avec une mise en application par analogie au secteur privé²⁴⁴. Certaines municipalités font même apparaître, dès cette époque, dans leur organigramme, un contrôleur de gestion²⁴⁵. L'utilisation de cet outil remonte donc à plus de vingt ans et fait maintenant partie intégrante des pratiques financières communales.

Puis apparaît, en même temps que la gestion de la dette dont nous avons parlé précédemment, la gestion de la trésorerie. En fait, cette problématique est apparue dès 1976 avec le rapport

²⁴³ FOURNY, Lionel. "Réforme comptable, management et système d'information des collectivités locales". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 35-38

²⁴⁴ BEAULIER, Marc, SALERY, Yves. "20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives". *RFFP*, 2006, n° 95, p. 69-86

²⁴⁵ DEMEESTÈRE, René. "L'évolution des méthodes de gestion financière des villes et l'introduction du contrôle de gestion". *PMP*, 1984, n° 4, p. 71-91

Vivre ensemble qui ouvre le chapitre 33 sur un constat de « *trésorerie surabondante* »²⁴⁶. Les premières expériences de gestion de trésorerie apparaissent alors à la fin des années soixante-dix, dans certaines communes comme Versailles, Verdun ou Metz. Mais l'introduction des nouveaux instruments de gestion de la dette donne, au milieu des années quatre-vingts, une plus grande ampleur à la gestion de la trésorerie sans pour autant qu'il s'agisse alors d'une pratique « *authentique et généralisée* »²⁴⁷.

Puis c'est l'analyse financière en tant que diagnostic financier du passé permettant d'établir une stratégie financière pour le futur qui se développe à la suite d'une part de la loi du 6 février 1992, à laquelle nous avons plusieurs fois fait référence, et d'autre part, de la mise en place de l'instruction M14. Celle-ci permet aux communes d'utiliser les mêmes outils que les entreprises privées : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, soldes intermédiaires de gestion, tableau de financement et ratios. Le témoin de ce développement de l'analyse financière est l'intérêt que portent les cabinets de conseil aux municipalités, les plus importants tels KPMG²⁴⁸, ou de plus spécialisés.

Enfin, depuis une quinzaine d'années, est expérimenté le plan pluriannuel d'investissements (PPI), outil de gestion basé sur une prospective des dépenses et des recettes. Préalable à la procédure AP/CP dont nous avons parlé *supra*, cet outil connaît actuellement un regain d'utilisation par les collectivités locales, et notamment les communes, en raison de la crise économique et des incertitudes qui pèsent sur les finances locales²⁴⁹. Il offre une aide à la décision en permettant de hiérarchiser les projets d'investissement et parfois même de prendre en compte les frais de fonctionnement induits²⁵⁰.

2.2.2.2. Des pratiques du privé encore à l'état expérimental

Nous abordons ici trois pratiques managériales issues de l'entreprise privée, encore très peu développées dans les municipalités françaises, mais dont il est beaucoup question dans les

²⁴⁶ COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES. *op. cit.* 1976, cité par HETZOG, Robert. *op. cit.* 1990

²⁴⁷ HETZOG, Robert. *op. cit.* 1990

²⁴⁸ La section Collectivités territoriales de KPMG a ainsi publié un ouvrage intitulé *L'analyse financière en M14 : Une nouvelle pratique* en 1999, réédité en 2000.

²⁴⁹ Nous détaillons ce contexte particulier dans le quatrième chapitre.

²⁵⁰ FAGNART, Sylvie. "La programmation pluriannuelle fait florès". *La Gazette des communes*, 2009b, n° 1998, p. 36-38

travaux des chercheurs ou des organismes tels que la Cour des comptes ou le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Nous commençons par une pratique vieille de près de cent ans, qui nous vient des États-Unis : la notation. Initiée dans le monde de l'entreprise afin d'évaluer le risque de solvabilité de l'emprunteur, elle s'est étendue aux collectivités locales américaines dès 1918 avec l'agence Moody's, puis aux États et aux entreprises non américaines avec l'internationalisation des marchés. En France, il est question de notation des collectivités locales dès la fin des années quatre-vingts. Ainsi la Commission des Opérations de Bourse publie, en 1986, sa « Recommandation pour la notation », dans laquelle elle précise que les collectivités locales ont accès à la notation de la même façon que les entreprises²⁵¹. Puis plusieurs articles sur le sujet paraissent dans la *Revue Française de Finances Publiques*²⁵². À cette époque, la notation des collectivités s'est déjà étendue aux capitales de l'Europe du Nord, mais pas encore aux villes françaises²⁵³. En 1992, le Sénat publie un rapport sur ce thème²⁵⁴. Mais, en 1998, seules dix-neuf collectivités locales sont notées²⁵⁵ ; en 2006, c'est une quarantaine de collectivités locales qui le sont en France²⁵⁶.

La consolidation des comptes est également une pratique importée de l'entreprise privée où elle est obligatoire dans un certain nombre de cas, mais pas réellement diffusée au sein des communes. Le thème de la consolidation remonte pourtant aux années 1980-1990 : en 1994, paraît, dans la *Revue Française de Finance Publiques*, un article faisant un point sur les

²⁵¹ COMMISSION DES OPÉRATIONS DE BOURSE. "Recommandation sur la notation". *Bulletin mensuel d'information de la Commission des Opérations de Bourse*, 1986, n° 198, p. 10, cité par LAURENT, Philippe. "Vers un système français de notation des collectivités locales ?". *RFFP*, 1990, n° 30, p. 115-120

²⁵² RECOULES, Jean. "L'évolution récente de la gestion financière des collectivités locales". *RFFP*, 1989, n° 25, p. 79-96 ; LAURENT, Philippe. *op. cit.* 1990 ; BODARD (de), Éric. "La pratique de la notation des villes aux États-Unis". *RFFP*, 1990, n° 30, p. 121-128

²⁵³ LAURENT, Philippe. *op. cit.* 1990

²⁵⁴ SÉNAT. *Rapport d'information sur le développement de la notation des collectivités locales n° 449 fait au nom de la commission des finances, par M. Paul Loridant, Sénateur*. Sénat, 1992

²⁵⁵ LAURENT, Philippe, ABIKER, David. "La notation des collectivités locales : mode d'emploi", *Les Fiches pratiques financières de la Lettre du Cadre territorial*, 1998, n° 2. [référence du 13 avril 2007], <http://www.p-l-c.fr/public/articles/lct1098.htm>

²⁵⁶ PAINVIN, Nicolas. "Finances locales : l'exigence de la transparence". *La comptabilité des collectivités locales : état des lieux et perspectives*, Direction Générale de la Comptabilité Publique, 21 avril 2006.

expériences menées dans certaines municipalités²⁵⁷ ; en 1996 est soutenue une thèse sur le sujet²⁵⁸. Mais la pratique est encore rare et la ville d'Orléans, qui, dès 1991, s'est lancée dans la consolidation des comptes, fait toujours figure de ville pionnière et exemplaire²⁵⁹. Pourtant le sujet est plus que jamais d'actualité puisque figure dans le Contrat pluriannuel de performance du Trésor public de 2006-2008 un paragraphe sur « Promouvoir la consolidation des comptes des collectivités locales »²⁶⁰.

Le dernier thème que nous abordons est celui de la certification des comptes. Nous avons déjà évoqué cette pratique dans la section relative à l'État et la LOLF. Sujet beaucoup plus récent que les deux précédents, il émerge en même que la préparation et la mise en place de la LOLF. Encore en gestation, la certification des comptes des communes est présente dans les discours émanant de hauts fonctionnaires²⁶¹ et d'hommes politiques. Ainsi Alain Lambert, lors du 20^e anniversaire de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes le 13 juin 2003, parle de « *la légitimité du contrôle des comptes des collectivités par les chambres régionales* »²⁶². Les chercheurs évoquent également ce sujet. Ainsi Luc Saïdj considère la certification comme « *inévitabile et indispensable car elle est l'aboutissement quasi obligé des nouveaux types de management et de contrôle imposés par la nouvelle gestion publique et par l'actuel mouvement de décentralisation* »²⁶³. Présentée par analogie à ce qui se fait au niveau

[référence du 13 avril 2007], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_divers/colloque21sept_interventions.pdf

²⁵⁷ ADANS, Bernard, MORAUD, Jean-Christophe. "Les enjeux de la consolidation des comptes locaux". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 39-47

²⁵⁸ LANDE, Evelyne. *L'information financière consolidée des villes et de leurs satellites*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, CNAM, 1996

²⁵⁹ MINEFI Collectivités Locales. "Satellites : Orléans maîtrise ses risques". *Lettre d'information*, 2004, n° 17. [référence du 13 avril 2007], <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/newsletter/lettreinfo17.html>

²⁶⁰ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *Contrat pluriannuel de performance du Trésor Public 2006-2008*. DGCP, 2006, p. 21. [référence du 13 avril 2007], http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/cpp.pdf

²⁶¹ LEVALLOIS, Bernard. "Quel contrôle externe pour les collectivités locales ?". *RFFP*, 2004, n° 85, p. 11-14

²⁶² MINISTÈRE DU BUDGET. [référence du 13 avril 2007], http://www.budget.gouv.fr/fonds_documentaire/archives/discours/al0306131.htm

²⁶³ SAÏDJ, Luc. "La loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ?". *RFFP*, 2004, n° 85, p. 39-49

de l'État depuis le 1^{er} janvier 2006, cette certification est du reste proposée par les initiateurs de la LOLF dans un rapport au gouvernement datant de 2005²⁶⁴.

2.3. Conclusion de la section 2

Nous venons de dresser un panorama des nombreux emprunts faits par le secteur public au secteur privé dans le domaine de la gestion financière. Le mouvement a débuté il y a longtemps pour l'État et s'est accéléré avec la LOLF depuis 2001. Beaucoup plus récente pour les communes, l'impulsion n'en est que plus forte et la gestion financière des municipalités s'est profondément modifiée au cours des trente dernières années : Michel Bouvier parle des collectivités locales comme d' « *un véritable laboratoire de recherche, ainsi que, sans conteste, un lieu d'innovation financière* »²⁶⁵. Comptabilité patrimoniale, gestion de la dette et de la trésorerie, contrôle de gestion, communication financière, notion de pluriannualité et analyse financière font désormais partie des pratiques courantes des communes. Le mouvement d'emprunt de techniques de gestion au secteur privé pourrait se poursuivre avec le développement de la notation financière, de la consolidation des comptes et d'une certification des comptes communaux.

Conclusion du deuxième chapitre

Nous poursuivons ici l'implantation du cadre de notre recherche. Nous venons de confirmer que celle-ci s'inscrit bien dans la théorie politique du NPM, qui cherche à établir dans le secteur public les pratiques du secteur privé afin de remédier aux travers de la bureaucratie, en respectant l'histoire et la culture, notamment administratives, de chaque pays, ainsi que les différences d'environnement entre secteur public et secteur privé : la doctrine administrative française ne semble donc pas être remise en cause par l'utilisation des termes d'efficience et de rentabilité.

Notre recherche paraît également prolonger une tendance bien ancrée dans les finances publiques françaises, locales et nationales : l'appropriation par le secteur public de pratiques

²⁶⁴ DIRECTION DU BUDGET. *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace - Rapport au Gouvernement rédigé par Alain Lambert et Didier Migaud*. La Documentation française, 2005, II du résumé et p. 80

²⁶⁵ BOUVIER, Michel. "Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique". *RFFP*, 2006, n° 95, p. 3-6

financières de l'entreprise privée. Car il s'agit bien d'appropriation et non de simple placage. Michel Bouvier écrit, à propos des collectivités locales, que « *le droit public financier a su entamer un processus d'intégration progressive des dispositifs de gestion utilisés [en entreprise]* »²⁶⁶. Nous ne pouvons pas ne pas mentionner ici le colloque organisé en 1986 par la Revue française de finances publiques et la Caisse des Dépôts et Consignations, dont l'un des thèmes était « Les stratégies de gestion : doit-on gérer une commune comme une entreprise ? ». L'interrogation était encore iconoclaste à l'époque et il y fut répondu de façon très variable, et parfois très tranchée, suivant les intervenants. La pratique a, nous venons de le voir, fortement évolué dans les communes depuis cette date. Notre propos est donc bien de voir s'il est possible de poursuivre ce mouvement d'appropriation des outils de gestion privée en s'attachant aux critères de rentabilité des investissements, et tout en conservant bien la notion de choix de service public.

Si nous avons répondu à notre question du point de vue des spécialistes du management public, se pose maintenant la question de la compatibilité entre la notion de rentabilité et le droit administratif français. Ce sont les juristes qui vont étayer nos propos dans le chapitre suivant.

²⁶⁶ BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2005, p. 22

Chapitre 3. Logique juridique et logique managériale : quelle compatibilité ?

Se pose effectivement maintenant la question de la compatibilité entre la notion de rentabilité et le droit administratif français. Car nous ne pouvons instaurer une pratique de la notion de rentabilité dans les finances communales si celle-ci est contraire au droit qui régit ces mêmes communes. Or la distinction entre public et privé paraît être à la source de l'organisation de la société française. Nous faisons donc une revue de la littérature juridique, exclusivement française, afin de tenter de répondre à cette interrogation.

Nous commençons par analyser les fondements de l'action administrative, donc en particulier de celle des communes. Des concepts-clés sont définis. Puis nous nous plaçons dans une perspective historique d'incompatibilité de la notion de rentabilité, issue du monde privé, et du droit administratif. Cette incompatibilité repose essentiellement sur une opposition fondamentale entre le secteur public et le secteur privé : ce ne sont pas les mêmes principes juridiques qui les régissent.

La seconde section nous permet cependant de constater une évolution du droit administratif depuis plusieurs décennies. Car celui-ci n'est pas resté simple spectateur devant ce mouvement de transfert de pratiques issues du privé dans le public. Les oppositions entre les notions de public et de privé, de droit et de gestion, tendent à s'atténuer et le droit administratif, peu à peu, intègre les notions de gestion et de rentabilité. Nous nous appuyons notamment sur la thèse de Sébastien Bernard, *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, soutenue en 2000²⁶⁷.

Section 1. Logique juridique et logique managériale : une incompatibilité historique

Le droit français repose sur une séparation nette entre le droit public et le droit privé. C'est l'arrêt *Blanco* qui permet de « poser la clé de voûte de la construction » du droit administratif,

²⁶⁷ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001

qui remonte à la Révolution²⁶⁸. Cet arrêt énonce que l'administration « *ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés* »²⁶⁹. Elle relève donc du droit administratif. Notre présent travail sur les investissements réalisés par les communes dans les quatre services publics que sont le sport, la culture, la restauration municipale et la garde de jeunes enfants, services publics administratifs comme nous le démontrons dans le cinquième chapitre, s'inscrit donc dans ce cadre juridique.

Fruit de deux cents ans d'histoire, le droit administratif est souvent présenté par des non juristes comme rigide, complexe et vieilli au regard d'une administration qui aurait besoin de plus de souplesse et de modernisme. C'est ainsi que Michel Crozier écrit : « *L'extraordinaire rigidité du système humain que constitue l'administration, qui paralyse toute adaptation de sa part, est due au premier chef à la domination exclusive du raisonnement juridique pour tout ce qui concerne les droits et devoirs des fonctionnaires et les relations des citoyens avec la fonction publique.* »²⁷⁰ À l'inverse, Jacques Caillosse, juriste, parle lui de « *lieu commun qui consiste à faire du droit de l'administration un obstacle institutionnel à toute gestion moderne et dynamique de l'État* »²⁷¹. Car c'est, en effet, oublier peut-être un peu vite les fondements de ce droit qui structure toute l'action publique.

En effet, le droit administratif repose sur une notion fondamentale et fondatrice de l'action publique : l'intérêt général. Notion complexe et évolutive, nous la définissons, ainsi que l'une de ses corollaires, la notion de service public. Puis, afin de préciser cette dernière, nous caractérisons les deux grandes catégories de services publics, ainsi que leur mode de gestion.

Ensuite, dans un second temps, nous nous attachons à cerner les contours d'une incompatibilité entre le droit administratif et la notion de rentabilité d'une activité publique. Nous voyons que celle-ci s'appuie essentiellement sur une distinction entre deux domaines, le public et le privé, sous-tendus par des logiques en apparence opposées.

²⁶⁸ CHAPUS, René. *Droit administratif général – Tome 1*. Montchrestien, 2001, 15^e éd., p. 1-2

²⁶⁹ TC, 8 février 1873. *Blanco*. Rec. 1^{er} suppl., p. 61

²⁷⁰ CROZIER, Michel. *État modeste, État moderne*. Seuil, 1997, 3^e éd., p. 208

²⁷¹ CAILLOSSE, Jacques. « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État ». *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 121-134

1.1. Les notions fondatrices de l'action publique

« Avec la notion d'intérêt général, on tient une bonne part de notre droit administratif », écrit Jacques Caillosse²⁷². Clé de voûte de l'ordre juridique, « pierre angulaire de l'action publique »²⁷³, mais thème largement galvaudé par les politiques, les médias et la population en général, l'intérêt général fait l'objet de nombreuses définitions de la part de la doctrine juridique. Il est également à la source de la théorie générale des services publics, qu'il nous convient donc de définir.

1.1.1. La notion d'intérêt général

1.1.1.1. Plus que la somme des intérêts particuliers

Au cœur de la pensée politique et juridique depuis plus de deux cents ans, au cœur de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'intérêt général a pu être, au cours de l'histoire, ou est encore désigné par les locutions d' « *utilité publique* », de « *bien commun* » ou d' « *intérêt public* »²⁷⁴. Si ses contours sont flous, il fait régulièrement l'objet de tentatives de définition.

Selon le Conseil d'État, la conception française de l'intérêt général « s'inscrit dans la filiation volontariste »²⁷⁵ de cette notion, seule capable de fonder durablement une société. Plus que la somme des intérêts particuliers, plus que « *la somme de ses composants* »²⁷⁶, cette conception exige de les dépasser afin d'exprimer la volonté générale. Elle suppose donc que ce qui unit les membres d'une société est plus fort que leurs antagonismes et qu'il est possible d'harmoniser les intérêts particuliers par l'intervention d'une instance supérieure, l'État : dès lors, un intérêt commun peut être trouvé²⁷⁷.

Mais il existe une conception plus utilitariste et plus réductrice de l'intérêt général. Ainsi Jean Rivero et Jean Waline le définissent comme « *un ensemble de nécessités humaines – celles*

²⁷² CAILLOSSE, Jacques. "Le droit administratif contre la performance publique ?". *AJDA*, 1999, p. 195-211

²⁷³ CONSEIL D'ÉTAT. *Rapport public*. La Documentation française, 1999. [référence du 23 avril 2007], http://www.conseil-etat.fr/ce/rappor/index_ra_li9902.shtml 1999

²⁷⁴ RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *Droit administratif*. Dalloz, 2006, 21^e éd., p. 2

²⁷⁵ CONSEIL D'ÉTAT. *op. cit.* 1999

²⁷⁶ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1975

²⁷⁷ CHEVALLIER, Jacques. "Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général". In CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général – Volume 2*. PUF, 1979, p. 11-45

auxquelles le jeu des libertés ne pourvoit pas de façon adéquate, et dont la satisfaction conditionne pourtant l'accomplissement des destinées individuelles »²⁷⁸. C'est également la vision de René Chapus, qui écrit qu'« *un intérêt public n'est jamais que la collection d'intérêts privés convergents* »²⁷⁹.

Quelle que soit sa conception, l'intérêt général est une notion qui évolue avec « *les époques, les formes sociales, les données psychologiques, les techniques* »²⁸⁰. Longtemps proche de la notion d'ordre public, l'intérêt général a vu son domaine s'accroître avec l'apparition de nouveaux besoins de la population, notamment depuis la Première Guerre mondiale. Outre le secteur régalien et les secteurs traditionnels, comme l'enseignement ou l'assistance, il est maintenant présent dans des domaines aussi variés que l'économie, depuis les années vingt, ou la culture, depuis les années soixante²⁸¹.

1.1.1.2. L'action de l'État légitimée et finalisée

L'intérêt général, en tant qu'expression de la volonté générale ou même de la somme des intérêts particuliers, apparaît comme étant le garant de « *la neutralité, de l'objectivité, de l'impartialité* »²⁸² de l'administration. Incarnant la volonté populaire, s'appuyant sur le consentement des citoyens, l'État peut poursuivre des buts qui s'imposent à tous sans domination. L'intérêt général constitue donc « *le principe de légitimation du pouvoir politique* »²⁸³.

Nous pouvons aller plus loin dans cette analyse. L'intérêt général constitue l'essence même de l'action de l'administration. Ainsi Jacques Caillosse précise qu'« *en droit français, l'action publique n'a de sens que finalisée dans et par l'intérêt général* »²⁸⁴. Ou encore Jean Rivero et

²⁷⁸ RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *op. cit.* 2006, p. 2

²⁷⁹ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 582

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *Droit des services publics*. Armand Colin, 2004, 3^e éd., p. 28-32

²⁸² CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

²⁸³ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1975

²⁸⁴ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

Jean Waline écrivent que la poursuite de l'intérêt général est « *le moteur de l'action administrative* »²⁸⁵.

1.1.1.3. À la source d'une opposition public / privé

Nous touchons là à une différence fondamentale, aux yeux des juristes, entre l'action publique et l'action privée. L'action privée est dominée par l'intérêt particulier ou intérêt privé. Celui-ci consiste en la recherche « *d'un avantage personnel – profit matériel, réussite humaine ou, chez les plus désintéressés, mise en accord de leurs actes avec un idéal* »²⁸⁶. L'action publique, dominée par l'intérêt général, est, elle, « *essentiellement désintéressée* »²⁸⁷.

S'il serait simplificateur de réduire le but de l'organisation privée à la simple recherche du profit, l'intérêt dominant qui la guide implique tout de même que « *l'organisation privée est introvertie (elle trouve en elle-même ses propres fins), alors que l'organisation publique est extravertie (sa rationalité de fonctionnement se situe à l'extérieur d'elle-même)* »²⁸⁸. Dès lors, les normes qui régissent les organisations privées et les organisations publiques ne peuvent qu'être différentes car renvoyant à des systèmes de valeurs différents : droit privé et droit public sont fatalement distincts²⁸⁹. Nous reparlons plus loin de ces deux logiques de fonctionnement, logique juridique pour l'administration et logique managériale pour l'organisation privée.

1.1.2. La notion de service public

1.1.2.1. Une définition fonctionnelle

Cette notion est indispensable à définir puisque nous traitons, dans notre thèse, de plusieurs services publics. Or, aussi importante soit-elle, celle-ci n'est paradoxalement pas définie par les textes. Recourant à la jurisprudence et à la doctrine, nous pouvons reprendre la définition de Jean Rivero et Jean Waline, définition élaborée à partir des différentes acceptions du mot : « *Le service public est une forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge ou délègue, sous son contrôle, la satisfaction d'un besoin d'intérêt*

²⁸⁵ RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *op. cit.* 2006, p. 2

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ CHEVALLIER, Jacques. "La gestion publique à l'heure de la banalisation". *RFG*, 1997, n° 115, p. 26-37

²⁸⁹ CHEVALLIER, Jacques. "Présentation". In CURAPP, *Public / Privé*. PUF, 1995, p. 5-20

général. »²⁹⁰ Cette définition est conforme aux définitions proposées par d'autres juristes : « activité assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public »²⁹¹, « mission d'intérêt général relevant d'une façon plus ou moins étroite d'une personne publique »²⁹².

Nous nous situons donc en droite ligne de la notion d'intérêt général définie *supra*. C'est cette notion qui constitue la finalité du service public. Car si nous pouvons ajouter aux définitions ci-dessus les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité, qui régissent traditionnellement les services publics, le dénominateur commun de l'ensemble des services publics est avant tout la satisfaction de l'intérêt général.

1.1.2.2. La primauté de l'intérêt général

Traditionnellement, l'intérêt financier et l'intérêt général sont antinomiques. La jurisprudence relative à ce sujet remonte à la fin du XIX^e siècle. Elle refuse la qualité de service public à des activités administratives telles que la gestion domaniale car productives de revenus : « *Les actes accomplis pour la gestion du domaine privé des collectivités publiques ne se rattachent pas au fonctionnement d'un service public* »²⁹³. Le but financier n'est donc pas un but de service public et « *ne constitue une finalité légale de l'action administrative que dans le cadre de son action privée* »²⁹⁴.

Quant à la création d'un service public, qui a pris un nouvel essor au lendemain de la Première Guerre mondiale, avec le développement de services publics individualisés et payants, non seulement elle ne peut être justifiée par un intérêt financier, mais encore cet intérêt financier est illégal. Cette illégalité s'appuie sur une conception libérale de la démocratie. C'est, en effet, sur le principe de liberté du commerce et de l'industrie proclamé

²⁹⁰ RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *op. cit.* 2006, p. 311

²⁹¹ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 579

²⁹² LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 5

²⁹³ TC, 24 novembre 1894. *Loiseleur*. Rec. p. 631, S. 1896.1 p. 487, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*. Economica, 1981, p. 120

²⁹⁴ TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 124

par le décret d'Allarde²⁹⁵ que se fonde la non intervention de l'État dans ces deux domaines et, par extension, le refus de rechercher un quelconque intérêt financier.

La doctrine classique adhère à cette conception de l'action de l'État. C'est ainsi que Maurice Hauriou écrit, dans une note sous l'arrêt *Canal de Gignac*, que « *s'ils sont pour créer de l'ordre parce que l'ordre est un besoin public, ils ne sont pas pour créer de la richesse économique, parce que la richesse n'est pas un besoin public, mais au contraire un besoin privé* »²⁹⁶. Considérant donc comme exclusif le caractère désintéressé des services publics, la doctrine a été confortée par la jurisprudence²⁹⁷. Ainsi, à propos de la création d'un cinéma municipal, le commissaire général du gouvernement écrit : « *la première exigence* » pour qu'une intervention publique soit légale, « *c'est qu'elle soit inspirée indépendamment de toute préoccupation de lucre par le désir de satisfaire un besoin collectif* »²⁹⁸.

Puis la notion d'intérêt général évolue et s'élargit et l'illégalité de l'intérêt financier dans la création d'un service public disparaît²⁹⁹. Dès 1933, le Conseil d'État « *abandonne le ton de l'excommunication majeure et semble admettre que l'intérêt public ne coïncide pas toujours avec l'observance intégrale et tyrannique du dogme libéral* »³⁰⁰. Puis les arrêts *Ville de Nanterre*³⁰¹ et *Société La plage de la forêt*³⁰² témoignent de l'élargissement de la notion d'intérêt général en permettant la création respectivement d'un cabinet dentaire et d'une piscine municipale, avec pour objectif de répondre mieux aux besoins de la population que l'offre privée existante. Dans les deux cas, les collectivités publiques, à savoir les municipalités de Nanterre et de Fontainebleau, se voient reconnaître par le Conseil d'État, le

²⁹⁵ Décret des 2 et 17 mars 1791, article 7 : « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon. »

²⁹⁶ Note sous TC, 9 décembre 1899. *Association syndicale du canal de Gignac*. S. 1900.3 p. 49, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 134 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 32

²⁹⁷ TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 132-155

²⁹⁸ Conclusions Rivet sur CE, 11 juin 1926. *Raynaud*. D. 1927.3 p. 44, Rec. p. 521, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 145 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 33

²⁹⁹ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 34-36

³⁰⁰ Note Alibert sous CE, 23 juin 1933. *Lavabre*. S. 1933.3 p 81, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 140 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 315

³⁰¹ CE, 20 novembre 1964. *Ville de Nanterre*. Rec. p. 563, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 141 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 35

³⁰² CE, 22 juin 1972. *Société La plage de la forêt*. *op. cit.*, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 142 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 35

droit d'intervenir dans la vie économique afin de rendre un service à la population de meilleure qualité, notamment moins cher, que celui qui serait fourni par une entreprise privée. Mais nous sommes ici loin de toute idée de rentabilité puisque la modicité de la rémunération perçue par les deux communes, qui motive les deux arrêts, exclut tout profit possible.

Cependant, si l'intérêt financier est évoqué par la jurisprudence pour la création d'un service public, la satisfaction de l'intérêt général reste l'objectif premier de ce service public. Déjà, en 1981, Catherine Teitgen-Colly conclut l'un des titres de sa thèse par les mots suivants : « *Les considérations financières ne sont pas admises [...] comme motivations premières de l'intervention administrative. Un service public ne peut être créé dans un but seulement de profit et inversement, une activité entreprise dans ce seul but n'est pas une activité de service public.* »³⁰³ Ceci correspond aux propos de Jean Rivero et Jean Waline lorsqu'ils écrivent que « *le profit ne peut avoir d'autre fin que l'amélioration du service par la réalisation des investissements permettant une meilleure adaptation aux besoins de la population* »³⁰⁴.

Nous nous associons plus à Sébastien Bernard, qui reprend aussi cette conclusion, mais celle-ci ne constitue, pour lui, qu'une conclusion très partielle de son travail³⁰⁵. Car la notion d'intérêt général ne cesse d'évoluer et de s'élargir. Nous le verrons dans la section suivante.

1.1.3. Service public administratif ou industriel et commercial

Sans entrer dans des détails juridiques de la notion de service public, il nous paraît intéressant de caractériser les deux grandes catégories de services publics que sont les SPA et les SPIC.

Si les SPA et les SPIC ont toujours existé, au XIX^e siècle, les premiers étaient assurés par la puissance publique et les seconds par des personnes de droit privé auxquelles ils avaient été concédés. Au XX^e siècle, la situation évolue : des SPA sont désormais assurés par des entreprises privées et des SPIC le sont par le secteur public.³⁰⁶ Ceci est parfaitement illustré par l'arrêt *Société commerciale de l'Ouest africain*³⁰⁷ : le juge des conflits admet qu'il existe des services publics, en l'occurrence un bac, gérés par une personne publique, mais dont

³⁰³ TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 220

³⁰⁴ RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *op. cit.* 2006, p. 313

³⁰⁵ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 36

³⁰⁶ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 592

³⁰⁷ TC, 22 janvier 1921. *Société commerciale de l'Ouest africain*. Rec.p. 91

l'activité est similaire à celle d'une personne de droit privée et soumet cette catégorie de services publics, tout au moins partiellement, au droit privé et au juge judiciaire³⁰⁸.

Dès lors, la distinction organique ne suffit plus à caractériser le service public. Un arrêt du Conseil d'État, en 1956, indique quels sont les critères à prendre en compte pour qualifier un service de SPA ou de SPIC : il s'agit de l'arrêt *Union syndicale des industries aéronautiques*³⁰⁹. Trois critères sont donc à étudier et un service public est un SPIC si, du point de vue de ces trois critères, il ressemble à une entreprise privée : l'objet du service, son mode de financement et les modalités de son fonctionnement. Si le premier des critères peut être subjectif, le second l'est moins : un service dont les ressources proviennent essentiellement des redevances versées par les usagers est ainsi qualifié de SPIC ; à l'inverse, un service financé essentiellement par les impôts est un SPA. Quant au troisième critère, il ne constitue pas un absolu non plus, même si un service public assuré en régie, donc directement par la puissance publique, sera présumé être un SPA.³¹⁰

La conséquence de cette distinction entre les deux catégories de services publics est l'application totale, pour les SPA, ou partielle, pour les SPIC, du droit administratif. Pour les SPIC, le droit privé s'applique notamment pour « *les rapports individuels entre le service public et les usagers [et] les rapports individuels entre le service public et ses agents, à l'exception du directeur du service et du comptable public* »³¹¹.

1.1.4. Les différents modes de gestion des services publics

Les services publics peuvent être gérés soit par une personne de droit public, soit par une personne de droit privé.

En dehors des cas pour lesquels le choix de faire faire par une personne de droit privé n'existe pas pour des raisons légales, par exemple la justice, le choix entre gestion publique et gestion privée est un choix dicté par des considérations financières, compte tenu parfois de la lourdeur de certains investissements, techniques, lorsque la maîtrise de certains savoir-faire est indispensable, et politiques, notamment lorsque le service public a un caractère social. Ces deux modes de gestion présentent chacun des avantages et des inconvénients, ou plutôt des

³⁰⁸ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 87

³⁰⁹ CE Ass, 16 novembre 1956. *Union syndicale des industries aéronautiques*. Rec.p. 434

³¹⁰ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 592-599

³¹¹ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 71

caractéristiques différentes qui permettent à chaque décideur public d'effectuer son choix de gestion. Ils ne sont pas liés à la notion de SPA ou de SPIC.

La gestion publique peut se concevoir directement, au travers d'une régie, dotée ou non de l'autonomie financière, ou indirectement, par délégation à un établissement public, doté de l'autonomie administrative et financière. Si ces deux modes caractérisent la prise en charge du service public par le secteur public, ils n'interdisent nullement à l'État, à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de faire appel à des prestataires privés pour la fourniture de prestations diverses, comme une assistance technique ou la fourniture de biens. Ces prestations sont alors encadrées par le Code des marchés publics.³¹²

La gestion privée se conçoit, elle, au travers de la délégation de service public. Cette notion de délégation est ancienne pour les SPIC : ainsi les chemins de fer étaient concédés à cinq compagnies privées jusqu'en 1937, date de la nationalisation de ces compagnies et de la création de la SNCF ; il en est de même pour l'électricité et le gaz, avant la nationalisation des sociétés privées et la création, en 1946, de EDF et GDF³¹³. Mais elle n'est autorisée officiellement pour les SPA que depuis le 7 octobre 1986, date à laquelle le Conseil d'État indique dans un avis que « *le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même* »³¹⁴. Le régime juridique des délégations de service public est encadré par la loi du 29 janvier 1993³¹⁵, dite loi Sapin, et par celle du 8 février 1995³¹⁶, qui impose notamment au délégataire la fourniture d'informations financières.

Mais ce n'est qu'en 2001 que la loi définit la notion de délégation de service public : ainsi « *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit*

³¹² CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 637 et LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 171-173 et 209

³¹³ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 640

³¹⁴ CE, avis de la section de l'Intérieur, 7 octobre 1986, n° 340.609, publié par GAUDEMET, Yves, STIRN, Bernard, DAL FARRA, Thierry et al. *op. cit.* 1997

³¹⁵ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. *JORF*, 30 janvier 1993, p. 1588

³¹⁶ Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de services publics. *JORF*, 9 février 1995, p. 2186

*public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service »*³¹⁷. C'est donc la forme de la rémunération du cocontractant qui constitue le critère déterminant de la délégation : celle-ci doit résulter du produit des redevances qu'il perçoit sur les usagers du service. Il existe deux formes de délégation de service public : la concession, la plus fréquente, dans laquelle le concessionnaire a souvent la charge de construire les ouvrages nécessaires à l'exécution du service public, et l'affermage, dans laquelle le fermier ne participe qu'à l'exploitation du service public, peu ou pas aux investissements, et verse une redevance à la collectivité territoriale³¹⁸.

Il existe deux autres modes de gestion des services publics par le secteur privé, nettement moins utilisés que la délégation de service public :

- la régie intéressée, dans laquelle le régisseur effectue les opérations de recettes et de dépenses pour le compte de la collectivité, qui, en retour, le rémunère ;
- la gérance, dans laquelle le gérant est rémunéré par la collectivité pour l'exécution, plus que l'exploitation, d'un service public³¹⁹.

Ces deux modes de gestion peuvent aussi permettre de confier un service public à un organisme public.

Nous devons mentionner une nouvelle forme de contrat, distincte de la délégation de service public et des marchés publics, évoquée en introduction : le contrat de partenariat public-privé. Créé par une ordonnance du 17 juin 2004³²⁰, ce contrat ne peut être conclu que s'il apparaît comme une solution meilleure, notamment en terme financier, qu'un contrat de délégation. Il s'agit, en fait, d'une procédure dérogatoire qui ne peut être mise en œuvre que si le caractère urgent ou complexe de l'investissement apparaît. Car il a pour objet de confier à la personne privée notamment le financement d'investissements lourds³²¹. Ainsi l'article 1 parle d'une

³¹⁷ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. *JORF*, 12 décembre 2001, p. 19703

³¹⁸ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 637 et 644 et LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 263-264

³¹⁹ *Ibid.*, p. 644-646 et p. 265-267

³²⁰ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. *JORF*, 9 juin 2004, p. 10994

³²¹ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 298

« mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle a la charge ». En contrepartie, le tiers, personne privée, verse une redevance à la personne publique.

1.2. Un clivage indispensable

Nous venons donc de définir deux concepts à la source du droit public : l'intérêt général et le service public. Ces deux concepts engendrent une opposition radicale, selon le point de vue des juristes, entre deux mondes : le public et le privé. Et non seulement cette opposition existe, mais en plus, elle est décrite comme essentielle dans l'organisation de notre société.

1.2.1. Deux mondes antagonistes

Nous nous appuyons, pour une large part, sur l'article de Jacques Chevallier et Danièle Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française »³²², pour décrire les antagonismes entre ces deux mondes. Cet article date certes d'il y a près de trente ans, mais l'analyse qui y est faite des antagonismes et des rapprochements entre les deux rationalités constitue un travail incontournable toujours cité aujourd'hui.

1.2.1.1. La rationalité juridique

Le public est donc dominé par l'intérêt général et obéit à une logique juridique, fruit du droit public. Celui-ci guide l'action et les finalités de l'administration : il lui fournit un système de valeurs et des normes d'action. Il lui offre également un langage : « *Les termes qui servent à décrire les finalités et les principes de référence de l'action administrative sont immédiatement convertis en concepts juridiques.* »³²³ Cette rationalité juridique, qui traverse l'ensemble de l'administration, exige d'elle de se conformer à la loi. C'est ainsi que se fonde la légitimité de l'action publique, sur la régularité des procédures mises en place et sur la conformité à la loi. C'est également ainsi que l'ensemble de l'administration se maintient

³²² CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

³²³ *Ibid.*

dans un système parfaitement cohérent, où « *rien n'est laissé au hasard, ni à l'initiative individuelle* »³²⁴. Le risque est bien sûr alors que « *la légalité se mue progressivement en absolu* »³²⁵ alors qu'elle doit être simplement conforme à une certaine conception de l'État.

Au-delà de ce principe de légalité, la présence permanente du droit dans l'administration a engendré un système bureaucratique « *qui s'attache aux moyens plus qu'aux fins, à la régularité intrinsèque des procédures mises en œuvre plutôt qu'à leur adéquation aux objectifs poursuivis* »³²⁶, soumis essentiellement à un contrôle de régularité, exercé par un juge. L'objet du contrôle est bien d'anticiper ou de sanctionner une « *irrégularité immédiate, non d'améliorer la qualité de décisions à venir* »³²⁷. L'essentiel est dans le présent et le critère de mesure est exclusivement qualitatif.

Finalement, le droit public permet à l'administration de jouir d'une « *vision pacifiée, cohérente et formellement rationnelle* » en adéquation avec « *les valeurs de neutralité, d'objectivité, d'impartialité* » contenues dans l'intérêt général³²⁸. Nous nous trouvons ici dans un idéal-type de l'administration, vision idyllique s'il en est, qui, selon les auteurs de l'article, n'existe jamais à l'état pur. Ces auteurs sont même critiques à l'égard de la rationalité juridique absolue qu'ils qualifient d'« *illusoire* », la réalité étant plutôt « *un obstacle à l'accomplissement des tâches administratives* »³²⁹. Nous développons, dans la section suivante, la réalité de cette rationalité juridique dans son affrontement avec la rationalité managériale.

1.2.1.2. La rationalité managériale

Le privé, au contraire, est dominé par l'intérêt particulier et obéit à une logique managériale, encadrée par le droit privé. « *Logique concrète, articulée autour de l'action* »³³⁰, elle implique tout de même de se référer à des normes, fruits d'une part de l'expérience et, d'autre part, de techniques scientifiques. Le langage offert à l'organisation privée est également spécifique.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*

S'appuyant sur la rigueur scientifique, il « *met les raisonnements à l'abri des critiques* »³³¹, à l'instar du langage juridique. Le chiffre y a une place de choix, pendant du concept juridique de la rationalité éponyme. Nous sommes ici dans « *le règne des experts, de ceux qui savent manier les chiffres* »³³². Les maîtres mots sont la rentabilité et l'efficacité. Ce sont elles seules qui peuvent légitimer une action : dans la logique managériale, la légitimité n'est pas « *acquise d'emblée* », elle doit être « *conquise* »³³³.

Cette « *démarche finaliste* »³³⁴ imprègne l'ensemble de l'organisation privée, qui se trouve structurée « *en fonction de la contrainte du but qui remplace la contrainte de la règle* »³³⁵. Pour imposer une cohérence globale au système, trois étapes sont ainsi nécessaires : la définition d'une stratégie ou planification, un fonctionnement de l'ensemble de l'organisation, c'est-à-dire de chacun de ses membres, centré sur les objectifs à atteindre et, enfin, un contrôle des résultats réels aux résultats attendus. Car cette rationalité managériale se mesure par des résultats : le critère est, dans ce cas, quantitatif.

Ainsi l'image que donne la rationalité managériale à l'organisation privée est une image d'objectivité fondée sur des données scientifiques. Mais nous sommes ici également en présence d'un idéal-type de la rationalité managériale qui n'existe pas non plus à l'état pur. Quelle que soit l'adhésion portée à cette conception de la rationalité, la réalité est autre car « *tout n'est pas quantifiable* »³³⁶. Aussi la rationalité managériale trouverait très rapidement ses limites dans une application à l'administration.

1.2.1.3. Un travail en difficulté

Or l'objet de notre travail est de prendre un élément du monde privé, la notion de rentabilité, et de l'introduire dans le monde public, les investissements de service public des communes. Nous sommes au cœur de l'affrontement des deux logiques précitées. Et si l'intérêt financier n'est plus considéré comme illégal dans la gestion des services publics, la notion de rentabilité paraît contradictoire ou, pour le moins, difficilement compatible, avec celle d'intérêt général. Notre travail pourrait en être compromis.

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*

Mais nous resterons sur la conclusion partielle plus modérée de Jacques Chevallier et Danièle Loschak : « *Si le droit et le management constituent bien deux rationalités différentes, qui conduisent à des modèles très contrastés d'organisation et d'action, ces rationalités n'existent jamais à l'état pur et elles entretiennent en fait des relations complexes et réversibles* »³³⁷.

1.2.2. Une distinction irréductible

Cette opposition entre le monde public et le monde privé que nous venons de décrire, quel que soit son degré, est fondée sur deux régimes juridiques spécifiques. Or ce clivage entre ces deux droits est fondamental dans notre société et vouloir atténuer l'un au profit de l'autre pourrait se révéler dangereux.

1.2.2.1. Une distinction à la source de notre organisation sociétale

Nous avons vu, dans l'introduction de ce présent chapitre, que cela fait plus de deux cents ans que notre société est structurée sur la base de cette opposition entre public et privé et des droits afférents.

Mais en amont de notre société, c'est l'ensemble de notre système de pensée qui est façonné par cette bipolarisation. Ainsi que l'écrit Jacques Chevallier, « *la distinction public/privé apparaît comme une catégorie de pensée constitutive de l'imaginaire des sociétés occidentales* »³³⁸. C'est cette distinction ancrée au plus profond de nous qui engendre les deux systèmes normatifs que nous avons évoqués *supra*. La différenciation entre le public et le privé est donc commune aux sociétés occidentales, variable suivant les pays, plus faible dans les pays anglo-saxons et particulièrement marquée en France. Elle a été exportée vers d'autres sociétés où elle semble constituer également la base de leur organisation. Jacques Caillousse ne pense pas autrement lorsqu'il écrit que « *le droit administratif classique procède de la mise en opposition de deux systèmes : celui de l'entreprise privée et de l'administration publique. Notre droit exprime dans son langage propre cette perception dualiste du monde qui sépare l'État et la société civile* »³³⁹.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1995

³³⁹ CAILLOUSSE, Jacques. "La réforme administrative et la question du droit". *AJDA*, 1989a, p. 3-8

La présence de deux droits, public et privé, n'est donc que la conséquence d'un mode de pensée qui remonterait ainsi aux prémices de l'histoire de nos sociétés. C'est dire le caractère essentiel de cette distinction qui résume ainsi l'ensemble de notre raison : « *La bipartition [...] semble épuiser l'univers du pensable et du dicible.* »³⁴⁰ Le droit administratif est un aboutissement sur lequel il paraît impossible de transiger.

Des tentatives de rapprochement entre les droits public et privé ont eu lieu au cours de l'histoire, notamment dans les années soixante-dix avec le développement du droit économique. Toutes ont échoué : « *La distinction a survécu à toutes les contestations et résisté à toutes les tentatives de dépassement.* »³⁴¹

1.2.2.2. Une impérieuse nécessité

Nous avons largement commenté la contradiction et l'incompatibilité entre la notion de rentabilité et celle d'intérêt général : ces deux notions se réfèrent à des ordres juridiques différents. Vouloir introduire de l'efficacité dans l'administration reviendrait donc à modifier sensiblement le droit qui régit l'intérêt général, c'est-à-dire le droit administratif. Ainsi, en 1989, Jacques Caillosse écrit : « *Parce qu'elles bénéficient de l'application d'un droit spécial, le droit administratif, et d'un contrôle par des juges spéciaux, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs, les administrations sont en situation juridique d'échapper aux exigences de l'efficacité et, a fortiori, à celles de l'efficacité, [car] jouissant du privilège de l'intérêt général.* »³⁴² Ceci ne doit pas être pris comme une critique de la part de l'auteur, mais plutôt comme une constatation. Dès lors que la notion de rentabilité ferait son entrée dans l'administration, il conviendrait donc de transformer le droit administratif.

Mais transformer le droit administratif et, par ricochet, l'architecture juridique dans son ensemble ne serait pas, aux yeux de certains juristes, sans danger. À la suite de notre présentation de la dichotomie entre le droit public et le droit privé comme étant la conséquence directe de notre système de pensée et la source de l'organisation de notre société, nous ne pouvons que nous interroger sur l'innocuité d'une telle mission.

³⁴⁰ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1995

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1989a

En 1989, Jacques Caillosse estime que « *la recherche légitime de meilleures performances ne doit pas compromettre ce qui est l'une des raisons d'être majeures du droit administratif : la protection de la société civile contre les abus éventuels du pouvoir administratif* »³⁴³. En 1999, il renouvelle ses craintes en écrivant : « *La recherche de performances peut conduire à des formes d'action publique incompatibles avec des équilibres socio-économiques que règles et principes juridiques ne consacrent pas innocemment. Aujourd'hui, le système juridique ne saurait donc, sans risque pour sa propre identité, servir la cause de l'efficacité et du rendement.* »³⁴⁴ Le terme de danger figure même dans les propos de Michel Durupty sur le transfert de méthodes modernes de gestion venant du secteur privé, au nom d'une meilleure efficacité : « *Ce transfert conduit à une remise en cause implicite du principe de légalité, et exige [...] une prise de conscience du danger qu'il implique.* »³⁴⁵

En d'autres termes, notre droit administratif ne s'est pas construit par hasard, en un bref laps de temps, mais au contraire sur un système de valeurs vieux de plus de deux mille ans. Il a façonné non seulement l'action de l'administration, mais également l'ensemble de notre système juridique. Il ne paraît pas envisageable de le remettre en cause d'un rapide revers de main au nom de la rentabilité et de l'efficience.

1.3. Conclusion de la section 1

Cette première section nous permet de comprendre les fondements de l'action publique, à savoir l'intérêt général, et l'activité qui en découle, le service public. Encadrée par le droit administratif, l'action publique, au vu de la littérature juridique analysée, paraît en totale contradiction avec la notion de rentabilité. S'appuyant sur une longue histoire, la logique juridique, qui gouverne traditionnellement l'action publique, et la logique managériale, à laquelle appartient l'idée de rentabilité, semblent ainsi incompatibles.

Aussi conviendrait-il, si nous souhaitons absolument intégrer la rentabilité à l'action publique, d'évincer ou de contourner le droit administratif. Cette solution quelque peu radicale est suggérée, bien que redoutée, par les titres de deux articles de Jacques Caillosse : « Le droit administratif contre la performance publique ? »³⁴⁶ et « L'administration française doit-elle

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

³⁴⁵ DURUPTY, Michel. "Management et principe de légalité". *RFAP*, 1980, n° 15, p. 557-569

³⁴⁶ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ? »³⁴⁷. Or nous avons souligné les dangers d'une telle éviction pour l'ensemble de notre système juridique et, par là même, de notre société.

Il nous appartient, dès lors, soit de renoncer à notre travail, soit d'étudier plus avant l'évolution de la notion intérêt général. En effet, des modifications de celle-ci pourraient engendrer un rapprochement de l'action publique avec l'idée de rentabilité. C'est ce que suggère, avant de le démontrer, Sébastien Bernard, en écrivant : « *La conciliation croissante du droit administratif et de la rentabilité apparaît dans les mutations affectant un certain nombre d'éléments traditionnels, particulièrement significatifs du droit administratif, comme la notion d'intérêt général.* »³⁴⁸ L'incompatibilité historique ne serait dès lors plus une réalité.

Nous choisissons la seconde voie.

Section 2. Logique juridique et logique managériale : une conciliation croissante

Si historiquement la notion d'intérêt général est incompatible avec les notions d'intérêt financier et de rentabilité, si historiquement le droit administratif construit sur l'idée d'intérêt général ne peut que s'opposer à la rationalité managériale, la réalité d'aujourd'hui paraît autre.

Car la question de l'efficacité, voire de la rentabilité de l'administration, et notamment des services publics, est désormais posée. Elle le fut une première fois, à la fin des années soixante, avec la mise en place de la méthode de rationalisation des choix budgétaires, dont nous avons parlé dans le deuxième chapitre et qui fut un échec. Après une période de latence, elle revient de manière beaucoup plus ample et massive, depuis une vingtaine d'années.

Ainsi, dans le monde politique, la question de l'efficacité est notamment soulevée, en 1989, par la circulaire relative au renouveau du service public³⁴⁹. Michel Rocard y parle du rôle des services publics qui « *doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs*

³⁴⁷ CAILLOSSE, Jacques. "L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ?". *PMP*, 1989b, n° 2, p. 163-182

³⁴⁸ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 311

³⁴⁹ Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. *op. cit.*

de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social » et y emploie, à plusieurs reprises, le terme d'efficacité. Ce thème de l'efficacité est ensuite repris, en 1995, par la circulaire relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics : dès la première phrase, Alain Juppé y écrit que « *les citoyens de notre pays veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles* »³⁵⁰. Puis le thème de l'efficacité revient à nouveau dans les propos d'un Premier ministre en 1998 par la circulaire relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations dans laquelle Lionel Jospin parle « *d'accroître l'efficacité de l'État* »³⁵¹.

La question de l'efficacité et de la rentabilité est également posée depuis vingt ans dans de nombreux rapports sur l'État ou l'administration. Ainsi le rapport « Pour un État stratège, garant de l'intérêt général »³⁵² parle-t-il plusieurs fois de l'efficacité de l'État et de l'action publique. Nous pourrions également citer les rapports de MM. Le Floch-Prigent³⁵³, de Closets³⁵⁴, Minc³⁵⁵ et Picq³⁵⁶. Plus récemment, le rapport 1999-2001 du Comité Central d'Enquête sur le Coûts et le rendement des Services Publics³⁵⁷ aborde le sujet de la modernisation des outils de gestion de l'administration, et notamment de la recherche de l'efficience. De même, l'Assemblée nationale publie, en 1999, un rapport sur l'efficacité de la

³⁵⁰ Circulaire ministérielle du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. *op. cit.*

³⁵¹ Circulaire ministérielle du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation de l'État. *JORF*, 9 juin 1998, p. 8703

³⁵² COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général : Rapport de la commission "État, administration et services de l'an 2000" présidée par Christian Blanc*. La Documentation française, 1993

³⁵³ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *La modernisation de l'administration : Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, rédigé par Loïk Le Floch-Prigent*. Direction des Journaux officiels, 1989

³⁵⁴ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Le pari de la responsabilité : Rapport de la commission "Efficacité de l'État" présidée par François de Closets*. La Documentation française, 1989

³⁵⁵ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *La France de l'an 2000 : Rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc*. La Documentation française, 1994

³⁵⁶ MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *L'État en France : Servir une nation ouverte sur le monde - Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, présidée par Jean Picq*. La Documentation française, 1994

³⁵⁷ COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS. *Rapport d'ensemble 1999-2001*, La Documentation française, 2002

dépense publique³⁵⁸. Nous ne pouvons bien évidemment omettre d'évoquer la LOLF, fruit du rapport précédent, dont nous avons longuement parlé au cours du deuxième chapitre, et dont l'objectif est une efficacité et une efficience accrues.

La rentabilité, ou à défaut parfois l'efficacité, est donc maintenant entrée dans l'administration, dans les discours, mais également dans les actions. Dans un premier temps, nous voyons l'intégration, par l'action publique, des notions d'efficacité et de rentabilité. Puis nous analysons l'évolution du droit administratif en lien avec cette intégration.

2.1. Une action administrative efficace et efficiente

L'administration est désormais tenue d'être efficace et rentable. Cette réalité trouve sa source dans l'essor du management en France depuis la Seconde Guerre mondiale et plus encore dans le *New Public Management* à la française que nous avons longuement étudié dans le deuxième chapitre. Mais cela ne se fait pas sans difficultés tant les logiques juridique et managériale sont historiquement opposées.

2.1.1. Une réalité aux causes diverses

2.1.1.1. Une réalité à constater

En dehors du souhait ou du refus des uns et des autres, juristes pour notre analyse, mais aussi politologues, économistes, fonctionnaires ou hommes politiques, de voir les notions d'efficacité et de rentabilité pénétrer l'univers de l'action administrative, un constat s'impose : ces notions sont désormais présentes.

Dès 1980, Michel Durupty constate que la « *référence à l'efficacité des interventions publiques* »³⁵⁹ devient prédominante. Puis, en 1982, Jacques Chevallier et Danièle Loschak observent que l'administration française est aux prises avec la logique managériale et que, déjà, les hauts fonctionnaires ne contestent nullement la nécessité « *pour l'administration d'utiliser au mieux les moyens dont elle dispose et d'améliorer l'efficacité de son action* »³⁶⁰. Le début des années quatre-vingts correspond du reste à la date des premières réformes de

³⁵⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE. *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*. Assemblée nationale, 1999

³⁵⁹ DURUPTY, Michel. *op. cit.* 1980

³⁶⁰ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

type NPM lancées dans l'administration française, selon l'étude de Geert Bouckaert et Christopher Pollitt, que nous avons évoquée dans le deuxième chapitre. Puis le phénomène prend de l'ampleur et des hauts fonctionnaires, il gagne l'ensemble de l'administration. Ainsi Jacques Chevallier écrit en 1995, reprenant encore ses propos en 2008 : « *Le postulat traditionnel selon lequel la gestion publique, placée au service de l'intérêt général, ne pouvait être mesurée en termes d'efficacité a fait place à l'idée que l'administration est tenue, comme les entreprises privées, d'améliorer sans cesse ses performances et d'abaisser ses coûts.* »³⁶¹

Il nous paraît intéressant d'évoquer ici la vision d'un juriste britannique, spécialiste du droit français, défenseur de la présence d'un droit administratif, quant à cette intrusion de la notion de rentabilité dans l'action administrative. John Bell écrit donc que « *de nos jours, on insiste, même dans le secteur public, sur les obligations de rendre les services de manière efficace, efficiente et économique. [...] Bien évidemment, dans le secteur public, on ne se préoccupe pas de tirer des profits de son activité, mais il faut souvent, quand même, gagner suffisamment d'argent pour payer les investissements nécessaires pour l'amélioration du service et cela revient à des impératifs identiques* »³⁶² que dans le secteur privé. Son point de vue ne concerne pas spécifiquement la France : il se rapporte à l'ensemble des démocraties occidentales. D'une façon générale, l'idée de rentabilité est donc bien présente, comme une évidence, dans l'administration et nous allons en voir les causes.

2.1.1.2. Un champ de compétences élargi

L'administration n'est plus, loin s'en faut, cantonnée aux tâches traditionnelles que sont le maintien de l'ordre public ou les services publics de l'assistance ou de l'enseignement. Le champ de compétences de l'administration s'est considérablement accru et elle est devenue, tout au long du XX^e siècle, un véritable acteur économique.

Confrontées aux contraintes du marché, les entreprises publiques se doivent maintenant d'intégrer la notion de rentabilité qui est celle du secteur privé. Il en est de même de l'administration proprement dite. En effet apparaît désormais un impératif financier, lié à des ressources qui se révèlent limitées : l'administration se doit donc de les employer à bon escient, en gérant donc des contraintes nouvelles, sans gaspillage aucun car il s'agit

³⁶¹ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1995 ; CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. LGDJ, 2008, 3^e éd., p. 71

³⁶² BELL, John. "De la nécessité d'un droit administratif". *AJDA*, 1995, n° spécial, p. 99-108

maintenant de « *répartir des économies plutôt que de partager des richesses* »³⁶³. Et cet impératif financier se double des caractéristiques propres de l'action publique, à savoir qu'elle est « *la garante du bien-être collectif et comptable des ressources qui lui ont été confiées* »³⁶⁴. Nous retrouvons ici la notion d'intérêt général, fondatrice de l'action publique. Cette notion, ainsi que la non possession de l'argent géré, à l'inverse des entreprises, renforce la responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens et, par la même, son impératif d'efficacité et de rentabilité.

2.1.1.3. Une légitimité à redécouvrir

C'est à deux non juristes que nous faisons exceptionnellement appel dans ce troisième chapitre. Romain Laufer, dès 1977³⁶⁵, puis lui-même et Alain Burlaud en 1980³⁶⁶ parlent de « *crise de légitimité* » dans les grandes organisations en général, et dans l'administration en particulier. Les deux auteurs distinguent trois périodes dans l'histoire de la légitimité de l'action administrative. Cette analyse est encore reprise récemment par Romain Laufer³⁶⁷.

La première période s'étend sur l'ensemble du XIX^e siècle, période de l'État-gendarme. La légitimité de l'action publique est alors fondée sur la nature du pouvoir, celui-ci procédant de la souveraineté nationale par l'élection. Toute action administrative est donc légitime dès lors qu'elle s'exerce dans le domaine de compétence de l'État. C'est l'époque du critère de la puissance publique. Puis débute, avec la III^e République, la période de l'État providence. L'État intervient, en effet, de plus en plus dans la vie sociale et économique. Son intervention contredit la théorie libérale, qui limitait jusque là le champ d'action de l'État aux actions régaliennes, et elle ne peut donc plus être systématiquement justifiée par le critère de la puissance publique. Dès lors, le critère de légitimité doit changer : il devient celui du service public, la légitimité de l'action publique étant maintenant fondée sur la nature des finalités poursuivies. Mais l'action publique évolue encore et s'étend fortement à partir des années soixante. Omniprésente et responsable de sommes issues des contribuables, l'administration connaît une crise du critère du service public légitimant son action. Elle s'achemine vers une

³⁶³ BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2005, p. 21

³⁶⁴ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

³⁶⁵ LAUFER, Romain. "Crise de légitimité dans les grandes organisations". *RFG*, 1977, n° 9, p. 112-123

³⁶⁶ LAUFER, Romain, BURLAUD, Alain. *Management public : gestion et légitimité*. Dalloz, 1980, p. 20

³⁶⁷ LAUFER Romain. "Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes". In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. L'Harmattan, 2008, p. 43-71

légitimation par les méthodes qu'elle emploie, méthodes qui se doivent d'être plus efficaces et plus humaines.³⁶⁸

Cette analyse est reprise à l'identique par Henri Isaïa et Jacques Spindler, gestionnaires aussi, en 1989³⁶⁹. Dès 1980, Michel Durupty parle, lui aussi, de l'évolution de la légitimité de l'administration qui repose traditionnellement sur la régularité de ses démarches et qui désormais se réfère à l'efficacité de ses interventions³⁷⁰. C'est également un processus que décrivent Jacques Chevallier et Danièle Loschak lorsqu'ils écrivent que l'administration ne peut plus fonder sa légitimité sur la simple obéissance à la loi, mais qu'elle doit, au contraire, fournir la preuve qu'elle agit au mieux de l'intérêt collectif en justifiant de « *la qualité et de la rigueur des méthodes de gestion utilisées. L'administration tend à glisser d'une légitimité extrinsèque, renvoyant à un ordre juridico-politique qui l'englobe et la dépasse, à une légitimation intrinsèque, fondée sur le contenu même des opérations engagées* »³⁷¹. Jacques Chevallier reprend cette analyse en 1993, en 1997, puis en 2004 en décrivant la crise que traverse le système de légitimation de l'action administrative : l'administration passe d'une légitimité de principe à une légitimité de l'efficacité à conquérir³⁷².

La simple référence à l'intérêt général et au respect de la loi ne suffit plus à légitimer l'action publique aux yeux de l'opinion publique, mais également de l'administration elle-même. Il convient désormais qu'elle s'appuie sur des résultats concrets. Nous retrouvons ici la pénétration du *New Public Management* tel que décrit dans le deuxième chapitre, tant dans sa théorie que dans son application pratique dans l'administration française.

2.1.2. Plusieurs valeurs en conflit

2.1.2.1. Concilier l'intérêt général et la recherche de la rentabilité

Concilier l'intérêt général et la recherche de l'efficacité et de la rentabilité nous a paru, dans la précédente section, une tâche irrémédiablement impossible. Notions incompatibles, il ne

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 20-24

³⁶⁹ ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques. "Le management des politiques publiques locales et la décentralisation". *RFFP*, 1989, n° 25, p. 45-77

³⁷⁰ DURUPTY, Michel. *op. cit.* 1980

³⁷¹ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

³⁷² CHEVALLIER, Jacques. "La juridicisation des préceptes managériaux". *PMP*, 1993, vol. 11, n° 4, p. 111-134 ; CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1997 ; CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 2004, p. 63-64

semblait pas raisonnable de vouloir les faire cohabiter au sein de l'administration. Dès lors, pour résoudre le conflit entre ces deux valeurs, au sein de l'action administrative, trois chemins s'offrent à nous :

- évincer la notion de rentabilité et retrouver un intérêt général au sens historique du terme, dépassant les intérêts particuliers et légitimant, à lui seul, l'action publique. Mais la réalité est là : l'efficacité et la rentabilité ont pénétré la sphère publique depuis près de trente ans.
- évincer le droit administratif, construit sur l'idée d'intérêt général, de l'action administrative et se tourner vers le droit privé. Mais l'analyse de la section précédente nous a montré qu'il serait dangereux, pour l'équilibre de notre système juridique et de notre société, de procéder à une telle remise en cause.
- intégrer la notion externe de rentabilité, sans se défaire de la notion historique d'intérêt général, c'est-à-dire concilier ce qui paraissait inconciliable.

C'est la troisième voie qui, non seulement, nous paraît la plus raisonnable, mais encore correspond à l'évolution de l'affrontement des deux rationalités juridique et managériale, ce que nous voyons ci-après, ainsi qu'à celle du droit administratif et de la notion d'intérêt général, ce que nous étudions plus loin.

2.1.2.2. De l'affrontement à la conciliation de deux rationalités

Nous avons parlé, dans la première section, de deux mondes antagonistes, sous tendus par deux rationalités qui ne pouvaient que s'affronter. Ces deux mondes, le public et le privé, étaient décrits en des termes parfaitement opposés, voire incompatibles. Nous étions toutefois restés sur la conclusion partielle de Jacques Chevallier et Danièle Loschak : « *Si le droit et le management constituent bien deux rationalités différentes, qui conduisent à des modèles très contrastés d'organisation et d'action, ces rationalités n'existent jamais à l'état pur et elles entretiennent en fait des relations complexes et réversibles.* »³⁷³

Car, au fond, ces deux rationalités ne sont que deux facettes d'une identité commune : leur objectif à toutes deux est de « *re-crée la société comme un ensemble ordonné, intelligible,*

³⁷³ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

cohérent »³⁷⁴. Nous avons vu également que chacune des deux rationalités constituait à la fois un système de valeurs et une pratique. Passer d'une rationalité à l'autre ne consiste donc pas à faire un changement qualitatif car cela reviendrait à un véritable bouleversement de l'organisation de la société. Cela représente un « *glissement axiologique et praxéologique opéré dans un cadre qui subsiste dans les grandes lignes* »³⁷⁵. Aussi les impératifs de régularité et d'efficacité sont-ils présents dans chacune des deux rationalités, puisqu'en fait présents dans la structure profonde de la société. L'accent est mis tantôt sur la régularité, la stabilité et la continuité, lorsque la rationalité juridique prédomine, tantôt sur l'efficacité, l'action et le changement, lorsque la rationalité managériale prévaut. Il ne s'agit donc que de déplacer le curseur sur l'axe régularité – efficacité dans un ordre social inchangé.

Ainsi, « *dans la rationalité juridique, l'efficacité n'est prise en compte que comme élément possible de la régularité, dans la rationalité managériale la régularité n'est plus que l'habillage formel d'une action commandée par le souci d'efficacité* »³⁷⁶. Les deux rationalités paraissent donc pouvoir cohabiter au sein de l'administration.

2.2. Managérialisation de la rationalité juridique et publicisation de la rationalité managériale

La cohabitation, au sein de l'administration et de son action, des deux logiques juridique et managériale entraîne une modification du droit administratif. Celui-ci, en effet, se managérialise et l'opposition entre le droit public et le droit privé s'atténue. Mais ces mutations ne sont que partielles car le phénomène inverse de publicisation de la rationalité managériale est également observé. Ainsi que le remarque Jacques Caillosse, « *entre le droit et le management, les interactions sont désormais constantes. [...] Autant il est nécessaire de prendre toute la mesure du brouillage juridique dont s'accompagne la progression du management public, autant la portée du phénomène inverse doit être reconnue.* »³⁷⁷

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 2003, Jacques Caillosse faisant ici référence aux articles de CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982 et de CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1993

2.2.1. Un droit administratif en pleine mutation

2.2.1.1. La managérialisation de la rationalité juridique

Désormais en contact l'une avec l'autre, les deux rationalités juridique et managériale peuvent progresser plus facilement l'une vers l'autre puisque contenant les mêmes éléments de régularité et d'efficacité. Un infléchissement de la rationalité juridique est ainsi observé.

Le droit devient « *un instrument au service de l'efficacité* »³⁷⁸, mais n'est plus le garant de l'efficacité de l'action publique. Ainsi la loi comporte de plus en plus une simple contrainte de but, que l'administration se doit d'atteindre en utilisant les moyens qu'elle-même juge les plus appropriés. Elle devient plus souple, non pas en tant que telle, mais parce qu'elle constitue un élément « *d'une mosaïque de textes multiples, diversifiés, enchevêtrés, visant à serrer de plus près la réalité sociale, et donc [...] sa complexité* »³⁷⁹. Plus spécifique et détaillée, la règle de droit est en conséquence plus rapidement frappée d'obsolescence et doit donc se renouveler plus rapidement : l'efficacité est présente dans ce souci de perfectionnement.

Le mode de préparation de la règle de droit traduit également la pénétration de la logique managériale : un texte de loi est élaboré à la suite de nombreuses études empruntant aux techniques managériales d'aide à la décision. De même, la mise en œuvre des règles de droit par l'expérimentation sur le terrain relève de la logique managériale : la règle ne sera étendue à l'ensemble du territoire que si elle prouve son efficacité, et par là même sa légitimité.³⁸⁰

2.2.1.2. Une atténuation de l'opposition public / privé

La managérialisation de la rationalité juridique entraîne un affaiblissement de la distinction entre le droit public et le droit privé et entre ce qui les sous-tend, à savoir l'intérêt général et l'intérêt particulier et, plus généralement, entre les notions de public et de privé. Ainsi, dès 1980, Jacques Chevallier soutient que « *intérêt général et intérêts particuliers n'apparaissent plus comme étant de nature, d'essence, radicalement différentes, et leur opposition tend à*

³⁷⁸ CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danièle. *op. cit.* 1982

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ *Ibid.*

s'estomper »³⁸¹. Ces propos sont réitérés en 1995 : « *Au niveau axiologique, l'opposition classique entre l'intérêt général, qui domine la sphère publique, et l'intérêt particulier, qui prévaut dans la sphère privée, tend à s'effacer.* »³⁸² Puis Jacques Caillosse écrit en 1989 que « *l'administration cesse d'être pensée par opposition à l'entreprise. Toute une série de clivages majeurs réfléchis et entretenus par notre système juridique tendent à devenir caducs : intérêt général et profit, service public et commerce. [...] Toute théorisation du clivage entre le droit public et le droit privé est excessive. À supposer que cette division ait jamais eu la portée que d'aucuns lui prêtent, elle est aujourd'hui largement fictive.* »³⁸³ Il reprend ses propos en 1999 en affirmant que « *le droit administratif n'a pas manqué d'ouvrir ses frontières aux exigences du rendement. Au point que l'on peut se demander si la vieille frontière entre le droit public et le droit privé pas n'est pas entretenue de façon artificielle ; elle demeure parce que les appareils juridictionnels et les professionnels du droit continuent de la faire exister jusque dans leurs propres divisions* »³⁸⁴, puis en 2003, en écrivant qu'« *il résulte de l'évolution (et la « pression » managériale n'est nullement étrangère à cette affaire) que connaissent désormais les décisions et les politiques publiques [...] une situation de plus en plus réfractaire au re-codage binaire traditionnel de la matière juridique* »³⁸⁵.

Le fossé entre le droit public et ses fondements d'une part et le droit privé d'autre part est en partie comblé. Mais même affaiblie, la frontière existe toujours. Outre la nécessité d'un droit public que nous avons déjà évoquée à plusieurs reprises, la raison peut en être également que la logique managériale s'est amoindrie au contact de la logique juridique : le management privé s'est donc adapté au droit public.

2.2.2. La naissance du *New Public Management* à la française

Nous avons conclu, dans le deuxième chapitre, que l'importation des notions d'efficacité et de rentabilité, ainsi que d'outils venant du monde du privé dans la sphère publique ne peut se faire radicalement sans tenir compte des spécificités du public. Nous avons vu également que l'administration française étatique et locale a réussi, après l'échec de la méthode RCB, depuis

³⁸¹ CHEVALLIER, Jacques. "L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement". In CURAPP, *Discours et idéologie*. PUF, 1980, p. 3-58

³⁸² CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1995

³⁸³ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1989a

³⁸⁴ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

³⁸⁵ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 2003

une vingtaine d'années, à s'approprier des pratiques de gestion financière en provenance du secteur privé sans les plaquer artificiellement. Ces propos rejoignent ceux des juristes que nous sommes en train d'étudier³⁸⁶ : le management privé s'est adapté à la logique juridique, c'est-à-dire à l'environnement de l'action publique.

Cette publicisation du management privé passe notamment par une efficacité et une rentabilité qui ne constituent pas les seuls objectifs de l'administration. Cela passe également par une « *juridicisation des préceptes managériaux* », en référence à l'article de Jacques Chevallier³⁸⁷, juridicisation tout au moins partielle : une partie des pratiques managériales sont codifiées dans la loi, tels ceux qui gouvernent la LOLF, prenant le risque de perdre leur souplesse, tandis que d'autres, tels que le contrôle de gestion ou l'analyse financière, restent en dehors de la loi.

Le management privé adapté aux contraintes de l'action administrative, c'est ce que nous appelons le *New Public Management* à la française. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, l'expression « *New Public Management* » est peu utilisée en France, où lui sont préférées celles de « gestion publique », sans toujours l'adjectif « nouvelle », ou de « management public ». En témoigne le titre de la revue *Politiques et management public*, née en 1983. Peut-être est-ce dû à une critique du managérialisme qui fut très forte, tandis que le *New Public Management* se développait dans les pays anglo-saxons dans les années 1980-1990, et qui le reste encore aujourd'hui, quoique affaiblie. Nous avons parlé de cette critique faite par les juristes dans la section précédente. Nous pourrions encore citer Jacques Chevallier qui parle en 2004 de « *vulgate managérialiste dont les applications concrètes ont été pour le moins ambiguës* »³⁸⁸.

Quelle que soit l'appellation, nous pouvons *a minima* affirmer que « *l'idée selon laquelle la distinction public/privé n'interdirait pas certains principes communs de bonne gestion s'est désormais imposée* »³⁸⁹.

³⁸⁶ Il ne nous paraît plus judicieux ici de nous référer à l'article de Jacques Chevallier et Danièle Loschak (1982) qui analyse l'effritement de la rationalité managériale au contact de la rationalité juridique à une date correspondant à l'échec de la méthode RCB. Les expériences ultérieures d'importation d'outils du privé dans la sphère publique afin d'introduire de la rentabilité ont montré qu'elles pouvaient être couronnées de réussite.

³⁸⁷ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 1993

³⁸⁸ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 2004, p. 66

³⁸⁹ CHEVALLIER, Jacques. *op. cit.* 2004, p. 66

2.3. L'intégration de la notion de rentabilité par le droit administratif

Au-delà du rapprochement des droits public et privé et des méthodes de gestion publique et privée, c'est la notion même de rentabilité qui pénètre le droit public. Mais plus que de pénétration, nous devrions parler d'intégration car le droit public ne prend ici pas modèle sur le droit privé : il fait sienne cette notion. Cette évolution n'a pas débuté avec l'arrivée du NPM en France, mais bien avant, dès 1933. L'intérêt financier peut désormais se confondre avec l'intérêt général, ce qui n'est pas sans impact sur les principes qui régissent les services publics.

2.3.1. La confusion entre l'intérêt général et l'intérêt financier

Jacques Caillosse écrit dès 1989 : « Avec l'intérêt général, on tient probablement le lieu principal par où le champ juridique s'ouvre aux influences extérieures et surtout à celles de l'économie et du marché »³⁹⁰. Nous étudions ci après ces influences qui peuvent amener à une confusion entre intérêt général et intérêt financier.

2.3.1.1. L'intérêt financier à l'origine de l'extension d'un service public

Dès 1918³⁹¹, le juge administratif admet que la légalité de l'extension d'un service public repose sur le caractère complémentaire de la nouvelle activité, même si celle-ci concurrence l'initiative privée. Il s'agit alors d'une complémentarité technique, qui se doit d'améliorer le fonctionnement du service public et donc d'accroître la satisfaction des usagers. Si ce caractère complémentaire est appliqué dans des domaines très divers, il n'est pour l'instant pas question d'intérêt financier quand bien même celui-ci permettrait un équilibre financier du service. Ainsi le Conseil d'État refuse-t-il la création d'une buanderie dans un établissement comportant une piscine, des bains-douches et un lavoir au motif que l'activité complémentaire « a pour but essentiel de compenser le déficit probable de la gestion des installations précitées, et spécialement des piscines »³⁹².

³⁹⁰ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1989b

³⁹¹ CE, 19 avril 1918. *Chapelon*. Rec. p. 343, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 180 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 314

³⁹² CE, 19 mai 1933. *Blanc*. S. 1933.3 p 86, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 146 et par BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine. "Les interventions économiques des collectivités locales". In ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques (éd.), *Histoire du droit des finances publiques - Volume III : Les grands thèmes des finances locales*. Economica, 1988, p. 519-540

La multiplication des interventions économiques, notamment des collectivités locales, à partir de ces années trente ne permet plus d'ignorer l'intérêt financier : un certain nombre de services publics sont en déficit et les responsables des collectivités locales prennent alors en charge des activités rentables afin d'assurer un équilibre financier global³⁹³. Très rapidement, le juge administratif évolue et admet, d'abord de façon très implicite, que la complémentarité d'un service public peut être motivée par des considérations financières, mais avec le seul objectif de rechercher un équilibre financier. C'est l'arrêt *Planche* du 23 juin 1933³⁹⁴ qui marque un tournant dans la jurisprudence. En effet, si la conclusion de l'arrêt ne fait que constater la substitution d'autocars à des lignes de chemin de fer « *pour la sauvegarde de l'intérêt public* », le commissaire au gouvernement Rivet, dans ses conclusions, explique que la Régie des chemins de fer du Rhône était en fait déficitaire et que la substitution des autocars aux trains a été décidée afin d'assurer la continuité du service public : l'intérêt financier est ici présent, comme soutien à l'intérêt public. La même année, avec l'arrêt *Lavabre*³⁹⁵, le Conseil d'État doit juger une délibération d'un conseil municipal refusant de supprimer une boucherie municipale créée dans des circonstances particulières alors même que ces circonstances ont disparues : il juge légale la délibération qui a été votée « *pour un motif d'intérêt public* », cet intérêt public recouvrant, implicitement, l'intérêt financier de la commune afin que celle-ci amortisse les installations de la dite boucherie.

C'est ensuite de façon expresse que l'intérêt financier est exclu de toute illégalité. Tout d'abord, dans un cas de maintien d'un service public, c'est-à-dire de son extension dans le temps, le Conseil d'État admet non seulement la légalité de l'intérêt financier, mais encore son exclusivité dans le motif du maintien du service dès 1938³⁹⁶ : un cinéma public est ainsi maintenu ouvert afin de « *parfaire l'amortissement des installations primitives* » alors que

³⁹³ TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 183

³⁹⁴ CE, 23 juin 1933. *Planche*. Rec. p. 682, S. 1933.3 p. 81, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 184, par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 314 et par BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine. *op. cit.* 1988

³⁹⁵ CE, 23 juin 1933. *Lavabre*. Rec. p. 677, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 186 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 315

³⁹⁵ TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 183

³⁹⁶ CE, 12 novembre 1938. *Goldberg et Lichtenberg*. Rec. p. 822, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 190 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 315

deux cinémas privés sont maintenant ouverts. Puis, en 1954, avec l'arrêt *Berthod*³⁹⁷, c'est l'adjonction d'une activité nouvelle, la vente de fournitures funéraires, à un service public existant, les pompes funèbres, qui est autorisée pour un motif financier. Le Conseil d'État juge, en effet, légale cette activité complémentaire car elle a été réalisée « *tant en vue d'assurer l'équilibre financier de la régie que dans l'intérêt de la population* ».

La jurisprudence ultérieure confirme l'ensemble de ces décisions qui installent dans la légalité l'intérêt financier comme motif de l'extension d'un service public, motif exclusif ou conjoint avec celui d'intérêt public.

Mais le juge va plus loin avec l'arrêt *Unipain* en 1970³⁹⁸. Dans cette affaire, les boulangeries militaires, qui fournissaient en pain les corps de troupe et les hôpitaux militaires, décident, en 1967, de fournir également les établissements pénitentiaires. L'une des sociétés privées qui fournissaient les prisons, Unipain, décide de contester la légalité de l'intervention des boulangeries militaires. Elle est rejetée dans sa démarche, le Conseil d'État jugeant que « *l'extension des fournitures de pain par la boulangerie militaire à des établissements pénitentiaires, motivée par des raisons d'économie, est conforme à l'intérêt général* ». L'administration avait, elle, justifié sa décision par le souci « *d'améliorer la rentabilité des boulangeries militaires par une production accrue* ». Nous nous trouvons ici dans le cas où, d'une part, l'intérêt général est confondu avec l'intérêt financier et où, d'autre part, l'intérêt financier n'est pas compris comme la simple recherche de l'équilibre financier, mais comme la recherche d'une rentabilité accrue, même si le Conseil d'État ne reprend pas les termes de l'administration.

Nous sommes ainsi passés, en moins de quarante ans, de l'illégalité de l'intérêt financier dans le cas de l'extension d'un service public à sa confusion avec l'intérêt général.

2.3.1.2. L'intérêt financier à l'origine de la suppression d'un service public

Il ne s'agit bien sûr ici que de services publics non obligatoires. Dès 1961, l'arrêt *Sieur Vannier*³⁹⁹ prend en compte un intérêt financier dans la suppression d'un service public : il

³⁹⁷ CE, 4 juin 1954. *Dame Berthod*. Rec. p. 335, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 189 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 315

³⁹⁸ CE, 29 avril 1970. *Société Unipain*. Rec. p. 280, cité par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 196 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 315

³⁹⁹ CE, 27 janvier 1961. *Sieur Vannier*. Rec. p. 61, cité par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 316

s'agit, en l'occurrence, de l'abandon de la diffusion d'émissions de télévision à moyenne définition suite à un incendie des locaux permettant cette diffusion : l'État ne souhaitait pas exécuter des travaux de remise en état, pour des questions financières, la diffusion de ces émissions ne devant plus durer que deux ans. La jurisprudence réaffirme par la suite cet arrêt, que ce soit pour la suppression de services publics administratifs ou industriels et commerciaux.

Un pas supplémentaire est franchi en 1990, avec l'arrêt *Autard*⁴⁰⁰. L'intérêt financier se trouve dès lors confondu avec l'intérêt général. Les faits sont les suivants : des enquêteurs agréés par le ministère du Travail ont estimé avoir subi un préjudice en lien avec une loi du 9 juillet 1984, qui réduit le nombre de cas dans lesquels une enquête doit être diligentée à la suite d'un accident du travail, certains ayant même perdu leur emploi. La Cour administrative d'appel de Lyon considère, elle, « *qu'il ressort des circonstances ayant présidé à l'adoption de la loi que le législateur a entendu alléger une procédure peu utile et coûteuse qui alourdissait les charges de gestion de la sécurité sociale ; que la loi du 9 juillet 1984 était ainsi intervenue dans un but d'intérêt général* ». Par cet arrêt, le juge administratif estime donc qu'un service public administratif comme l'est la Sécurité sociale peut être modifié par la suppression partielle de l'une de ses fonctions dans un but exclusivement financier : les économies réalisées en diminuant le nombre d'enquête sont assimilées à l'intérêt général. Dans sa note sur cet arrêt, le professeur Lavialle parle de « *changement net qui affecte la politique de l'action administrative* » car la jurisprudence « *considère expressément que l'organisation d'un service public puisse être commandée par la recherche d'un moindre coût de fonctionnement* », c'est-à-dire par la recherche d'une rentabilité accrue⁴⁰¹.

Certes plus tardive que pour l'extension d'un service public, mais désormais effective, la recherche exclusive de la rentabilité est un objectif légal dans la suppression ou la modification d'un service public : le droit administratif a, encore une fois, absorbé la notion d'intérêt financier en le confondant avec l'intérêt général, notion fondatrice de ce droit.

⁴⁰⁰ CAA Lyon, 10 octobre 1990. *Roger Autard et autres*. JCP, 1991, 27761, p. 409, cité par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 317

⁴⁰¹ Note Lavialle sous CAA de Lyon, 10 octobre 1990. *Roger Autard et autres*. JCP, 1991, 27761, p. 411, cité par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 317

2.3.1.3. L'intérêt financier à l'origine d'une expropriation

Il ne s'agit plus ici de services publics, sujet qui concerne directement notre travail, mais il nous paraît important de montrer à quel point le droit administratif s'est approprié la notion de rentabilité, sujet central de notre recherche. Dans le domaine de l'expropriation, Jacques Caillosse parle de « *métamorphose [...] de l'utilité publique dans le contentieux de l'expropriation et de l'urbanisme* » et des « *évolutions édifiantes que subit l'intérêt général depuis une trentaine d'années* »⁴⁰².

Traditionnellement, le juge administratif apprécie le caractère d'utilité publique d'une opération en lui-même, *in abstracto*, sans s'attacher à ses éventuels inconvénients. Or, à une période où les grands projets d'urbanisme se multiplient, le fait que le juge administratif déclare d'utilité publique tout projet présentant un intérêt général conduit à l'affaiblissement de son rôle effectif. À partir de 1971, le Conseil d'État renouvelle et approfondit le contrôle qu'il exerce sur les expropriations en prenant désormais en compte le coût financier en rapport avec l'utilité publique que représente l'expropriation.

Ainsi, dans l'arrêt *Ville nouvelle Est*⁴⁰³, qui oppose le ministère de l'Équipement et du Logement à une association d'habitants à propos de l'expropriation et de la destruction d'une centaine de maisons pour y implanter un complexe universitaire et une ville nouvelle, à l'Est de Lille, le Conseil d'État affirme qu'« *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ». Ainsi le juge, même si sa décision réaffirme le caractère d'utilité publique du projet, intègre le coût financier à son bilan coûts-avantages et modifie par là même le contenu de la notion d'intérêt général. Celle-ci s'ouvre dorénavant à la notion de rentabilité. Ce terme a, du reste, été employé par le commissaire au gouvernement Braibant, dans ses conclusions, afin de convaincre de faire évoluer la jurisprudence traditionnelle : « *Sans doute les services publics ne sont pas normalement fondés sur le principe de rentabilité ; mais il*

⁴⁰² CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

⁴⁰³ CE Ass, 28 mai 1971. *Ville nouvelle Est*. Rec. p. 409, cité par CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999, par TEITGEN-COLLY, Catherine. *op. cit.* 1981, p. 153 et par BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 319

n'est pas raisonnable d'entreprendre une opération dont le coût est sans rapport avec l'utilité. »⁴⁰⁴

La rentabilité devient donc, à partir de 1971, l'un des éléments nécessaires pour déterminer la légalité d'une opération déclarée d'utilité publique⁴⁰⁵. Si pour certains juristes, dans l'arrêt cité *supra*, le juge rompt « *avec d'anciennes méthodes de raisonnement, expérimentant un outillage intellectuel qu'il emprunte à l'économiste et au gestionnaire plus qu'au juriste* »⁴⁰⁶, nous pouvons toutefois conclure que le droit administratif a évolué sans se référer au droit privé et qu'il s'est approprié cette notion de rentabilité en l'intégrant à celle d'intérêt général.

2.3.2. L'assouplissement des principes fondamentaux des services publics

Nous avons évoqué les trois principes fondamentaux des services publics dans la première section. De ces trois principes, seul celui de la mutabilité ne semble pas être en contradiction avec la notion de rentabilité. Ce principe suppose, en effet, que « *le régime des services publics doit pouvoir être adapté chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général* »⁴⁰⁷. Or, au vu de l'analyse faite dans les paragraphes précédents, la notion d'intérêt général intégrant de plus en plus les notions d'intérêt financier et de rentabilité, le principe de mutabilité implique qu'un service public puisse donc être modifié pour des questions de rentabilité.

Le principe de continuité suppose, lui, « *un fonctionnement régulier des services sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur* »⁴⁰⁸, la continuité n'étant toutefois pas la permanence. Ce principe pourrait être en contradiction avec la recherche de la rentabilité en imposant la poursuite d'une activité de service public alors même qu'il en coûterait à la collectivité. Mais la jurisprudence a montré, avec l'arrêt *Sieur Vannier*⁴⁰⁹ en 1961 et surtout l'arrêt *Autard*⁴¹⁰ en 1990, arrêts étudiés *supra*, que le principe de continuité ne s'opposait pas à la suppression d'un service public, et ce pour des considérations financières.

⁴⁰⁴ Conclusions Braibant sur CE Ass, 28 mai 1971. *Ville nouvelle Est. AJDA*, 1971, p. 463

⁴⁰⁵ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 1999

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 604

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 607

⁴⁰⁹ CE, 27 janvier 1961. *Sieur Vannier. op. cit.*

Nous pouvons même soutenir que les principes de mutabilité et de continuité sont non seulement conciliables avec la notion de rentabilité, mais encore qu'ils usent de cette notion pour évoluer. Ainsi Sébastien Bernard cite l'exemple de la fermeture de voies ferrées secondaires pour cause de non rentabilité, qui s'accompagne de la mise en place d'une desserte par route, solution moins onéreuse dans ces cas-là que le train⁴¹¹. C'est ici au nom de la rentabilité et du principe de continuité que le service public en question mute.

Quant au principe d'égalité, « corollaire du principe d'égalité devant la loi en général inscrit dans la Déclaration de 1789 », celui-ci implique notamment « le respect [...] des différences de situations appréciables : si elles sont prises en considération, c'est de façon que des situations différentes soient réglées de façon différente »⁴¹². Cela signifie donc qu'il peut y avoir des différences de tarifs en fonction du domicile et des ressources des usagers. Ainsi le Conseil d'État, dans l'arrêt *Denoyez et Chorques*⁴¹³, a jugé qu'il existait une différence de situation suffisante entre les habitants de l'île de Ré et les habitants du continent pour que les premiers bénéficient d'un tarif réduit sur le bac de l'île de Ré tandis que la situation des habitants de la Charente-Maritime n'a pas été jugée suffisamment différente de celle des habitants du reste du continent pour que le tarif appliqué aux premiers soit inférieur à celui appliqué aux seconds⁴¹⁴. L'objectif de rentabilité, s'il n'a pas motivé le jugement, est présent toutefois dans la mesure où appliquer le tarif le plus élevé au plus grand nombre revient à accroître la rentabilité du projet.

L'arrêt *Denoyez et Chorques* a ensuite été confirmé dans de nombreux cas, dont des cas de services publics administratifs. Ainsi des tarifs différents peuvent-ils être appliqués selon le lieu d'habitation (par exemple dans le domaine de la distribution d'eau⁴¹⁵, du transport scolaire⁴¹⁶, des cantines scolaires⁴¹⁷ ou des écoles de musique⁴¹⁸) ou selon les ressources de la

⁴¹⁰ CAA Lyon, 10 octobre 1990. *Roger Autard et autres. op. cit.*

⁴¹¹ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 331

⁴¹² CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 609

⁴¹³ CE Sect., 10 mai 1974. *Denoyez et Chorques*. Rec. p. 274

⁴¹⁴ BERNARD, Sébastien. *op. cit.* 2001, p. 331 ; CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 616

⁴¹⁵ CE, 26 juillet 1996. *Association Narbonne Liberté 89*. Rec. p. 696

⁴¹⁶ CE, 19 juin 1992. *Département du Puy-de-Dôme*. Rec. p. 237

⁴¹⁷ CE Sect., 5 octobre 1984. *Commissaire de la République de l'Ariège*. Rec. p. 315

⁴¹⁸ CE Sect., 2 décembre 1987. *Commune de Romainville*. Rec. p. 556

famille (par exemple dans le domaine des crèches⁴¹⁹ ou des centres de loisirs⁴²⁰)⁴²¹. Si dans le second cas, l'objectif est bien de permettre l'accès à des services publics à des enfants dont les parents ont des ressources insuffisantes pour payer le tarif maximal, dans le premier cas, il s'agit, en appliquant un tarif plus élevé à certains usagers, d'augmenter les ressources de la collectivité et, de ce fait, d'accroître la rentabilité du service public concerné. La pratique jurisprudentielle du principe d'égalité régissant les services publics n'est donc en rien incompatible avec la notion de rentabilité, voire même la renforce.

2.4 Conclusion de la section 2

L'impasse juridique dans laquelle nous semblions nous trouver au début de cette section a finalement disparu et notre route s'est ouverte : l'évolution du droit administratif que nous résumons *infra* nous permet maintenant de poursuivre notre recherche puisqu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la notion de rentabilité financière et le droit administratif qui s'applique aux services publics que nous étudierons sur le terrain.

Conclusion du troisième chapitre

Ce troisième chapitre nous permet donc de faire plusieurs constats, qui s'enchaînent les uns les autres.

Le premier concerne la présence des notions d'efficacité, d'efficience et de rentabilité dans l'action administrative. Si cette présence existe depuis longtemps, et notamment depuis les années soixante avec la mise en place de la RCB, elle l'est de manière accrue depuis une vingtaine d'années. Elle s'est progressivement installée avec le développement des compétences de l'administration et la mutation de la légitimité de l'action administrative, qui passe d'une légitimité de principe, en référence au respect de la loi, à une légitimité à conquérir, en référence à l'efficacité et l'efficience de l'action.

Le deuxième concerne l'affrontement des deux rationalités, juridique et managériale, que nous avons décrites comme parfaitement incompatibles. Notre propos évolue maintenant puisque l'étude de ces deux rationalités nous montre leur progression conjointe l'une vers

⁴¹⁹ CE, 20 janvier 1989. *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*. *op. cit.*

⁴²⁰ CE, 18 mars 1994. *Mme Dejonckeere*. Rec. p. 762

⁴²¹ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 616-618

l'autre : la rationalité juridique, porteuse de la notion d'intérêt général, se managérialise et la rationalité managériale, porteuse de la notion de rentabilité, se juridicise. Plus précisément, d'une part, le droit public connaît une mutation certaine, tant dans le contenu de la loi que dans son élaboration, et le fossé entre le droit public et le droit privé se comble partiellement. D'autre part, le managérialisme s'adapte aux contraintes de l'environnement de l'action publique en donnant naissance au NPM à la française, tel que décrit dans le deuxième chapitre.

Le troisième constat va bien au-delà du deuxième. Plus qu'une mutation du droit public avec, en ligne de mire, le droit privé, nous constatons un renouvellement de ce droit public, sans référence au droit privé, depuis une trentaine d'années : les notions d'intérêt financier et de rentabilité sont désormais intégrées dans le droit public. Nous pouvons même affirmer que l'intérêt général peut, dans certains cas, être confondu avec l'intérêt financier et la rentabilité. La crainte de certains juristes de voir le droit public disparaître progressivement face au droit privé, considéré parfois comme le seul vrai droit, peut se dissiper : le renouvellement du droit public par appropriation de la notion de rentabilité entraîne un renforcement du rôle du juge administratif et une consolidation du droit public lui-même.

Ainsi, plutôt qu'en termes antinomiques, le droit public, l'intérêt général et la rentabilité de l'action administrative peuvent être regardés comme parfaitement conciliables, dès lors que la rentabilité ne se substitue pas à l'intérêt général et que la recherche de cette rentabilité ne se fait pas « *dans l'ignorance des intérêts globaux et souvent contradictoires dont l'État est le garant* »⁴²². Les juristes nous ont ici aidés à répondre à notre interrogation : la recherche de la rentabilité dans l'action administrative est légale et nous pouvons appliquer des critères de rentabilité financière sans remettre en cause les principes du droit public français.

⁴²² CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 2003

Chapitre 4. La contextualisation de notre recherche

Après avoir défini, dans le premier chapitre, notre positionnement disciplinaire et choisi l'école qui sert de cadre théorique à notre recherche, le NPM, nous avons répondu à notre question dans les deuxième et troisième chapitres : oui, d'un point de vue théorique, un choix de service public est compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière. Nous avons en effet vu que, dans le cadre du NPM, il est possible, sans remettre en cause la doctrine administrative française, d'introduire des outils de calcul de rentabilité financière dans les choix d'investissement, à la suite des nombreux outils de gestion financière déjà intégrés par les communes en provenance de l'entreprise. Nous nous sommes également assurés que la notion de rentabilité financière est compatible avec le droit administratif français qui régit les services publics que nous étudierons sur le terrain.

Pourquoi se poser la question en 2010 ? Ou plutôt la question de la rentabilité financière des investissements des communes peut-elle être considérée comme d'actualité ou n'est-ce qu'une question qui correspondrait plus à une vue de l'esprit qu'à une réalité du terrain ? Car, si dès la fin des années soixante-dix, s'est imposée l'idée d'une gestion des deniers publics plus rigoureuse, sous contraintes et plus efficace, les communes se tournant alors « résolument vers l'entreprise à la recherche de modèles de gestion rationnelle »⁴²³, cette réalité est-elle encore présente en 2010 ?

Nous devons donc étudier la situation et l'environnement financiers des communes. Nous commençons par faire un état des lieux des finances communales en insistant sur leur poids dans l'économie, mais aussi sur leur relative fragilité eu égard à la crise économique qui sévit depuis l'automne 2008. Dans un second temps, nous étudions leur environnement économique. Les communes sont ainsi confrontées à des ressources limitées et incertaines, que ce soit fiscales ou bancaires, dans un contexte toujours renouvelé de volonté d'une meilleure maîtrise de la dépense publique. Enfin, au-delà du contexte français, nous devons analyser plus largement le contexte dans lequel évolue la France, à savoir l'Union Européenne : non seulement de nombreux pays de l'Union ont déjà introduit cette notion de

⁴²³ BOUVIER, Michel. *op. cit.* 2006

rentabilité des investissements publics dans leurs politiques, mais même l'Union Européenne parle explicitement d'analyse financière et de rentabilité financière au sens utilisé en entreprise pour évaluer un investissement.

Ce sont ces trois points que nous abordons maintenant.

Section 1. Un état des lieux des finances locales

1.1. Une part prépondérante dans les dépenses publiques

Les dépenses des Administrations publiques locales (APUL)⁴²⁴ représentent une part non seulement importante, mais surtout croissante du total de la dépense publique. Ainsi, elles représentent plus de 21 % de la dépense publique en 2008, à 220,6 milliards d'euros⁴²⁵, contre 20,4 % en 2005 et 17,2 % en 1982⁴²⁶. De même, elles progressent plus vite que le PIB. Elles sont passées de 8,5 % en 1982 à 11 % en 2005⁴²⁷ et 12 % en 2009⁴²⁸. En neutralisant l'effet du transfert de compétences lié aux différentes phases de la décentralisation, les dépenses des APUL continuent tout de même de croître plus vite que le PIB⁴²⁹.

⁴²⁴ « Le champ des APUL est plus large que celui des collectivités locales : hormis les collectivités territoriales (régions, départements, communes), leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes), certains autres groupements (SIVU, SIVOM ...) et leurs services annexes, figurent également les organismes divers d'administration locale (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, organismes consulaires, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER) ...). A l'inverse, certains syndicats de communes et les régies sont désormais exclus du champ des APUL lorsque le produit de leurs ventes couvre plus de 50 % de leurs coûts de production. » (DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres 2010*. La Documentation française, 2010, p. 42)

⁴²⁵ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 42

⁴²⁶ MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *op. cit.* 2007, p. 47

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 43

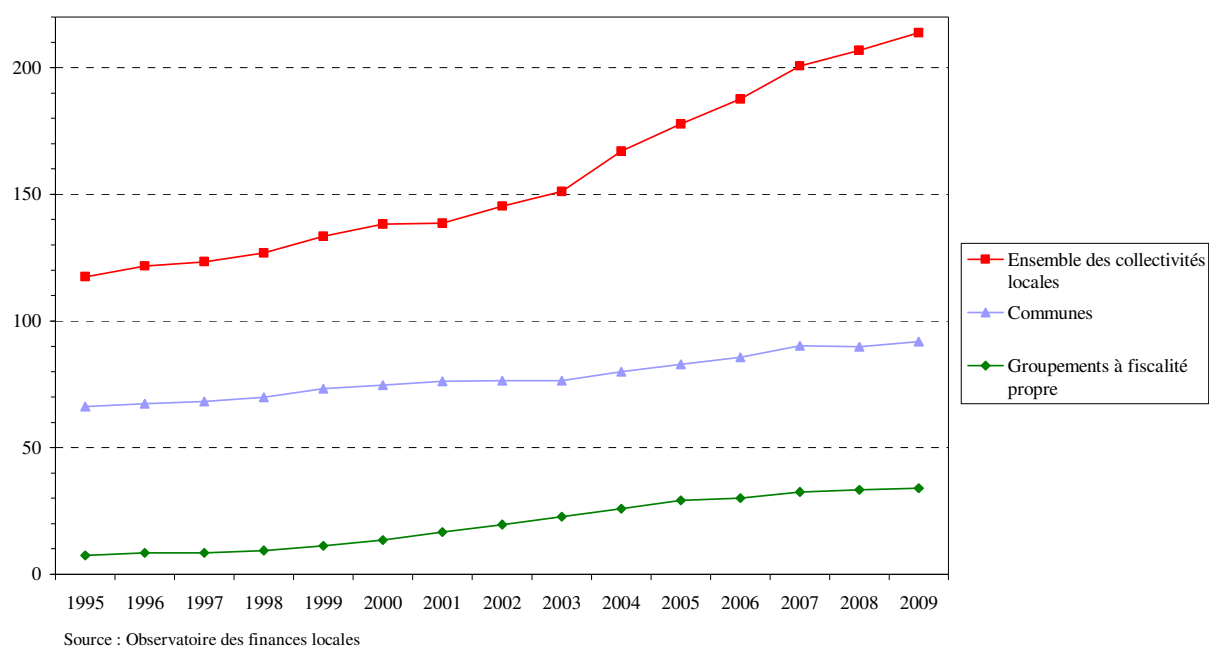
⁴²⁸ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2010*. Observatoire des Finances Locales, 2010, Annexe 1, p. 53

⁴²⁹ MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *op. cit.* 2007, p. 45

Par contre, au sein des APUL, les communes voient leur part diminuer. Si les dépenses des communes représentaient 64,6 %⁴³⁰ des dépenses totales des collectivités locales⁴³¹ en 1984, elles ne représentent plus que 42,9 % du total en 2009⁴³², chiffre auquel il convient d'ajouter la part des dépenses effectuées par les groupements à fiscalité propre, créés depuis. Cette baisse relative s'explique essentiellement par l'élargissement des compétences des régions et départements depuis 1982. Mais, au total, la part des dépenses effectuées par les communes et leurs groupements s'élève encore à près de 55 % des dépenses des collectivités locales en 2009, à 117,4 milliards d'euros⁴³³, une fois neutralisés les reversements fiscaux des groupements vers les communes.

La figure 4 nous permet de nous représenter ces faits en retraçant l'évolution des dépenses totales de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009.

Figure 4. Évolution des dépenses totales de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros



⁴³⁰ *Ibid.*, p. 50

⁴³¹ Le terme de « collectivités locales » regroupe ici exclusivement les trois collectivités territoriales et les groupements à fiscalité propre.

⁴³² OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2010, Annexe 2, p. 55 et 61

⁴³³ *Ibid.*, Annexe 2, p. 59 et 61

1.2. Le premier investisseur public

Si nous nous attachons maintenant aux investissements, au sens de la Comptabilité Nationale, c'est-à-dire à la formation brute de capital fixe⁴³⁴, nous constatons que les APUL représentent le premier investisseur public, soit 63 % de l'investissement public en 1978, 70 % en 2005⁴³⁵ et toujours 70 % en 2009⁴³⁶. Ceci représente un montant de 44,5 milliards d'euros en 2009, soit 11,3 % de l'investissement total de l'économie française⁴³⁷.

Le diagnostic sur la part des investissements réalisés par les communes au sein des collectivités locales est le même que pour les dépenses : une baisse relative est observée. Mais la part des communes dans l'ensemble des investissements effectués par les collectivités locales est encore prépondérante en 2009, 53,8 %, soit 21,4 milliards d'euros, part à laquelle il convient encore d'ajouter la part des investissements faits par les groupements à fiscalité propre, soit 15,1 %⁴³⁸. Ce sont donc au total près de 70 % des investissements publics locaux qui sont réalisés par les communes et leurs groupements. Les investissements dont nous parlons ici se réfèrent à la comptabilité des collectivités locales et comprennent les seules dépenses d'équipement. La notion est donc similaire à celle de la Comptabilité Nationale.

La figure 5 nous montre cette évolution. Notons que le fléchissement observé en 2008 est le reflet du cycle des investissements communaux : ceux-ci connaissent une rupture lors des deux premières années de mandat, c'est-à-dire l'année électorale et la suivante, le temps que les premières décisions soient prises. Un fléchissement est du reste également observé en 2001, année électorale, 2002 et 1996, années post-électorales.

⁴³⁴ « La formation brute de capital fixe (FBCF) est constituée par les acquisitions moins cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an. » (INSEE, Nomenclatures, définitions, méthodes. [référence du 25 janvier 2007], http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/formation-brute-capital-fixe.htm), ce qui correspond, pour les collectivités locales, à « la réalisation, l'acquisition et l'entretien de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements neufs ». (MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *op. cit.* 2007, p. 60)

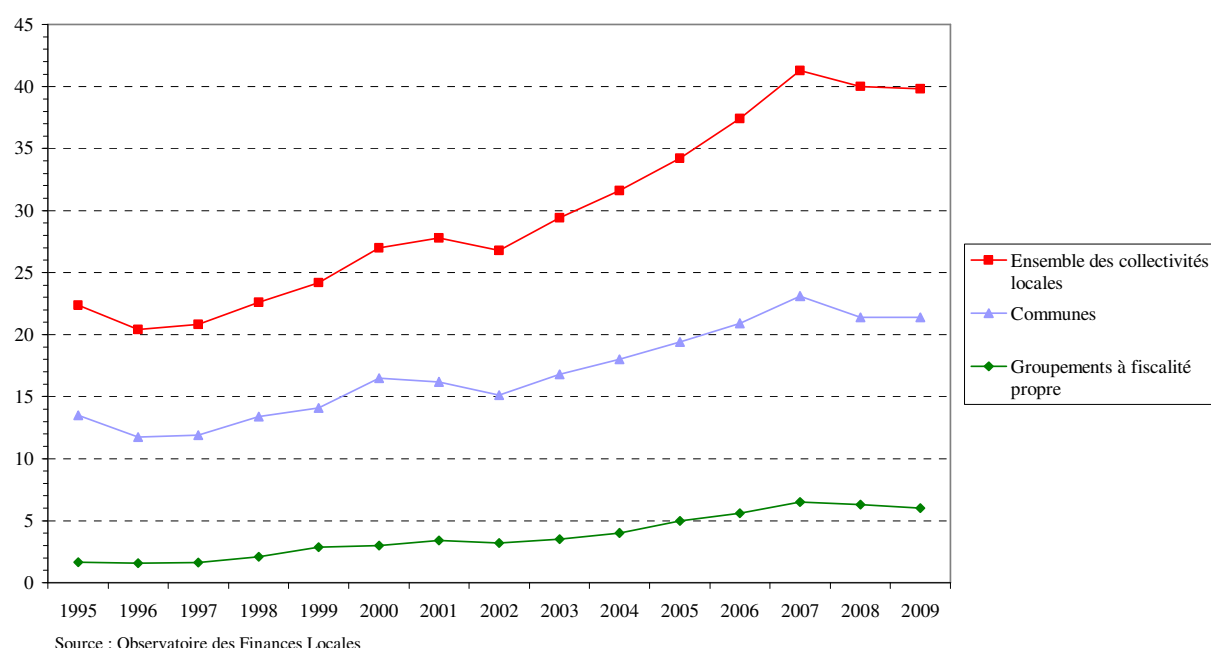
⁴³⁵ MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *op. cit.* 2007, p. 12

⁴³⁶ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2010, Annexe 1, p. 53

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *Ibid.*, Annexe 2, p. 55, 56 et 61

Figure 5. Évolution des dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros



1.3. Un endettement encore raisonnable, mais croissant et partiellement inconnu

Pour compléter le tableau de l'état des finances communales, il convient d'aborder le thème de l'endettement. L'ensemble des APUL détient, en 2009, une dette qui représente un montant de 156,8 milliards d'euros, soit 10,5 % de la dette publique globale et 8,2 % du PIB⁴³⁹. Cette dette a augmenté jusqu'en 1996, date à laquelle les APUL ont dégagé un excédent de financement. Cet excédent s'est maintenu jusqu'en 2003 et a fait place depuis à un besoin de financement qui s'élève à 5,6 milliards d'euros en 2009⁴⁴⁰. Ce déficit représente 3,9 % du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques et 0,3 % du PIB⁴⁴¹.

Comme le montre la figure 6, les communes suivent la même tendance que l'ensemble des APUL. Après avoir connu sept années consécutives de désendettement, elles s'endettent à nouveau depuis 2004 avec un niveau de progression qui s'accroît depuis cette date et atteint + 2 milliard d'euros en 2008. Le ralentissement de la croissance de l'endettement observé en

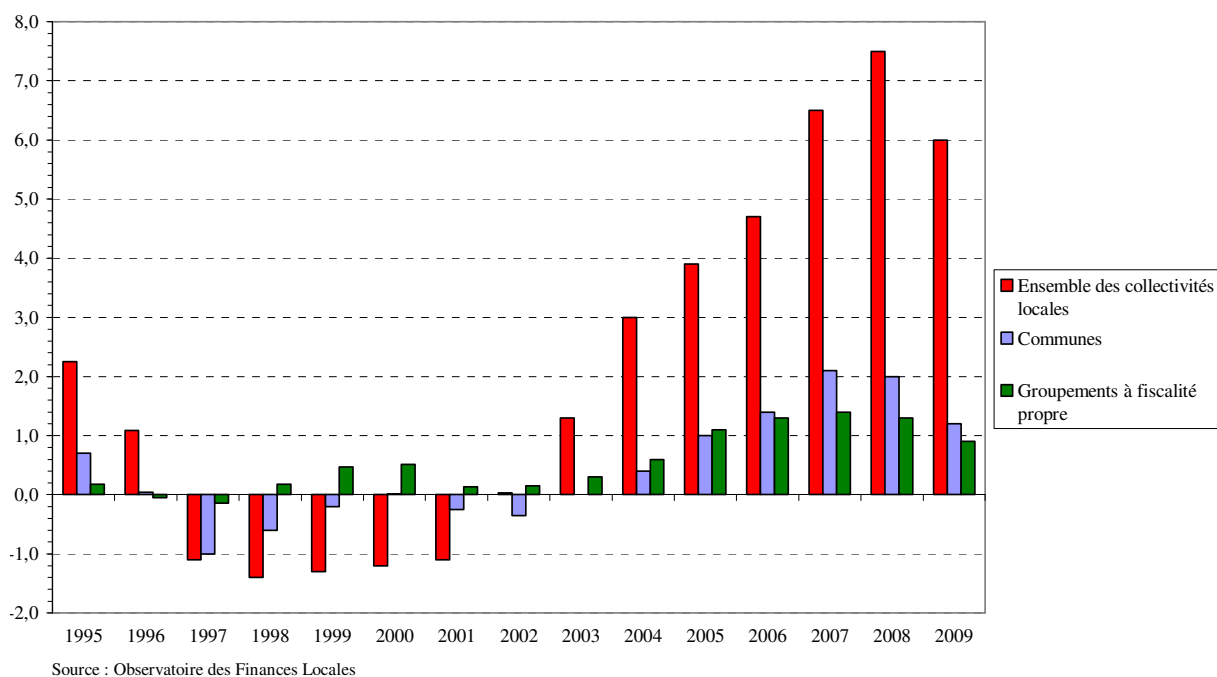
⁴³⁹ *Ibid.*, Annexe 1, p. 54

⁴⁴⁰ *Ibid.*, Annexe 1, p. 53

⁴⁴¹ *Ibid.*

2008, confirmé en 2009, est lié à la baisse des dépenses d'investissement au cours de cette année.

Figure 6. Évolution annuelle de la dette de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros

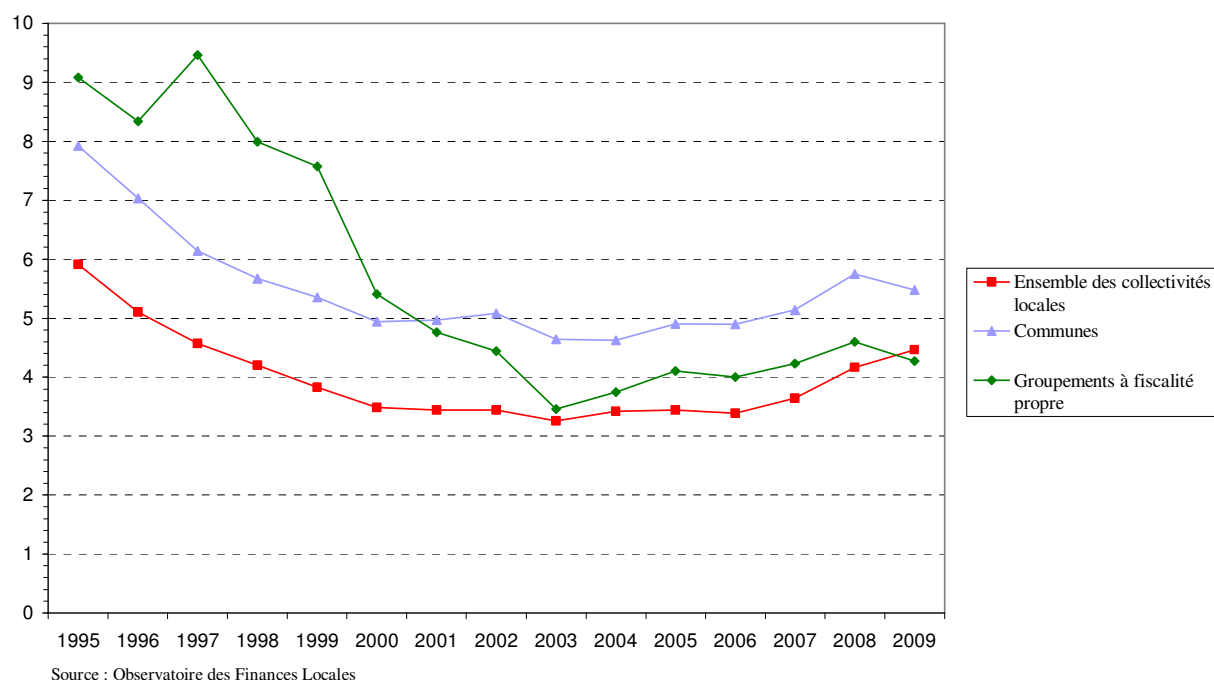


Par ailleurs, la capacité de désendettement des communes⁴⁴² reste à un niveau raisonnable, puisqu'elle est encore inférieure à 6 ans. Elle a eu tendance également à remonter régulièrement de 2004 à 2008, mais un infléchissement de la courbe est observé en 2009, comme le montre la figure 7. Notons que, si la moyenne est inférieure à 6 ans, les villes de 20.000 à 100.000 habitants ont une capacité de désendettement de 7,5 ans et les villes de plus de 100.000 habitants en ont une un peu inférieure à 7 ans, mais avec une estimation à la baisse en 2009⁴⁴³.

⁴⁴² La capacité de désendettement est égale à la dette de la collectivité divisée par son épargne brute ou capacité d'autofinancement brute.

⁴⁴³ KLOPFER, Michel. "Risque de rupture sur les perspectives". *La Gazette des communes*, 2010, n° 2024, p. 56-58

Figure 7. Évolution de la capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en années



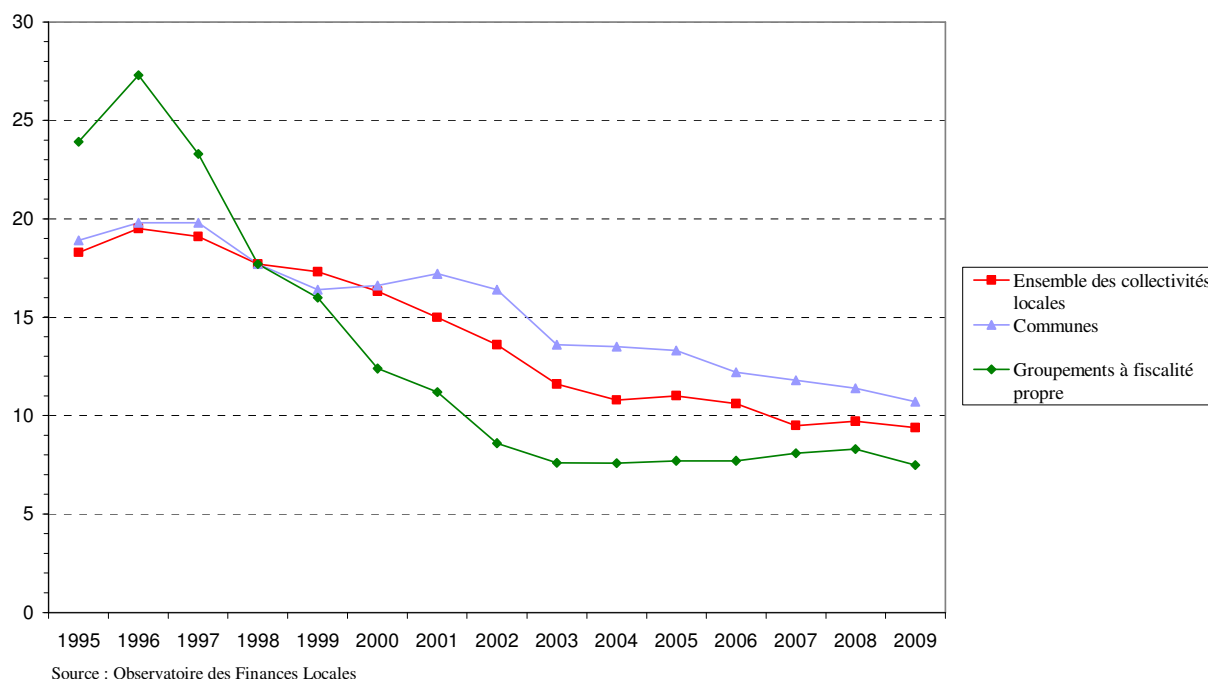
À l'inverse, pour les communes notamment, le ratio « annuités / recettes de fonctionnement », après avoir connu une forte hausse de 1982 (16,5 %⁴⁴⁴) à 1996 (19,8 %⁴⁴⁵), poursuit son évolution à la baisse, comme le montre la figure 8. Il se monte à 10,7 % pour les communes et 7,5 % pour les groupements à fiscalité propre en 2009⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ RECOULES, Jean. *op. cit.* 1989

⁴⁴⁵ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2001*. Observatoire des Finances Locales, 2001, Annexe 2, p. 32

⁴⁴⁶ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2010, Annexe 2, p. 55-56

Figure 8. Évolution du ratio Annuités / Recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales, des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en %



Cette description rassurante de la dette des communes, malgré sa lente augmentation depuis 2003, cache des incertitudes quant à son contenu. La crise bancaire de 2008 a, en effet, révélé l'existence d'emprunts structurés, qualifiés de risqués. Ces emprunts ont été consentis par les banques à partir de 1996 pour palier le décalage entre les remboursements d'emprunts et les demandes de nouveaux emprunts et la baisse du chiffre d'affaires qui s'en est suivie. Attirants car permettant aux communes d'afficher des taux d'intérêt, donc des frais financiers, très bas, ils masquaient en fait un risque potentiel de forte augmentation de ces frais financiers dans les années ultérieures. Une estimation de ces emprunts à risques est de 6 % de l'endettement de l'ensemble des collectivités locales. Ce chiffre cache certainement des écarts importants entre les collectivités. Les cas les plus préoccupants ont été réglés entre les banques et les collectivités dans les mois qui ont suivi la crise. Par ailleurs, une « Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » a été signée le 9 décembre 2009 afin de limiter à l'avenir le recours à ces emprunts structurés.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ COTTEN, Michel, PILCER, Sandrine. *op. cit.* 2010

1.4. Conclusion de la section 1

Ce panorama des finances communales permet de décrire des finances d'un poids relatif essentiel dans la vie publique et économique française, tant au niveau des dépenses générales que des dépenses d'investissement. Par ailleurs, malgré les quelques incertitudes sur les emprunts structurés, ces finances paraissent saines selon le critère de la dette. L'augmentation régulière de la dette et de la capacité de désendettement depuis 2003 ne place pas les communes dans une situation critique, ces augmentations étant encore relativement faibles. Les scénarios des villes d'Angoulême et Briançon des années 1990-1992 semblent appartenir au passé.

Cependant les communes sont dépendantes de leur environnement : situation économique générale, fiscalité, taux d'intérêt, finances de l'État sont des éléments évolutifs. Et, comme le souligne le Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2006, « *la dynamique de la dépense locale [...] est confrontée à des incertitudes sur les recettes futures et à des perspectives d'emprunt à des taux moins favorables, ceci dans un contexte d'alourdissement des charges obligatoires et de souci d'une meilleure maîtrise de la dépense publique* »⁴⁴⁸, propos toujours d'actualité. C'est cet environnement que nous allons évoquer dans la section suivante.

Section 2. La nouvelle donne des finances publiques locales⁴⁴⁹

2.1. Des ressources financières limitées et incertaines

2.1.1. Une limitation plus que jamais d'actualité

Les ressources financières des communes, comme du reste de l'ensemble des administrations publiques et de l'État, n'ont jamais été illimitées.

Commençons par les ressources fiscales. L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 stipule en effet : « *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*

⁴⁴⁸ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2006*. Observatoire des Finances Locales, 2006, p. 51

⁴⁴⁹ Nous paraphrasons ici le titre du rapport du CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *op. cit.* 2006

recouvrement et la durée. » Il existe donc un consentement à l'impôt, principe vieux de plus de deux siècles, outre lequel les dirigeants municipaux ne peuvent passer.

De plus, si les ressources fiscales continuent de croître, leur taux de croissance s'est fortement ralenti : en 1996, les produits votés des quatre taxes des communes et de leurs groupements⁴⁵⁰, en monnaie constante, avaient crû de 5 % par rapport à l'année précédente⁴⁵¹ ; les années suivantes, le taux de croissance a baissé régulièrement, hormis deux augmentations en 2002⁴⁵² et 2006⁴⁵³, pour atteindre + 1,1 % en 2008⁴⁵⁴. Il semble bien que désormais les conseils municipaux et les groupements à fiscalité propre hésitent à trop augmenter la pression fiscale. Cela confirme la tendance générale que « *les administrations publiques ne peuvent pas compter sur une augmentation significative des prélèvements obligatoires, [ceux-ci se situant] à un niveau très élevé par rapport aux autres pays industrialisés (44 % du PIB contre 39,5 % pour la zone euro et 35 % pour le G7)* »⁴⁵⁵. Cette conclusion est renforcée par la crise économique qui a débuté à la suite de la crise bancaire de l'automne 2008 : les impôts dus par des ménages qui, par ailleurs, sont en demande d'aide sociale accrue, ne peuvent plus constituer une échappatoire pour les communes et leurs groupements.

Notons ici l'effet de ciseaux auquel ceux-ci sont confrontés depuis 2008 :

- une augmentation des dépenses sociales ;
- un fort ralentissement de la croissance des ressources fiscales comme vu *supra* ;
- une faible progression des ressources en provenance de l'État, ce que nous verrons plus loin ;

⁴⁵⁰ Il s'agit de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti, de la taxe sur le foncier non bâti et de la taxe professionnelle.

⁴⁵¹ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2001, Annexe 8, p. 81

⁴⁵² OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2006, Annexe 8, p. 133

⁴⁵³ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2009*. Observatoire des Finances Locales, 2009, Annexe 8, p. 191

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *op. cit.* 2006, p. 16, repris par CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *op. cit.* 2006, p. II. 15

- une baisse de 8,3 % en 2008⁴⁵⁶ des droits de mutation à titre onéreux assis sur les transactions immobilières perçus par les communes, en lien avec la crise économique et la baisse des ventes immobilières, tendance qui se confirme en 2009, avec une baisse des droits de mutations de près de 25 %⁴⁵⁷.

Quant à la taxe professionnelle, nous analysons *infra* ce que sa disparition signifie en termes d'incertitude.

En ce qui concerne les emprunts, ils ne constituent pas non plus une ressource illimitée. Certes, actuellement, avec une capacité de désendettement inférieure à 6 ans et un ratio « annuité / recettes de fonctionnement » de moins de 12 %, comme nous l'avons vu dans la section 1, les communes bénéficient d'une capacité d'emprunt raisonnable. Par ailleurs, les communes ne connaissent pas de baisse de leur épargne, contrairement aux régions et aux départements, ce qui leur permet de maintenir une capacité à emprunter, et donc à investir, stable⁴⁵⁸. Mais la vigilance est de mise de la part de l'ensemble du monde bancaire, ainsi que de la Cour des Comptes et des municipalités elles-mêmes afin de ne pas revenir à des situations de surendettement comme ce fut le cas à Angoulême et à Briançon en 1990-1992 : c'est bien l'objet des ratios mis en place par la loi du 6 février 1992 dont nous avons parlé dans le deuxième chapitre. Cette vigilance est accrue par la révélation de la présence de produits structurés dans les comptes des communes.

Quant aux conséquences plus directes de la crise bancaire et monétaire de 2008 sur les ressources financières, elles paraissent pour l'instant moindres que prévues⁴⁵⁹ :

- la crise de liquidité ne s'est pas produite compte tenu des importants tirages résiduels dont pouvaient bénéficier les communes sous la forme de crédit revolving et de l'enveloppe de 5 milliards d'euros de prêts, assise sur les fonds collectés du Livret d'épargne populaire, qu'a affectée l'État aux collectivités locales en novembre 2008 ;
- le coût de l'argent n'a pas augmenté, et a même baissé, sous l'impact d'une baisse drastique des taux d'intervention des banques centrales, la Banque Centrale

⁴⁵⁶ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 29

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ KLOPFER, Michel. *op. cit.* 2010

⁴⁵⁹ KLOPFER, Michel. "Quels impacts un an après la crise financière ? ". *La Gazette des communes*, 2009, n° 1995, p. 56-60

Européenne ayant ainsi baissé le sien de 4 % au début de la crise à 1 % sept mois plus tard.

2.1.2. Une incertitude pesant sur les finances des communes

Outre la limitation des ressources financières des communes, il existe, sur ces ressources, une double incertitude, concernant à la fois la fiscalité et l'endettement.

Commençons par la fiscalité. La première des incertitudes résulte du fait que les communes ne sont pas entièrement maîtresses de leur fiscalité : les dégrèvements et les exonérations fiscaux locaux sont, pour une large part, compensés par l'État, mais leur mode d'évolution est décidé par la loi de finances annuelle ; les ressources fiscales dépendent pour partie de la situation économique générale, comme nous l'avons vu *supra* pour les droits de mutation.

La seconde incertitude, directement liée à la dépendance des communes vis-à-vis de l'État pour la politique fiscale, concerne la suppression de la taxe professionnelle (TP) et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), qui repose sur une double assiette, le foncier bâti et la valeur ajoutée. Entrant en vigueur en 2011 pour les collectivités locales, mais déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 pour les entreprises, cette réforme adoptée en commission mixte paritaire le 14 décembre 2009⁴⁶⁰ a plusieurs conséquences. Nous ne parlons pas ici des conséquences sur les liens entre territoires et entreprises car nous nous limitons aux conséquences financières. Les nouvelles ressources, que ce soit la CET ou l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau, nouvellement créés pour compenser le produit total de la TP supprimée, constituent bien des impôts, mais seul l'État aura pouvoir sur les taux, avec l'incertitude que cela signifie⁴⁶¹. Par ailleurs, il existait, avec la TP, une « *dynamique de la croissance soutenue* » des bases entraînant mécaniquement une augmentation régulière des produits perçus : cela durait depuis près de 35 ans et le développement de la part de la CET assise sur la valeur ajoutée est, lui, plus incertain⁴⁶².

Quant à la capacité des communes à contracter de nouveaux emprunts, elle est fonction des taux d'intérêt. Ceux-ci sont, nous l'avons vu *supra*, descendus à un niveau historiquement bas, à 1 % depuis mai 2009. Mais il est probable que les taux remonteront lorsque la crise

⁴⁶⁰ Loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009. *JORF*, 31 décembre 2009, p. 22856, article 2

⁴⁶¹ FAGNART, Sylvie. "Les modalités de la cotisation économique territoriale". *La Gazette des communes*, 2009a, n° 2010, p. 10-11

⁴⁶² KLOPFER, Michel. *op. cit.* 2010

économique sera passée. C'est cette évolution future des taux d'intérêt qui conditionnera pour partie la demande de nouveaux emprunts.

2.2. Un contexte de volonté de meilleure maîtrise de la dépense publique

La limitation et l'incertitude pesant sur les ressources des communes apparaissent dans un contexte général de volonté de meilleure maîtrise de la dépense publique, contexte présent depuis déjà plusieurs années, mais, comme pour les ressources, renforcé par la crise économique.

2.2.1. Un contexte imposé par l'Union Européenne

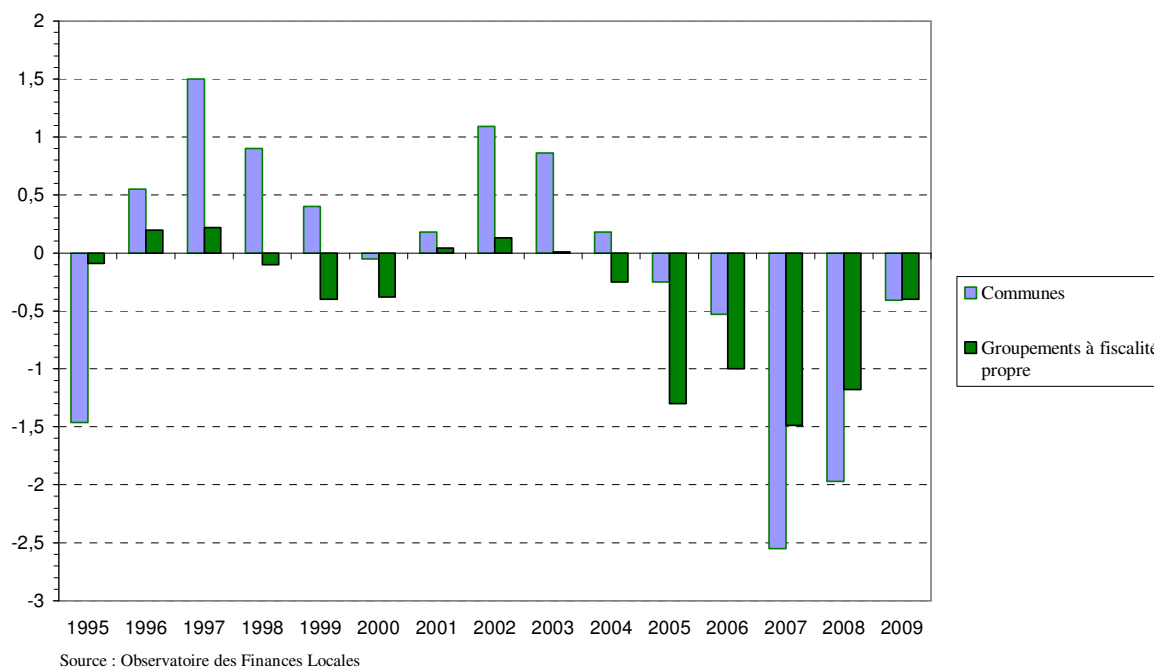
Le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, signé le 7 février 1992 et annexé au traité de Maastricht, précise deux éléments essentiels :

- les valeurs de référence de 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB et de 60 % pour le rapport entre la dette publique et le PIB, dans son article premier ;
- la définition du terme « *public* », c'est-à-dire ce qui est relatif aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales et aux fonds de sécurité sociale, dans son article 2⁴⁶³.

Les déficits ou excédents des communes sont donc comptabilisés dans les ratios de Maastricht. La figure 9 montre l'évolution du besoin ou de l'excédent de financement, au sens de Maastricht, des communes et des groupements à fiscalité propre, de 1995 à 2009. Cette évolution suit peu ou prou l'évolution de la dette sur la même période. Le déficit est de 0,4 milliards d'euros pour les communes en 2009. Le chiffre est identique pour les groupements.

⁴⁶³ Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité instituant la Communauté européenne. *JOCE*, 29 juillet 1992, n° C 191, p. 84

Figure 9. Évolution annuelle du déficit ou de l'excédent de financement au sens de Maastricht des communes et des groupements à fiscalité propre de 1995 à 2009, en milliards d'euros



Ces déficits sont très faibles au regard du déficit de l'ensemble des comptes publics. L'astreinte des communes, ainsi que de leurs groupements, à la règle de l'équilibre limite *a priori* l'importance de ces déficits. En revanche, si la dette des communes ne représente que 3,1 % du PIB à fin 2009⁴⁶⁴, elle ne peut trop augmenter afin d'aider la nation dans son ensemble à respecter le protocole sur les déficits excessifs.

2.2.2. Un contexte relayé par l'État

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales s'établit, en 2009, à 97 milliards d'euros, en progression constante depuis plusieurs années, en lien notamment avec la croissance des compensations des exonérations et dégrèvements relatifs à la fiscalité locale⁴⁶⁵.

Or, au regard du protocole sur les déficits excessifs et en ne s'appuyant que sur le passé, l'État connaît des difficultés financières : le déficit public est passé de 3,4 % du PIB en 2008 à 8 %

⁴⁶⁴ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2010, Annexe 2, p. 55

⁴⁶⁵ FAGNART, Sylvie. "Quel avenir pour le FCTVA ?". *La Gazette des communes*, 2009c, n° 1970, p. 22-25

en 2009 et la dette publique est passée de 67,4 % du PIB en 2008 à 77 % en 2009⁴⁶⁶. Ceci s'en ressent déjà sur l'aide que l'État apporte aux collectivités locales avec deux modifications dans cette aide : une stabilisation des dotations de l'État et une intégration de l'ensemble des dotations au sein d'une seule enveloppe. Ces deux aspects faisaient du reste partie des préconisations de deux rapports ministériels de 2005 et 2006⁴⁶⁷.

La progression de cette aide était ainsi encadrée, depuis 1996, par un pacte pluriannuel. Pacte triennal de stabilité financière de 1996 à 1998⁴⁶⁸, il était devenu, en 1999, contrat de croissance et de solidarité⁴⁶⁹, et avait été reconduit, au terme des trois années initialement prévues, chaque année par la loi de finances. Il était redevenu contrat de stabilité en 2008⁴⁷⁰. Ce pacte ne concernait qu'une partie des concours de l'État, les concours sous enveloppe, et fut longtemps favorable aux collectivités locales, depuis sa mise en place, en termes de croissance des dotations. Mais le retour, en 2008, à un contrat de stabilité avait marqué la fin de cette croissance : la règle d'indexation était alors devenue celle du zéro volume, soit une indexation sur la seule progression des prix à la consommation⁴⁷¹. En 2009, le contrat financier entre l'État et les collectivités territoriales est abandonné et l'État entérine que l'évolution de l'ensemble des concours financiers aux collectivités territoriales se fera désormais au rythme de la seule inflation⁴⁷². Et si, en 2009, la dotation générale de fonctionnement (DGF), qui représente près de 90 % des dotations sous enveloppe⁴⁷³, hors fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), bénéficie d'une hausse de 2 % par rapport à 2008⁴⁷⁴, ce n'est plus le cas en 2010 : la DGF évolue de 0,6 % en 2010⁴⁷⁵.

Par ailleurs, les règles du jeu de cette aide évoluent. Ainsi, depuis 2009, le FCTVA et le produit des amendes de police sont intégrés dans les dotations sous enveloppe de l'État aux

⁴⁶⁶ COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2010*. Paris : La Documentation française, 2010, p. 2

⁴⁶⁷ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *op. cit.* 2006, p. 21 et MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *op. cit.* 2007, p. 154

⁴⁶⁸ Loi de finances pour 1996 n° 95-1346 du 30 décembre 1995. *JORF*, 31 décembre 1995, p. 19030, article 32

⁴⁶⁹ Loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998. *JORF*, 31 décembre 1998, p. 20050, article 57

⁴⁷⁰ Loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007. *JORF*, 27 décembre 2007, p. 21211, article 36

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² Loi de finances pour 2009 n° 2008-1425 du 27 décembre 2008. *JORF*, 28 décembre 2008, p. 20224, article 42

⁴⁷³ *Ibid.*, article 52

⁴⁷⁴ *Ibid.*, article 42

⁴⁷⁵ Loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009. *op. cit.*, article 40

collectivités territoriales. L'évolution du FCTVA étant peu maîtrisée par l'État, les autres dotations sous enveloppe risquent mécaniquement de diminuer à l'avenir pour respecter la règle générale d'indexation sur la seule inflation⁴⁷⁶. C'est ainsi déjà le cas, en 2010, de la dotation forfaitaire des communes, qui baisse de 0,2 % pour la première fois depuis sa création en 1979⁴⁷⁷.

L'effet de ciseaux évoqué *supra* est donc renforcé avec la baisse relative de l'aide de l'État à l'ensemble des collectivités territoriales.

2.3. Conclusion de la section 2

Les communes, comme les autres collectivités territoriales, sont donc confrontées, depuis quelques années, à des ressources limitées et incertaines, qu'elles soient fiscales, bancaires ou en provenance de l'État, dans un contexte de crise économique et de crise des finances publiques. Cette restriction et cette incertitude ne semblent pas devoir se dissiper dans les proches années à venir.

La capacité d'épargne des communes semble donc contrainte à se tasser mécaniquement. Or cette capacité d'épargne détermine directement la capacité à investir : d'une part, elle offre une capacité d'emprunt pour la commune et d'autre part, elle apporte des ressources financières nécessaires à l'exploitation future des investissements réalisés. Les communes paraissent donc disposer désormais de marges de manœuvre réduites, avec une capacité d'investissement qui l'est également.

Section 3. Un mouvement européen qui dépasse le débat français

Au-delà du contexte financier de maîtrise des dépenses publiques imposé par l'Union Européenne, que nous avons évoqué ci-dessus, existe un mouvement, présent dans la plupart des pays de l'Union Européenne, et même dans l'Union Européenne elle-même, d'introduction de la notion de rentabilité des investissements publics.

⁴⁷⁶ FAGNART, Sylvie. "Quel avenir pour le FCTVA ?". *La Gazette des communes*, 2009c, n° 1970, p. 22-25

⁴⁷⁷ KLOPFER, Michel. *op. cit.* 2010

3.1. L'exemple de la Suède et du Royaume-Uni

Ces deux pays sont choisis à dessein. En effet, la Suède et le Royaume-Uni sont des pays que nous pourrions qualifier d'extrêmes dans l'Union Européenne, en termes de système politique et administratif⁴⁷⁸ : la Suède est un pays décentralisé, le Royaume-Uni non⁴⁷⁹ ; la culture administrative de la Suède se rapproche du *Rechtsstaat* tandis que celle du Royaume-Uni correspond à la notion anglo-saxonne de « *public interest* »⁴⁸⁰ ; la Suède est qualifiée de pays social-démocrate alors que le Royaume-Uni l'est de pays libéral⁴⁸¹ ; la part des dépenses publiques dans le PIB dépasse encore 50 % en Suède, bien qu'ayant fortement diminué ces dernières années, tandis qu'elle se maintient au-dessus de 40 % au Royaume-Uni⁴⁸² ; les premières réformes de type NPM ont été instaurées par des gouvernements essentiellement sociaux-démocrates en Suède, depuis 1985, pendant que celles mises en place au Royaume-Uni l'étaient par des gouvernements conservateurs, de 1979 à 1997⁴⁸³. Or ces deux pays se sont lancés, il y a plus de trente ans pour le Royaume-Uni, plus de vingt ans pour la Suède, dans des réformes de type NPM axées sur la rentabilité.

3.1.1. La Suède

Si les premières mesures de type NPM datent de 1985, c'est la récession du début des années quatre-vingt-dix et la nécessité de réduire le déficit budgétaire qui ont donné un réel élan aux réformes. Une première réforme du processus budgétaire est lancée en 1988, avec une pluriannualité sur trois ans, puis une seconde en 1992, avec l'introduction de plus de flexibilité dans les périodes budgétaires⁴⁸⁴.

À partir de 1993, chaque agence⁴⁸⁵ doit publier un rapport annuel dans lequel figurent un bilan, un compte de résultats, une analyse financière et des données de performance. À partir

⁴⁷⁸ Nous avons vu, dans le chapitre 2, que le contexte politique et administratif n'avait pas d'influence sur la mise en place de réformes de type NPM.

⁴⁷⁹ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 42

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 42

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 42

⁴⁸² OCDE STATISTIQUES, Comptes nationaux, 1. Produit intérieur brut et 11. Dépense des administrations publiques par fonction. [référence du 16 juin 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?usercontext=sourceoecd>

⁴⁸³ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 290-291 et p. 297-298

⁴⁸⁴ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 290-291

⁴⁸⁵ Les agences sont très nombreuses en Suède puisque les ministères n'emploient que de 50 à 300 personnes.

de 1995, ce rapport devient semestriel. Diverses mesures sont prises pour rapprocher le fonctionnement des agences de celui des entreprises : comptes rémunérés, modèle de prêt pour les investissements, analyse des risques financiers.⁴⁸⁶

En 1997, alors que la crise économique est maîtrisée, est lancé le projet de performance budgétaire, connu sous son acronyme suédois VESTA, dont l'objectif est d'instaurer, au sein des ministères, une budgétisation d'exercice axée sur les résultats, similaire à celle utilisée par les agences. Ce projet est entièrement mis en place depuis 2006.⁴⁸⁷

Quant aux communes suédoises, traditionnellement très autonomes la Suède étant un pays décentralisé, elles ne se sont vu imposer que tardivement des mesures aidant à introduire la notion de rentabilité. Mais dès le début des années quatre-vingt-dix, elles pratiquaient l'étalonnage volontaire pour comparer entre elles les coûts et prestations de certains services ou investissements⁴⁸⁸. Depuis 2000, elles se doivent de présenter un budget équilibré et ne peuvent avoir un déficit de leurs finances que deux années de suite au maximum : l'impératif de rentabilité est donc présent⁴⁸⁹.

3.1.2. Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est souvent présenté comme le pays le plus libéral de l'Union Européenne. Il est vrai que les premières réformes de type NPM y furent lancées par le gouvernement de Margaret Thatcher, du parti conservateur, à partir de 1979.

En 1982 est créée l'Audit Commission, puis en 1983, le National Audit Office⁴⁹⁰. Le premier organisme, indépendant, analyse les dépenses publiques locales⁴⁹¹, le second vérifie les dépenses publiques de l'État pour le compte du Parlement⁴⁹². Leur mandat d'origine insistait expressément sur les trois « Es » : économie, efficience et effectivité.

⁴⁸⁶ OCDE - Comité de la gestion publique. *En quête de résultats : pratique de gestion des performances*. OCDE, 1997 p. 99-101, cité par POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 288-291

⁴⁸⁷ STERCK, Miekatrien, SCHEERS, Bram, BOUCKAERT, Geert. "Réformes budgétaires dans le système public : tendances et défis". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 241-269

⁴⁸⁸ OCDE. *op. cit.* 1997, p. 101

⁴⁸⁹ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 290-291

⁴⁹⁰ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 295

⁴⁹¹ AUDIT COMMISSION. [référence du 17 juin 2008], <http://www.audit-commission.gov.uk/>

⁴⁹² NATIONAL AUDIT OFFICE. [référence du 17 juin 2008], <http://www.nao.org.uk/>

Comme en Suède, de nombreuses agences sont créées dans un but de réduction des coûts au niveau national, avec la réforme *Next Steps* lancée en 1988.

En 1992 sont instaurés 77 indicateurs pour mesurer la performance des gouvernements locaux. Les services publics locaux, notamment l'instruction et la santé, s'appuient sur des mécanismes de type marché afin d'améliorer leur rentabilité⁴⁹³. Ce système n'a pas été remis en cause par les gouvernements travaillistes élus par la suite, mais il a constamment évolué : le 1^{er} avril 2008 entre ainsi en vigueur une nouvelle liste d'indicateurs de performance locale, le *National Indicator Set*, constituée de 198 indicateurs, parmi lesquels des indicateurs financiers⁴⁹⁴. Dès 1994 est lancé le *Private Finance Initiative*, correspondant à ce que nous nommons en France les partenariats public-privé, permettant un financement privé d'investissements publics, locaux ou nationaux, dans un souci de rentabilité financière⁴⁹⁵.

D'une façon générale, le terme d'« *efficiency* », c'est-à-dire de rentabilité, est présent dans de nombreuses mesures prises, parmi lesquelles nous trouvons : le programme Rayner d'examen de l'efficience des dépenses nationales en 1979, la création de l'Efficiency Unit en 1979 au sein même du Cabinet Office, le plan de rentabilité préparé par chaque ministère à partir de 1995, les plans de rentabilité des agences à partir de 1997. Cette notion semble s'atténuer par la suite dans les nouvelles réformes engagées, mais la notion d'efficience reste bien ancrée puisque aucune de ces mesures n'est remise en cause.⁴⁹⁶

3.2. L'Union Européenne

Si nous venons d'illustrer par deux exemples la présence de la notion de rentabilité des investissements publics ou des mesures prises dans les pays européens, l'Union Européenne elle-même, dans son fonctionnement, n'est pas en reste. Pour dépeindre notre propos, nous prenons l'exemple des projets d'investissement financés par les fonds structurels, notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion et l'instrument d'aide de pré-adhésion (IAP). La France bénéficie des seules aides provenant des fonds structurels.

⁴⁹³ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 295-297

⁴⁹⁴ NATIONAL AUDIT OFFICE. [référence du 17 juin 2008]

⁴⁹⁵ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2004, p. 297-299

⁴⁹⁶ *Ibid.*

En 1997 est publié le premier guide de l'analyse coûts-avantages des projets d'investissement financés par les fonds précités, réédité en 2002, puis en 2008⁴⁹⁷. Ce guide est destiné aux projets de plus de 50 millions d'euros en général, mais de plus de 25 millions d'euros lorsqu'il s'agit de projets environnementaux et de plus de 10 millions d'euros lorsque les projets sont financés par l'IAP. Il contient un certain nombre d'informations sur ce qu'est une analyse coûts-avantages au sens économique du terme et décrit également l'analyse financière d'un projet d'investissement, avec le calcul des coûts, des recettes et de la valeur résiduelle, la détermination d'un taux d'actualisation et la viabilité financière d'un projet, en utilisant la méthode des flux de trésorerie actualisés. Cette analyse financière correspond parfaitement au critère de rentabilité utilisé en entreprise qu'est la valeur actuelle nette.

Certes elle ne représente qu'une part de l'analyse globale qui est faite, mais elle fait partie intégrante des six étapes de bonne appréciation d'un projet d'investissement qui comprend, dans l'ordre : une présentation du contexte socio-économique et des objectifs, une identification claire du projet, une étude de faisabilité et des autres options possibles, une analyse financière, une analyse économique et une évaluation des risques⁴⁹⁸.

3.3. Conclusion de la section 3

La France évolue dans un contexte mondialisé, et notamment européen. Nous venons de voir que certains de nos partenaires européens et l'Union Européenne elle-même ont, depuis dix, quinze ou trente ans, intégré la notion de rentabilité, voire même de rentabilité financière, dans les prises de décision de mesures publiques ou d'investissements.

Conclusion du quatrième chapitre

Ce quatrième chapitre nous permet de dresser le tableau des contraintes exogènes qui pèsent, non seulement actuellement, mais très vraisemblablement dans les années à venir compte tenu de la situation des finances de l'État et de la crise économique, sur les finances publiques communales. Celles-ci sont, à l'heure actuelle, saines malgré l'augmentation régulière de la

⁴⁹⁷ COMMISSION EUROPÉENNE – DG POLITIQUE RÉGIONALE. *Guide to cost benefit analysis of investment projects*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008. [référence du 11 décembre 2009], http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 15-16

dette et de la capacité de désendettement depuis 2003, ainsi que l'incertitude sur les emprunts structurés encore présents dans la dette des communes.

Mais l'enjeu a évolué. Il s'agit maintenant d'accompagner l'État dans sa maîtrise de ses propres dépenses, avec la contrainte de ressources en provenance dudit État qui s'ensuit. Il convient également de faire face aux nouvelles contraintes et incertitudes fiscales et bancaires : stabilisation nécessaire des impôts payés par les ménages, baisse des ressources provenant des droits de mutation, incertitude sur la nouvelle taxe que constitue la CET, incertitude sur l'évolution des taux d'intérêt. Les marges de manœuvre des communes se trouvent réduites et les communes doivent de plus en plus réfléchir à l'optimisation des dépenses et des ressources relatives à un investissement.

Par ailleurs, la France en tant que membre de l'Union Européenne se trouve aussi au centre d'un débat dont elle ne maîtrise pas l'ensemble des données. Les deux exemples que nous avons pris, la Suède et le Royaume-Uni, ont placé au centre de leurs préoccupations cette notion de rentabilité des investissements publics. L'Union Européenne elle-même promeut la notion de rentabilité financière des investissements, en l'occurrence au niveau régional.

Se poser donc la question de la compatibilité d'un choix de service public avec un choix d'ordre financier car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière, peut bien être considéré comme d'actualité, correspondant à une réalité du terrain, réalité faite de multiples contraintes exogènes.

Conclusion de la première partie

Un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Telle est notre question de recherche. Cette première partie nous a permis de répondre par l'affirmative à cette question, d'un point de vue théorique.

Nous y avons en effet :

- défini, dans le premier chapitre, notre positionnement disciplinaire, le management public, et justifié l'école qui nous sert de cadre théorique, le NPM, traité essentiellement par des chercheurs étrangers ;
- étudié, dans le deuxième chapitre, que, dans le cadre du NPM, théorie politique née au Royaume-Uni il y a quarante ans, mais diffusée dans des pays aussi divers que la Suède ou l'Australie, il est possible, sans remettre en cause la doctrine administrative française, d'introduire des outils de calcul de rentabilité financière dans les choix d'investissement de service public, à la suite des nombreux outils de gestion financière déjà intégrés par les communes en provenance de l'entreprise ;
- vérifié, dans le troisième chapitre, que la notion de rentabilité financière, dès lors qu'elle ne se substitue pas à celle d'intérêt général, est bien compatible avec le droit administratif français qui régit les services publics que nous étudierons sur le terrain, avec un renouvellement constaté du droit public depuis une trentaine d'années et une intégration, voire une appropriation par ce droit des notions d'intérêt financier et de rentabilité ;
- analysé le caractère actuel de notre question, dans le quatrième chapitre, avec le nouvel enjeu dans les proches années à venir que constituent, pour les communes, l'accompagnement de l'État dans sa maîtrise des finances publiques avec la baisse des aides que celui-ci leur accorde, les contraintes fiscales et bancaires liées pour beaucoup à la crise économique et bancaire qui sévit depuis l'automne 2008 et les

incertitudes notamment sur les taux d'intérêt et la CET, tout cela dans un contexte européen sensible à la notion de rentabilité financière.

La théorie est donc posée : il est possible, pour les communes, de s'approprier les outils de calcul de rentabilité financière des investissements pour une utilisation sur leurs propres investissements de service public, sans remise en cause administrative et juridique de cette contrainte de service public. Il nous faut maintenant explorer la réalité du terrain : la notion de rentabilité financière est-elle évoquée explicitement par les communes comme une composante du choix de service public, soit au cours des débats avant la décision, soit ultérieurement pour motiver le choix ? Nous menons cette exploration dans la deuxième partie.

Deuxième partie

Une exploration de la notion de rentabilité
financière dans les choix d'investissement des
communes

La première partie de notre travail nous a permis de répondre par l'affirmative à question de recherche : oui, un choix de service public est compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière. Cette deuxième partie nous permet de présenter la démarche opérationnelle de notre étude. Car au-delà de la théorie, nous souhaitons étudier la réalité du terrain en regard de cette théorie et voir si, effectivement, la notion de rentabilité financière est ou non évoquée, prise en compte, voire complètement intégrée lors des choix de service public que constituent les choix d'investissements faits par les communes.

Nous allons commencer par préciser les contours de notre champ d'étude. Depuis le début de notre travail, nous parlons des communes en général. Ceci représenterait un travail sur 36.682 communes françaises, au 1^{er} janvier 2010, ou 36.570 communes si nous nous limitons à la France métropolitaine⁴⁹⁹. Il est certain qu'un travail exploratoire dans un aussi grand nombre de communes est impossible. Nous allons d'ores et déjà nous limiter aux communes de plus de 10.000 habitants, ce qui représente un total de 882 communes métropolitaines⁵⁰⁰. Pourquoi choisissons-nous ce chiffre de 10.000 ? Celui-ci constitue déjà un seuil pour plusieurs institutions françaises. Ainsi pour l'INSEE, le recensement ne s'effectue pas suivant le même rythme pour les communes de plus ou de moins de 10.000 habitants. Pour le ministère de l'Intérieur, les données financières des communes sont publiées séparément suivant que les communes ont plus ou moins de 10.000 habitants. Pour le ministère de l'Économie et des Finances, certaines lois, telle la M14, n'ont pas les mêmes modalités d'application pour les communes de plus ou de moins de 10.000 habitants. Ce seuil de 10.000 habitants paraît donc judicieux. De plus, l'ensemble de ces communes métropolitaines de plus de 10.000 habitants représente une part notable de l'ensemble des communes de la métropole, que ce soit en termes de population, de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement.

Ainsi le tableau 1, sur la base des chiffres de 2007, nous montre que les communes de plus de 10.000 habitants, hors Paris, représentent 45 % de la population totale métropolitaine.

⁴⁹⁹ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 14

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 31

Tableau 1. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de population

	moins de 10.000 hab.	plus de 10.000 hab.	Total hors Paris	Paris	Total
Nombre de communes	35.688	881	36.569	1	36.570
Nombre total d'habitants (en milliers)	31.784	27.818	59.603	2.193	61.796
Contribution au nombre total d'habitants (en %)	51 %	45 %	96 %	4 %	100 %

Source : DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 31 et 35

De même, le tableau 2 montre, toujours sur la base des chiffres de 2007, tant pour la population que pour les données financières, que 56 % des dépenses de fonctionnement sont réalisés par les communes de plus de 10.000 habitants, hors Paris. Nous y observons également le caractère atypique de Paris : alors que la moyenne des dépenses de fonctionnement est de 1.171 euros par habitant pour les communes de plus de 10.000 habitants, elle est de 1.845 euro à Paris, la moyenne française s'établissant à 948 euros.

Tableau 2. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de dépenses de fonctionnement

	moins de 10.000 hab.	plus de 10.000 hab.	Total / moyenne hors Paris	Paris	Total / Moyenne
Nombre de communes	35.688	881	36.569	1	36.570
Nombre total d'habitants (en milliers)	31.784	27.818	59.603	2.193	61.796
Dépenses réelles de fonctionnement (en milliards d'euros)	21,77	32,58	54,54	4,05	58,58
Contribution aux dépenses réelles de fonctionnement (en %)	37 %	56 %	93 %	7 %	100 %
Dépenses réelles de fonctionnement par habitant (en euros)	685	1.171	915	1.845	948

Source :

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 31 et 35

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2009, p. 161

Enfin le tableau 3 montre que les communes de plus de 10.000 habitants, hors Paris, prennent en charge 43 % des dépenses d'équipement brut de l'ensemble des communes de la métropole. Si les dépenses par habitants sont similaires pour les communes de moins et de plus de 10.000 habitants, hors Paris, à 368 euros en moyenne, elles sont, comme pour les dépenses de fonctionnement, nettement plus élevées à Paris, se montant à 706 euros.

Tableau 3. Poids des communes de plus de 10.000 habitants dans l'ensemble des communes métropolitaines, en termes de dépenses d'équipement

	moins de 10.000 hab.	plus de 10.000 hab.	Total / moyenne hors Paris	Paris	Total / Moyenne
Nombre de comunes	35.688	881	36.569	1	36.570
Nombre total d'habitants (en milliers)	31.784	27.818	59.603	2.193	61.796
Dépenses d'équipement brut (en milliards d'euros)	11,95	9,99	21,93	1,55	23,48
Contribution aux dépenses d'équipement brut (en %)	51 %	43 %	93 %	7 %	100 %
Dépenses d'équipement brut par habitant (en euros)	376	359	368	706	380

Source :

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 31 et 35

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2009, p. 161

Nous retenons le caractère atypique de la commune de Paris et nous en tiendrons compte dans l'échantillon que nous ferons ultérieurement.

Dans le cinquième chapitre, nous commençons par présenter les critères de choix qui nous ont conduits à retenir les quatre services publics suivants : les équipements culturels, les équipements sportifs, la restauration municipale et les crèches et garderies pour jeunes enfants. Ce choix s'est fait avec un objectif que nous avons mentionné dans notre introduction : il faut que les décisions prises dans le cadre de ces services publics étudiés soient des décisions de service public sans équivoque. Puis nous les détaillons, en relatant un bref historique de chacun, en décrivant la situation actuelle et en précisant la législation afférente. Il s'agit de la phase amont de notre méthodologie, avant même tout choix méthodologique théorique, qualitatif ou quantitatif, par la voie du test ou de l'exploration.

Le sixième chapitre est consacré à la méthodologie à proprement parler que nous mettons en oeuvre dans la phase pratique de notre travail. Elle nous permettra de comprendre les critères de choix d'investissement des communes, peu étudiés jusqu'à présent, afin d'approfondir les connaissances théoriques. Nous y présentons notre posture épistémologique et notre démarche de recherche, positiviste, exploratoire et qualitative, la constitution de notre échantillon, le mode de collecte et d'analyse des données, ainsi que les techniques mises en place afin d'améliorer la fiabilité et la validité de notre recherche.

Nous présentons et analysons les résultats de ces entretiens dans le septième chapitre. Ils nous permettent de comprendre quels sont les critères de choix d'investissement dans les communes d'aujourd'hui et quelle est la position de chacun des répondants par rapport à la notion de rentabilité financière des investissements. Ils dévoilent également d'autres éléments relatifs à la place des administratifs dans les choix d'investissement. Quant à la typologie que nous avons élaborée, elle permet de soulever de nouvelles questions qui pourraient prolonger notre recherche.

Dans le huitième et dernier chapitre, nous construisons un modèle sur la base de deux axes : théorie / pratique et compatibilité / incompatibilité de la notion de rentabilité financière et d'un choix de service public. Nous pouvons y placer chacun des acteurs que nous avons rencontrés au cours de notre recherche théorique et pratique. Nous constatons que ce modèle a évolué au cours des dernières années et qu'il continuera vraisemblablement à s'animer sous l'influence des acteurs du terrain.

Chapitre 5. Le choix de quatre services publics spécifiques

Nous avons vu dans notre introduction générale que, pour répondre à notre question de recherche, il faut nous placer dans des décisions de services publics sans équivoque, c'est-à-dire ne pouvant être jugées comme relevant d'autres considérations que de service public, comme le marketing ou le commercial. Ceci est indispensable puisque nous souhaitons voir si un choix de service public est compatible avec un choix d'ordre financier, défini comme tel car faisant intervenir des critères financiers, dont celui de la rentabilité financière.

Nous avons déjà expliqué en introduction notre choix d'étudier des investissements réalisés par les communes, décidés par le Maire et ses adjoints, personnes publiques élues démocratiquement. Il nous faut maintenant préciser notre champ d'étude en choisissant quelques services publics, au sens juridique du terme, tel que nous l'avons défini dans le troisième chapitre, et satisfaisant notre objectif exprimé *supra*.

Dans la première section, nous commençons donc par présenter et analyser les critères qui nous permettent de sélectionner tel ou tel service public local pour notre étude de terrain. Ce travail nous conduit à conserver quatre services publics municipaux : les installations sportives, les équipements culturels, la restauration municipale, essentiellement scolaire, et les crèches et garderies pour les jeunes enfants. Puis, dans les quatre sections suivantes, pour chacun de ces quatre services publics, nous étudions son histoire récente, ses caractéristiques en termes de chiffres et d'acteurs, ainsi que le contexte juridique dans lequel il évolue. Il s'agit bien d'un simple état des lieux, et non d'une étude détaillée de ces services municipaux.

Section 1. Les critères de sélection

Nous avons travaillé sur la base de deux ouvrages sur les services publics : *Droit des services publics* de Jean-François Lachaume, Claudie Boiteau et Hélène Pauliat⁵⁰¹ et *Le service public* de Jean-François Auby et Olivier Raymundie⁵⁰².

⁵⁰¹ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004

1.1. Des services publics municipaux

Nous avons tout d'abord listé l'ensemble des services publics municipaux, c'est-à-dire ceux pour lesquels les communes ont été reconnues juridiquement compétentes, tant pour la création que pour la gestion⁵⁰³. Nous nous sommes attachés à respecter le caractère exhaustif du recensement.

Nous avons ainsi exclu les services publics suivants :

- la justice, l'enseignement, la police nationale et la restauration des prisons, l'armée, la restauration collective des étudiants, le transport interurbain de personnes, les aéroports, les ports autonomes et la santé, y compris la restauration collective des hôpitaux, car il s'agit de services publics du ressort de l'État ;
- la gestion des lycées et la restauration afférente, la formation professionnelle, les transports de personnes interurbains régionaux et les ports fluviaux, car il s'agit de services publics du ressort des régions ;
- la gestion des collèges et la restauration afférente, les transports scolaires, les transports de personnes interurbains départementaux, certains services relatifs à l'aide sociale (le Revenu de solidarité active, l'Aide sociale à l'enfance) et les ports de pêche et de commerce, car il s'agit de services publics du ressort des départements.

Ont été exclus également les services publics dont l'intitulé même les rattache à l'État, la Région ou le Département. Ainsi la voirie nationale et départementale, les archives nationales, régionales et départementales, le service de logement social départemental, les offices de tourisme régionaux et départementaux, les établissements culturels nationaux, régionaux et départementaux et les installations sportives nationales, régionales et départementales n'ont pas été retenus.

1.2. Des services publics avec une réelle autonomie de décision

À l'issue de ce travail subsistaient encore trente services publics municipaux. La liste de ces services figure en annexe 1. C'est à partir de ce tableau que nous avons effectué la suite de

⁵⁰² AUBY, Jean-François, RAYMUNDIE, Olivier. *Le service public : droit national et droit communautaire, régime juridique et catégories, modes de gestion*. Le Moniteur, 2003

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 503

notre travail de sélection du terrain. Nous avons alors choisi cinq critères qui nous permettaient de considérer que la commune détenait ou non une réelle autonomie de décision dans la création et la gestion de chacun des services publics. C'est cette autonomie de décision qui, à nos yeux, nous permet de garantir que les choix qui seront faits dans ces services publics par la commune seront bien des choix de services public, au-delà du sens juridique du terme, et non des choix d'un autre ordre.

Les critères sont les suivants :

- le caractère facultatif du service public ;
- l'absence d'effet de seuil qui pourrait rendre indispensable le service public ;
- la présence, dans ce service public, du secteur privé, que ce soit directement ou par délégation de la part de la commune ;
- le versement d'une contribution par l'utilisateur du service public ;
- l'absence de spécificité géographique liée au service public.

1.2.1. Le caractère facultatif du service public.

Nous entendons par « caractère facultatif » le fait qu'un service public ne soit pas obligatoire au sens de la loi. Il existe, en effet, un certain nombre de services publics municipaux dont l'État impose la création aux communes⁵⁰⁴. Cette obligation figure :

- dans le Code général des collectivités territoriales pour le service extérieur des pompes funèbres, la lutte contre les incendies, la gestion et l'entretien des cimetières, la gestion et l'entretien des voies communales, l'assainissement des eaux usées, l'inhumation des indigents, la collecte et le traitement des ordures⁵⁰⁵ ;
- dans le Code de l'action sociale et des familles pour l'aide sociale⁵⁰⁶ ;
- dans le Code du patrimoine pour les archives communales⁵⁰⁷ ;

⁵⁰⁴ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 124-125

⁵⁰⁵ Code général des collectivités territoriales, respectivement articles L. 2223-19, L. 2321-2, 7°, L. 2321-2, 14°, L. 2321-2, 20°, L. 2224-8 et 10, L. 2542-19 et L. 2224-13 du

⁵⁰⁶ Code de l'action sociale et des familles, article L. 123-4

- dans le Code de l'éducation pour les écoles élémentaires⁵⁰⁸.

Existe également le service du logement social. Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000, ce service public, lorsqu'il est acquitté par une commune telle que définie par la loi, que nous pouvons qualifier de commune urbaine, peut être considéré comme partiellement obligatoire à hauteur de 20 % de l'ensemble des résidences principales de la commune⁵⁰⁹.

Par ailleurs, au-delà des services publics obligatoirement à la charge de la commune, existent plusieurs services publics considérés de nos jours comme un « minimum vital ». Il s'agit de la distribution d'eau potable, d'électricité et de gaz et de l'éclairage public⁵¹⁰.

Pour chacun de ces services publics listés ci-dessus, que la commune soit légalement obligée de le fournir ou qu'elle y soit désormais contrainte par les exigences de minimum vital, elle n'est pas libre de choisir de faire ou de ne pas faire. Même en cas de délégation à une entreprise privée, la commune choisissant alors de faire faire, elle se doit de veiller à ce que le service public délégué soit effectivement rendu. Elle ne possède donc aucune autonomie de décision quant à la création du service.

Nous avons donc exclu ces services publics municipaux obligatoires de notre champ d'étude.

1.2.2. L'absence d'effet de seuil qui pourrait rendre indispensable le service public

Nous avons précisé, en introduction de cette deuxième partie, que nous travaillons sur les communes de plus de 10.000 habitants. Ces communes peuvent être considérées comme des communes urbaines dans lesquelles certains services publics paraissent indispensables : le stationnement de surface ou sur la voirie, qui relève du pouvoir de police du maire, quelle que soit la taille de la commune⁵¹¹, le stationnement en ouvrage ou hors voirie et les transports urbains.

⁵⁰⁷ Code du patrimoine, articles L. 212-6 et L. 212.11 et s.

⁵⁰⁸ Code de l'éducation, article L. 212-2

⁵⁰⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19777, article 55

⁵¹⁰ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 134

⁵¹¹ Code général des collectivités territoriales, articles L. 2213-1 et L. 2213-6

Il existerait donc un seuil en termes de taille de commune, que nous ne cherchons pas à déterminer précisément, au-dessus duquel l'absence d'organisation du stationnement et des transports non seulement serait incomprise des habitants⁵¹², mais également perturberait la vie de la commune. Au-delà de ce seuil donc, les communes ne sont plus libres de choisir de rendre ou non ces services publics. Dès lors, nous les excluons de notre domaine d'étude.

1.2.3. La présence du secteur privé dans le service public

Il existe un certain nombre de services publics municipaux dans lesquels intervient le secteur privé des entreprises, soit par délégation de la part de la commune, soit par contrat de partenariat public-privé⁵¹³, soit directement en parallèle des services proposés par la commune. D'autres services publics ne sont offerts que par le secteur public, en l'occurrence les communes. Dans notre liste de services publics municipaux restant, il s'agit des offices de tourisme⁵¹⁴, des centres de loisirs⁵¹⁵ et, de par sa nature, de la police municipale⁵¹⁶.

Pourquoi cette distinction entre services publics pouvant ou non être rendus par le secteur privé est-elle importante ? Il y a une raison essentielle à cela. Au-delà du fait que la présence du secteur privé dans un service public peut être considérée comme un indicateur de la rentabilité possible de ce service, pouvoir faire appel au secteur privé en déléguant la gestion ou en signant un contrat de partenariat offre une palette de choix plus large, pour la commune, dans la décision de création et de gestion du service public.

Les trois services dans lesquels n'intervient pas le secteur privé sont ainsi retirés de notre champ d'étude.

⁵¹² LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 135

⁵¹³ Ces deux modes de gestion ont été présentés dans le chapitre 3, section 1.

⁵¹⁴ Code du tourisme, articles L. 133-1 à L.133-3

⁵¹⁵ Ce service public est également fourni par des associations, mais jamais par des entreprises privées (CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *L'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs : Avis du Conseil économique et social, présenté par Dominique Forette*. Direction des Journaux officiels, 2000, p. I.11)

⁵¹⁶ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 701

1.2.4. Le versement d'une contribution par l'utilisateur du service public

Parmi les services publics municipaux restant dans notre liste, un seul service est concerné par ce critère : les écoles maternelles, pour lesquelles aucune contribution obligatoire n'est versée par les parents.

Une contribution financière, ou redevance, versée par l'utilisateur d'un service public en contrepartie d'une prestation fournie permet de participer à l'équilibre financier dudit service. Cela accroît ainsi l'autonomie de décision de créer ou de gérer d'une façon ou d'une autre un service public pour la commune. Nous retirons donc les écoles maternelles de la sphère d'étude.

Précisons quelques éléments quant à la tarification des services publics, éléments que nous gardons en mémoire pour l'étude sur le terrain.

Tout d'abord, la gratuité des services publics ne fait pas partie des lois des services publics que nous avons évoquées dans la première section du troisième chapitre. Exclue bien évidemment des services publics industriels et commerciaux et des services concédés au secteur privé, la gratuité ne peut être envisagée de manière systématique que pour des services administratifs, à caractère obligatoire et/ou non individualisable. Dans tous les autres cas, une redevance peut être versée par l'utilisateur.⁵¹⁷

Si redevance il y a, celle-ci se doit d'être justifiée par une prestation effective et proportionnée à cette prestation : il s'agit alors de la contrepartie d'un service rendu⁵¹⁸. Elle peut être calculée selon trois grandes techniques⁵¹⁹ :

- le tarif proportionnel fixé à partir du coût moyen ou du coût marginal ;
- le tarif binôme comprenant un abonnement couvrant les charges fixes auquel s'ajoute le montant relatif à la consommation réelle de l'utilisateur ;
- le système du forfait correspondant à un certain nombre d'unités, payé même si le plafond de consommation n'est pas atteint, auquel s'additionne un supplément si le plafond est dépassé.

⁵¹⁷ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 620-621 ; RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *op. cit.* 2006, p. 313

⁵¹⁸ CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 597

⁵¹⁹ LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 68

Nous ne pouvons parler de tarification des services publics sans évoquer celle dite de Ramsay-Boiteux. Elaborée en 1956 par Marcel Boiteux⁵²⁰, sur la base des travaux de Frank Ramsey⁵²¹, elle concerne les monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire. En l'absence de contrainte à l'équilibre budgétaire, la théorie économique nous enseigne que, pour assurer la maximisation du bien-être des consommateurs, il convient de vendre les biens et services au coût marginal, ce qui correspond à une tarification optimale de premier rang. Néanmoins, compte tenu des économies d'échelle, ce mode de tarification engendre un déficit. Celui-ci peut certes être financé par une subvention, c'est-à-dire par l'impôt. Mais quand il n'y a pas, par exemple, d'objectif social, le déficit peut être évité par la contrainte budgétaire : le prix pratiqué doit alors être proportionnel au coût marginal et le coefficient de proportionnalité être d'autant plus élevé que l'élasticité de la demande par rapport au prix est faible. Nous avons alors une tarification optimale de second rang, qui maximise le bien-être total des consommateurs, c'est-à-dire le surplus collectif, sous la contrainte d'équilibre budgétaire. Nous nous trouvons donc dans une logique publique sous contrainte privée.

Notre étude correspond au cas presque exactement inverse de celui-ci. En effet, comme nous l'avons expliqué *supra*, nous ne fonderons notre recherche que sur des services publics dans lesquels le secteur privé est présent : nous ne sommes donc pas en situation de monopole public. Par ailleurs, notre objectif est la rentabilité financière de ces services publics, sous contrainte de respecter l'intérêt général : nous nous trouvons par conséquent dans une logique privée sous contrainte publique.

1.2.5. L'absence de spécificité géographique liée au service public

Ce dernier critère est, comme les quatre précédents, lié au degré d'autonomie de décision de la commune en matière de choix de création et de gestion du service public concerné.

En effet, si la commune est située en bord de mer, dans des montagnes où la pratique du ski est possible, dans une zone reconnue touristique ou à proximité de gros élevages, alors la commune ne sera pas totalement libre et sera même parfois encline à construire un port de

⁵²⁰ BOITEUX, Marcel. "Sur la gestion des monopoles astreints à l'équilibre budgétaire". *Econometrica*, 1956, vol. 24, n° 1, p. 22-40

⁵²¹ RAMSEY, Frank P. "A contribution to the theory of taxation". *Economic Journal*, 1927, vol. 37, n° 145, p. 47-61

plaisance, à aménager des remontées mécaniques, à créer un camping ou à installer des abattoirs.

Aussi nous sortons de notre champ d'étude les quatre services publics du précédent paragraphe.

Il ne nous reste dès lors plus que quatre services publics municipaux qui constitueront notre sphère de travail : les installations sportives, les équipements culturels, la restauration municipale et les crèches et garderies pour les jeunes enfants.

1.3. Des services publics administratifs

Nous avons dit en introduction générale que le caractère administratif des services publics que nous étudierions était essentiel. En effet, les SPA relèvent totalement du droit administratif dont nous avons parlé dans le troisième chapitre alors que les SPIC relèvent d'un régime mixte alliant le droit administratif et, pour une part dominante, le droit privé. La notion de rentabilité financière est donc déjà présente dans les SPIC et les choix d'investissement se rapprochent de ceux faits par une entreprise. Notre questionnement perdrait de son intérêt, voire de sa validité si nous étudions des SPIC. Nous allons donc maintenant nous assurer que les quatre services publics que nous avons retenus sont bien des SPA.

Si certains équipements sportifs sont construits dès la fin du XIX^e siècle ou au début du XX^e siècle pour répondre à des besoins scolaires, il faut attendre plusieurs décennies pour que les installations sportives aient un réel statut juridique. Ce n'est qu'en 1961, en effet, dans une décision concernant le stade utilisé par le Toulouse Football Club, que le Conseil d'État affirme pour la première fois le caractère de service public d'un stade : « *Du fait de cette affectation à un service public et de l'aménagement dont il a été l'objet, [...] ledit stade s'est trouvé incorporé au domaine public communal.* »⁵²² Puis en 1972, c'est au tour d'une piscine d'être qualifiée de service public⁵²³. Enfin, dans l'arrêt *FIFAS* du 22 novembre 1974, le Conseil d'État précise que « *le législateur [ayant] confié aux fédérations sportives [...] l'exécution d'un service public administratif, [...] les décisions [prises par les fédérations] ont*

⁵²² CE, 13 juillet 1961. *Ville de Toulouse*. Rec. p. 513

⁵²³ CE, 23 juin 1972. *Société La plage de la forêt*. Rec. p. 477

le caractère d'actes administratifs⁵²⁴ : l'existence d'un service public du sport, qui plus est administratif, au niveau national est ainsi reconnue⁵²⁵.

Les équipements culturels, quant à eux, ont tout d'abord fait l'objet d'une jurisprudence qui leur dénie toute qualité de service public. Ainsi, le Conseil d'État, en 1916, dans l'arrêt *Astruc*, juge que l'organisation par une commune de l'ouverture d'un théâtre n'est pas « destinée à assurer un service public, ni à pourvoir à un objet d'utilité publique »⁵²⁶, ce qui, à l'époque satisfait Maurice Hauriou, commissaire du gouvernement, qui juge inopportun « d'ériger en services publics les entreprises de spectacles et de théâtre, qui ne présentent aucune nécessité, même financière, dont l'inconvénient majeur est d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive, au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance »⁵²⁷. Cette vision de la culture n'a pas perduré et les équipements culturels se sont vu accorder le caractère de service public, pas à pas. Le premier est franchi en 1923, lorsque le Conseil d'État déclare à propos de l'Opéra Comique que le contrat conclu entre l'État et les personnes dirigeant l'établissement « présente le caractère d'une concession de service public »⁵²⁸. Puis, en 1944, le caractère d'intérêt général d'une activité théâtrale est explicitement reconnu lorsque celle-ci est organisée par une commune. Le Conseil d'État parle du théâtre en tant qu'activité qui permet de faire « prédominer les intérêts artistiques sur les intérêts commerciaux de l'exploitation »⁵²⁹. Plus tard, c'est l'exploitation d'un palais de festivals et de congrès, celui de Cannes, qui est reconnue activité de service public administratif⁵³⁰. Puis c'est au tour d'un festival de bandes dessinées et d'une grande parade de jazz d'être qualifiés d'activités de service public administratif, « eu égard à l'intérêt général d'ordre culturel et touristique que présente cette manifestation, [la parade], aux conditions de

⁵²⁴ CE Sect., 22 novembre 1974. *Fédération des industries françaises d'articles de sport*. Rec. p. 577, cité par LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 32

⁵²⁵ LAPOUBLE, Jean-Christophe. *Droit du sport*. Ellipses, 2006, p. 193

⁵²⁶ CE, 7 avril 1916. *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées*. Rec. p. 164, cité par CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 583 et LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 22

⁵²⁷ Note sous CE, 7 avril 1916. *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées*. S.1916.3 p. 41

⁵²⁸ CE, 27 juillet 1923. *Gheusi*. D.1923.3 p. 57, cité par CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 584

⁵²⁹ CE, 21 janvier 1944. *Léoni*. Rec. p. 26, cité par LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 22

⁵³⁰ TC, 19 décembre 1988. *Ponce*. Rec. p. 497, cité par CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 584 et p. 599

son financement et à son mode de fonctionnement, son organisation »⁵³¹. Le caractère de SPA affecté aux équipements et manifestations culturels est donc désormais parfaitement admis.

La restauration municipale, elle, est essentiellement constituée de la restauration scolaire, la restauration à destination des résidences pour personnes âgées et du personnel municipal étant marginale. Or la restauration scolaire constitue un service annexe au service d'enseignement maternel et élémentaire, lui-même SPA. Sa présomption d'administrativité en est donc renforcée et a été confirmée par un arrêt du Conseil d'État en 1993⁵³².

Quant aux établissements de garde de jeunes enfants, la notion de service public est extrêmement récente, bien que les premières crèches soient créées au XIX^e siècle. Elle n'apparaît, en effet, dans la jurisprudence qu'en 1989 avec l'arrêt *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*, qualifiant une crèche collective de « *service public à caractère administratif* »⁵³³. Et la locution « service public de la petite enfance » n'est utilisée par les pouvoirs publics que depuis la fin des années quatre-vingt-dix, notamment dans des rapports officiels ou des propositions politiques⁵³⁴.

Les quatre services publics retenus sont donc bien des SPA.

1.4. Conclusion de la section 1

À l'issue d'une sélection visant à ne retenir que des services publics pour lesquels la commune détient une réelle autonomie de décision tant dans leur création que dans leur gestion, autonomie qui, selon nous, permet d'assurer que les choix d'investissement qui y seront faits seront bien des choix de service public, nous avons retenu quatre services publics,

⁵³¹ CE, 25 mars 1988. *Commune d'Hyères*. Rec. p. 668 et CE, 2 juin 1995. *Ville de Nice*. Rec. p. 1050, cités par CHAPUS, René. *op. cit.* 2001, p. 584

⁵³² Note Cliquennois sous CE, 10 février 1993. *Ville de La Rochelle*. LPA, 12 juillet 1993, n° 83, p. 20-23, cité par LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *op. cit.* 2004, p. 65

⁵³³ CE, 20 janvier 1989. *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*. *op. cit.*

⁵³⁴ CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE. *Rapport sur le service public de la petite enfance*, La Documentation Française, 2007, p. 3, citant notamment les rapports du HAUT CONSEIL DE LA POPULATION ET DE LA FAMILLE. *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, rédigé par Frédérique Leprince. Haut Conseil de la population et de la famille, 2003 et du CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE. *Les enfants pauvres en France : Rapport n° 4*. La Documentation Française, 2004

qui sont, de plus, des SPA : les installations sportives, les équipements culturels, la restauration scolaire et les établissements de garde des jeunes enfants.

Nous allons maintenant les étudier de façon plus détaillée.

Section 2. Les installations sportives

Les investissements dans les installations sportives sont bien sûr directement liés à la pratique sportive. Or celle-ci a fortement évolué au cours du siècle dernier. Nous ferons donc un bref rappel historique, avant de décrire la situation actuelle, en termes de volume et d'acteurs, puis de poser le cadre juridique dans lequel évolue ce service public.

2.1. Une évolution remarquable au cours du XX^e siècle

C'est d'abord pour les besoins scolaires que les communes construisent des gymnases, à la fin du XIX^e siècle et au cours des premières décennies du XX^e siècle. Ce n'est qu'à partir des années trente que des installations sportives autres que scolaires sont construites : en 1936, Léo Lagrange, alors sous-secrétaire d'État aux Sports et aux Loisirs, effectue un recensement des installations sportives et constate un retard important. Un programme d'équipements est engagé, financé à parts égales par l'État et les communes. Cette politique d'aménagement du territoire en équipements sportifs prend surtout son élan après la guerre et est poursuivie jusqu'au milieu des années soixante-dix. C'est également après la guerre que le recteur Jean Sarrailh invite, dans la circulaire du 22 décembre 1944, les communes à se doter d'un office municipal des sports, même si les tout premiers furent créés dès les années trente, afin d'harmoniser la politique municipale dans le domaine sportif. En 1950, les grilles d'équipement sont rendues obligatoires. La plus élaborée est établie en 1974, indiquant les surfaces totales à consacrer à l'équipement sportif et socio-éducatif. Puis un net infléchissement est constaté dans les investissements nationaux, correspondant d'une part à la crise économique et d'autre part à une diversification de la pratique sportive vers des sports se pratiquant ailleurs que dans des installations spécifiques.⁵³⁵

Le sport s'organise alors véritablement sur le plan communal. Même si aucune loi sur le sport n'oblige, en France, les collectivités territoriales à financer le sport, tandis que les lois de décentralisation ont omis le sport, les collectivités locales en général, et les communes en

⁵³⁵ BAYEUX, Patrick. *Le sport et les collectivités territoriales*. 2006, PUF, 3^e éd., p. 5-7

particulier, investissent dans les installations sportives et dans les politiques sportives locales. Juridiquement, les collectivités territoriales s'appuient sur la clause générale de compétence selon laquelle le conseil municipal, général ou régional traite des affaires relevant de la commune, du département ou de la région. Or, pour les communes, il s'agit d'un public de proximité, d'où leur implication dans le sport, que ce soit en termes de politique ou d'investissement.⁵³⁶

Parallèlement à cette croissance des investissements sportifs et au développement des politiques sportives, nous observons une forte augmentation du nombre de licenciés : de 2,9 millions en 1960, le chiffre passe à 5,3 millions en 1970 et la barre des 10 millions est franchie en 1981⁵³⁷. Le nombre de licenciés est, en 2006, de 15,9 millions⁵³⁸.

2.2. Un domaine à plusieurs facettes

2.2.1. Des chiffres élevés

Au-delà du nombre de licenciés, les chiffres concernant le sport sont imposants.

Plus de 34 millions de personnes de 15 ans et plus ont pratiqué une activité sportive au cours de l'année 2003. En 2006, plus de 100.000 salariés travaillent dans diverses activités économiques à caractère sportif, parmi lesquels 16.600 dans la gestion des installations sportives. En 2005, la dépense sportive globale s'élève à 30,4 milliards d'euros, répartie comme suit : 15,2 milliards d'euros pour les ménages, 9,1 pour les collectivités locales, 3 pour l'État et 3,1 pour les entreprises, notamment au travers du parrainage et de l'achat des droits télévisuels. Le rythme de croissance, depuis 2000, de ces dépenses est supérieur au taux de croissance du PIB.⁵³⁹

Parmi les collectivités locales, les communes et leurs groupements sont les premiers pourvoyeurs de fonds du sport : 90 % des dépenses des collectivités locales sont effectuées

⁵³⁶ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *Le sport au service de la vie sociale : Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par André Leclercq*. Direction des Journaux officiels, 2007, p. II.43 ; LAPOUBLE, Jean-Christophe. *op. cit.* 2006, p. 194

⁵³⁷ TÉTART, Philippe. *Histoire du sport en France de la Libération à nos jours - Tome 2*. Vuibert, 2007, p. 68

⁵³⁸ MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Les chiffres-clés du sport*. 2007, p. 4-5. [référence du 26 juin 2008], http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres-cles_du_sport_2007.pdf

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 2-4

par les eux, soit 8,4 milliards d'euros en 2005⁵⁴⁰. Rapporté à l'ensemble des dépenses des communes et de leurs groupements de la même année⁵⁴¹, cela représente 8,1 % de ces dépenses.

Quant aux équipements sportifs, c'est-à-dire « *au sens de l'article L. 312-2 du Code du sport tout bien immobilier, appartenant à une personne publique ou privée, spécialement aménagé ou utilisé, de manière permanente ou temporaire, en vue d'une pratique sportive et ouvert aux pratiquants à titre gratuit ou onéreux* »⁵⁴², un recensement en a été effectué d'août 2004 à décembre 2005 : plus de 250.000 équipements *stricto sensu* ont été comptabilisés et 73.000 espaces et sites de pratiques de sports de nature. Au-delà de 1.000 habitants, les communes disposent systématiquement d'au moins un équipement. Les plus fréquemment rencontrés sont alors les terrains de grands jeux (football, rugby, ...) et les cours de tennis, puis viennent les boulodromes, les terrains extérieurs de petits jeux collectifs, les salles multisports et les plateaux d'éducation physique et sportive⁵⁴³.

2.2.2. Des acteurs divers

D'après le recensement que nous venons d'évoquer, près de 80 % de ces équipements sont la propriété des communes et 71,2 % sont gérés par elles, ce qui confirme le rôle prépondérant de ces dernières dans le domaine du sport. Les autres acteurs majeurs sont les associations, propriétaires de 3,1 % des équipements et gestionnaires de 10,9 %, et les établissements privés commerciaux, c'est-à-dire les entreprises privées, propriétaires de 6,8 % des installations et gestionnaires de 7,6 %.⁵⁴⁴

Le secteur privé est présent notamment dans les domaines des salles de remise en forme, des piscines, des tennis et des patinoires. Il peut donc intervenir soit en indépendant, propriétaire et gestionnaire des équipements, soit en délégation de service public.

⁵⁴⁰ BAYEUX, Patrick. *op. cit.* 2006, p. 26-27

⁵⁴¹ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2009, Annexe 2, p. 84

⁵⁴² Décret n° 2006-992 du 1er août 2006 pris pour application de l'article L. 312-2 et du premier alinéa de l'article L. 312-3 du code du sport et relatif au recensement national des équipements sportifs et à sa mise à jour. *JORF*, 4 août 2006, p. 11704

⁵⁴³ MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Le recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique*. 2006, p. 6-8. [référence du 26 juin 2008], http://www.sports.gouv.fr/Dossiers/Lourds/RES_FRANcAIS_2007.pdf

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 9

Dans la première catégorie figurent certains clubs prestigieux, comme le Polo de Paris ou le Lagardère Paris Racing, qui officient sur des terrains concédés par la Ville de Paris. Sont aussi présentes des sociétés axées sur la remise en forme, comme Club Med Gym ou Moving, et des sociétés multisports, comme Forest Hill, intervenant dans la remise en forme, les sports de raquette et les centres aquatiques.

Les sociétés appartenant à la seconde catégorie sont moins connues du grand public. Nous y trouvons Vert Marine, gestionnaire entre autres de trente-neuf piscines, neuf patinoires et un palais des sports⁵⁴⁵, Récréa, gestionnaire de vingt-deux piscines, une patinoire et sept centres de remise en forme⁵⁴⁶, le groupe Carilis, gestionnaire de quinze piscines et cinq patinoires⁵⁴⁷, et le groupe Vega, gestionnaire notamment de deux tennis, du stadium vélodrome de Bordeaux, des Arènes, le palais omnisports de Metz, et des Docks Océane, la salle multisports du Havre⁵⁴⁸.

2.3. Le cadre juridique

Le très récent Code du sport est le premier des cadres juridiques des installations sportives. La partie législative a été publiée en 2006 et la partie réglementaire en 2007. Ce Code traite notamment de l'homologation et des obligations d'hygiène et de sécurité des installations sportives. Mais les installations sportives, lieux publics pouvant accueillir jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de personnes, sont également soumises au Code de la construction. Elles représentent par ailleurs un lieu d'éducation et d'intégration sociale auquel l'État et l'Union Européenne sont attachés. Quant au mode de gestion de ces installations, il est régi par les lois générales relatives à la gestion des services publics.

2.3.1. L'homologation et les obligations d'hygiène et de sécurité

L'homologation, qui figure dans le Code du sport⁵⁴⁹, a été instaurée par l'article 22 de la loi du 13 juillet 1992⁵⁵⁰, suite au drame du stade de Furiani. Elle permet aux autorités de

⁵⁴⁵ VERT MARINE. [référence du 25 mars 2008], <http://www.vert-marine.com/>

⁵⁴⁶ RÉCRÉA. [référence du 25 mars 2008], <http://www.recrea.fr/>

⁵⁴⁷ CARILIS. [référence du 25 mars 2008], <http://www.carilis.fr/>

⁵⁴⁸ VÉGA FRANCE. [référence du 25 mars 2008], <http://www.vega-france.fr/>

⁵⁴⁹ Code du sport, article L 312-5

s'assurer que toutes les dispositions concernant la solidité de l'édifice, la sécurité des personnes et l'intervention des secours ont été correctement prises. Elle est obligatoire pour toute enceinte sportive couverte accueillant plus de 500 spectateurs et pour tout établissement de plein air dont la capacité dépasse 3.000 spectateurs. Elle est accordée quelques semaines avant l'ouverture d'une installation, par le Préfet, après une procédure d'environ six mois.

Condition nécessaire pour l'obtention de l'homologation, le respect des obligations d'hygiène et de sécurité est imposé par l'article L. 322-2 du Code du sport à toute installation sportive : *« Les établissements où sont pratiquées une ou des activités physiques ou sportives doivent présenter pour chaque type d'activité et d'établissement des garanties d'hygiène et de sécurité définies par voie réglementaire. »* Ces garanties d'hygiène et de sécurité sont propres à chaque type d'installation. Ainsi les piscines doivent, par exemple, respecter les articles D. 1332-1 à D. 1332-15 du Code de la santé publique, relatifs à la qualité de l'eau, et les articles D. 322-11 à D. 322-17 du Code du sport, relatifs à la surveillance des piscines publiques. Les salles de judo et d'aïkido doivent être conformes à l'article A. 322-141 du Code du sport, relatif entre autres aux dimensions de l'aire de travail. Les patinoires doivent respecter le décret du 7 décembre 1992⁵⁵¹ sur la réglementation en matière d'utilisation des fluides frigorigènes.

2.3.2. La notion d'établissement recevant du public

Les installations sportives sont des lieux publics dans lesquels, outre les pratiquants du sport, peuvent entrer jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de spectateurs. Une législation spécifique existe pour ces établissements recevant du public (ERP). Cette notion est définie dans le Code de la construction et de l'habitation : *« Constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Sont considérées comme*

⁵⁵⁰ Loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités. *JORF*, 16 juillet 1992, p. 9515

⁵⁵¹ Décret no 92-1271 du 7 décembre 1992 relatif à certains fluides frigorigènes utilisés dans les équipements frigorifiques et climatiques. *JORF*, 8 décembre 1992, p. 16759

*faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel. »*⁵⁵²

Puis l'article suivant, afin de permettre une évacuation rapide des spectateurs et d'assurer leur sécurité, stipule : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, du mode de construction et du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie. »*⁵⁵³

Les ERP sont classés en cinq catégories en fonction de l'effectif maximal admissible⁵⁵⁴. Tous les équipements sportifs sont concernés. Ils sont eux, en outre, classés par type de construction : établissements sportifs couverts, établissements de plein air à usage sportif, salles polyvalentes à dominante sportive, chapiteaux, tentes et structures à usage sportif et structure gonflable à usage sportif.

Les ERP doivent également respecter les articles L. 111-7 à L. 111-8-4 du Code de la construction et de l'habitation relatifs à l'accessibilité de ce type de construction aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, avec une mise aux normes pour les ERP existants avant le 1^{er} janvier 2015.

L'homologation des installations sportives est bien sûr conditionnée par le respect des articles mentionnés ci-dessus.

2.3.3. La fonction éducative et sociale du sport

Au-delà des différents codes que les équipements sportifs doivent respecter, ceux-ci doivent également répondre à la fonction sociale et éducative que représente le sport. Si cette fonction n'était pas explicitement exprimée dans les années trente, elle a effectivement été perçue comme telle dès le Front Populaire et la volonté de développer les installations sportives sur l'ensemble du territoire. Reprise en 1944 par la circulaire de Jean Sarrailh que nous avons

⁵⁵² Code de la construction et de l'habitation, article R. 123-2

⁵⁵³ Code de la construction et de l'habitation, article R. 123-3

⁵⁵⁴ Code de la construction et de l'habitation, article R. 123-19

évoqué *supra*, cette fonction éducative et sportive est désormais clairement exprimée tant au niveau national qu'eupéen.

Elle est notamment présentée dans la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.* »⁵⁵⁵ Elle figure également dans les Actes des états généraux du sport, qui se sont déroulés en 2002, dont l'une des six synthèses nationales est consacrée à la fonction éducative et sociale du sport : il y est question d'« *utilité sociale du sport* » et le sport y est présenté comme « *source d'engagement et d'épanouissement personnels et collectifs [...]* [et comme étant] *un processus d'éducation à part entière qui remplit des fonctions sociales d'intégration et de solidarité nécessaires à la cohésion de la société* »⁵⁵⁶.

Par ailleurs, au sein de l'Union Européenne, même si le sport est absent des grands traités fondateurs, il n'est pas absent des déclarations⁵⁵⁷. Ainsi figure, annexée au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, une Déclaration commune sur le sport, qui souligne « *l'importance sociale du sport* »⁵⁵⁸. Puis en 1998, le Conseil réuni à Vienne invite la Commission à lui remettre un rapport en vue de sauvegarder les structures sportives actuelles et de maintenir la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire. Ce rapport est présenté en 1999, à Helsinki. À sa suite, en 2000, le Conseil européen demande à la Commission de « *prendre en considération, dans la gestion des politiques communes, les caractéristiques spécifiques du sport en Europe ainsi que sa fonction sociale* »⁵⁵⁹. Puis le Conseil de Nice, en 2001, adopte une nouvelle déclaration : « *La Communauté doit tenir compte, même si elle ne dispose pas de compétences directes dans ce domaine, dans son action au titre des différentes dispositions du traité des fonctions sociales, éducatives et*

⁵⁵⁵ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *JORF*, 31 juillet 1998, p. 11679

⁵⁵⁶ MINISTÈRE DES SPORTS. *Les états généraux du sport : les actes*. Ministère des Sports, 2002, p. 49-50

⁵⁵⁷ BUY, Frédéric, MARMAYOU, Jean-Michel, PORACCHIA, Didier et al. *Droit du sport*. LGDJ, 2009, 2^e éd., p. 51-54

⁵⁵⁸ Déclaration n° 29 relative au sport annexée au traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes. *JOUE*, 10 novembre 1997, n° C 340

⁵⁵⁹ CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000*. [référence du 30 juin 2008], http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_fr.htm#IV

*culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de respecter et de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social. »*⁵⁶⁰

Si l'accent est ensuite plus mis sur la lutte contre le dopage et autres dérives et sur le rôle économique du sport, le livre blanc sur le sport, présenté par la Commission Européenne le 11 juillet 2007, consacre encore l'un de ses trois thèmes au « *rôle sociétal du sport* » : il insiste notamment sur le rôle du sport dans l'éducation, dans l'inclusion sociale, l'intégration et l'égalité des chances.⁵⁶¹

Ces différentes considérations permettent de comprendre l'environnement dans lequel sont faits les choix d'investissement dans le domaine des installations sportives, même si cet environnement n'a pas force de loi.

2.3.4. Les différents modes de gestion

Nous avons détaillé, dans la première section du troisième chapitre, les différents modes de gestion des services publics. Les équipements sportifs, dans ce domaine, ne présentent pas de particularité. Ils peuvent donc être gérés directement par la commune, notamment par l'intermédiaire d'une régie ; ils peuvent également être exploités par le secteur privé, par des associations ou des sociétés commerciales, au sein d'un contrat de délégation de service public.

Mais il est une forme de gestion dont la place croît dans le domaine des installations sportives : le contrat de partenariat public-privé (PPP). Nous pouvons nous reporter au troisième chapitre pour avoir plus de détail sur ce mode de gestion. L'investissement étant alors pris en charge par l'entreprise privée contre paiement d'une redevance, ce contrat peut laisser une plus grande liberté de décision à la commune, en terme financier. C'est ainsi le choix qui a été fait, à Lille, au sein de la communauté urbaine, début 2008, pour la construction et l'exploitation du grand stade : l'investissement que constitue le stade proprement dit est pris en charge par Eiffage, contre une redevance annuelle de la part de la communauté urbaine de Lille pendant 31 ans de 14,2 millions d'euros ; restent à la charge de

⁵⁶⁰ CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence - Annexe IV, Nice, 7-10 décembre 2000*. [référence du 30 juin 2008], http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_fr.htm

⁵⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre blanc sur le sport*. Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, p. 4-5 et 7

la communauté les investissements d'accessibilité⁵⁶². C'est également le choix de la ville du Mans pour la construction de son nouveau stade : le contrat de PPP a été signé en juin 2008 avec Vinci, pour une durée de 35 ans. Ce type de contrat concerne également de plus en plus les piscines, structures le plus souvent déficitaires, afin de construire des équipements avec des activités plus rentables : ce sont alors de véritables centres aquatiques qui sont bâtis.

Section 3. Les équipements culturels

L'étude des équipements culturels n'est pas très éloignée de celle des installations sportives : leur nombre a crû, de la même façon, au cours du XX^e siècle, les acteurs privés sont parfois identiques et le cadre juridique est également très proche, les équipements culturels accueillant un public nombreux, avec une fonction sociale et éducative certaine.

3.1. Une forte croissance au cours du XX^e siècle

Cette approche historique s'appuie sur une étude faite par deux auteurs britanniques, dont le livre est paru en 2001⁵⁶³.

La tradition culturelle est ancienne en France et nous pourrions la faire remonter à François I^{er}, premier monarque à avoir développé le mécénat d'État en matière de culture et de patrimoine. Mais longtemps, la culture est restée l'apanage d'une minorité et ce n'est qu'au début du XX^e siècle que l'idée d'une culture accessible à tout citoyen voit le jour. C'est, comme pour le sport, le Front Populaire qui lance le premier programme culturel avec une volonté d'éducation culturelle et artistique. Puis la Constitution de 1946 mentionne l'égalité dans l'accès à la culture et des mesures sont prises afin d'assurer une répartition plus équitable des équipements culturels, notamment des théâtres.

Enfin en 1959 est créé, pour la première fois, un ministère des Affaires Culturelles autonome et viable, confié à André Malraux. Trois objectifs lui sont assignés : mettre les grandes œuvres d'art à la portée du plus grand nombre possible de citoyens français, présenter le patrimoine culturel à un public le plus vaste possible et encourager la création d'œuvres d'art. Il s'agit

⁵⁶² DUCUING, Olivier. "Lille, l'attribution du grand stade suscite une énorme surprise". *La Gazette des communes*, 2008, n° 1920, p. 12

⁵⁶³ DEVLIN, Graham, HOYLE, Sue. *Le financement de la culture en France et en Grande-Bretagne*. 2001, L'Harmattan

donc bien là d'un objectif de démocratisation de la culture avec une politique culturelle moderne. Mais le budget de ce ministère est encore faible, l'équivalent de 230 millions d'euros actuels, et les liens avec le ministère de l'Éducation sont trop distendus pour que la démocratisation de la culture soit réelle. Toutefois, des réalisations sont à noter : la création des trois premières Directions régionales des affaires culturelles, des Maisons de la Culture et de quinze nouveaux Centres dramatiques nationaux et la subvention de nouvelles troupes en province. Mais la culture est encore fortement gérée par l'État.

La période qui suit, jusqu'en 1981, voit ces actions se poursuivre et le budget du ministère est, en 1978, le double, en monnaie constante, de celui de 1959. C'est en 1981 qu'un tournant est véritablement pris. En une année, la part de la culture dans le budget total passe de 0,47 % à 0,76 %, avec un objectif de 1 % qui est dépassé en 1993 et 1996. L'action culturelle se construit alors autour de deux grands axes : les grands travaux, exclusivement gérés par l'État et essentiellement exécutés à Paris, et le développement d'activités culturelles jusque-là délaissées, à savoir la bande dessinée, le théâtre de rue, le cirque et l'audiovisuel notamment.

L'entrée des collectivités territoriales, et notamment des communes, dans l'action culturelle, si elle a toujours existé au travers de salles de spectacles, de musées ou de bibliothèques, s'accroît à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, période où nous observons une certaine restriction budgétaire au niveau de l'État. Les communes, dès lors, outre leurs activités culturelles traditionnelles, se lancent dans la création de spectacles de rues et de festivals, ainsi que dans le développement des salles d'orchestre ou d'opéras et des écoles de musique. Ce développement de la prise en charge de la culture par les communes se fait très souvent par des contrats de cofinancement avec l'État et les autres collectivités territoriales, départements et régions.

3.2. Un secteur encore dominé par le public

3.2.1. Des chiffres élevés

Comme pour le domaine du sport, le domaine de la culture et des équipements culturels fait état de chiffres imposants. Le budget du ministère de la Culture, en 2010, s'élève à 3,1 milliards d'euros et il était de 3 milliards d'euros en 2006⁵⁶⁴. Par comparaison, les régions ont

⁵⁶⁴ MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Statistiques de la culture : Chiffres-clés 2010*. La Documentation Française, 2010, p. 224

dépensé, en 2006, 0,6 milliards d'euros, les départements 1,3 milliards d'euros, les groupements à fiscalité propre 0,8 milliards d'euros et les communes de plus de 10.000 habitants, qui sont celles qui investissent le plus dans ce secteur, 4,4 milliards d'euros⁵⁶⁵. Les communes sont donc encore, comme pour le sport, le principal financeur public de la culture. Ces dépenses représentent 8,1 % du budget total des communes, 9,3 % du budget de fonctionnement et 5,7 % du budget d'investissement, sachant que les subventions d'investissement sont incluses, selon la nomenclature comptable, dans la section de fonctionnement⁵⁶⁶.

En France, en 2007, ce sont plus de 490.000 personnes qui travaillent dans le secteur culturel, soit 1,9 % de la population active, dans des domaines aussi divers que l'enseignement, l'architecture, le journalisme, l'audiovisuel ou le spectacle vivant⁵⁶⁷.

Quant aux équipements culturels, ils sont extrêmement variés et les statistiques disponibles ne sont pas exhaustives. Nous nous contenterons, pour brosser notre tableau de cette activité, des dernières statistiques du ministère de la Culture sur l'année 2008. Les communes sont très présentes dans le domaine des bibliothèques : sur 4.400 bibliothèques publiques, 4.300 sont des bibliothèques municipales, réparties dans des communes de toutes tailles⁵⁶⁸. Pour ce qui est des orchestres subventionnés par le ministère de la Culture, les communes financent à hauteur de 37 % les dépenses les concernant⁵⁶⁹. Les conservatoires à rayonnement communal ou intercommunal sont au nombre de 284 contre 141 à rayonnement régional ou départemental⁵⁷⁰. Quant aux musées, sur les 1.212 musées recensés, seuls 36 sont des musées nationaux⁵⁷¹. Les communes sont ainsi très actives dans le secteur des équipements culturels.

3.2.2. Des acteurs divers

Nous venons de dresser le tableau des équipements culturels publics en France. Mais le secteur public, s'il est largement prédominant dans cet univers, n'est pas le seul acteur.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 228-231

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 228

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 240

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 96

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 63

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 219

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 32 et 37

En effet, le secteur privé est présent notamment dans le monde des musées, de l'enseignement artistique, des théâtres et des salles de spectacles en général. Il peut donc intervenir soit en indépendant, propriétaire et gestionnaire des équipements, soit en délégation de service public.

Dans la première catégorie figurent l'ensemble des domaines évoqués ci-dessus. Aucune donnée récente n'existe pour les musées, mais nous pouvons par exemple citer les musées du parfum, à Paris et à Grasse, détenus par la société de parfum Fragonard⁵⁷², et la fondation Cartier, maintenant à Paris, détenue par la société du même nom⁵⁷³. Il n'existe pas non plus de données sur le secteur privé de l'enseignement artistique, mais nous pouvons mentionner le Cours Florent, école d'art dramatique, créée par un particulier, Monsieur François Florent⁵⁷⁴. En revanche, le domaine des théâtres privés est bien connu. L'essentiel des salles se trouve à Paris, répertorié par l'Association pour le soutien au théâtre privé : elles sont au nombre de 46 en 2008 et représentent 40 % de l'activité théâtrale de la capitale⁵⁷⁵.

Les sociétés appartenant à la seconde catégorie sont peu connues du grand public. Elles gèrent également des activités de l'ensemble des domaines énumérés ci-dessus. Sociétés commerciales, fondations ou associations, elles gèrent donc les équipements culturels privés en délégation de service public. Nous pouvons parler, par exemple, de la fondation Royaumont, propriétaire de l'abbaye éponyme, créée par un couple de mécènes⁵⁷⁶, de la société Culturespaces, filiale du groupe Suez, qui gère, entre autres, le musée Jacquemart André, le théâtre antique d'Orange et les arènes de Nîmes⁵⁷⁷, ainsi que du groupe Vega, dont nous avons parlé dans le domaine des installations sportives, qui gère les Zénith de Nancy, Dijon, Limoges et Strasbourg et la salle de spectacles Antarès au Mans⁵⁷⁸. Quant aux nombreuses associations concernées par ce mode de gestion, nous ne pouvons ici que noter leur présence essentielle dans le secteur culturel.

⁵⁷² FRAGONARD. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.fragonard.com/>

⁵⁷³ FONDATION CARTIER. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://fondation.cartier.com/>

⁵⁷⁴ COURS FLORENT. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.coursflorent.fr/>

⁵⁷⁵ MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *op. cit.* 2010, p. 88

⁵⁷⁶ FONDATION ROYAUMONT. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.royaumont.com/>, cité par BARON, Eric, FERRIER-BARBUT, Michèle (dir.). *Modes de gestion des équipements culturels : le choix d'une structure juridique au service d'un projet territorial*. Presses Universitaires de Grenoble, 2003, p. 265

⁵⁷⁷ CULTURESPACES. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.culturespaces.com/>, cité par BARON, Eric, FERRIER-BARBUT, Michèle (dir.). *op. cit.* 2003, p. 283

3.3. L'environnement législatif

Il reprend pour partie celui des installations sportives puisque les équipements culturels sont également des établissements recevant du public. À ce titre, ils doivent respecter la législation que nous avons détaillée *supra* sur les ERP concernant la sécurité et l'évacuation des spectateurs, ainsi que l'accessibilité des bâtiments aux handicapés. Nous évoquerons donc ici trois autres thèmes : la loi sur le mécénat qui introduit plus de financement privé dans le secteur culturel, la fonction éducative et sociale de la culture, comme pour le sport, et les différents modes de gestion qui sont choisis pour les équipements culturels.

3.3.1. Le mécénat

Le mécénat est défini par l'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière. Il s'agit du « *soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une oeuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* »⁵⁷⁹.

Si les fondations d'entreprise existent depuis 1990, les conditions juridiques et fiscales du mécénat d'entreprise qui prévalaient jusqu'en 2003 étaient peu incitatives, et notamment moins que dans le reste des pays européens. La loi du 1^{er} août 2003 a permis à la France de rattraper ce retard : entreprendre une action de mécénat pour une entreprise ouvre désormais droit à une réduction d'impôt sur les sociétés égale à 60 % des montants engagés, dans la limite de 5 ‰ du chiffre d'affaires total hors taxe de l'entreprise⁵⁸⁰.

Cette mesure a favorisé le développement du financement, par les entreprises, des actions d'intérêt général, et notamment de la culture. Car 39 % du budget total consacré au mécénat est attribué à la culture, premier domaine soutenu, ce qui correspond à près d'un milliard d'euros affecté à la culture. Ainsi les contributions des entreprises de plus de 200 salariés ont cru de près de 60 % en 2008 par rapport à 2006. 23 % des entreprises de plus de 20 salariés sont des entreprises mécènes, ce qui représente près de 30.000 entreprises : le mécénat n'est

⁵⁷⁸ VÉGA FRANCE. [référence du 25 mars 2008], <http://www.vega-france.fr/>

⁵⁷⁹ Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière. *JORF*, 31 janvier 1989, p. 1448

⁵⁸⁰ Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. *JORF*, 2 août 2003, p. 13277, article 6

désormais plus réservé aux grandes entreprises et le monde du privé, hors entreprises culturelles, entre de plain-pied dans l'univers de la culture.⁵⁸¹

3.3.2. La fonction éducative et sociale

Comme pour le sport, même s'il ne s'agit pas de législation à proprement parler, la fonction éducative et sociale de la culture place les décisions relatives aux équipements culturels dans un environnement particulier. Cette fonction éducative et sociale est reconnue tant au niveau de la France que de l'Union Européenne.

Le panorama historique que nous avons dressé *supra* montre que cette fonction sociale et éducative est présente depuis le début du XX^e siècle, avec une volonté perpétuelle de démocratisation de la culture. Nous pouvons maintenant nous référer à loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, que nous avons cité pour le sport : « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.* »⁵⁸² Nous retrouvons également cette fonction éducative et sociale dans certains aspects de la politique culturelle en France, en particulier dans les prix pratiqués. Ainsi en est-il du tarif d'entrée dans certains musées : la gratuité pour tous le premier dimanche du mois a été réinstaurée en 1996, à titre expérimental, au musée du Louvre, après y avoir été supprimée en 1990, puis étendue à l'ensemble des musées nationaux, le 1^{er} janvier 2000 ; c'est également le cas des musées municipaux de la ville de Paris, gratuits depuis 2002, de ceux de Caen et de Dijon depuis 2004⁵⁸³. Nous nous trouvons, par cet exemple, dans le registre de la culture devant être accessible à tous car ayant une fonction éducative et sociale indispensable.

Par ailleurs, la notion de culture, si elle a toujours été sous-jacente dans les différents textes de l'Union Européenne, n'apparaît clairement que dans le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992. Y sont, entre autres, développés les points suivants : l'« *amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture* », la « *conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne* » et la prise en compte par la Communauté

⁵⁸¹ ADMICAL. *Le mécénat d'entreprise en France 2008 : résultats de l'enquête ADMICAL-CSA*. ADMICAL, 2008, [référence du 3 juillet 2008], http://www.admical.asso.fr/editor/files/ADMICAL_CSA2008.pdf

⁵⁸² Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *op. cit.*

⁵⁸³ FAURE, Alain, MATHIEU, Philippe. "Le service public, les leaders politiques locaux et les clients-citoyens : le cas d'école des musées gratuits et des musées entreprises". *PMP*, 2006, vol. 24, n° 4, p. 37-50

« des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité »⁵⁸⁴. Mais sa fonction sociale n'est clairement exprimée qu'en 1996, dans une résolution du Conseil sur l'accès de tous les citoyens à la culture : « *Le Conseil de l'Union Européenne [considère] que l'accès du citoyen à la culture en tant qu'acteur ou utilisateur est une condition essentielle de la pleine participation à la société.* »⁵⁸⁵

3.3.3. Les différents modes de gestion

Comme pour les installations sportives, les modes de gestion des équipements culturels sont conformes à ce qui est détaillé au troisième chapitre.

Ceux-ci peuvent donc être gérés directement par la commune, par l'intermédiaire le plus souvent d'une régie, mais parfois d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC). Les EPCC, créés par la loi du 4 janvier 2002⁵⁸⁶, sont des établissements de coopération entre l'État et les collectivités territoriales ou entre plusieurs collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une structure adaptée à l'organisation et au financement d'équipements culturels d'une certaine ampleur, dans des domaines très divers : musée avec celui de Céret, créé en 2005 entre la ville de Céret et le département des Pyrénées Orientales, théâtre avec celui du Quai d'Angers, créé en 2005 entre la ville d'Angers et l'État, ou musique avec l'Opéra de Nancy, créé entre la ville de Nancy, la région Lorraine et l'État⁵⁸⁷.

Les équipements culturels peuvent également être exploités par le secteur privé, associations, fondations ou sociétés commerciales, au sein d'un contrat de délégation de service public ou d'un contrat de partenariat public-privé, comme c'est le cas pour le futur théâtre de Perpignan qui doit ouvrir en 2011. Nous nous arrêtons sur les fondations, structure spécifique à la défense de l'intérêt général, et notamment de la culture, comme pour le mécénat. Une fondation « *est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt*

⁵⁸⁴ Traité sur l'Union Européenne. *JOCE*, 29 juillet 1992, n° C 191, p. 84, article G – 37

⁵⁸⁵ Résolution du Conseil du 25 juillet 1996 sur l'accès de tous les citoyens à la culture. *JOUE*, 21 août 1996, n° C 242, p. 0001 - 0001

⁵⁸⁶ Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. *JORF*, 5 janvier 2002, p. 309

⁵⁸⁷ SÉNAT. *Rapport d'information n° 32 fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC) par M. Ivan Renar*. Sénat, 2005

général et à but non lucratif »⁵⁸⁸. Il existe deux types de fondations : celles reconnues d'utilité publique, pouvant être créées par des personnes physiques ou morales, et celles d'entreprise, dont la durée de vie est limitée à cinq ans, renouvelables, créées exclusivement par des sociétés, des mutuelles, des coopératives ou des établissements publics à caractère industriel et commercial, instaurées par la loi du 4 juillet 1990⁵⁸⁹. Toute fondation est une personne morale de droit privé. Encore assez rares en France, au nombre de 290 en 2008⁵⁹⁰, elles sont plus fréquentes dans les pays anglo-saxons, mais leur nombre tend à croître depuis la loi de 2003 relative au mécénat et aux fondations, évoquée *supra*.

Section 4. La restauration municipale

La restauration municipale comporte trois types de restauration : la restauration scolaire, la restauration des résidences municipales de personnes âgées et la restauration du personnel municipal lui-même. Nous nous intéressons essentiellement à la restauration scolaire : historiquement la première des trois types de restauration municipale, elle détient également une part prépondérante en termes de nombre de repas servis et est parfaitement similaire, quant aux acteurs, à la gestion et à la législation, aux deux autres catégories de restauration municipale. En outre, les données chiffrées sur la restauration municipale sont le plus souvent spécifiques à la restauration scolaire.

Des premiers repas servis dans les salles d'asile ou sous les préaux au XIX^e siècle aux restaurants scolaires d'aujourd'hui, le chemin parcouru fut très long. Nous voyons, dans un premier temps, l'histoire de ces restaurants. Puis nous dressons un tableau de la situation actuelle en termes de volume et d'acteurs. Enfin, nous faisons un tour d'horizon de la législation qui encadre ce service public.

⁵⁸⁸ Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. *JORF*, 24 juillet 1987, p. 8255, article 18

⁵⁸⁹ Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations. *JORF*, 6 juillet 1990, p. 7914

⁵⁹⁰ ADMICAL. *op. cit.* 2008, p. 3

4.1. Une histoire vieille de 150 ans

4.1.1. Des repas pris dans les préaux ...

Si Cécile Brunschvicg parle, en 1937, de la cantine comme étant un lieu où est fourni, « *pendant toute l'année scolaire, un repas nutritif et complet* », nous élargissons cette définition en considérant que la cantine est un lieu où sont donnés « *soupes et aliments chauds, forme initiale du repas* »⁵⁹¹.

Selon cette définition, nous pouvons faire remonter les tout premiers services de cantines à 1844, date à laquelle le maire de Lannion fait distribuer une soupe et des pommes de terre, avec de la viande deux ou trois fois par semaine dans la salle d'asile, ancêtre de notre école maternelle. Puis, à partir de 1860, les cantines se multiplient avec notamment l'expérience d'Angers qui débute pendant l'hiver 1871-1872, un service de cantine desservant cinq écoles. À Paris, le démarrage est beaucoup plus lent et, en dehors d'initiatives particulières pour les asiles, il faut plus de cinq années entre la première proposition de cantine et la réelle mise en oeuvre, en 1881, d'un service de cantine pour les écoliers. Entre temps, Victor Duruy, ministre de l'Instruction publique, demande la généralisation des soupes distribuées dans les salles d'asile.⁵⁹²

Puis sont votées les lois Jules Ferry, le 16 juin 1881 pour la gratuité de l'enseignement primaire public et le 28 mars 1882 pour le caractère obligatoire et laïc de l'instruction. Ces lois ont une influence certaine sur le développement des cantines. Non seulement toutes les grandes villes mettent en place un service de cantine scolaire, mais aussi les bourgs plus petits. Ainsi le département de la Gironde possède, en 1900, 101 cantines et celui du Nord 107. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, malgré la désorganisation de l'enseignement avec la mobilisation de nombreux instituteurs, les cantines sont dix fois plus nombreuses qu'en 1880. Le nombre de cantines continue ensuite à croître, avec une accélération à partir de 1936 et l'instruction ministérielle du 24 août rendant obligatoire la création d'une cantine dans toute nouvelle école et l'aménagement d'un lieu adéquat dans les établissements existants.⁵⁹³

⁵⁹¹ CHACHIGNON, Marcel. *Bon appétit, les enfants ! Histoire de la restauration scolaire des origines à nos jours*. UPRM, 1993, p. 9

⁵⁹² *Ibid.*, p. 9, 29-30 et 71

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 30-31 et 195

Jusqu'à cette date, les repas sont pris par les enfants dans la salle de classe, dans le préau ou dehors, par beau temps. L'objectif est d'abord de fournir au moins un repas quotidien à tout écolier. Les conditions d'hygiène élémentaires ne sont que très peu respectées⁵⁹⁴. Le financement y est assuré partiellement par les parents, sauf pour les plus pauvres,⁵⁹⁵ et partiellement par les caisses des écoles. Celles-ci, dont les premières datent de 1849, sont rendues obligatoires, pour chaque commune, par la loi Ferry du 28 mars 1882⁵⁹⁶.

4.1.2. ... à ceux des restaurants scolaires

L'après-guerre voit se développer ce que nous appelons désormais les restaurants scolaires. L'objectif de ces restaurants évolue par rapport à l'avant-guerre, de la fourniture d'un repas chaud, peu importe la qualité, à celle d'une alimentation saine prise dans un climat serein afin de protéger la santé des enfants, dans une période où le rationnement est encore présent. Cette évolution est initiée notamment par Raymond Paumier, instituteur et fondateur du premier restaurant scolaire à Montgeron. Elle est fortement relayée par la XIV^e Conférence internationale de l'Instruction publique convoquée, en juillet 1951, par l'UNESCO et le Bureau international d'éducation, qui prône une restauration pour tous les enfants, dans des locaux accueillants et calmes, avec une alimentation équilibrée.⁵⁹⁷

Cette modernisation des cantines en restaurants se fait pas à pas. Le nombre de restaurants scolaires se multiplie encore et celui des repas servis par jour passe de 1,1 millions en 1950 à 1,8 millions en 1980⁵⁹⁸. Le financement évolue également avec une participation des parents qui demeure et une diminution de celle des caisses des écoles au profit d'une participation directe de la municipalité⁵⁹⁹.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 129-134

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 192

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 140

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 216-217, 227 et 260-263

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 323

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 303

4.2. Un paysage varié

4.2.1. Des chiffres élevés

« *Que les cantines scolaires soient ouvertes à tous les enfants sans distinction, en raison du bénéfice qu'ils en retirent au point de vue alimentaire et éducatif.* » Telle est l'une des recommandations de la XIV^e Conférence internationale de l'Instruction publique convoquée par l'UNESCO et le Bureau international d'éducation⁶⁰⁰, dont nous avons parlé *supra*. Cette recommandation, réitérée par divers organismes internationaux, dont l'UNICEF en novembre 2005⁶⁰¹, est suivie de façon très inégale par les communes françaises, notamment en fonction des capacités d'accueil des restaurants scolaires. Mais c'est tout de même près d'un enfant sur deux, en moyenne⁶⁰², qui déjeune actuellement à l'école. Ainsi environ 280 millions de repas sont servis chaque année⁶⁰³. Au coût global moyen de 6 € par repas⁶⁰⁴, ceci représente un total annuel de plus d'un milliard et demi d'euros de dépenses.

4.2.2. Des acteurs divers

La restauration scolaire est un secteur dans lequel interviennent tant des acteurs publics que privés. Bien que peu d'enquêtes sur ce secteur existent, nous pouvons nous appuyer sur quelques chiffres. Selon une étude du cabinet Ernst & Young réalisée auprès des communes de plus de 30.000 habitants pour le compte de La Gazette des Communes en 1998⁶⁰⁵, 70 % des communes gèrent en direct le service de restauration scolaire, 30 % l'ayant donc délégué. Elles sont 73 %, selon une autre étude de l'Association Nationale des Directeurs de la

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 262

⁶⁰¹ A l'issue d'un colloque organisé le 16 novembre 2005 par l'UNICEF, cet organisme a suggéré qu'une proposition de loi soit élaborée pour permettre un accès égal des enfants des écoles maternelles et élémentaires à la restauration scolaire : UNICEF. [référence du 28 mai 2007], <http://www.unicef.fr/accueil/s-informer/l-enfance-en-france/var/lang/FR/rub/668/breves/1158.html>

⁶⁰² HAUT COMITÉ DE LA SANTÉ PUBLIQUE. *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France : Enjeux et propositions*. Edition de l'École Nationale de la Santé Publique, 2000, p. 68

⁶⁰³ CABELLIC, Marion. "Cantines scolaires : le mode de gestion sur le gril". *La Gazette des communes*, 2005, n° 1802, p. 22

⁶⁰⁴ *Ibid.*

⁶⁰⁵ GIRARD, Hélène. "La difficile comparaison des coûts de la restauration scolaire". *La Gazette des Communes*, 1998, n° 1479, p. 22

Restauration Municipale réalisée auprès des 3.200 premières communes en 2001⁶⁰⁶, à user de la régie directe. Si nous nous référons à la plus récente, celle effectuée par le magazine Collectivités Express en 2005 auprès des communes de plus de 12.000 habitants⁶⁰⁷, un recomptage, puisque ce résultat n'est pas indiqué directement, permet de constater que 75 % des communes sont en régie directe. Les résultats de ces trois enquêtes sont cohérents et laissent la place à la délégation pour environ un quart des communes.

Mais si nous regardons différemment l'enquête de 2005, nous constatons que ce sont, en fait, 47 % des communes, chiffre identique à 2001 et 2003 et 2,5 points au-dessus de celui de 1998, lors d'enquêtes similaires du magazine Collectivités Express, qui, d'une façon ou d'une autre, font appel à des sociétés de restauration privées : délégation, fourniture de denrées, assistance technique ou livraison de repas. Plus les communes sont petites, plus elles ont recours à des sociétés privées : seules 40 % pour les villes de plus de 100.000 habitants contre plus de 50 % pour celles de 12.000 à 30.000 habitants.⁶⁰⁸

Les sociétés privées ont donc pleinement investi le marché de la restauration scolaire. Une trentaine de sociétés interviennent sur ce marché. Les trois premières en termes de nombre de repas servis dans le secteur sont Avenance Enseignement, filiale du groupe Elicor, Sodexo-Sogeres et Scolarest, filiale de Compass Group⁶⁰⁹. L'ensemble des sociétés privées sert 62,5 % des déjeuners quotidiens pris par les écoliers⁶¹⁰.

4.2.3. Des techniques innovantes

Jusque dans les années cinquante, la norme est que chaque école possède sa propre cuisine : les repas sont donc préparés sur le lieu de consommation et consommés immédiatement. Nous avons une unité de lieu et de temps. Puis, dans les années soixante, se développent les cuisines centrales dans un souci de rationalisation et d'économie : l'ensemble des repas de la commune est préparé dans une cuisine centrale, puis est acheminé ensuite dans chacune des

⁶⁰⁶ ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE LA RESTAURATION MUNICIPALE. *Enquête nationale sur la restauration municipale*. 2001, [référence du 28 mai 2007], <http://perso.orange.fr/andrm/ENQUETE/analyses.htm>, enquête reprise par CABELLIC, Marion. *op. cit.* 2005

⁶⁰⁷ AVERTY, Karine. "Vers un cadre plus normatif". *Collectivités Express*, 2005, n° 191, p. 18

⁶⁰⁸ *Ibid.*

⁶⁰⁹ GOLAN, Georges. "Sociétés de restauration : une dynamique soutenue". *Collectivités Express*, 2007, n° 207, p. 18-31

⁶¹⁰ CABELLIC, Marion. *op. cit.* 2005

cantines, appelées satellites. L'unité de lieu disparaît. Le transfert des repas peut se faire selon deux techniques : la liaison chaude et la liaison froide. La première technique, la plus ancienne, suppose que la consommation suive immédiatement la production. Elle nécessite la conservation des aliments à plus de 63°C, sans rupture thermique. Ce procédé présente l'avantage d'alléger considérablement l'équipement des satellites, avec un personnel peu qualifié. En revanche, il impose des contraintes logistiques très lourdes liées à la persistance de l'unité de temps et à l'impératif d'isothermie. La seconde technique, plus récente, consiste à réfrigérer les aliments après la préparation, à les livrer froids, à une température de 4°C maximum et à les réchauffer, dans les satellites, avant la consommation. L'unité de temps disparaît à son tour, ce qui offre encore plus de souplesse en termes de gestion et de fonctionnement. L'argument sanitaire est souvent également présenté comme un avantage, si toutefois l'impératif d'isothermie est respecté. Par contre, le personnel tant de la cuisine centrale que des satellites doit être plus qualifié et bénéficier d'une formation propre à la pratique de la cuisine industrielle.⁶¹¹

Selon l'enquête indiquée *supra*, réalisée par le magazine Collectivités Express en 2005⁶¹², 87 % des 250 communes interrogées fonctionnent avec une cuisine centrale, parmi lesquelles 79 % ont opté pour une liaison froide. Ce chiffre est en constante augmentation : il était de 84 % en 2003 et de 82 % en 1998, selon des enquêtes antérieures de ce même magazine⁶¹³. Les autres communes fonctionnent avec une cuisine sur site ou en mêlant les deux types de cuisine. La volonté de rationaliser avec la mise en place d'une cuisine centrale est en partie liée à la quantité de repas servis quotidiennement : 16 % des communes servent plus de 5.000 repas par jour et 65 % plus de 2.000⁶¹⁴.

4.3. Une législation spécifique

La législation de la restauration scolaire se rapporte notamment au mode de gestion, à la fixation des prix et aux règles d'hygiène et de sécurité alimentaire.

⁶¹¹ BOLNOT, François-Henri, CAMARD, Jean-Philippe, FERRY, Ruth et al. *Sécurité alimentaire : Guide d'orientation pour la restauration collective*, Conseil Régional d'Île-de-France, 2002

⁶¹² AVERTY, Karine. *op. cit.* 2005

⁶¹³ AVERTY, Karine. "Une restauration scolaire partagée entre gestion directe et sous-traitance". *Collectivités Express*, 2003, n° 171, p. 22

⁶¹⁴ AVERTY, Karine. *op. cit.* 2005

4.3.1. Les différents modes de gestion

Les modes de gestion de ce service public sont conformes à ce que nous avons détaillé dans le troisième chapitre. Ils sont parfaitement indépendants des modes de fonctionnement : cuisine centrale ne rime pas automatiquement avec société privée et cuisine traditionnelle avec gestion publique. Si la gestion par la commune fut la règle jusque dans les années soixante, l'arrivée sur le marché de la restauration scolaire des sociétés privées la modifia. Les deux modes de gestion actuellement en vigueur sont donc la gestion publique, par l'intermédiaire d'une régie municipale, de la caisse des écoles ou d'un syndicat intercommunal⁶¹⁵, et la gestion déléguée à des sociétés privées.

Nous avons vu dans le troisième chapitre que la gestion déléguée à des personnes privées est officiellement autorisée depuis un avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986⁶¹⁶, mais il est précisé dans cet avis que, « *en ce qui concerne le service des cantines scolaires, [...] les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture et la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et, notamment, de la surveillance des élèves* ». Cette possibilité de déléguer le service de restauration scolaire est ensuite confirmée par la circulaire du 7 août 1987⁶¹⁷ et la restriction de la délégation à la fourniture et la préparation des repas par la circulaire du 13 avril 1988⁶¹⁸. Le régime juridique des délégations de service public est encadré par cette dernière circulaire, qui fournit un contrat-type de délégation et qui autorise le concessionnaire à utiliser les installations pour sa clientèle propre, mais seulement à titre accessoire, précisant que « *le service concédé par une commune ou un syndicat intercommunal doit normalement correspondre aux besoins de la collectivité concédante* ».

⁶¹⁵ Le premier syndicat intercommunal dédié à la restauration scolaire, le SIRESCO, fut créé en 1993 et compte aujourd'hui quatorze communes adhérentes.

⁶¹⁶ CE, avis de la section de l'Intérieur, 7 octobre 1986. *op. cit.*

⁶¹⁷ Circulaire du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux ; champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services. *JORF*, 20 décembre 1987, p. 14863

⁶¹⁸ Circulaire du 13 avril 1988 relative au modèle de contrat pour la concession ou l'affermage du service public de restauration scolaire du premier degré. *JORF*, 5 mai 1988, p. 6142

4.3.2. Le mode de fixation des prix

Si l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986⁶¹⁹ a libéralisé les prix d'un certain nombre de biens, produits et services autrefois encadrés, elle ne l'a pas fait pour ceux des secteurs sensibles. Ainsi en est-il du secteur de la restauration scolaire. Jusqu'en 2006, « *le prix moyen des repas servis dans un service de restauration aux élèves des écoles maternelles et élémentaires [...] peut varier chaque année dans la limite d'un taux fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie en fonction de l'évolution des salaires, du prix de l'énergie et des prix des produits alimentaires* »⁶²⁰. Cet encadrement disparaît avec le décret du 29 juin 2006⁶²¹. En effet, abrogeant le décret cité *supra* datant de 2000, celui de 2006 stipule, dans son article 1^{er}, que « *les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, [et] des écoles élémentaires [...] de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge* ». Il reprend également l'esprit de l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions⁶²², en précisant dans son article 2 que « *ces prix ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportés au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service* ».

4.3.3. L'hygiène et la sécurité alimentaire

Touchant à l'alimentation des enfants, la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire est stricte. Au-delà des trois Codes qui constituent le fondement du droit alimentaire en général, le Code rural, le Code de la consommation et le Code de la santé publique, existent deux textes de référence encadrant, entre autres, la restauration collective.

Le premier, regroupement de plusieurs textes, est constitué par le Paquet Hygiène de l'Union Européenne, applicable depuis 1^{er} janvier 2006. Il comprend deux règlements, le 852/2004⁶²³,

⁶¹⁹ Ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. *JORF*, 9 décembre 1986, p. 14773

⁶²⁰ Décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public. *JORF*, 20 juillet 2000, p. 11120, faisant suite à deux décrets de 1987 et 1986.

⁶²¹ Décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public. *JORF*, 30 juin 2006, p. 9788

⁶²² Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *op. cit.*

⁶²³ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires. *JOUE*, L 139, 30 avril 2004, rectificatif L 226 du 25 juin 2004

qui lui-même reprend la directive européenne 93/43/CEE⁶²⁴, et le 853/2004⁶²⁵, qui complète le précédent. L'objectif de ces textes est de responsabiliser les professionnels par :

- des autocontrôles réguliers selon la procédure Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP) afin que « *toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires sous leur responsabilité soient conformes aux exigences pertinentes en matière d'hygiène fixées par le présent règlement* » ;
- le recours encouragé à un guide « *de bonnes pratiques d'hygiène et d'application des principes HACCP* » rédigé par les professionnels et validé par l'administration, encore en cours de validation en France ;
- la formation du personnel à l'hygiène alimentaire et la formation d'au moins une personne, responsable de la mise en œuvre des autocontrôles, à l'application des principes HACCP.

Notons que l'arrêté du 29 septembre 1997 des ministères de l'Agriculture, de la Défense, de la Santé et de l'Économie⁶²⁶, qui transpose en droit français la directive européenne 93/43/CEE, n'a pas encore été abrogé. Par ailleurs, l'agrément des cuisines centrales par les services vétérinaires, obligatoire pour toutes depuis 1997, est désormais réglementé par l'arrêté du 8 juin 2006⁶²⁷, modifié par celui du 27 avril 2007⁶²⁸ : les agréments délivrés avant le 1^{er} janvier 2006 doivent être revus afin d'être conformes au plan HACCP.

⁶²⁴ Directive 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires. *JOCE*, L 175, 19 juillet 1993

⁶²⁵ Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. *JOUE*, L 139, 30 avril 2004

⁶²⁶ Arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social. *JORF*, 23 octobre 1997, p. 15437

⁶²⁷ Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale. *JORF*, 8 août 2006, p. 11816

⁶²⁸ Arrêté du 27 avril 2007 modifiant l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale. *JORF*, 16 mai 2007, p. 9318

Le second texte de référence pour la restauration collective est, en fait, propre à la restauration scolaire. Il s'agit de la circulaire du 25 juin 2001, dite circulaire de l'écolier⁶²⁹. Cette circulaire reprend de façon détaillée les besoins alimentaires des enfants en termes quantitatifs et qualitatifs, la nécessité de l'éducation à une alimentation saine et équilibrée, l'accueil des enfants allergiques, les différents types de risques sanitaires et la législation afférente.

Section 5. Les crèches et garderies pour jeunes enfants

Nous entendons sous le vocable « crèches et garderies pour jeunes enfants » les crèches collectives, établissements d'accueil régulier d'enfants de moins de 3 ans, les haltes-garderies, établissements d'accueil occasionnel essentiellement d'enfants de moins de 3 ans, les jardins d'enfants, établissements d'accueil régulier pour des enfants de 2 à 6 ans, alternative à l'école maternelle, et les établissements multi-accueil, proposant au sein d'une même structure, des places de type crèche, halte-garderie et jardins d'enfants⁶³⁰. Dans les faits, la quasi-totalité des enfants de plus de trois ans allant à l'école maternelle, il s'agit donc des structures d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans.

L'aspect historique des crèches et garderies est étudié succinctement, ce service public s'étant surtout répandu au cours des trente dernières années. Nous faisons ensuite son état des lieux, avant de présenter la législation afférente.

5.1. Une histoire récente

La première crèche fut créée en 1844 par un conseiller municipal de Paris, Firmin Marbeau, afin de faciliter la garde des jeunes enfants des blanchisseuses de Chaillot. Puis, avec la révolution industrielle, la demande en crèche augmenta et, en 1868, il en existait 85, soit environ 4.000 places accueillant 15.000 enfants durant toute l'année. Les crèches d'alors sont un lieu où la mortalité est très élevée : à la fin du XIX^e siècle, des mesures d'hygiène

⁶²⁹ Circulaire interministérielle n° 2001-118 du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments. *BO du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche*, 28 juin 2001, Spécial n° 9

⁶³⁰ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES). *L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2008*. DREES, 2010, p. 6

drastiques sont donc prises afin de faire reculer cette mortalité, mais avec pour conséquence, une volonté de dressage précoce des enfants.⁶³¹

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les crèches vont évoluer très sensiblement : le diplôme de puéricultrice est instauré en 1945, celui d'auxiliaire de puériculture en 1947. Si, pendant encore plus de vingt ans, la priorité est donnée à l'hygiène, avec une exclusion des parents de la crèche, les méthodes éducatives évoluent, avec des relations plus affectives entre les enfants et le personnel. C'est au milieu des années soixante-dix qu'une véritable politique de suivi de l'enfant est mise en place dans les crèches, tant médical qu'affectif et éducatif. C'est également à cette période qu'apparaissent les premières halte-garderies.⁶³²

5.2. Un secteur en plein essor

5.2.1. Les données chiffrées

Les enfants de moins de trois ans sont en 2008, en France, plus de 2,4 millions : parmi eux, près de 60 % des enfants vivent dans des foyers où les deux parents travaillent⁶³³. Pour ces enfants, un mode de garde, même à temps partiel, est donc indispensable. Pour les enfants dont l'un des parents ne travaille pas, la possibilité de garde occasionnelle existe.

Si le mode de garde principal reste la famille pour plus de la moitié des enfants de quatre mois à trois ans, 20,9 % des enfants sont principalement gardés par une assistante maternelle agréée, 14,1 % le sont en crèches collectives, 7,7 % le sont à l'école maternelle et 1,6 % le sont par une personne employée au domicile des parents⁶³⁴. Il s'agit du mode de garde principal, plusieurs modes de garde pouvant être combinés, notamment en cas de travail à temps partiel ou de non travail de l'un des parents.

Pour ce qui concerne les modes de garde collectifs, réguliers ou occasionnels, ce sont, au total, en 2008, plus de 9.400 établissements d'accueil collectif. L'augmentation annuelle

⁶³¹ MOZÈRE, Liane. *Le printemps des crèches : histoire et analyse d'un mouvement*. 1992, L'Harmattan, p. 43-48

⁶³² DÉSIGAUX, Jacques, THÉVENET, Amédée. *La garde des jeunes enfants*. 1982, PUF, p. 27-28 et p. 83

⁶³³ INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES. *Développement de la garde d'enfants*. 2009, p. 19. [référence du 3 septembre 2009], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000243/0000.pdf>

⁶³⁴ *Ibid.* p. 20

depuis 2004 est de 2,5 %, avec une forte variation entre les structures mono-accueil et les structures multi-accueil. Ces dernières voient leur nombre augmenter de 12,5 % par an depuis 2004 : celles-ci offrant, sur le même lieu, à la fois des places de crèche collective, halte-garderie et de jardin d'enfants, ceci assure une meilleure occupation des places et permet d'adapter le choix aux besoins des parents. L'ensemble de ces établissements représente 280.000 places d'accueil, chiffre également en augmentation constante depuis 2004, avec une croissance de 3,3 % par an.⁶³⁵

Cette croissance ne devrait pas s'arrêter puisque le Plan Petite Enfance, présenté en novembre 2006, prévoit la création de 12.000 nouvelles places d'accueil par an sur cinq ans⁶³⁶.

Quant au financement de ces établissements, il est assuré par cinq acteurs : les familles, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), par les diverses prestations versées aux familles ou aux structures d'accueil, les collectivités locales, notamment les communes, l'État via les crédits d'impôt, et les entreprises, depuis la naissance des crèches privées⁶³⁷.

5.2.2. Des acteurs divers

Sur les 9.400 établissements accueillant des enfants de moins de trois ans, 8.000 sont des structures traditionnelles de quartier, 900 des structures parentales ou familiales, 200 des jardins d'enfants et près de 300 des crèches privées d'entreprises ou interentreprises⁶³⁸. Il y a donc une nette domination des structures publiques, essentiellement municipales, mais nous observons une croissance de la place du secteur privé, depuis 2004. La loi de finances pour 2004 a, en effet, créé un crédit d'impôt famille, accordé aux entreprises à hauteur de 25 % « des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements [...] assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans de leurs salariés »⁶³⁹, pourcentage porté à 50 %, avec un plafond de 500.000 euros, depuis le 1^{er} janvier 2009. De plus, depuis 2004, une entreprise peut signer avec la CAF un contrat « Enfance et jeunesse », réservé auparavant aux collectivités territoriales, qui permet d'accroître l'aide apportée par la CAF aux dépenses de fonctionnement de la crèche.

⁶³⁵ DREES. *op. cit.* 2010, p. 3-4

⁶³⁶ CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE. *op. cit.* 2007, p. 33

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 26

⁶³⁸ DREES. *op. cit.* 2010, p. 3

⁶³⁹ Loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003. *JORF*, 31 décembre 2003, p. 22530, article 98

Parallèlement à ces crèches d'entreprises ou interentreprises se développent des entreprises de crèche qui s'occupent, pour le compte d'une ou plusieurs entreprises, d'une administration ou d'une collectivité territoriale, du montage et de la gestion du projet de crèches. Cette externalisation permet de décharger les entreprises ou les collectivités de toutes les formalités complexes relatives à l'ouverture, à l'agrément et au financement de ce type d'établissement. Il facilite également la création des crèches interentreprises. Parmi ces entreprises de crèches, les principales sont : Les petits chaperons rouges, qui a ouvert la première crèche interentreprise en janvier 2005 à Orly-Rungis, et qui gère 75 structures⁶⁴⁰, Babilou, qui a ouvert, en mars 2005, la première crèche en délégation de service public et qui gère 125 structures⁶⁴¹, People and Baby, qui gère 60 crèches⁶⁴², et Crèche Attitude, qui en gère 24⁶⁴³.

5.3. La législation afférente

S'agissant d'établissements d'accueil d'enfants de moins de trois ans, la législation est particulièrement stricte. Elle concerne en fait tous les établissements accueillant des enfants de moins de six ans, donc y compris les écoles maternelles. Elle figure essentiellement dans le Code de la santé publique.

C'est ainsi ce Code, dans l'article R. 2324-17, qui précise la notion d'établissement accueillant des enfants de moins de six ans, en fonction du mode d'accueil, tel que vu *supra*. Ce type d'établissement est placé sous le « *contrôle et la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile (PMI)* »⁶⁴⁴.

Toute création ou extension d'une structure d'accueil d'enfants de moins de six ans de droit public est soumise à l'avis du président du Conseil Général. Lorsqu'il s'agit d'une structure de droit privé, elle est soumise à l'autorisation de ce président. Un accord de la municipalité est également indispensable lorsqu'il s'agit d'une structure privée.⁶⁴⁵ Les modalités de la demande d'avis ou d'autorisation sont précisées dans la partie réglementaire du Code de la santé publique, par les articles R. 2324-18 à R. 2324-24.

⁶⁴⁰ LES PETITS CHAPERONS ROUGES. [référence du 11 mars 2010], <http://www.lpcr.fr/>

⁶⁴¹ BABILOU. [référence du 11 mars 2010], <http://www.babilou.com/>

⁶⁴² PEOPLE AND BABY. [référence du 11 mars 2010], <http://www.people-and-baby.com/>

⁶⁴³ CRÈCHE ATTITUDE. [référence du 11 mars 2010], <http://www.creche-attitude.fr/>

⁶⁴⁴ Code de la santé publique, article L. 2324-2

⁶⁴⁵ Code de la santé publique, article L. 2324-1

Ces établissements ont une capacité d'accueil maximale, fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Ils doivent élaborer un projet éducatif et social pour les enfants. Le personnel, que ce soit le directeur ou les personnes encadrant les enfants, doit être titulaire de certains diplômes spécifiques, tels ceux de puéricultrice, éducateur de jeunes enfants ou infirmier. Il est en rapport avec le nombre et l'âge des enfants.⁶⁴⁶

Avant toute ouverture d'une nouvelle structure, un contrôle de conformité est effectué par le médecin responsable du service de la PMI afin de vérifier que l'établissement respecte la réglementation évoquée ci-dessus, ainsi que les normes sanitaires et d'hygiène alimentaire, identiques à celles des restaurants scolaires.

Quant au mode de gestion des crèches publiques, nous l'avons déjà abordé lorsque nous avons parlé des acteurs. Il est conforme à ce qui est décrit au troisième chapitre. Il peut donc être public, par l'intermédiaire d'une régie, ou privé, par délégation de service public à une entreprise privée, comme c'est le cas à Aix-en-Provence, ou une association, ou par contrat de partenariat public-privé.

Conclusion du cinquième chapitre

Ce chapitre nous permet tout d'abord de préparer notre terrain en sélectionnant quatre services publics municipaux répondant à cinq critères :

- ils sont légalement facultatifs même s'ils répondent à un réel besoin de la population et à une volonté politique de la part de l'État ;
- ils ne comportent pas d'effet de seuil laissant la commune libre d'investir ou non dans ce service public, quelle que soit sa taille ;
- le secteur privé est particulièrement actif dans chacun de ces services publics ou, pour le moins, en pleine croissance ;
- les usagers versent une contribution en contrepartie du service rendu ;
- il n'existe pas de spécificité géographique rendant l'un de ces services indispensable.

⁶⁴⁶ Code de la santé publique, articles R. 2324-25 à R. 2324-45

Ces cinq critères nous permettent de conclure qu'il s'agit de services publics pour lesquels les communes disposent d'une réelle autonomie de décision. Les choix d'investissement qui sont fait dans ces services publics sont donc de vrais choix de service public.

De plus, ces services publics sont bien des SPA. Or nous avons déjà évoqué dans notre introduction la nécessité du caractère administratif pour l'intérêt et la validité de notre recherche.

Nous avons également dressé un tableau de ces quatre services publics : complexes par leur législation spécifique, influents par les montants en jeu, hétéroclites par les acteurs en présence, les services municipaux des installations sportives et culturelles, de restauration scolaire et de garde d'enfants de moins de trois ans n'ont, au début du XXI^e siècle, plus grand chose à voir avec ce qu'ils étaient à leurs débuts.

Ils sont désormais devenus le théâtre d'enjeux :

- éducatifs, comme nous l'avons détaillé pour le sport et la culture, ceci étant vrai également pour la restauration par la nécessité de l'éducation alimentaire et pour la garde de jeunes enfants ;
- sociaux, comme nous l'avons exposé pour le sport et la culture, ceci étant vrai aussi pour les cantines, le repas pris à la cantine étant encore, pour certains enfants, le seul complet dans la journée, et pour la garde collective, indispensable, financièrement parlant, lorsque les deux parents travaillent, mais perçoivent des revenus trop faibles pour assumer une garde individuelle ;
- financiers avec l'intervention croissante des sociétés privées ;
- politiques car toute décision prise à leur sujet l'est par le Maire et le Conseil municipal.

Au-delà de l'objectif atteint de sélectionner des SPA entraînant des choix de service public sans équivoque, nous ne pouvons que constater la richesse de ces services publics. Cela en fait un terrain d'étude et d'investigation intéressant pour notre travail sur la compatibilité entre des choix de service public et des choix financier, incluant la notion de rentabilité des investissements.

Chapitre 6. Proposition d'une méthodologie de recherche

Après avoir cerné notre terrain dans le chapitre précédent, nous abordons maintenant l'exposé de nos choix méthodologiques, préparatoires à notre intervention sur le terrain.

Dès notre introduction, nous avons défini l'objet de notre recherche, la rentabilité financière des investissements de service public municipaux, et notre question de recherche. Celle-ci peut se formuler de la manière suivante : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ?

Son application sur le terrain se traduit en deux temps :

- la notion de rentabilité financière est-elle ou non évoquée, prise compte, intégrée lors des choix de service public que constituent les choix d'investissement faits par les communes ?
- l'appropriation des outils de calcul de rentabilité financière par les communes est-il possible et compatible avec leurs choix d'investissement de service public ?

La première partie nous a permis de répondre par l'affirmative d'un point de vue théorique : il est possible, pour les communes, de s'approprier les outils de calcul de rentabilité financière des investissements pour une utilisation sur leurs propres investissements de service public, sans remise en cause administrative et juridique de cette contrainte de service public.

Nous présentons à présent, dans ce chapitre, le design de notre recherche ou architecture de notre recherche, au sens de « *trame qui permet d'articuler les différents éléments d'une recherche : problématique, littérature, données, analyse et résultat* »⁶⁴⁷. Expliciter ce design est essentiel dans une recherche car il participe de sa validité : constituant « *a logical sequence that connects the empirical data to a study's initial research questions and,*

⁶⁴⁷ ROYER, Isabelle, ZARLOWSKI, Philippe. "Le design de la recherche". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Dunod, 2007a, 3^e éd., p. 143-172

ultimately, to its conclusions »⁶⁴⁸, le design permet une lecture claire de la démarche de recherche et donc de son appréciation par d'autres personnes.

Nous exposons donc, dans une première section, notre positionnement épistémologique et notre démarche de recherche. Dans une seconde section, nous présentons la procédure d'échantillonnage utilisée. La troisième section est consacrée au mode de recueil des données et à leur mode d'analyse. Enfin, la quatrième section nous permet de nous assurer de la validité et de la fiabilité de notre recherche.

Section 1. L'épistémologie et la démarche de la recherche

Traditionnellement, la sphère de la méthodologie est parcourue par plusieurs clivages : constructivisme / positivisme, déduction / induction / abduction, exploration / confirmation et quantitatif / qualitatif. Si ces clivages donnent lieu à la formulation d'alternatives par trop réductrices alors qu'il s'agirait plutôt de « *dépasser ces oppositions et [d'] intégrer les différentes approches au sein d'un même schéma conceptuel* »⁶⁴⁹, il nous faudra tout de même nous positionner afin de décrire la méthodologie que nous envisageons de mettre en place dans le cadre de notre recherche.

1.1. Épistémologie

Nous inscrivons notre travail dans une démarche positiviste.

Notre recherche s'appuie d'abord sur une observation des faits sur le terrain avec une volonté de notre part de décrire la réalité des critères de choix utilisés par les communes dans leur choix d'investissement afin de voir si un critère tel que la rentabilité financière est ou non utilisé. Nous considérons alors que la réalité que nous découvrirons a une essence propre.

Cette attitude positiviste résulte plus d'une absence de lien entre la théorie et la pratique que d'une insuffisance théorique : comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, cette notion de rentabilité est présente dans la théorie politique que nous avons prise comme cadre, le

⁶⁴⁸ YIN, Robert K. *Case study research : design and methods*. Sage, 2009, 4th ed., p. 26

⁶⁴⁹ DAVID, Albert. "Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées". In DAVID, Albert, HATCHUEL, Armand, LAUFER, Romain (coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Vuibert, 2008, 2^e éd., p. 83-109

NPM, mais celui-ci est considéré par les chercheurs français comme n'ayant jamais pénétré en France. Théorie du NPM et pratique paraissent donc sans relation en France.

1.2. La démarche de recherche

Madeleine Grawitz définit la méthode comme « *un ensemble concerté d'opérations, mises en oeuvre pour atteindre un ou plusieurs objectifs, un corps de principes présidant à toute recherche organisée, un ensemble de normes permettant de sélectionner et coordonner les techniques. Elles constituent de façon plus ou moins abstraite ou concrète, précise ou vague, un plan de travail en fonction d'un but* »⁶⁵⁰. La méthodologie se doit donc d'être adaptée à l'enjeu de la recherche, au terrain étudié et à la nature du problème posé. Ainsi que le souligne encore Madeleine Grawitz, « *toute recherche ou application de caractère scientifique, en sciences sociales comme dans les sciences en général, doit comporter l'utilisation de procédés opératoires [...] adaptés au genre de problèmes et de phénomènes en cause* »⁶⁵¹.

1.2.1. Une démarche exploratoire

Notre démarche de recherche sera l'exploration. Comme mentionné *supra*, nous cherchons à découvrir sur quels critères se font les choix d'investissement des communes, terrain inexploré pour l'instant, avec un objectif de créer un lien entre la théorie et le terrain. La démarche exploratoire ne préjuge pas des choix épistémologiques qui s'offrent au chercheur : il est possible d'explorer dans une perspective positiviste ou dans une perspective constructiviste⁶⁵². Ceci nous convient parfaitement puisque nous avons pris une posture positiviste.

Par ailleurs, la voie de l'exploration utilise le plus souvent un raisonnement inductif, partant du terrain et remontant vers des lois universelles, ou à tout le moins abductif, partant également des faits observés pour élaborer des conceptualisations ou des conjectures qu'il faudra tester et discuter par la suite. Dans le premier cas, le chercheur fait table rase des connaissances théoriques pour concevoir de nouvelles théories et il s'agit là d'exploration empirique ; dans le second, il procède par allers-retours entre le terrain et la théorie et il s'agit

⁶⁵⁰ GRAWITZ, Madeleine. *Méthodes des sciences sociales*. Dalloz, 2001, 11^e éd., p. 352

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 352

⁶⁵² CHARREIRE PETIT, Sandrine, DURIEUX, Florence. "Explorer et tester : les deux voies de la recherche". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *op. cit.* 2007, p. 58-83

alors d'exploration hybride⁶⁵³. Nous nous situons dans le second cas. En effet, nous intervenons sur un sujet que nous pensons sensible car politique et innovant. Nous avons donc besoin de connaissances théoriques pour légitimer ensuite notre exploration du terrain et surtout notre souhait de créer un lien entre la théorie et le terrain. Le cadre théorique que nous avons dressé dans la première partie justifie notre intervention sur le terrain choisi.

1.2.2. Une approche qualitative

Il nous faut maintenant choisir si nous allons avoir une approche qualitative ou quantitative. Si la distinction entre les deux types d'approche tend à s'estomper, considérés de plus en plus comme complémentaires, et si la démarche de type exploratoire correspond traditionnellement à une approche qualitative⁶⁵⁴, nous souhaitons expliciter notre choix. Car nous recourrons effectivement à une approche qualitative.

Notre recherche s'effectue dans un domaine peu voire pas étudié jusqu'à présent, que ce soit sur les critères de choix d'investissement des communes ou la possibilité, pour ces communes, d'utiliser la notion de rentabilité financière pour faire leurs choix. Nous ne savons donc pas précisément ce que nous allons trouver : nombreux points communs ou au contraire situations opposées, critères spécifiques à chaque commune ou se regroupant par grandes masses, connaissance ou non de la notion de rentabilité financière, *a priori* positifs ou négatifs sur ce sujet, ... Et nous souhaitons comprendre sur quels critères se fondent ou pourraient se fonder les choix d'investissement des communes. Nous nous situons dans une démarche ouverte, en quête de sens et avec une volonté d'apporter des propositions⁶⁵⁵. Seule une étude approfondie du terrain, avec des mots comme données, proche des acteurs, peut fournir des réponses à notre question de recherche. Nous faisons donc nôtres les propos de Philippe Baumard et Jérôme Ibert : « *Les possibilités d'évaluation d'explications rivales du phénomène étudié sont plus grandes [dans l'approche qualitative] car le chercheur peut mieux procéder à des recoupements entre les données. L'approche qualitative accroît l'aptitude du chercheur à décrire un système social complexe.* »⁶⁵⁶

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ BAUMARD, Philippe, IBERT, Jérôme. "Quelles approches avec quelles données ?". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *op. cit.* 2007, p. 84-106

⁶⁵⁵ WACHEUX, Frédéric. *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Economica, 1996, p. 199

⁶⁵⁶ BAUMARD, Philippe, IBERT, Jérôme. *op. cit.* 2007

Mais avec une méthode qualitative se pose la question de la généralisation des résultats obtenus. Les critiques portent le plus souvent sur « *l'objectivité, les méthodes d'analyse, l'interaction au terrain et la non représentativité des situations* »⁶⁵⁷. Nous acceptons ces critiques anticipées. Celles-ci, du reste, concernent plus la recherche en sciences sociales en général que la simple approche qualitative. C'est ce que précise Madeleine Grawitz : « *Alors que les sciences de la nature observent le plus souvent des phénomènes qui, sous les mêmes conditions, se répètent de façon identique, les sciences sociales étudient des faits qui ne se reproduisent jamais exactement de la même manière, d'où la difficulté de généraliser et la nécessité de tenir compte à la fois de facteurs historiques, généraux, mais aussi de contextes particuliers.* »⁶⁵⁸ Nous nous attacherons donc, comme nous le verrons *infra*, à nous assurer de la validité et de la fiabilité de notre recherche afin de tempérer la critique des limites de l'approche qualitative.

1.3. Les thèmes de recherche

Notre question de recherche engendre deux thèmes de recherche.

Nous devons, dans un premier temps, mettre en évidence les critères de choix d'investissement des communes : quels sont-ils ? De quel ordre, social, financier, politique, ... sont-ils ? Quelle est l'importance, s'ils sont présents, des critères financiers ? Ceux-ci se rapprochent-ils de la notion de la rentabilité financière des investissements ? Pour des communes présentant des caractéristiques similaires à définir, y a-t-il des critères de choix similaires ?

Dans un second temps, nous abordons la notion de rentabilité financière des investissements : cette notion est-elle connue ? Quelle est son utilisation dans les communes ? Quels *a priori* existent-ils à son propos ? Est-elle compatible, sur le terrain, avec la notion de service public ?

Ce sont ces deux thèmes qui vont nous guider dans la constitution de notre échantillon et dans la méthode de collecte de nos données.

⁶⁵⁷ WACHEUX, Frédéric. *op. cit.* 1996, p. 83

⁶⁵⁸ GRAWITZ, Madeleine. *op. cit.* 2001, p. 393-394

1.4. Conclusion de la section 1

Cette section nous a permis de clarifier notre positionnement épistémologique et notre démarche de recherche : positiviste, notre démarche est une démarche exploratoire avec une approche qualitative. Les deux thèmes de recherche sont les suivants : les critères de choix d'investissement et la notion de rentabilité dans ces choix d'investissement.

Section 2. La constitution de notre échantillon

La constitution d'un échantillon, que l'approche soit qualitative ou quantitative, qu'il comporte un seul cas ou au contraire une multitude, constitue une étape essentielle dans la recherche car participant de la validité interne et externe de la recherche. S'il existe plusieurs méthodes d'échantillonnage, probabiliste, par quota, par choix raisonné et par convenance, les deux premières permettant une inférence statistique, la troisième une inférence analytique et la quatrième sans objectif de conclusion, c'est la quatrième méthode que nous avons suivie : la sélection s'est faite « *en fonction des seules opportunités qui se sont présentées [à nous], sans qu'aucun critère de choix n'ait été défini a priori* »⁶⁵⁹. Nous nous trouvons en effet sur un terrain qu'il est assez inhabituel de questionner en sciences de gestion. Dès lors, nous avons, après avoir constitué une base de données des communes de plus de 10.000 habitants, procédé à un envoi de courrier et constitué notre échantillon sur la base des réponses des communes. Nous voyons cependant que notre échantillon, quoique ne suivant pas les règles probabilistes, est caractéristique de l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants.

2.1. Une base de données préparatoire

Nous avons expliqué, en introduction à cette deuxième partie, le seuil de 10.000 habitants que nous avons fixé afin de restreindre d'emblée notre échantillon potentiel. Nous avons également, pour des questions pratiques d'accès au terrain, choisi de ne travailler que sur les communes situées en Ile-de-France, dans l'Oise, l'Eure, l'Eure-et-Loir et le Loiret, à une durée raisonnable de notre lieu de travail. La constitution de la base de données est un travail qui s'est déroulé sur six mois, en trois étapes. Un extrait à l'issue de chaque étape figure en annexes 2.1., 2.2. et 2.3.

⁶⁵⁹ ROYER, Isabelle, ZARLOWSKI, Philippe. "Échantillon(s)". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Dunod, 2007b, 3^e éd., p. 192-227

La première étape, au dernier trimestre 2007, a consisté en un recensement des communes de plus de 10.000 habitants du territoire choisi à partir du site de l'INSEE : les communes à retenir étaient celles pour lesquelles un recensement a lieu chaque année, l'INSEE travaillant sur la base du recensement de 1999⁶⁶⁰. Nous avons alors à disposition 274 communes parmi lesquelles figurait Paris. Or nous avons vu le caractère atypique de Paris dans l'introduction à la deuxième partie. Nous avons donc ôté cette commune de notre échantillon potentiel. Nous avons ensuite commencé à remplir notre base de données avec les informations générales suivantes pour chaque commune : département, région, population totale en 1999⁶⁶¹, site Internet de la mairie, coordonnées et appartenance éventuelle à un groupement de communes.

La deuxième étape s'est déroulée après les élections municipales de mars 2008. Nous avons poursuivi notre travail de collecte d'informations en indiquant dans la base de données : le nom du maire, sa couleur politique, le fait qu'il s'agisse ou non d'une réélection, la fonction intercommunale éventuelle du maire et son mail, celui de son cabinet ou, à défaut, de la mairie. Ces informations ont été obtenues à partir des sites Internet des communes – seules deux villes n'en possèdent pas – et du site des Échos relatif aux élections municipales⁶⁶².

Enfin la troisième étape de constitution de la base de données, réalisée de décembre 2008 à mars 2009, a consisté à préparer directement l'envoi des courriers en recueillant un certain nombre de données secondaires. Nous en parlons maintenant, et non dans la section traitant des données, car c'est là qu'elles apparaissent d'un point de vue chronologique, en amont de la constitution de notre échantillon. Nous avons ainsi recherché sur le site Internet de chaque commune quels étaient les investissements réalisés au cours des trois années précédentes ou en projet. Nous entendions par investissement tous les travaux de construction, restructuration, rénovation lourde ou extension d'un bâtiment appartenant à l'un des quatre services publics retenus. L'objectif de ce travail était de pouvoir personnaliser au mieux nos lettres afin d'accroître le nombre de réponses. Notons que les données que nous avons alors rassemblées pourraient faire l'objet d'une recherche en tant que telle sur la communication

⁶⁶⁰ INSEE, L'enquête de recensement de la population en 2007. [référence du 16 octobre 2007], <http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=communication/recensement/particuliers/enquete.htm>

⁶⁶¹ INSEE, Recensement de la population - Mars 1999 - Les résultats. [référence du 12 novembre 2007], http://www.recensement-1999.insee.fr/RP99/rp99/page_accueil.paccueil

⁶⁶² LES ÉCHOS, Résultats - Élections municipales 2008. [référence du 20 mai 2008], <http://resultats-elections.lesechos.fr/>

des communes, en termes d'investissements, à l'égard de leurs administrés. Pour effectuer cette tâche, nous avons consulté sur les sites Internet des communes:

- la rubrique « Projets » ou « Grands dossiers » ou « Grands chantiers » ou « Ma ville demain » ;
- les journaux ou bulletins municipaux édités depuis janvier 2006, soit trois années complètes d'archives, et notamment la lettre d'intention du maire postérieure aux élections de mars 2008 ;
- l'ensemble des procès-verbaux des conseils municipaux depuis janvier 2008 ;
- les rubriques « sports », « culture », « restauration municipale » et « petite enfance ».

Nous avons également, lors de cette étape, actualisé les données périmées, notamment en terme d'appartenance à un groupement de communes. Nous avons aussi regardé comment se faisait la restauration municipale, avec une cuisine centrale ou non, en DSP ou en régie. Enfin nous avons inscrit, à partir du site du ministère du Budget ⁶⁶³, quelques données financières de 2007, nous plaçant déjà dans une optique d'entretiens : les dépenses d'équipements, c'est-à-dire les investissements hors remboursement de la dette, et le remboursement de la dette. L'objectif était d'avoir un ordre de grandeur de ces montants pour chaque commune, nous donnant une première vision de sa situation financière. Nous y avons ajouté les données 2008 dès qu'elles furent disponibles⁶⁶⁴.

À l'issue de ce travail, notre base de données comptait donc 273 communes de plus de 10.000 habitants situées en Ile-de-France, dans l'Oise, l'Eure, l'Eure-et-Loir et le Loiret, réparties comme indiquées dans le tableau 4.

⁶⁶³ BERCY COLLOC, Les communes (années 1999 à 2007). [référence du 9 février 2009], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html

⁶⁶⁴ BERCY COLLOC, Les communes (années 2000 à 2008). [référence du 3 septembre 2009], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html

Tableau 4. Répartition géographique des communes de la base de données

Département	Nombre de communes
Eure	6
Eure-et-Loir	7
Loiret	10
Oise	11
Seine-et-Marne	29
Yvelines	39
Essonne	30
Hauts-de-Seine	34
Seine-Saint-Denis	35
Val-de-Marne	38
Val-d'Oise	34
Total	273

Nous avons sur ces communes des informations d'ordre général, des informations sur les investissements et quelques données financières. Nous pouvons dès lors passer à la deuxième phase de l'échantillonnage, à savoir l'envoi du courrier.

2.2. Une méthode d'échantillonnage empirique

Cette seconde phase de la constitution de notre échantillon s'est déroulée de mi-mars 2009 à la réception des dernières réponses, soit début juillet 2009.

2.2.1. Catégorisation des communes

En préalable à la rédaction du courrier, nous avons catégorisé l'ensemble des 273 communes en fonction des critères suivants :

- le maire est un homme ou une femme ;
- nous possédons ou non une adresse mail ;
- nous avons ou non des données disponibles sur les réalisations récentes ou les projets d'investissements ;

- les données que nous avons concernant des réalisations récentes, des projets ou les deux.

Ceci est résumé dans le tableau 5.

Tableau 5. Numérotation des catégories en préalable à la rédaction des courriers

	Mail				Pas de mail			
	Aucune donnée disponible	Données disponibles			Aucune donnée disponible	Données disponibles		
		Réalisé	Réalisé et projets	Projets		Réalisé	Réalisé et projets	Projets
Monsieur	1	2	3	4	5	6	7	8
Madame	9	10	11	12	13	14	15	16

La répartition du nombre de communes par catégorie figure dans le tableau 6.

Tableau 6. Nombre de communes par catégorie de courrier

	Mail				Pas de mail				
	Aucune donnée disponible	Données disponibles			Aucune donnée disponible	Données disponibles			
		Réalisé	Réalisé et projets	Projets		Réalisé	Réalisé et projets	Projets	
Monsieur	32	68	101	14	8	4	11	5	243
Madame	4	3	17	2	1	1	2	0	30
Total	36	71	118	16	9	5	13	5	273

Cette catégorisation des communes a été faite afin de personnaliser au mieux le courrier envoyé. Au-delà de la forme de la lettre (Monsieur / Madame, envoi par mail ou par La Poste), si des données étaient disponibles, nous avons écrit, sur la base du courrier type adressé aux communes sans aucune donnée, une lettre reprenant certaines des réalisations et/ou certains des projets de la commune. Nous avons donc rédigé 45 lettres type et 228 lettres personnalisées. Un exemple des lettres des catégories 1 à 4 figure en annexe 3.

Quant au contenu de ces lettres, en dehors de la personnalisation sur les réalisations et projets des communes, il constituait en fait une première approche de ces communes. En effet,

arrivant sur un terrain inconnu, la lettre contenait une simple demande d'informations sur les projets en cours en laissant entendre que nous souhaiterions suivre un ou plusieurs projets d'investissements depuis les toutes premières discussions jusqu'à la prise de décision finale en conseil municipal. C'était alors notre ambition que de nous immerger entièrement, au sein d'une ou deux communes, dans plusieurs projets en phase de démarrage afin de les étudier en profondeur et, notamment, d'en étudier les critères de décision. Nous souhaitions ainsi nous rapprocher d'une démarche ethnographique avec une observation en continu des protagonistes de la décision d'investissement lors de chaque réunion s'y rapportant. Nous avons alors certainement sous-estimé la durée d'un tel travail, la préparation d'un projet pouvant durer deux années avant toute validation, et surtout mal estimé la disponibilité des acteurs d'une mairie. Nous y reviendrons ultérieurement. Enfin, la lettre parlait plus de processus de décision que de critères et *a fortiori* de rentabilité financière : cela nous paraissait suffisamment large pour que chaque personne recevant la lettre puisse mettre sous ces termes ce qu'elle-même entendait et réponde plus favorablement à notre courrier.

2.2.2. Premier envoi

L'envoi a été donc fait entre le 24 et le 31 mars 2009, pour 19 communes par La Poste et 254 par mail. Au final, après des retours de mails non délivrés, ce sont 32 communes qui ont reçu un courrier par La Poste et 241 par mail. Nous avons construit, afin de suivre les envois et surtout les réponses, un nouveau tableau en prenant appui sur notre base de données. Nous y avons inscrit les éléments suivants : la date du premier envoi, la présence d'un accusé de réception lors des envois par mail, la date de la réponse, le mode de réponse (mail, téléphone ou courrier), la signature de la réponse, le contenu de la réponse et le codage de la réponse (1 si la réponse est positive, 0 sinon). Un extrait de ce fichier de suivi des réponses figure en annexe 4.

Nous considérons comme positives les réponses suivantes :

- une proposition de prise de rendez-vous ;
- l'envoi d'informations ;
- la mention de l'intérêt porté à notre thème de recherche et l'intention d'un rappel futur.

Nous considérons comme réponses négatives :

- les refus ou impossibilités de nous recevoir ;
- les refus de transmettre des informations ;
- les réponses ne répondant pas à notre demande telles celles émanant du service du personnel en réponse à une demande de stage ou d'emploi.

Toute autre réponse est considérée comme un simple accusé de réception.

À l'issue de ce premier envoi, nous avons reçu 33 réponses, soit un taux de 12,1 %. Parmi ces réponses, 17 étaient positives, soit 51,5 % des réponses, et 16 négatives, soit 48,5 % des réponses. 8 communes, dont 2 l'ont par la suite annulé, nous ont proposé spontanément un entretien, directement après cet envoi, sans aucune relance de quel ordre que ce soit. Nous détaillerons l'ensemble des entretiens par la suite. À l'issue de chaque premier entretien dans une commune, nous avons systématiquement demandé s'il était possible de rencontrer une autre personne, souvent un élu puisque la première personne rencontrée était le plus souvent un administratif. Soit notre interlocuteur prenait en charge l'organisation de ce deuxième entretien, soit nous procédions à un second envoi, adapté selon la situation et la personne déjà rencontrée, mais toujours selon les termes modifiés comme expliqué ci-après. Un exemplaire de cette lettre, que nous avons appelée lettre bis, figure en annexe 5. Cette lettre a également été envoyée aux communes dont nous avons reçu une réponse positive, mais sans proposition d'entretien. Ce travail fut effectué du 6 avril au 4 mai 2009 au fur et à mesure des réponses positives et des premiers entretiens.

2.2.3. Second envoi

Deux des réponses, par téléphone, que nous avons considérées comme positives, nous ont incités, comme nous l'avons indiqué *supra*, à modifier le contenu de nos éventuels seconds envois. Les communes paraissent en effet réticentes à recevoir un doctorant pour assister aux débats internes, souvent très politiques et confidentiels. L'un de nos deux interlocuteurs nous a ainsi dit : « *Le Maire ne souhaite pas communiquer les données des investissements futurs à l'extérieur dès lors qu'elles ne sont pas officiellement publiques.* » Notre démarche de recherche consistant à vouloir suivre un projet d'investissement depuis les premières discussions jusqu'au vote en conseil municipal nous est donc apparue comme trop innovante

et nous l'avons donc modifiée. Le second envoi, si besoin est, ne contenait qu'une simple demande d'entretiens avec un élu, maire ou adjoint aux finances de préférence, et avec un administratif, directeur général des services (DGS), directeur général adjoint (DGA) ou responsable du service financier. Le modèle de cette lettre se trouve en annexe 6. La notion de confidentialité nous est également apparue comme primordiale pour les communes. Nous avons donc joint une attestation de confidentialité du chercheur, si cela était toutefois possible techniquement, notamment en cas de formulaire à remplir directement sur le site de la mairie. Cette attestation figure en annexe 7.

Ce second envoi s'est déroulé du 11 au 15 mai 2009. Il nous a permis d'avoir 47 réponses, soit un taux de 19,6 % sur les lettres de relance. Parmi ces réponses, 26 furent considérées comme positives, soit 55,3 % des réponses, et 19 négatives, soit 44,7 % des réponses. Notons que les réponses dites positives à l'issue des lettres de relance sont toutes des propositions d'entretiens : à l'inverse de notre premier envoi où les réponses positives pouvaient n'être qu'un simple intérêt pour notre thèse, la rédaction plus directe de la lettre de relance nous a permis d'avoir immédiatement ce que nous cherchions, un ou plusieurs entretiens.

Nous avons alors complété notre tableau de suivi des réponses avec les éléments suivants :

- la date du second envoi, le type de lettre envoyée (lettre bis ou lettre de relance), la date de la réponse, le mode de réponse, la signature de la réponse, le contenu de la réponse, le codage de la réponse, comme pour le premier envoi ;
- la suite donnée à cette réponse, le nombre d'entretiens que nous avons et les personnes rencontrées.

Nous avons déjà complété notre tableau avec ces derniers éléments, suite donnée, nombre d'entretiens et personnes rencontrées, pour les réponses positives avec entretiens à l'issue du premier envoi.

Nous n'avons pas non plus hésité à relancer par mail, pour une demande d'entretien, les cinq personnes s'étant dites intéressées à l'issue de la première lettre, mais n'ayant pas offert d'entretien, ni surtout répondu à notre lettre bis : cela nous a permis de mener des entretiens dans trois de ces communes.

Comme lors des entretiens obtenus directement à l'issue de la première lettre, nous avons systématiquement demandé à notre interlocuteur à rencontrer une deuxième personne, sauf

dans les cas où les deux entretiens étaient déjà organisés, conformément à notre demande dans la lettre de relance. L'organisation de cet entretien était généralement le fait de notre premier interlocuteur. À partir de fin septembre 2009, nous avons cessé de demander un éventuel second entretien. En effet, il nous semblait alors qu'« *aucune donnée suffisamment nouvelle ne ressort[ait] des derniers entretiens [...] pour justifier une augmentation du matériel empirique* », reprenant ainsi les propos de Jean-Pierre Pourtois et Huguette Desmet⁶⁶⁵. Notre échantillon nous paraissait donc parvenir à saturation.

2.2.4. Résultats des deux envois

Au final, nous avons accepté toute proposition d'entretien. Aucun refus de notre part n'a été formulé : l'accès à ce terrain nous paraissant difficile, nous avons préféré prendre le risque d'avoir un terrain trop important en termes de volume à traiter plutôt que trop étroit. L'ensemble des réponses obtenues se monte à 80, soit un taux global de réponses de 29,3 %. Parmi ces réponses, nous en avons 43 de positives, soit 53,8 % des réponses obtenues, et 15,8 % des communes contactées.

L'intégralité de ces chiffres figure dans le tableau 7.

Tableau 7. Résultats des deux envois

	Nombre de lettres envoyées	Réponses obtenues		Réponses positives		
		Nombre	% des envois	Nombre	% des réponses	% des envois
1 ^{er} envoi	273	33	12,1 %	17	51,5 %	6,2 %
2 nd envoi	240	47	19,6 %	26	55,3 %	10,8 %
TOTAL	273	80	29,3 %	43	53,8 %	15,8 %

⁶⁶⁵ POURTOIS, Jean-Pierre, DESMET, Huguette. *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Sprimont : Mardaga Éditeur, 2007, 3^e éd., p. 121. Ces propos, déjà tenus dans la deuxième édition de 1997, sont cités par MUKAMURERA, Joséphine, LACOURSE, France, COUTURIER, Yves. “Des avancées en analyse

Les 43 communes ayant répondu de façon positive ont finalement abouti à 40 entretiens dans 26 communes. Le détail des entretiens est examiné dans la section suivante. Quant à la significativité de ces communes, nous l'étudions ci-après.

2.3. Un échantillon significatif

Nous venons d'étudier la constitution de notre échantillon qui se présente comme suit, en termes de répartition géographique :

Tableau 8. Répartition géographique des communes de l'échantillon

Département	Nombre de communes
Eure	0
Eure-et-Loir	1
Loiret	1
Oise	2
Seine-et-Marne	2
Yvelines	3
Essonne	3
Hauts-de-Seine	4
Seine-Saint-Denis	5
Val-de-Marne	4
Val-d'Oise	1
Total	26

Cette constitution fut empirique, fondée sur les réponses positives des communes à nos deux envois et sur leur acceptation de nous rencontrer, sans aucune intervention de notre part : il s'agit, comme mentionné *supra*, d'un échantillon de convenance.

Nous n'avons donc pas utilisé les lois habituelles de la recherche quantitative : il ne s'agit ni d'un échantillon probabiliste, ni d'un échantillon par quotas. Nous ne pouvons donc en aucun cas procéder, à l'issue de l'analyse de nos résultats, à une inférence statistique ; l'inférence théorique, qui consiste à généraliser des propositions théoriques, et non plus des résultats

qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques". *Recherches qualitatives*, 2006, vol. 26, n° 1, p. 110-138

statistiques, ne saurait être autorisée qu'après analyse *a posteriori* de la composition de l'échantillon⁶⁶⁶.

C'est cette analyse que nous allons mener maintenant : notre échantillon est en effet significatif de l'ensemble des communes d'Île-de-France, du Loiret, de l'Eure, de l'Eure-et-Loir et de l'Oise. Il ne s'agit pas de démontrer qu'il est représentatif au sens statistique du terme, mais significatif au regard des caractéristiques générales des communes initialement contactées.

Nous avons effectué notre travail sur la base de six critères qui nous paraissent caractériser une commune dans son approche des investissements qu'elle peut faire :

- la couleur politique du maire actuel ;
- la date d'élection du maire actuel ;
- le nombre d'habitants de la commune ;
- les dépenses d'équipements de la commune, représentant sa plus ou moins grande richesse ;
- la médiane du revenu fiscal des ménages, représentant le degré de richesse ou de pauvreté de la population ;
- la distance entre la commune et Paris, mesurant ainsi le degré d'urbanisation de la ville, même s'il s'agit d'une commune de plus de 10.000 habitants, et d'indépendance par rapport à la capitale et son caractère atypique comme vu en introduction à la deuxième partie.

2.3.1. La couleur politique de la commune

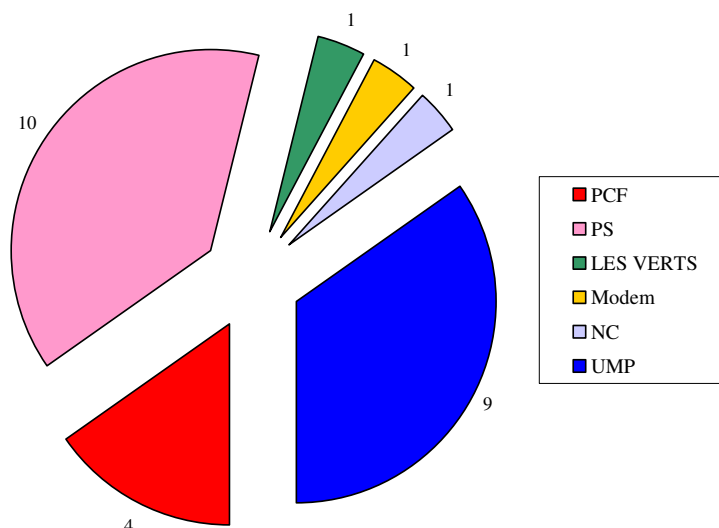
Pour ce qui est de la couleur politique du maire actuel⁶⁶⁷, toutes les tendances sont représentées dans notre échantillon, avec une répartition proche de la réalité : une nette domination des deux grands partis, l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et le Parti socialiste (PS), une présence non négligeable du Parti communiste français (PCF) et une

⁶⁶⁶ ROYER, Isabelle, ZARLOWSKI, Philippe. *op. cit.* 2007b

⁶⁶⁷ LES ÉCHOS, Résultats - Élections municipales 2008. [référence du 20 mai 2008], <http://resultats-elections.lesechos.fr/>

représentation *a minima* des Verts, du Modem et du Nouveau centre (NC). La figure 10 illustre nos propos.

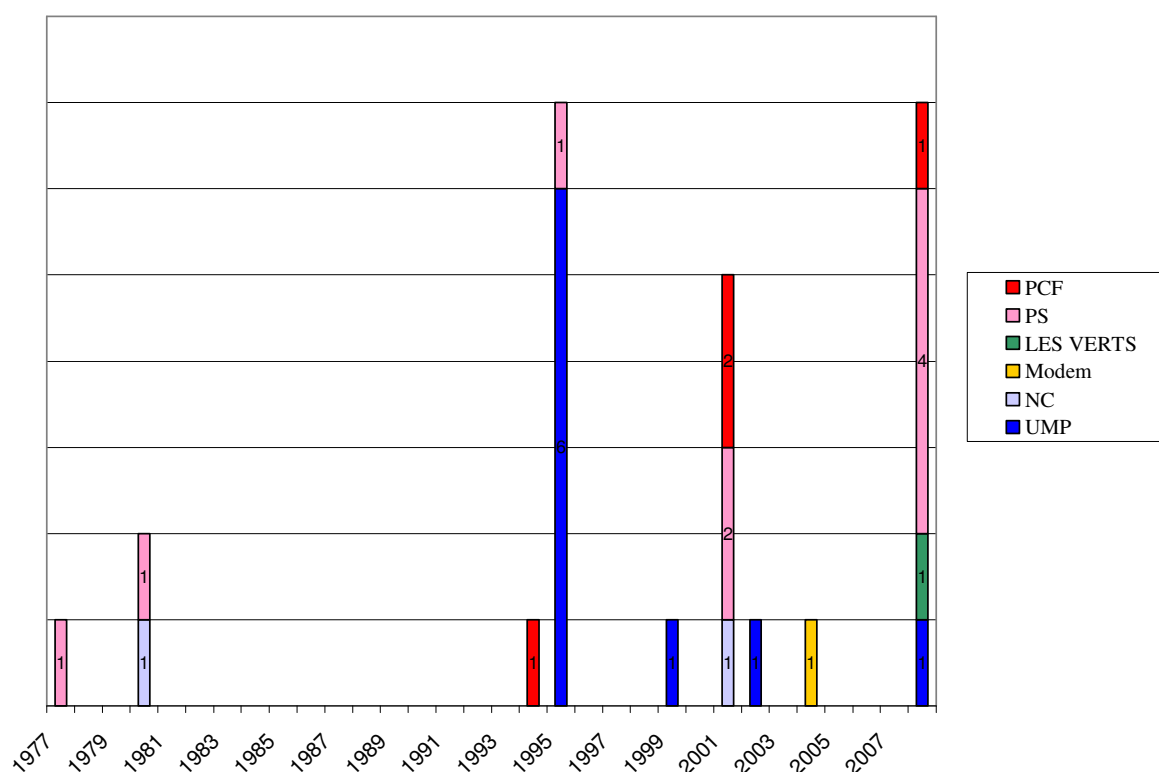
Figure 10. Répartition des communes de notre échantillon par couleur politique



2.3.2. La date d'entrée en fonction du maire actuel

Concernant la date d'entrée en fonction du maire actuel, information obtenue sur le site de chaque commune, nous avons également une grande variété dans notre échantillon. Près d'un quart des maires a été élu lors des dernières élections municipales de 2008, plus d'un tiers l'est depuis 2001 et les proches années, certains maires ayant été élus suite au décès du maire en fonction, un autre tiers est maire depuis quinze ans et trois sont élus depuis trente ans et plus. Ces données sont représentées par la figure 11.

Figure 11. Date d'entrée en fonction du maire actuel des communes étudiées



2.3.3. La population de la commune

Les communes que nous avons étudiées sont également de tailles variées, allant de 10.000 habitants, notre seuil, à plus de 100.000 habitants. Le tableau 8 nous montre leur répartition, avec une comparaison de la répartition nationale des communes métropolitaines de plus de 10.000 habitants⁶⁶⁸ et de celles d'Île-de-France de plus de 10.000 habitants⁶⁶⁹.

Notons que nous avons constitué notre échantillon sur la base du recensement de 1999, dernière donnée disponible à la date de notre travail, mais que les tableaux et figures que nous donnons maintenant sont construits sur la base des populations légales 2007, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *op. cit.* 2010, p. 31

⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 33

⁶⁷⁰ INSEE, Populations légales 2007. [référence du 31 mai 2010], <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/default.asp>

Tableau 9. Répartition des communes étudiées par strate de population

Taille de la commune	Communes de notre échantillon		Communes de la France métropolitaine		Communes d'Île-de-France	
	en nombre	en % du total	en nombre	en % du total	en nombre	en % du total
de 10.000 à 20.000 habitants	9	35 %	465	53 %	85	35 %
de 20.000 à 50.000 habitants	12	46 %	301	35 %	121	49 %
de 50.000 à 100.000 habitants	4	15 %	77	9 %	34	14 %
100.000 habitants et plus	1	4 %	39	4 %	5	2 %
Total	26	100 %	882	100 %	245	100 %

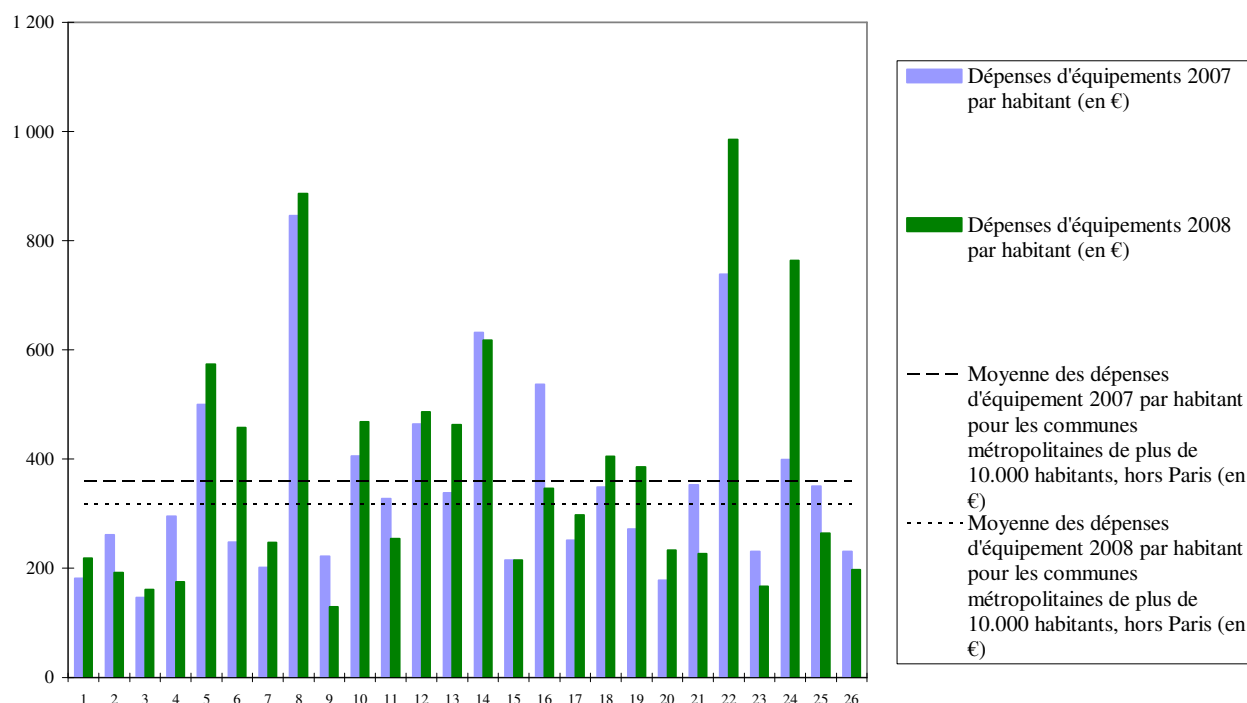
Par rapport à la répartition de l'ensemble des communes métropolitaines, nous avons, dans notre échantillon, une sous-représentation des communes de 10.000 à 20.000 habitants et une sur-représentation de celles de 20.000 à 50.000 habitants et de 50.000 à 100.000 habitants. Mais cet écart s'estompe entièrement dès lors que la comparaison de notre échantillon s'effectue avec les communes d'Île-de-France. Or 22 des 26 communes étudiées sont situées en Île-de-France, 2 se trouvant dans l'Oise, 1 dans l'Eure-et-Loir et 1 dans le Loiret. Nous pouvons donc conclure que notre échantillon, en termes de taille des communes, est bien significatif.

2.3.4. Les dépenses d'équipement de la commune

Ce sont les dépenses d'équipement par habitant que nous analysons maintenant. Ce travail se fait sur la base des dépenses d'équipement des communes 2007 et 2008 que nous avons dans notre base de données, comme mentionné au paragraphe 2.1. du présent chapitre, et sur la base de la population légale 2007 des communes, pour chaque commune de notre échantillon numérotée de 1 à 26. La comparaison se fait encore avec l'ensemble des communes métropolitaines, pour une question d'accès aux données. La moyenne des dépenses

d'équipement par habitant des communes métropolitaines, hors Paris, s'élève à 359 euros en 2007⁶⁷¹ et à 318 euros en 2008⁶⁷². Les résultats sont présentés dans la figure 12.

Figure 12. Dépenses d'équipement par habitant en euros pour chacune des 26 communes



Nous avons, pour 2007, 18 communes dont les dépenses d'équipement par habitant sont inférieures à celles des communes métropolitaines de plus de 10.000 habitants et, pour 2008, 14 communes dans ce cas. Les communes de notre échantillon sont donc relativement plus pauvres que celles de l'ensemble de la métropole, même s'il aurait fallu étudier le phénomène sur une période plus longue pour nous assurer de notre résultat. Toutefois, pour notre propos, nous pouvons nous contenter des deux dernières années disponibles. Et nous pouvons aussi dire que, bien que vraisemblablement plus pauvres que la moyenne des communes françaises, les communes de notre échantillon sont caractéristiques de l'ensemble des communes que nous avons contactées.

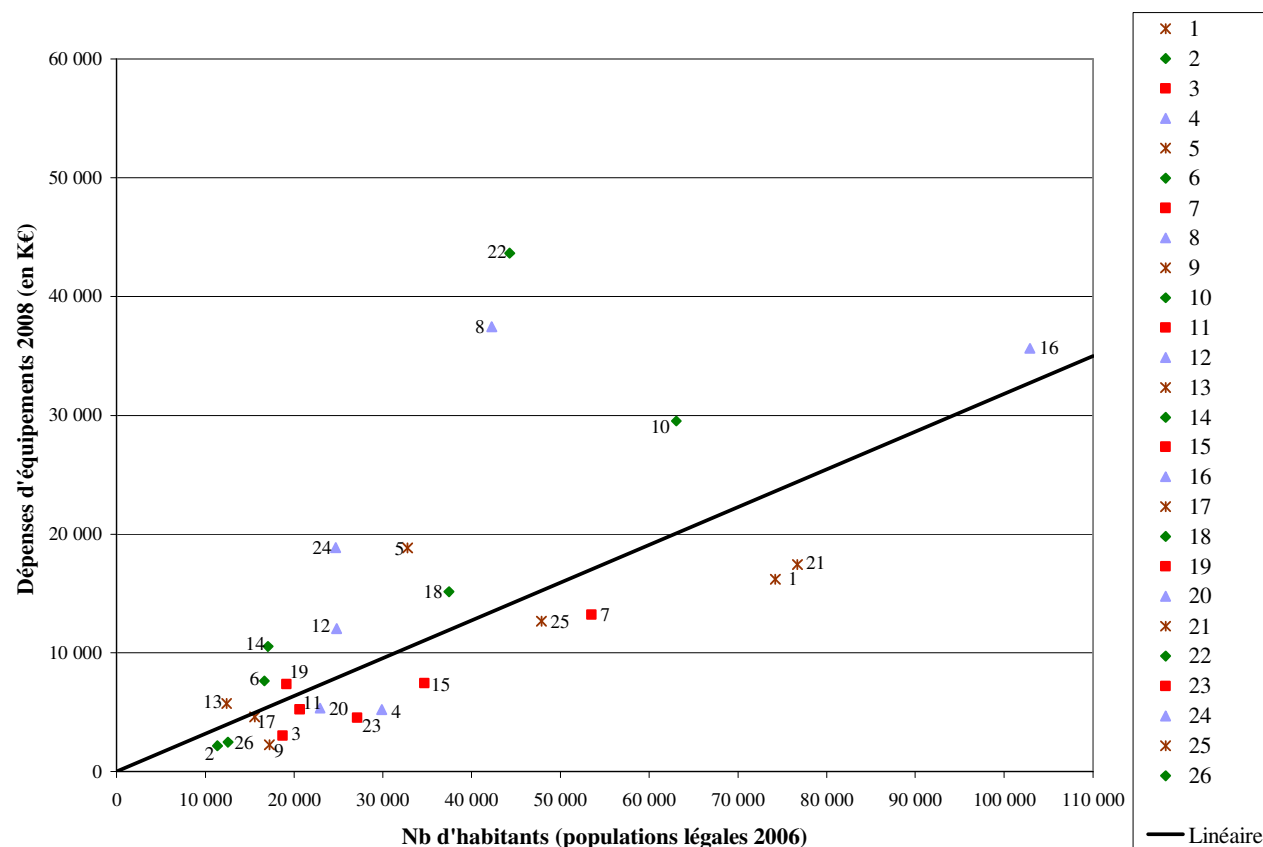
Nous pouvons visualiser sur une même figure les deux critères de significativité de notre échantillon dont nous venons de parler : la population et les dépenses d'équipement par

⁶⁷¹ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *op. cit.* 2009, Annexe 5, p. 161

⁶⁷² DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. Les finances des communes de 10.000 habitants et plus en 2008. 2010, p. 15 [référence du 31 mai 2010], http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/finances_des_commune/les_finances_des_com2695/view

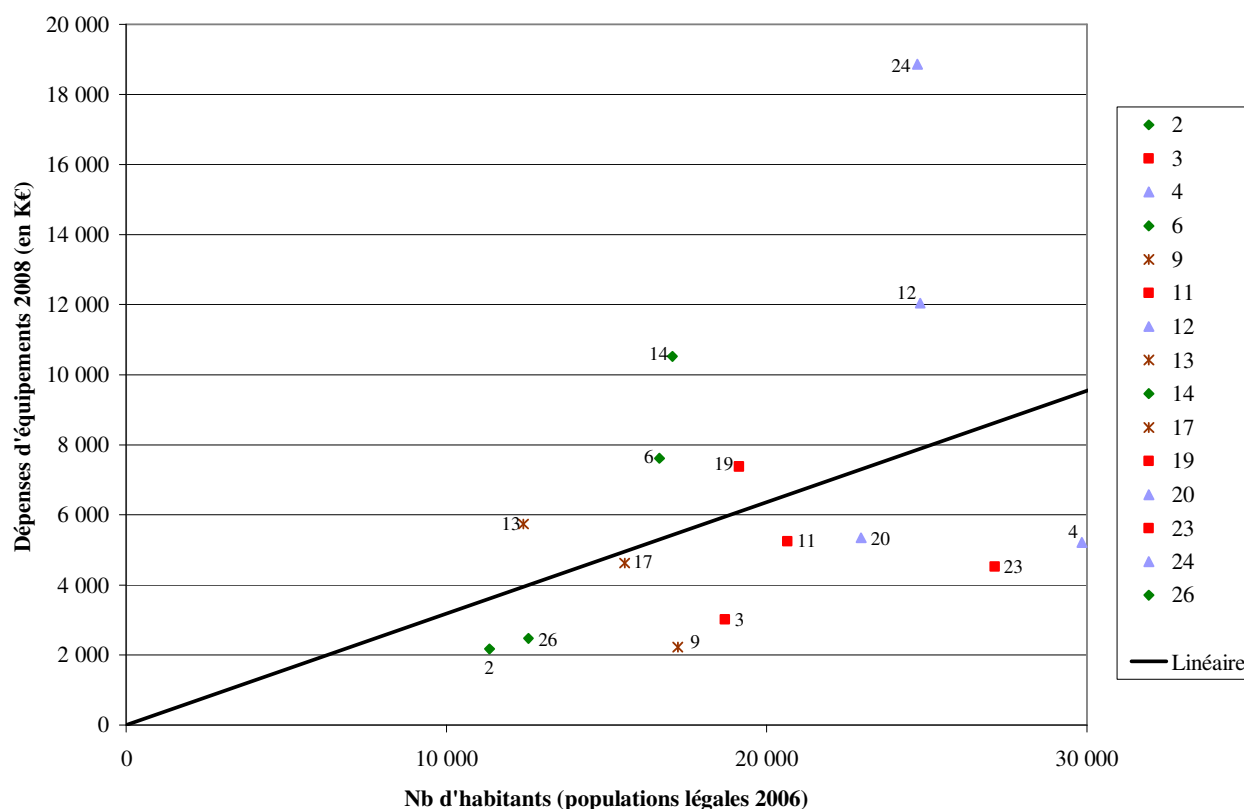
habitant. La figure 13 nous permet ainsi de placer chacune des communes de notre échantillon par rapport à ligne de la moyenne des dépenses d'équipement par habitant représentée par la linéaire, tout en voyant sa population et le niveau de ses dépenses totales d'équipement.

Figure 13. Population et dépenses d'équipement des communes étudiées en 2008



La figure 14 présente le détail des communes de moins de 30.000 habitants.

Figure 14. Population et dépenses d'équipement des communes étudiées en 2008 (détail)

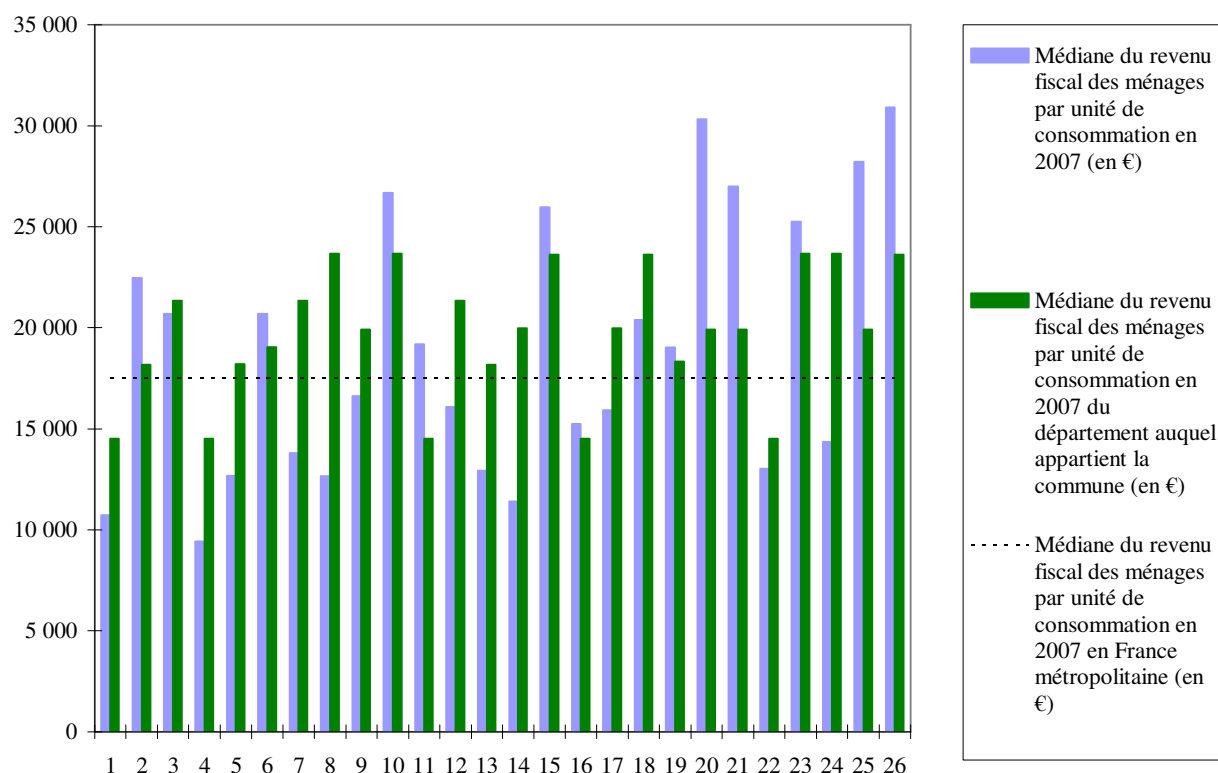


2.3.5. Le revenu fiscal des ménages de la commune

Nous avons également regardé comment se situaient les communes de notre échantillon par rapport aux autres communes de leur département et de la France métropolitaine en termes de médiane de revenu fiscal des ménages par unité de consommation⁶⁷³. Ceci traduit le niveau de richesse de la population. La figure 15 nous montre que 14 des communes de notre échantillon ont leur médiane inférieure à celle de leur département et 13 ont leur médiane inférieure à celle de la France métropolitaine : en termes de richesse des habitants, les communes étudiées paraissent caractéristiques des communes contactées et même de l'ensemble des communes de France métropolitaine.

⁶⁷³ INSEE, Statistiques locales - Chiffres-clés - Le résumé statistique. [référence du 17 décembre 2009], <http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/accueil.asp>

Figure 15. Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2007 pour chacune des 26 communes (en euros)

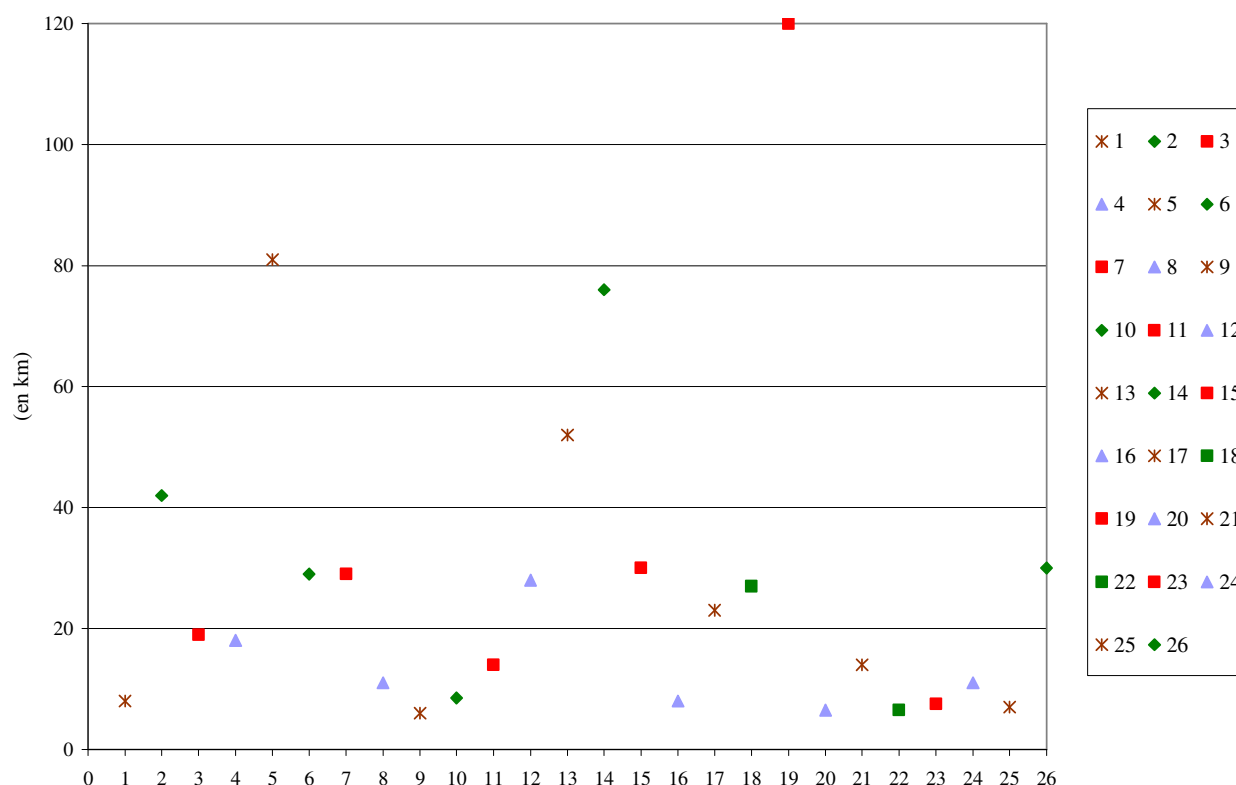


2.3.6. Distance de la commune par rapport à Paris⁶⁷⁴

Les communes contactées lors du premier envoi ne sont, par définition puisque comportant plus de 10.000 habitants, que des communes urbaines. Nous pensons cependant que le degré d'urbanisation et de dépendance par rapport à la capitale et son caractère atypique comme vu en introduction à la deuxième partie est d'autant plus élevé que la commune est proche de Paris. Ces corrélations ne sont toutefois pas évaluées : la distance nous donne une première indication du degré d'urbanisation et de dépendance par rapport à Paris. Nous conservons donc le terme plus général de « distance ».

Si la plupart des communes de notre échantillon sont situées à moins de 20 kilomètres de Paris, nous en avons sept situées entre 20 et 30 kilomètres et cinq au-delà de 40 kilomètres. Les communes étudiées, par leur situation, ont donc une certaine indépendance vis-à-vis de la capitale. C'est ce que montre la figure 16.

Figure 16. Distance par rapport à Paris des communes étudiées, en kilomètres



2.4. Conclusion de la section 2

Cette section nous a permis de décrire la construction de la base de données préparatoire à notre travail d'échantillonnage, d'expliquer la constitution empirique de notre échantillon sur la base des seules réponses positives à nos deux envois et de vérifier que notre échantillon, bien que non élaboré sur une méthode probabiliste ou par quotas, utilisée dans une approche quantitative, se rapproche d'un tel type d'échantillon par son caractère significatif non seulement des communes de plus de 10.000 habitants contactées, mais aussi des communes de cette taille de la France métropolitaine. Nous allons maintenant poursuivre la description de notre démarche de recherche avec le recueil et l'analyse des données.

⁶⁷⁴ Il s'agit de l'itinéraire le plus court tel que calculé entre la mairie de Paris et la mairie de la commune par le site VIAMICHELIN. [référence du 5 janvier 2010], <http://www.viamichelin.fr/tpl/hme/MaHomePage.htm>. Les communes dont la distance par rapport à Paris est inférieure à 10 km en sont limitrophes.

Section 3. Les données : recueil et analyse

Nous avons fait le choix d'un travail exploratoire avec une démarche qualitative, en ayant défini deux thèmes de recherche : la mise en évidence des critères de choix d'investissement des communes et la notion de rentabilité financière des investissements de ces communes. Pour mener à bien notre travail et comme mentionné dans les lettres adressées aux communes, nous avons choisi de procéder à des entretiens semi-directifs auprès d'élus et d'administratifs des communes de l'échantillon. Nous présentons d'abord les raisons d'un tel choix, ainsi que le contenu de l'entretien, puis nous détaillons le mode d'analyse des données que nous avons choisi.

3.1. Le mode de recueil des données

Les entretiens se sont déroulés d'avril à octobre 2009.

3.1.1. Des entretiens semi-directifs

Nous avons expliqué dans la section précédente pourquoi nous n'avions pu choisir comme méthode l'observation, immergés au sein des discussions de choix d'investissement. Il nous paraissait pourtant essentiel de recueillir les données en nous mettant le plus possible en retrait afin de laisser notre interlocuteur aborder notre sujet de recherche, que nous savions novateur, avec le plus de spontanéité possible, voire de fraîcheur possible. Il était donc clair que le principe de non-directivité qui s'applique à tout entretien⁶⁷⁵ représentait le socle des nôtres. Toutefois, nous parlons bien d'entretiens semi-directifs car nous souhaitions, en partant de notions très larges, amener notre interlocuteur à s'exprimer sur les critères de choix d'investissement, et notamment sur la notion de rentabilité financière.

L'entretien type se déroulait selon la trame indiquée dans le tableau 10, le guide d'entretien figurant, lui, en annexe 9.

⁶⁷⁵ BAUMARD Philippe, DONADA, Carole et al. "La collecte des données et la gestion de leur sources". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *op. cit.* 2007, p. 228-262

Tableau 10. Trame de l'entretien

Phase	Contenu	Degré de liberté laissé au répondant	Qui parle ?
Introduction	Objet de l'entretien, confidentialité, délimitation du sujet	/	Chercheur
I. Processus décisionnel	Description libre par le répondant avec des questions du chercheur destinées uniquement à préciser les propos du répondant	Important	Répondant (+ Chercheur)
II. Critères de choix	Question précise du chercheur et réponse du répondant, parfois à expliciter	Moyen	Chercheur et Répondant
III. La rentabilité financière	Étape 1 : Présentation du chercheur (contexte d'introduction des outils venant du privé), puis réaction, éventuellement non verbale, du répondant à la notion de rentabilité financière Étape 2 : Présentation du chercheur (définition de la notion) et dialogue entre le chercheur et le répondant sur des questions brèves et précises tout en laissant le répondant libre de nouveaux développements sur le sujet	Moyen Moyen, puis important	Chercheur, puis Répondant Chercheur, puis Répondant
Conclusion	Remerciements et envoi du compte-rendu	/	Chercheur

La première phase représente, pour nous, une phase de compréhension du contexte dans lequel évolue la commune, du fonctionnement de l'équipe en place, éventuellement nouvellement élue depuis une année, de la façon dont les différents administratifs et élus prennent leur place dans le choix des investissements et des outils déjà en place dans le domaine. Pour notre interlocuteur, il nous semble que cette phase est indispensable car elle lui permet de s'exprimer totalement librement, attitude qu'il a plus de chance de conserver par la suite que si nous commençons d'emblée par les critères de choix d'investissement, et *a fortiori* par la notion de rentabilité financière.

La deuxième phase nous place sur notre terrain de recherche, les critères de choix d'investissement. Nos interlocuteurs les ont parfois déjà exprimés dans la première phase, mais nous les faisons systématiquement repréciser pour ne pas intervenir dans leur discours et risquer d'interpréter comme critère un ou des éléments qui ne le sont en fait pas pour eux. Nous leur demandons également de définir, si besoin est, ce qu'ils entendent par telle ou telle expression.

La troisième phase nous place au cœur de notre thèse. Nous notons systématiquement la réaction de notre interlocuteur lors que nous prononçons la locution « rentabilité financière »,

réaction qui peut être verbale ou non. C'est volontairement que nous en parlons sans autre préambule que le contexte d'introduction des outils provenant de l'entreprise pour noter au mieux une réaction spontanée. La suite de cette phase est plus une discussion libre avec notre interlocuteur, comprenant quelques questions précises sur une éventuelle utilisation de la notion de rentabilité financière dans les choix d'investissement des communes, tout en le laissant libre de tout nouveau développement, sur ce thème ou sur ceux abordés dans les deux premières phases.

3.1.2. Les interlocuteurs

Il nous faut maintenant préciser quels furent nos interlocuteurs. Nous rappelons que nous avons demandé, lors du deuxième envoi, à rencontrer deux personnes pour une même commune, un élu et un administratif, et que nous avons accepté toute proposition d'entretien. Notre souhait de rencontrer ces deux personnes, dans quelque ordre que ce soit, répond à plusieurs exigences : cela nous assure une meilleure compréhension du mode de fonctionnement de la commune ; cela nous permet de valider les propos de chaque interlocuteur sans qu'il soit question de contrôle des propos de l'un par l'autre ; cela nous donne deux angles de vue différents, celui de l'élu, plus politique, et celui de l'administratif, plus technique.

Nous avons donc mené 40 entretiens dans 26 communes. Ces entretiens ont duré, en moyenne, 1 h 15, allant de 45 minutes à 1 h 45, avec deux extrêmes : l'un, avec un maire, a duré 30 minutes, deux autres, avec des administratifs, ont duré plus de 2 heures. Compte tenu de la réticence des interlocuteurs, en lien avec leur souhait de voir les entretiens rester entièrement confidentiels, que ce soit à l'intérieur de la mairie ou vis-à-vis de l'extérieur, ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement. Une prise de note manuscrite, au plus près des paroles des répondants, a donc été réalisée. À l'issue de chaque entretien et au plus tard 24 heures après afin de conserver en mémoire les moindres détails, un compte-rendu était rédigé et envoyé au répondant. Celui-ci pouvait le modifier à son gré, puis le valider. Dans la pratique, peu de modifications ont été demandées. Le tableau 11 nous montre la fonction de chacun de nos interlocuteurs.

Tableau 11. Fonctions des répondants

Numéro de commune	Fonction du ou des répondants
1	DGS + Maire
2	DGS + Responsable des marchés publics et du suivi des investissements
3	Directrice du service financier
4	Directeur du patrimoine bâti + DGA - Département des finances
5	DGS
6	Directeur des finances et du contrôle de gestion + Adjoint au maire en charge des finances
7	Responsable du service financier
8	Directeur des affaires financières + Directeur du patrimoine bâti
9	Directeur financier + 1 ^{er} maire-adjoint délégué au projet éducatif local, à l'aménagement, à l'urbanisme et aux finances
10	Maire-adjoint délégué aux finances et à l'évaluation des politiques publiques + Directrice du service financier
11	Maire
12	Directrice des finances
13	DGA - Directrice des services financiers
14	DGS
15	Directeur général adjoint des services
16	Maire-adjoint chargé du budget et des affaires générales
17	Responsable des finances et des marchés publics
18	DGA + 11 ^e adjoint au maire délégué aux finances et à la gestion
19	Adjoint délégué au développement économique, à l'emploi et aux finances + Directrice de l'économie et des finances
20	Directeur financier + Adjoint au maire chargé des finances et de la culture
21	1 ^{er} maire-adjoint délégué aux finances + DGS
22	1 ^{er} adjoint au maire en charge des finances, de l'administration générale, de l'urbanisme, du patrimoine et des travaux
23	DGS
24	DGS
25	Adjoint au maire en charge des finances municipales + Directeur général adjoint des services - Gestion des moyens
26	DGS + Maire + Adjointe au maire déléguée à l'aménagement et au patrimoine

Nous pouvons résumer l'ensemble de ces fonctions dans le tableau 12.

Tableau 12. Synthèse du nombre de personnes rencontrées par type de fonction

Fonction	Nombre de personnes rencontrées
Maire	3
Adjoint aux finances	10
Adjoint au patrimoine bâti	1
Total élus	14
DGS	8
DGA	5
Responsable du service financier	10
Directeur du patrimoine bâti	2
Responsable des marchés publics et des investissements	1
Total administratifs	26

3.2. L'analyse des données

Nous ne donnons ici que les grandes lignes de l'analyse des données, analyse qui fait l'objet du chapitre suivant. Les données que nous avons analysées sont constituées par l'ensemble des comptes-rendus des entretiens menés. Notre analyse a suivi la « *conception d'ensemble de l'analyse qualitative* » qu'en ont Matthew Miles et Michael Huberman⁶⁷⁶, en trois étapes : la condensation des données, puis leur présentation et enfin l'élaboration et la vérification de conclusions. Ces trois étapes se sont faites avec une dynamique itérative comme préconisé du reste par les deux auteurs ci-dessus, et non de façon purement linéaire.

Nous avons choisi de ne pas utiliser de logiciel de codage pour l'analyse du contenu de ces entretiens. Travaillant sur un sujet innovant, certainement sensible et *a priori* inconnu de certains de nos interlocuteurs, tout au moins pour la notion de rentabilité financière, il nous paraissait difficile de coder les propos entendus sans les replacer systématiquement dans le contexte de sens de la phrase. De plus, l'objectif était de présenter une situation et de la décrire, et non de faire du comptage de mots ou de l'analyse de fréquence, encore une fois difficile dans le contexte de notre recherche. Nous avons donc préféré conserver la précision des données et la finesse des nuances en faisant ressortir manuellement les principaux thèmes abordés pendant les entretiens sur la base d'une analyse de mots et de groupe de mots.

⁶⁷⁶ MILES, Matthew B., HUBERMAN, A. Michael. *Analyse des données qualitatives*. De Boeck, 2003, 2^e éd., p. 28-32

Puis nous avons construit une matrice partiellement ordonnée selon la méthode de Miles et Huberman⁶⁷⁷. Nous parlons de matrice, et non de méta-matrice, car nous avons réalisé cette matrice directement à partir des comptes-rendus d'entretiens, et non à partir de tableaux déjà réalisés propres à chaque commune. Cette matrice reprend, pour chacune d'entre elles, les réponses aux thèmes précédemment définis. Elle nous permet d'obtenir une première réponse à notre question de recherche, réponse à ce stade encore quelque peu grossière.

Enfin, à partir de cette matrice, nous avons souhaité construire une typologie des communes au regard d'une part de leur intérêt pour la notion de rentabilité financière et du jugement qu'elles portent sur cette notion et d'autre part des critères qu'elles utilisent pour choisir leurs investissements, parmi lesquels des critères spécifiques à la notion de service public : nous retrouvons ici notre question de recherche portant sur la compatibilité d'un choix de service public et d'un choix d'ordre financier, intégrant la notion de rentabilité financière. De plus, nous avons fait une analyse des caractéristiques identiques éventuelles des communes de chaque type, sans chercher à y voir une quelconque causalité. Nous n'abordons pas dans le cadre de notre présente recherche l'analyse causale : notre démarche est bien exploratoire, cherchant d'abord à décrire et à comprendre une réalité de terrain méconnue, sans vouloir à ce stade en expliquer et en prédire des phénomènes.

3.3. Conclusion de la section 3

Nous venons d'exposer, dans cette section, les modalités de recueil des données, à savoir 40 entretiens semi-directifs répartis en 14 auprès d'élus et 26 auprès d'administratifs. Ces entretiens débutaient sur une notion large, la description du processus décisionnel de la commune, pour aboutir à une discussion sur la notion de rentabilité financière en passant par l'exposé des critères de choix d'investissement. Les données recueillies nous ont permis de construire une matrice partiellement ordonnée, puis une typologie des communes, en faisant ressortir les caractéristiques essentielles de chaque type, sur la base de notre question de recherche. Nous sommes bien ici dans de la description et non de l'analyse causale.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 317

Section 4. La validité et la fiabilité de la recherche

Tout chercheur se doit de réfléchir à la validité et à la fiabilité de ses travaux. Notre recherche est-elle rigoureuse et appropriable par d'autres chercheurs ? Les résultats auxquels nous aboutissons contribuent-ils à faire avancer la recherche ?

La validité d'une recherche se mesure à la qualité et à la rigueur des résultats, ainsi qu'au niveau de généralisation de ces résultats : c'est alors la validité du construit, la validité de l'instrument de mesure et la validité interne de la recherche qu'il convient de questionner pour le premier point et sa validité externe pour le second point⁶⁷⁸. La fiabilité de la recherche se mesure, elle, à sa capacité à être réitérée par un autre chercheur avec les mêmes résultats : il faut alors questionner la fiabilité de l'instrument de mesure et celle, plus générale, de la recherche en tant que telle⁶⁷⁹. Ce sont ces sujets que nous abordons maintenant.

4.1. La validité du construit

Propre au champ des sciences sociales, la validité du construit repose sur⁶⁸⁰ :

- une question de recherche qui guide ensuite l'ensemble de la recherche, dont l'observation sur le terrain, ce que nous avons fait dès notre introduction ;
- des concepts bien définis, ce que nous avons fait dans la première partie ;
- un cadre conceptuel clair et une méthodologie adaptée à l'objet de recherche et aux thèmes de recherche déterminés, ce que nous avons fait dans le présent chapitre, avec une utilisation de plusieurs sources, secondaires lors de la préparation des envois, primaires pour les entretiens, et en faisant valider chaque compte-rendu d'entretien par notre répondant.

4.2. La fiabilité et la validité de l'instrument de mesure

Il s'agit maintenant de vérifier, d'une part, que si nous mesurons plusieurs fois ce que nous avons mesuré, nous obtenons les mêmes résultats et, d'autre part, que nous mesurons bien ce

⁶⁷⁸ DRUCKER-GODARD, Carole, EHLINGER, Sylvie, GRENIER, Corinne. "Validité et fiabilité de la recherche". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *op. cit.* 2007, p. 263-293

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ *Ibid.*

que nous souhaitons mesurer. Madeleine Grawitz illustre cela avec la mesure d'un enfant par ses parents⁶⁸¹ : une fois avec un mètre en bon état, l'instrument étant alors fiable et valide, une deuxième fois avec un mètre usé, instrument alors non fiable bien que valide, et une troisième fois avec une balance, instrument non valide bien que certainement fiable pour le poids.

Pour ce faire, nous nous sommes ainsi astreints à ce que le guide d'entretien n'évolue pas au cours des entretiens que nous avons menés, et notamment la troisième phase sur la notion de rentabilité financière, incluant la définition que nous en donnons à nos interlocuteurs. Nous avons également, bien que n'ayant pas utilisé de logiciel de codage, longuement questionné notre grille de codage afin de la rendre la plus fiable possible.

Quant à la validité de l'instrument de mesure, elle est plus sujette à caution concernant les recherches qualitatives. Il est, en effet, difficile d'appréhender si un entretien mesure bien ce qu'il doit mesurer, notamment lorsqu'il s'agit d'opinions, ce qui est partiellement notre cas sur la notion de rentabilité financière. Nous avons donc, lors de nos entretiens, tenté de concilier l'inconciliable⁶⁸² : la richesse des informations obtenues en laissant notre interlocuteur libre de s'exprimer au maximum, notamment lors des phases sur le processus décisionnel et la notion de rentabilité, et la précision des réponses en les faisant reformuler, expliquer, expliciter, notamment au cours des phases sur les critères de choix et sur la notion de rentabilité.

4.3. La validité interne de la recherche

Pour atteindre un bon niveau de validité interne, plusieurs biais doivent être évités⁶⁸³. En ce qui nous concerne, trois biais peuvent venir limiter le degré de validité interne de notre recherche : l'effet d'instrumentation, lié à une mauvaise formulation des questions lors des entretiens, l'effet de sélection relatif à un échantillon non représentatif et l'effet de contamination lorsqu'un futur répondant connaît déjà par d'autres l'objet de l'entretien.

Nous avons formulé au mieux nos questions, sans garantie parfaite compte tenu de notre jeunesse de chercheur. Nous avons également, comme décrit dans le présent chapitre, une

⁶⁸¹ GRAWITZ, Madeleine. *op. cit.* 2001, p. 368-369

⁶⁸² *Ibid.*, p. 625

⁶⁸³ CAMPBELL, Donald T., STANLEY, Julian C. *Experimental and quasi experimental designs for research*. Rand McNally, 1966, cité par DRUCKER-GODARD, Carole, EHLINGER, Sylvie, GRENIER, Corinne. *op. cit.* 2007

procédure d'échantillonnage qui nous amène à un échantillon caractéristique des communes de plus de 10.000 habitants. Enfin nous nous sommes systématiquement assurés, en début d'entretien, que notre interlocuteur n'avait pas été contacté par un répondant précédent de la même commune lui ayant décrit le contenu de l'entretien.

4.4. La fiabilité de la recherche

C'est sur la fiabilité de l'instrument de mesure que repose en partie la fiabilité de la recherche qualitative. Nous en avons parlé *supra*. Elle repose également et principalement sur la capacité et l'honnêteté du chercheur à décrire très concrètement le processus entier de sa recherche. C'est ce que nous avons fait dans le présent chapitre en essayant de donner le maximum de détails afin de pouvoir répliquer notre démarche. Nous avons également cherché à limiter notre influence sur le terrain en exposant notre objectif à nos répondants dès le début de l'entretien, en ne fixant aucune limite à la durée d'un entretien et en formulant les questions sans préjugé de réponse.

4.5. La validité externe de la recherche

« *La validité externe d'une recherche examine les possibilités et les conditions de généralisation et de réappropriation des résultats d'une recherche.* »⁶⁸⁴ Dans une recherche exploratoire comme la nôtre, la généralisation n'est pas l'objectif premier : il s'agit bien plutôt de formuler de nouvelles hypothèses. La généralisation intervient dans un second temps, avec une seconde génération de recherches. Toutefois la méthode d'échantillonnage retenue et la significativité de cet échantillon pourraient conférer à notre recherche la capacité à généraliser nos résultats à l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants.

Mais plus que cette question de généralisation, c'est celle de la réappropriation ou encore de la transférabilité de nos résultats qui nous intéresse. Nous entendons ce terme au sens de « *faire sens ailleurs* »⁶⁸⁵ ou d'avoir « *une signification plus large* »⁶⁸⁶. Au-delà de la représentativité statistique de l'échantillon, il faut que cet échantillon soit représentatif des processus sociaux, c'est-à-dire qu'il soit parvenu à saturation : nous l'avons déjà évoqué dans ce chapitre. De plus, la description détaillée des communes étudiées, au travers des critères

⁶⁸⁴ DRUCKER-GODARD, Carole, EHLINGER, Sylvie, GRENIER, Corinne. *op. cit.* 2007

⁶⁸⁵ MUKAMURERA, Joséphine, LACOURSE, France, COUTURIER, Yves. *op. cit.* 2006

⁶⁸⁶ MILES, Matthew B., HUBERMAN, A. Michael. *op. cit.* 2003, p. 505

que nous avons utilisés pour valider le caractère significatif de notre échantillon, nous permettrait d'estimer la transférabilité de nos résultats à d'autres communes, voire à d'autres collectivités territoriales. Enfin, nous nous sommes efforcés de dépasser la simple description afin de parvenir à une certaine abstraction de nos résultats, dans ce cas plus aisément transférables.

4.6. Conclusion de la section 4

Nous venons d'exposer les éléments qui nous permettent de vérifier la fiabilité et la validité de l'ensemble de notre recherche. Nous avons cependant conscience que fiabilité et validité parfaites ne sauraient exister. Nous avons plutôt souhaité montrer que nous avons mis en œuvre certaines des techniques concourant à ce que les résultats puissent être jugés fiables et reproductibles.

Conclusion du sixième chapitre

Ce sixième chapitre nous a permis de poser le cadre conceptuel de notre recherche et de présenter sa méthodologie. Nous rappelons notre question de recherche : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ?

Pour y répondre, nous avons choisi d'avoir une approche positiviste. Notre démarche est exploratoire avec une approche qualitative, fondée sur 40 entretiens semi-directifs auprès d'élus et d'administratifs de 26 communes constituant notre échantillon. Cet échantillon est caractéristique de l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants contactées, bien que non constitué selon une méthode probabiliste, au titre des critères suivant : couleur politique, date d'entrée en fonction du maire actuel, population, dépenses d'équipement par habitant, revenu fiscal des ménages et distance par rapport à Paris.

Nous avons élaboré un guide d'entretien afin de suivre les deux thèmes de recherche que nous avons déterminés : les critères de choix d'investissement des communes et la notion de rentabilité financière. Chacun de ces thèmes représente une phase de l'entretien. Une première phase les précédait, plus générale, sur le processus décisionnel des communes, afin de nous immerger dans la commune et de laisser au plus libre la parole de notre interlocuteur. Nous avons, à l'issue de ces entretiens, construit une typologie des communes au regard de nos

deux thèmes de recherche, typologie qui se veut descriptive, sans recherche à ce stade de causalité.

Nous avons mis en œuvre certaines des techniques nécessaires à une recherche fiable et valide, instruits toutefois des limites inhérentes à toute recherche. Celle-ci constitue, quoi qu'il en soit, plus un début qui pourra se poursuivre à l'issue de notre thèse qu'un ensemble fini.

Nous pouvons maintenant présenter nos résultats dans le septième chapitre.

Chapitre 7. Les logiques de choix d'investissement aujourd'hui dans les communes

Nous avons exposé, dans le chapitre précédent, notre méthodologie de recherche et, plus spécifiquement, la méthode d'analyse des données que nous souhaitons mettre en oeuvre :

- la mise en évidence des thèmes abordés lors des entretiens ;
- la construction d'une matrice partiellement ordonnée sur la base de ces thèmes pour chacune des communes ;
- l'élaboration d'une typologie des communes selon les deux thèmes de notre recherche, les critères de choix d'investissement utilisés et l'intérêt pour la notion de rentabilité financière ;
- la caractérisation des communes d'un même type.

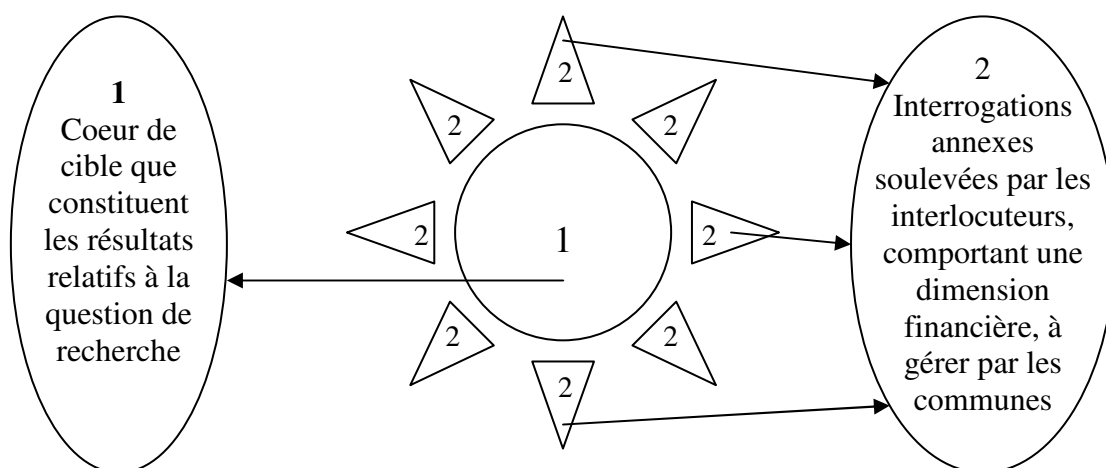
Nous pouvons donc maintenant présenter les résultats des entretiens menés dans les 26 communes de notre échantillon et les analyser. Nous précisons que ces résultats requièrent le respect d'une parfaite confidentialité eu égard au caractère sensible et politique de notre terrain. Ils sont donc présentés de telle manière que nous ne puissions reconnaître ni les personnes, ni même les communes. Ceci explique que, tout au long de la présentation des résultats, nous ne faisons pas de recherche de qualification des relations car nous ne pourrions pas entrer dans le détail de ces relations sans risquer de manquer au respect de la confidentialité.

Les résultats, répondant à notre question de recherche, que nous pouvons qualifier de résultats de premier niveau, explorent les critères de choix d'investissement dans les communes d'aujourd'hui et la position de chaque répondant par rapport à la notion de rentabilité financière des investissements. Cette question de recherche était volontairement ciblée afin de cerner au mieux quels sont ou quels pourraient être les critères utilisés sur le terrain, dans les communes, pour choisir un investissement.

Par ailleurs, ce terrain était vierge de toute recherche sur ce thème. Nous avons donc utilisé, pour mener à bien notre travail, une méthode exploratoire, ce que nous avons expliqué dans le chapitre précédent. Nous étions ainsi ouverts à des interrogations soulevées par nos interlocuteurs ne relevant pas de notre question de recherche *stricto sensu*, comportant toutefois une dimension financière et qui nous sont apparues finalement comme de véritables questions à gérer pour les communes. Celles-ci étoffent nos résultats de premier niveau et pourraient certainement prolonger notre recherche. Nous précisons systématiquement, dans la présentation de nos résultats, qu'il s'agit alors de résultats d'un deuxième niveau, c'est-à-dire accompagnant la réponse à la question de recherche.

Nous pouvons représenter ces deux niveaux de résultats par le schéma de la figure 17.

Figure 17. Les deux niveaux de résultats analysés



Nous respectons la chronologie de l'analyse des données pour l'exposition de nos résultats.

Section 1. L'analyse du contenu des entretiens

Nous voyons d'abord quels sont les sujets évoqués, puis nous présentons la construction de la matrice partiellement ordonnée et enfin les résultats issus de cette matrice.

1.1. Les thèmes abordés lors des entretiens

La mise en évidence des thèmes abordés, manuelle, s'est faite à partir de la relecture systématique de l'ensemble des comptes-rendus d'entretiens. Nous détaillons la liste de ces thèmes suivant les trois phases des entretiens.

1.1.1. Le processus décisionnel

La description linéaire du processus décisionnel par les répondants pourrait faire l'objet d'une étude en elle-même. En effet, les administratifs, hors les directeurs du patrimoine bâti, analysent le processus décisionnel essentiellement comme un processus budgétaire ; les élus le considèrent plus en amont dans l'élaboration même du programme électoral ; quant aux directeurs du patrimoine bâti, ils le perçoivent plus techniquement en lien avec les architectes et les programmeurs.

Au-delà de cette description, plusieurs thèmes ont émergé de la première phase des entretiens, en lien avec notre question de recherche. Ceux-ci sont présentés dans le tableau 13.

Tableau 13. Thèmes abordés par les répondants lors de la phase 1 des entretiens

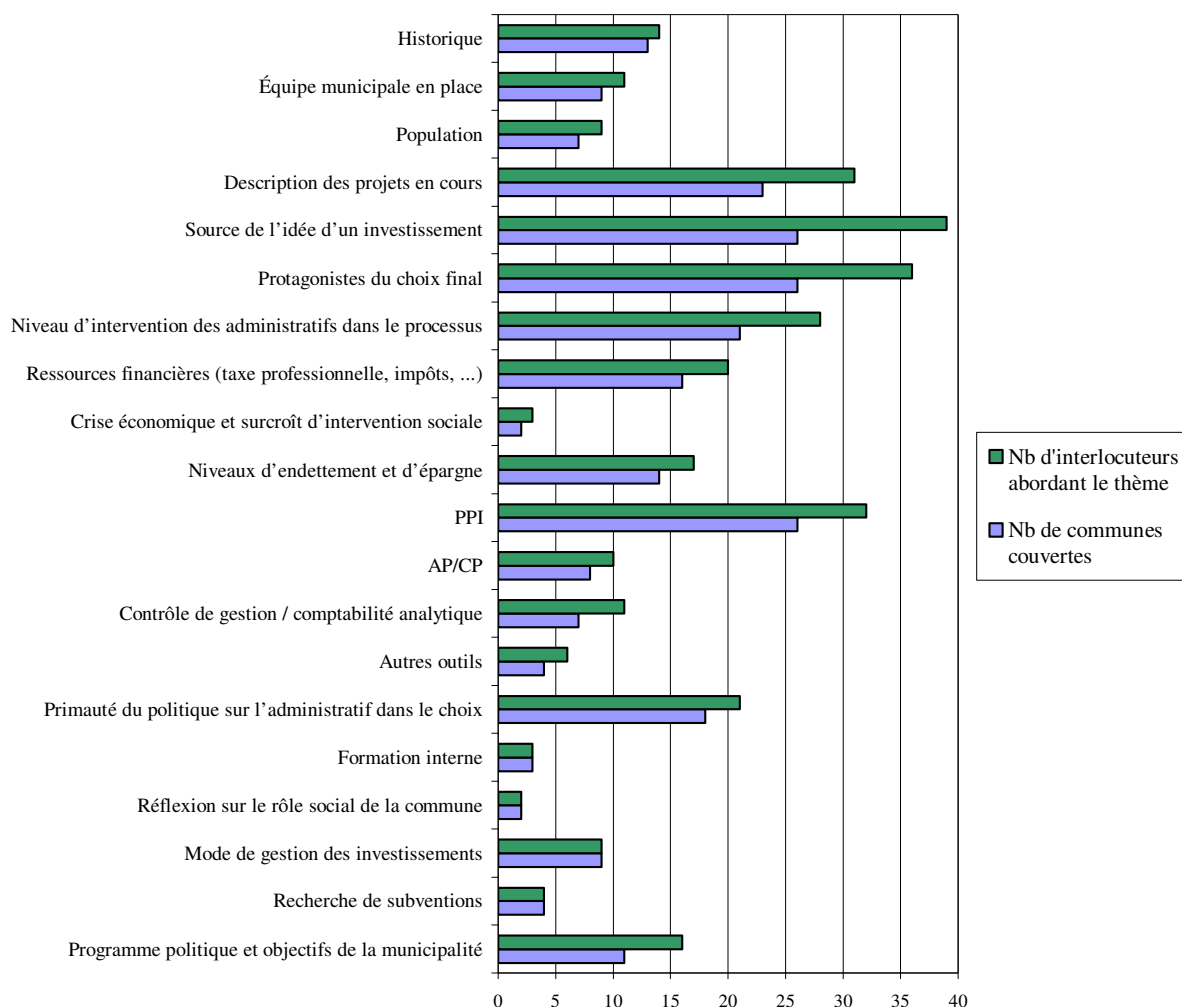
Thèmes	Sous-thèmes éventuels	Description si nécessaire
Présentation générale de la commune	Historique Équipe municipale en place Population Description des projets en cours	Construction de la ville, équipe précédente, équipements existants Origine, représentativité, structure Niveau de richesse, structure
Source de l'idée d'un investissement		Population (comité de quartier par exemple) Maire et/ou ses adjoints Administratifs
Protagonistes du choix final		Maire seul Maire et une équipe restreinte autour de lui, avec le chef de cabinet et/ou un ou deux adjoints et/ou le DGS Maire et une équipe élargie composée d'élus et/ou d'administratifs
Niveau d'intervention des administratifs dans le processus		En simple support technique en cours de processus Comme validant l'investissement d'un point de vue financier En amont pour évaluer la capacité financière de la commune En aval pour mettre en ordre de marche les aspects financiers du projet
Situation financière de la commune	Ressources financières (TP, impôts, ...) Crise économique et surcroît d'intervention sociale Niveaux d'endettement et d'épargne	

Tableau 13. Thèmes abordés par les répondants lors de la phase 1 des entretiens (suite)

Thèmes	Sous-thèmes éventuels	Description si nécessaire
Outils utilisés pour la gestion des investissements	PPI AP/CP Contrôle de gestion / comptabilité analytique Autres outils	Plan ou programmation pluriannuel d'investissement Autorisations de programmes / Crédits de paiement Fiches de projets, observatoires internes, groupes de réflexion
Primauté du politique sur l'administratif dans le choix		Dans l'idée ou dans le choix final Essence même du choix d'investissement
Divers	Formation interne Réflexion sur le rôle social de la commune Mode de gestion des investissements Recherche de subventions Programme politique et objectifs de la municipalité	Formation dispensée à l'initiative du DGS ou du responsable finances Responsable, suivi, insuffisances

Certains thèmes ont été abordés par la quasi totalité des interlocuteurs, couvrant ainsi l'ensemble des communes, tels que la source de l'idée d'un investissement, les protagonistes du choix final ou encore la présence ou non d'un PPI. Ils paraissent inhérents au thème général de la phase 1 sur le processus décisionnel. À l'inverse, d'autres thèmes ne sont présentés que par quelques interlocuteurs. Il s'agit de points relatifs à la spécificité de chaque commune ou dont le caractère important n'est encore vu que par peu de communes. Il en est ainsi de la crise économique et du surcroît d'intervention sociale qu'elle engendre, de la recherche de subventions ou de la formation interne mise en place par la direction générale ou la direction financière. La répartition est décrite dans la figure 18.

Figure 18. Nombre d'interlocuteurs abordant les thèmes précédemment décrits et nombre de communes concernées



1.1.2. Les critères de décision

Cette deuxième phase de l'entretien impliquait, pour le répondant, un degré de liberté moins important que la première phase. Elle correspondait à une question précise sur les critères de choix d'investissement tels que pratiqués dans la commune concernée. Les interlocuteurs n'ont donc abordé, lors de cette phase, que ce thème des critères de choix, en précisant le sens qu'ils pouvaient donner à chacun.

1.1.3. La notion de rentabilité financière

Nous rappelons le déroulement de cette troisième phase. Les répondants, dans un premier temps, ont réagi à la notion de rentabilité financière après une simple présentation du contexte d'introduction des outils venant du privé. Les thèmes abordés sont alors étroitement guidés par nous-même. Puis, dans un second temps, un dialogue s'est instauré laissant plus libre

notre interlocuteur de choisir ses sujets, toujours en lien avec la notion de rentabilité financière. Le tableau 14 présente les points traités lors de la troisième phase.

Tableau 14. Thèmes abordés lors de la troisième phase des entretiens

Thèmes	Description
Connaissance de la notion de rentabilité financière	Sur la base d'une définition spontanée donnée par le répondant, avant toute définition donnée par nous-mêmes
Intérêt porté à la notion de rentabilité financière	Ce thème apparaît avant et/ou après la définition donnée par nous-mêmes
Intérêt porté à l'outil de calcul de la rentabilité financière	Ce thème apparaît uniquement après la définition donnée par nous-mêmes
Critiques sur la notion et/ou sur l'outil	Critiques de tous ordres entraînant souvent une discussion plus large
Présence de la notion, voire utilisation d'un outil similaire par la commune	Utilisation consciente ou non, précision par notre interlocuteur du ou des domaines d'utilisation

Les trois premiers thèmes sont abordés par tous les interlocuteurs, sans exception. Ils constituent le cœur de notre thèse. Le quatrième est abordé par 26 personnes représentant 21 communes ; le cinquième l'est par 13 répondants représentant 10 communes.

1.2. La construction de la matrice

Nous avons élaboré la matrice d'analyse des résultats des entretiens sur la base des thèmes qui ont émergé de la relecture des comptes-rendus, thèmes listés *supra*, en séparant chaque phase de l'entretien.

1.2.1. Le processus décisionnel

Nous rappelons que cette phase 1 de l'entretien constituait pour nous une phase de compréhension du contexte dans lequel évolue la commune, du fonctionnement de l'équipe en place, de la façon dont les différents administratifs et élus prennent leur place dans le choix des investissements et des outils déjà en place dans le domaine. Pour notre interlocuteur, cette phase était une phase de mise en confiance et d'expression libre.

Le thème du processus décisionnel des choix d'investissement est apparu structurant dans les réponses de nos interlocuteurs. Il doit donc être pris en compte à la fois comme support à l'analyse des deux autres phases et comme source de résultats.

Un extrait de la matrice partiellement ordonnée correspondant à cette étape figure en annexe 10. Elle est constituée de synthèses et d'extraits des comptes-rendus pour les thèmes suivants :

- Présentation générale de la commune ;
- Niveau d'intervention des administratifs dans le processus ;
- Situation financière de la commune ;
- Outils utilisés pour la gestion des investissements ;
- Divers.

Pour les trois thèmes, « Source de l'idée d'un investissement », « Protagonistes du choix final » et « Primauté du politique sur l'administratif dans le choix », nous avons codifié la réponse de notre interlocuteur, dès lors que ses propos nous le permettaient. Pour le premier, il s'agit de définir si l'idée provient de la population, par l'intermédiaire de comités de quartier ou d'états généraux par exemple, et/ou de l'équipe municipale et/ou de l'administration. Pour le second, il convient de déterminer si le choix final est celui du maire seul, du maire et d'une équipe restreinte (ER dans l'annexe 10) autour de lui, avec le chef de cabinet et/ou un ou deux adjoints et/ou le DGS, ou celui du maire et d'une équipe élargie (EE dans l'annexe 10) composée de l'ensemble ou de la quasi-totalité des élus de la majorité auxquels peuvent se joindre des administratifs. Pour le dernier, il s'agit d'affirmer ou d'infirmer l'hypothèse sous-jacente contenue dans le libellé du thème.

1.2.2. Les critères de décision

Pour cette phase, il nous a fallu regrouper les différentes réponses à notre question sur les critères de choix d'investissement utilisés dans la commune. Nous avons ainsi relevé dix-huit critères. Ces critères sont, pour nous, les indicateurs de dimensions plus larges, au nombre de cinq. Chaque dimension peut donc être traduite par un ou plusieurs critères, ce qui est présenté dans le tableau 15.

Tableau 15. Critères de choix d'investissement des communes

Numéro	Libellé du critère	Dimension traduite
1	Demande et/ou besoin de la population	Service public
2	Vision d'ensemble de la commune et de son aménagement	
3	Ce qui concourt au développement durable et à la maîtrise de l'énergie	
4	Entretien obligatoire de l'existant	Obligation
5	Sécurité	
6	Caractère obsolète d'un équipement existant	
7	Faisabilité technique	
8	Respect de l'environnement et du patrimoine propre à la ville ("ville d'art et d'histoire")	
9	Ce qui est lancé par la municipalité précédente	Financier
10	Coûts d'investissement	
11	Coûts de fonctionnement	
12	Subventions obtenues	
13	Ressources financières de la ville	Électoral
14	Programme électoral	
15	Aspect politique	
16	Nécessité qu'a l'élu de se faire réélire	Divers
17	Insatisfaction des services gestionnaires	
18	Choix d'opportunité	

Nous devons apporter quelques précisions à ce tableau.

Malgré la spécification, lors de l'entretien, du type d'investissement dont nous parlions, à savoir des investissements structurants, certains de nos interlocuteurs ont cité le critère d'entretien de l'existant et celui de la sécurité, qui conduisent à des investissements plus faibles en termes de montant et/ou non choisis : nous les avons conservés dans le tableau car ils nous semblent correspondre à une réelle préoccupation de la part de ces interlocuteurs.

Quant au caractère obligatoire des critères de cette dimension, nous nous trouvons là dans des résultats de second niveau. Nous touchons effectivement à la notion d'irréversibilité des

investissements, pour les investissements lancés par l'équipe municipale précédente, et plus généralement à un décalage existant entre les logiques politique et financière. Ainsi il est possible, souvent certes pour un coût exorbitant, de revenir sur un investissement décidé par la municipalité précédente lorsque celui-ci n'en est pas à un stade trop avancé : le coût relève de la logique financière, le choix de revenir sur un choix fait précédemment relève de la logique politique. De même, les travaux d'entretien de l'existant sont souvent lourds en termes de budget pour les communes, ce qui relève de la logique financière, et visibles par la population, ce qui relève de la logique politique. Ces deux logiques peuvent entrer en conflit et le choix final peut alors dépendre du maire. C'est ainsi que le précise l'un des responsables du service financier de l'une des communes étudiées : « *Certains travaux, comme l'entretien, paraissent incompressibles. En réalité, le maire regarde point par point si la dépense est indispensable.* » Il serait intéressant de poursuivre nos travaux afin d'investiguer plus avant dans les conflits possibles entre les deux logiques politique et financière.

La dimension « Service public » rassemble ce que nos interlocuteurs comprennent sous le vocable de « service public » : un service pour la population, avec une réflexion d'ensemble et à long terme. Une question demeure toutefois, relevée par l'un des DGS rencontrés : « *Les demandes [de la population] correspondent-elles aux besoins de la population ?* » Nous n'avons finalement pas ouvert ce débat et sommes restés sur l'idée d'une population raisonnable dont les demandes correspondraient à ses besoins et dont les demandes irraisonnées seraient d'emblée écartées par les décideurs.

Quant à la dimension « Électoral », elle est traduite par des critères pouvant être vus sous deux angles différents. Le terme « politique » peut être vu dans le sens noble, cité plutôt par des élus, ou dans le sens plus électoraliste, cité plutôt alors par des administratifs. De même, le programme peut être vu comme le reflet des demandes de la population : comme le souligne un DGS, « *un programme a une fonction électoraliste ; les demandes de la population sont donc forcément prises en compte* ». Mais cette fonction électoraliste ne peut-elle pas aboutir à un respect à la lettre du programme dans le seul but d'être réélu, puisque ce critère est également cité ? Nous avons donc considéré que ces trois critères traduisent une même dimension « Électoral » sans y mettre nous-mêmes d'*a priori* positif ou négatif, en ne les rapprochant les uns des autres que parce qu'ils sont liés au mode de désignation des élus et en laissant chaque interlocuteur les citant leur donner la connotation qu'il souhaite.

Notons également que les critères ont parfois été cités par ordre d'importance, mais le plus souvent comme un ensemble à considérer pour choisir l'investissement.

La matrice a donc été complétée par les numéros des critères de choix que chaque interlocuteur dit être utilisés dans sa commune, enrichie également d'extraits des comptes-rendus d'entretiens. Un extrait figure en annexe 11.

1.2.3. La notion de rentabilité financière

Les thèmes abordés lors de cette phase figurent au cœur de notre recherche. Pour les trois premiers, nous avons inscrit une réponse clairement identifiable de la part de chacun de nos interlocuteurs, à laquelle nous avons ajouté des extraits des comptes-rendus. Le tableau 16 présente le codage ouvert que nous avons utilisé afin d'estimer au mieux cette réponse identifiable en fonction des termes et locutions utilisés par le répondant, et ce pour chacun des trois thèmes.

Tableau 16. Codage des réponses aux trois premiers thèmes de la phase 3 des entretiens

Thèmes	Réponse clairement identifiable	Termes ou locutions ou idées à trouver dans la réponse
Connaissance de la notion de rentabilité financière	Réelle connaissance → OUI Connaissance plus vague → MEDIAN Méconnaissance → NON Récusation → REFUS	Rapport entre investissement et fonctionnement (dépenses et recettes), rapport d'un investissement Séparation entre fonctionnement et investissement et/ou entre dépenses et recettes, notion de réduction des frais de fonctionnement et/ou d'augmentation des recettes « Non, je ne connais pas », notions autres telles que la gestion de la dette, la productivité ou la comptabilité analytique En lien avec le thème suivant, aucune définition n'est donnée car cette notion n'a pas sa place dans une commune
Intérêt porté à la notion de rentabilité financière	Intérêt → OUI Méfiance → OUI, MAIS Refus → NON	Notion utile, intéressante, indispensable, nécessaire, à mettre en place Idem ci-dessus, avec une modération plus ou moins forte, un « mais » « Non »
Intérêt porté à l'outil de calcul de la rentabilité financière	Intérêt → OUI Méfiance → OUI, MAIS Refus → NON	} Idem ci-dessus

Les deux derniers thèmes, « Critiques sur la notion et/ou sur l'outil » et « Présence de la notion, voire utilisation d'un outil similaire par la commune », n'appelaient que des réponses libres. Figurent donc dans la matrice des éléments de synthèse et des extraits de comptes-rendus.

Un extrait de la matrice partiellement ordonnée correspondant à cette phase des entretiens figure en annexe 12.

1.3. Les résultats

Maintenant que la matrice est construite, nous pouvons présenter les résultats à proprement parler. Ils constituent nos premiers résultats, répondant encore assez approximativement à notre question de recherche.

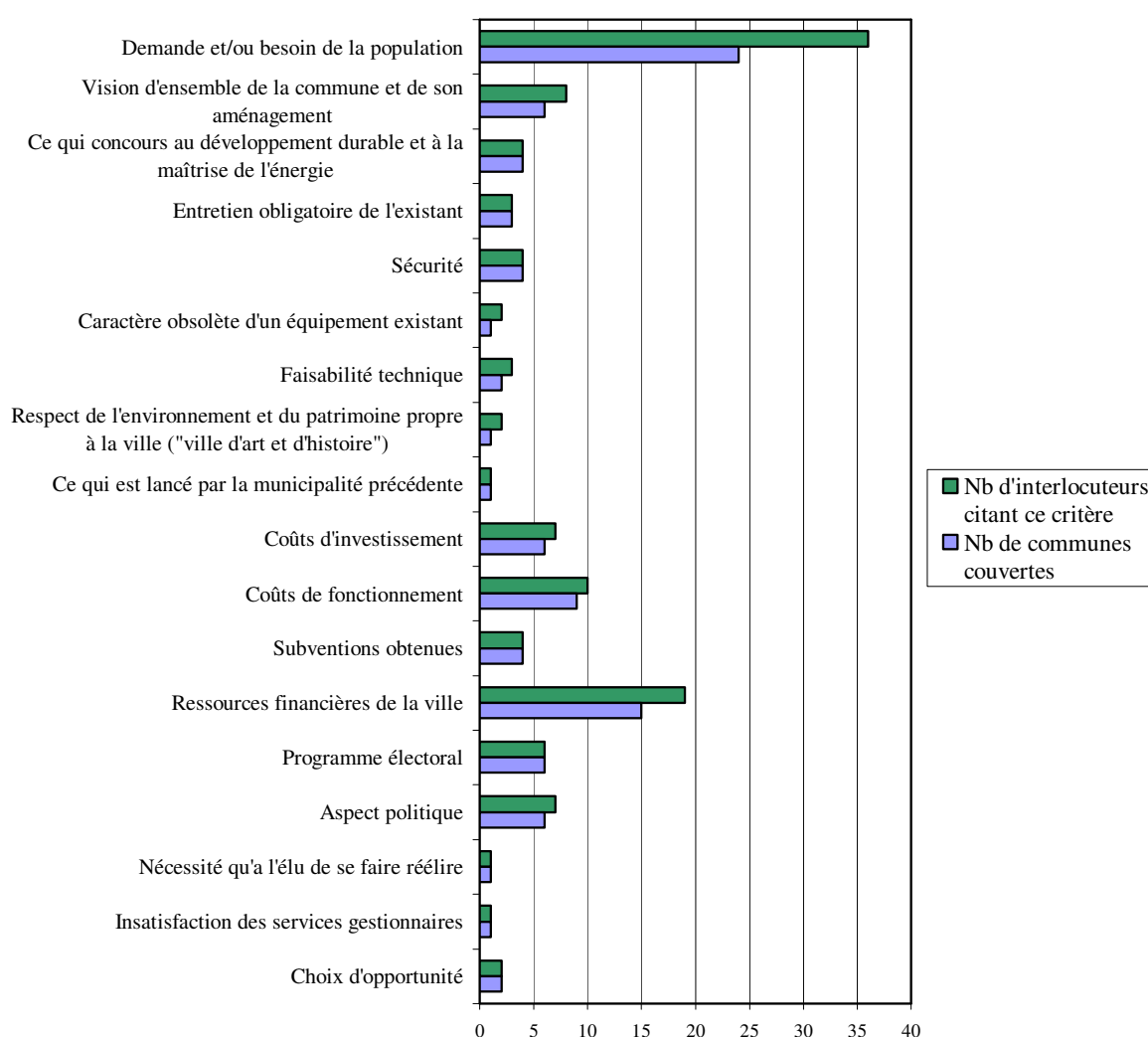
Les communes que nous avons rencontrées, lorsque le sujet a été évoqué, sont dans une situation conforme à celle que nous avons décrite dans le quatrième chapitre. 29 interlocuteurs représentant 21 communes ont donné des informations sur la situation financière municipale. Très peu, deux, ont parlé de la crise économique et du surcroît d'intervention sociale qu'elle peut engendrer de la part de la commune. En revanche, 20 ont abordé le thème des ressources et de l'incertitude quant à leur évolution : baisse des droits de mutation, baisse des dotations de l'État, difficulté à accroître les impôts car la population est pauvre, inefficacité de l'augmentation des impôts locaux car il y a beaucoup d'exonération compte tenu de la pauvreté de la population, incertitude sur la taxe professionnelle lorsque celle-ci est une source de financement importante, faible marge de manœuvre pour accroître ses ressources, voici les points qui ont été évoqués. Seuls deux de nos répondants sur les 20 nous ont parlé de ressources financières satisfaisantes ou avec un potentiel d'accroissement. Quant au thème de l'endettement, 16 l'ont abordé : 11 relatent des finances saines, un emprunt qui a pu baisser au cours des dernières années, à maintenir à son niveau actuel, une épargne satisfaisante ; 5 ont un objectif de baisse de la dette, dont 3 appartiennent à des communes qui ont changé de majorité aux élections de mars 2008, l'ancienne majorité ayant laissé un emprunt d'un niveau très élevé.

Ce rapide panorama est donc proche de la description du quatrième chapitre. Passons maintenant aux résultats liés directement à notre question de recherche.

1.3.1. Les critères de choix

Les critères de choix d'investissement ont été donnés dans l'ordre pour certains de nos interlocuteurs, dans le désordre la plupart du temps. Ils sont parfois uniques, parfois multiples. Certains responsables du service financier nous ont transmis les critères réellement utilisés, auxquels ils ont rajouté ceux qu'ils souhaiteraient voir utilisés pour le choix des investissements. Certains de nos interlocuteurs ont également listé deux ou trois critères et, juste avant ou juste après, longuement parlé d'un autre critère utilisé sans qu'il soit dans la liste : nous l'avons alors rajouté dans cette liste. Nous présentons les différents critères de choix utilisés dans la figure 19 en donnant le nombre d'interlocuteurs citant le critère et le nombre de communes couvertes, plusieurs répondants d'une même commune ayant pu citer un même critère.

Figure 19. Les critères de choix d'investissement dans les communes étudiées

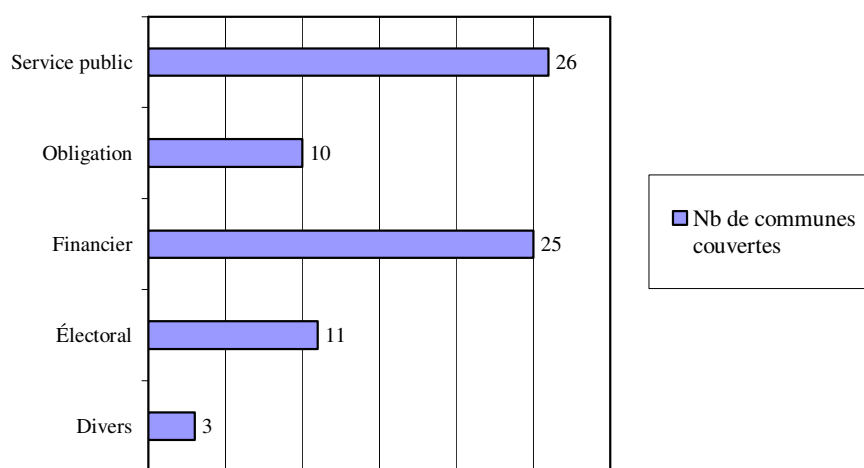


Un premier critère semble prédominant dans les choix d'investissement, cité par 36 interlocuteurs et recouvrant 24 communes : celui de satisfaire une demande et/ou un besoin de la population. Ce critère est parfois en lien avec le programme électoral puisqu'il est défini comme suit par un DGA : « *Le programme de campagne, ce sont les propres ambitions de la nouvelle équipe, qui correspondent à des besoins de la population en termes d'équipements, auxquels il n'a pas été répondu par la précédente équipe.* » Toutefois, la plupart des répondants citant le critère du besoin de la population ne cite pas celui du programme et certains opposent même les deux. Ainsi un DGS désigne le critère du besoin de la population en précisant qu'il est « *clairement exprimé et ressenti, venant de la base, et non d'un programme électoral* ». De même un autre DGS parle du programme électoral comme critère de choix « *auquel se réfèrent les élus, et notamment le Maire* » et du besoin de la population comme ayant tendance « *à être mieux pris en compte au fil de l'avancement du mandat* ». Nous avons par ailleurs vu *supra* la différence possible entre attente et besoin. Toujours est-il que la satisfaction de la population paraît primordiale pour les communes.

Un autre critère semble prédominant, cité par 19 répondants et couvrant 15 communes : celui des ressources financières. Il n'y a aucune surprise à voir ce critère émerger compte tenu de l'incertitude à laquelle les interlocuteurs nous ont dit être confrontés dans ce domaine, ce que nous avons vu *supra*. Jamais cité seul, ce critère est souvent inscrit dans une combinaison de critères de plusieurs ordres. Ainsi pour un adjoint aux finances, ce critère « *est une motivation qui anime toute l'équipe municipale* » et pour un autre, « *s'il est possible d'emprunter, il faut toujours voir dans quelles proportions : c'est là que l'adjoint aux finances peut freiner des investissements en demandant si la population a vraiment besoin de tel équipement ou si c'est pour servir les intérêts d'une toute petite partie de la population* ». Il est parfois aussi clairement cité en premier. C'est ainsi le cas dans une commune dont les dépenses d'équipement sont inférieures de 10 à 20 % à la moyenne nationale, ce qui correspond à des ressources financières limitées. Le maire considère là que « *le premier critère de choix d'investissement est le critère budgétaire : que peut se payer la commune ?* », le critère du besoin de la population n'arrivant qu'en deuxième position, sauf en matière scolaire où le maire a fait le choix de ne pas prendre en compte ce critère budgétaire.

Si nous nous plaçons maintenant au niveau des cinq dimensions que traduisent les critères, nous voyons, comme le montre la figure 20, que deux dimensions ressortent : la dimension « Service public » et la dimension « Financier ».

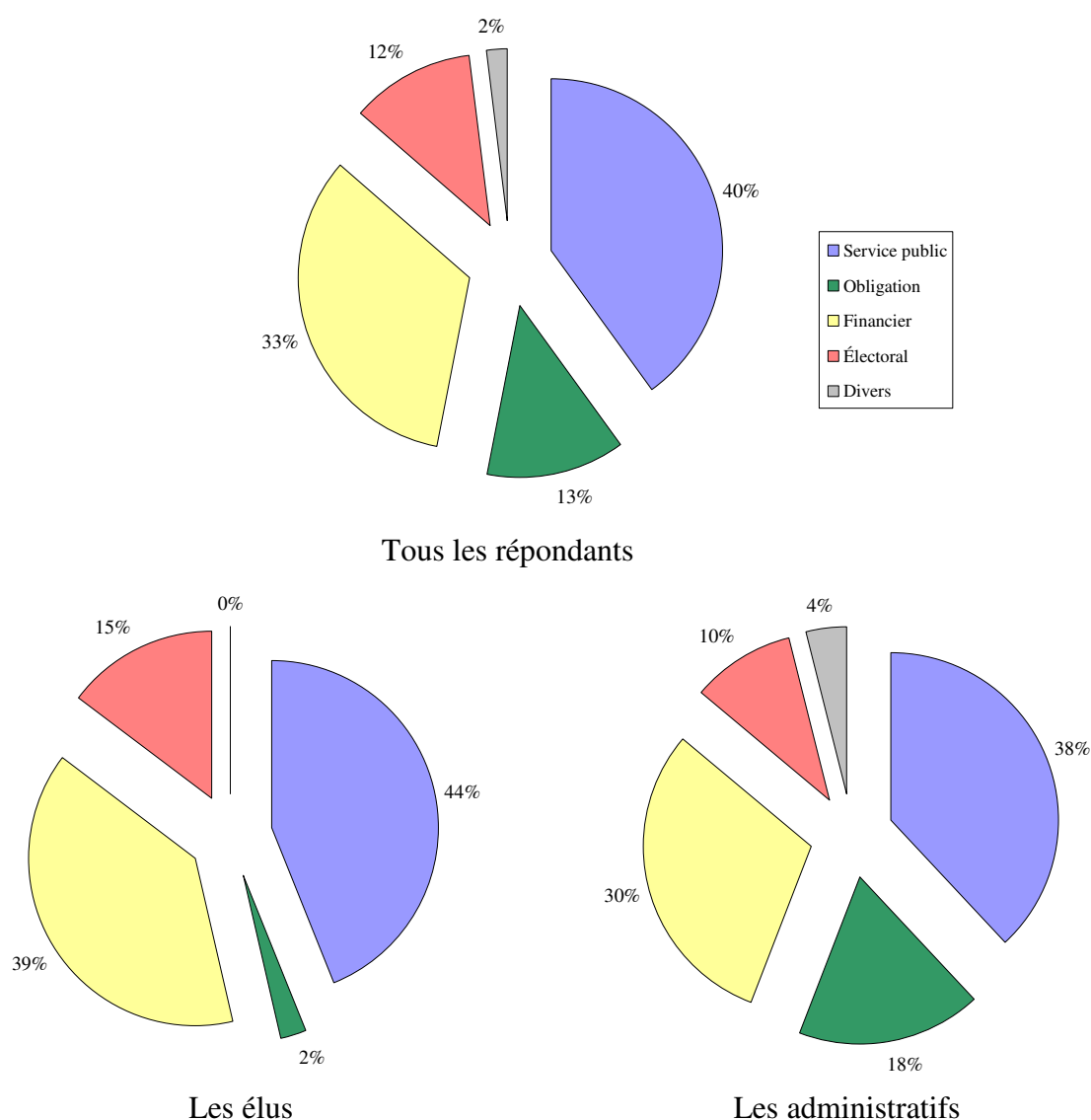
Figure 20. Nombre de communes couvertes par chacune des cinq dimensions



L'ensemble des communes étudiées intègre donc la dimension « Service public » dans leur choix d'investissement et 25 également y intègrent la dimension « Financier ». La commune qui dit n'intégrer aucun critère financier dans ses choix est une commune où le répondant, responsable du service financier, n'a effectivement pas abordé le thème des ressources financières de la ville, bien que celles-ci soient *a priori* faibles puisque les dépenses d'équipement sont moitié moindres que la moyenne nationale. Ayant laissé nos interlocuteurs libres de s'exprimer sur le sujet des critères de choix d'investissement, sans leur demander de choisir dans une liste de critères préétablie, nous ne pouvons donc ici affirmer si aucun critère financier n'est utilisé ou s'il s'agit, au contraire, d'un oubli par l'évidence de sa présence.

Nous nous sommes également interrogés sur le poids des différentes dimensions. Celui-ci s'appuie sur le nombre de fois où un critère, indicateur de la dimension, est cité sans que nous ayons nous-mêmes donné plus ou moins d'importance à l'un ou l'autre des critères en fonction des propos des interlocuteurs accompagnant ces désignations. Nous faisons en fait l'hypothèse d'une corrélation positive entre le nombre de fois où un critère est cité et l'importance de la dimension qu'il traduit, importance en termes de préoccupation pour nos interlocuteurs. Les résultats apparaissent dans la figure 21.

Figure 21. Poids respectifs des cinq dimensions dans les choix d'investissement



Ces graphiques font apparaître le poids relatif prépondérant des critères de service public, source de l'action publique. Ce poids est encore plus fort chez les élus que chez les administratifs. Les critères financiers figurent en deuxième position, avec un poids relatif plus important pour les élus que pour les administratifs. Nous verrons *infra* que certains administratifs sont sceptiques quant à la capacité des élus à prendre en compte les aspects financiers. Il est vrai également que les élus que nous avons rencontrés étaient des maires pour trois d'entre eux et surtout des adjoints aux finances pour onze d'entre eux. Le poids relatif des critères électoraux est, sans surprise, plus élevé chez les élus que chez les administratifs. Ceux-ci, en revanche, mettent en avant les critères d'obligation qui pèsent alors près d'un cinquième de l'ensemble des critères utilisés. Si, comme nous l'avons mentionné *supra*, nous avons précisé qu'il s'agissait d'investissements structurants, le caractère

obligatoire de certains investissements, en termes d'entretien ou de sécurité, est essentiel pour les administratifs. Ainsi que le souligne un DGS, les critères de choix d'investissement sont « *la volonté du maire, à partir de ses engagements électoraux, et les instances pressantes du DGS qui souligne les difficultés de vie de certains équipements ou bâtiments* ». Ce sont en effet les administratifs qui, plus que les élus, gèrent ces travaux d'entretiens et de sécurité, quelle que soit leur ampleur. Un directeur du patrimoine bâti nous a ainsi dit que « *quand a lieu le débat d'orientation budgétaire en fin d'année, les travaux de sécurité suite à la visite de la Commission de sécurité sont imposés, ceux relevant du diagnostic de la direction du patrimoine bâti sont exigés* ».

Cette toute première analyse nous confirme en tout cas que les choix de service public, d'abord fondés sur des critères de service public, intègrent bien des critères financiers, et ce pour une part non négligeable. Nous avons conscience que nous sommes ici le miroir du discours de nos interlocuteurs, et non le reflet de la réalité du choix d'investissement.

1.3.2. Une domination du politique, assortie d'une intervention essentielle des administratifs

Pour comprendre les critères de choix utilisés par les communes pour leurs investissements, il faut également analyser comment se font ces choix, non pas dans leur processus, mais sur les points précis que nous avons cités dans les thèmes abordés lors de la première phase des entretiens. Les résultats présentés ici sont des résultats de second niveau. Cette analyse nous révèle une domination des élus, assortie d'une intervention essentielle des administratifs.

1.3.2.1. Une domination des élus

Commençons par la source de l'idée d'investissement. Les résultats sont présentés dans le tableau 17.

Tableau 17. Source de l'idée d'un investissement

	Maire seul	Élus	Élus et administratifs	Élus et population	Élus, administratifs et population	Total
Nombre de communes	2	11	8	1	4	26

Ils ne diffèrent pas, au sein d'une même commune, entre plusieurs interlocuteurs. Dans 13 communes, soit la moitié des communes étudiées, ce sont les élus qui sont à la source de l'idée de l'investissement, et parfois même le maire seul. Ceci signifie que ni l'administration, ni la population n'est mentionnée par les répondants comme source possible directe d'une idée d'investissement, même si les élus ont pu s'appuyer sur l'une ou sur l'autre. Dans ce cas, les élus sont considérés comme en symbiose avec la population, à son écoute, toujours en lien avec elle :

- « *Ce sont eux qui connaissent les besoins de la population* » (DGS) ;
- « *L'équipe municipale, à l'exception des adjoints, est assez représentative de la population en termes d'âge, de métier, de quartier et de composition familiale. Cela permet d'avoir une meilleure perception des besoins de la population* » (adjoint aux finances) ;
- « *Ces élus sont très représentatifs de la ville et très investis dans la ville, ils la connaissent très bien : la pertinence des choix faits est évidente* » (responsable du service financier).

En revanche, dans une autre moitié, les élus partagent la source de l'idée avec l'administration, souvent les directeurs de service, et/ou la population. Dans ce dernier cas, cela a été clairement exprimé par le répondant : la municipalité organise des « *assises* », des « *réunions publiques* » ou « *de quartier* », a mis en place des « *conseils consultatifs* », des « *conseils de quartier* » ou des « *comités de quartier* », ce qui permet à la population elle-même de proposer des idées d'investissement. Ainsi, dans une commune disposant d'un ancien site industriel, vaste territoire vierge à aménager pour 10.000 habitants, « *un vaste programme de concertation citoyenne a été lancé en 2006. Un pôle citoyen a ainsi été constitué, avec des volontaires. C'est dans cette structure que sont réfléchis les besoins de la population en termes d'équipements.* »

À l'autre bout du processus, le choix final peut également être le fruit de différentes personnes. Le tableau 18 montre la répartition des protagonistes de ce choix final.

Tableau 18. Protagonistes du choix final

	Maire seul	Équipe restreinte	Équipe élargie	Total
Nombre de communes	7	6	13	26

Ce choix final peut être fait par le maire seul : « *C'est le Maire qui prend systématiquement la décision finale [... et il] ne suit pas automatiquement le classement établi* » par les élus pour l'ensemble des projets lors de la préparation budgétaire (DGS) ; « *La décision finale relève du maire* » (adjoint aux finances), s'appuyant parfois sur un adjoint, le plus souvent celui en charge des finances. Le choix peut également être fait par le maire entouré d'une équipe restreinte composée de quelques adjoints et/ou de quelques administratifs ou par le maire entouré d'une équipe élargie à l'ensemble des adjoints, voire à la totalité des élus de la majorité et comprenant parfois même des administratifs : le maire est alors là pour « *impulser un élan sur les priorités, mais les décisions sont collégiales* » (responsable du service financier), avec parfois un objectif de maintenir une majorité unie et soudée et de former une équipe constituée de nombreux nouveaux élus.

Notons, sans pouvoir en déduire une causalité, que parmi les communes dans lesquelles le choix final relève du maire seul, il y a une surreprésentation de maires élus depuis plusieurs mandats : cinq maires sont, en effet, élus depuis au moins 1995, et un seul depuis mars 2008. Il reste tout de même six communes dont le maire est élu depuis au moins 1995 et dont le choix des investissements se fait en équipe.

Nous notons sur ces deux points que sont la source de l'idée d'un investissement et les protagonistes du choix final que les élus sont au centre du processus, même si, dans un certain nombre de communes, ils partagent le travail avec les administratifs notamment. C'est ce que nous avons appelé, dans les thèmes abordés par nos interlocuteurs, la primauté du politique sur l'administratif. Si ce thème n'est abordé spontanément que par un répondant sur deux, il l'est systématiquement dans le même sens ainsi que le montre le tableau 19.

Tableau 19. Primauté du politique sur l'administratif

	Oui	Non	Pas de réponse	Total
Nombre de communes	18	0	8	26
Nombre d'élus	6	0	8	14
Nombre d'administratifs	15	0	11	26
Total interlocuteurs	21	0	19	40

Nous associons à ce tableau quelques *verbatim* : « *Un calcul ne dispensera jamais d'un choix politique* » (DGS) ; « *La décision de faire ou de ne pas faire revient au politique* » (responsable du service financier) ; « *Toute décision est avant tout une décision politique* » (responsable du service financier) ; « *Un choix d'investissement est avant tout une décision politique* » (adjoint aux finances) ; « *Ce qui pèse dans de telles décisions, c'est le coût politique de la décision, cette décision étant elle-même un choix politique* » (maire) ; « *Les choix d'investissement résultent d'un choix politique du maire, avec l'aide de ses adjoint par secteur* » (DGS) ; « *La prise de décision est avant tout politique* » (adjoint aux finances). Nous ne pouvons faire plus unanime. Une seule personne a modéré ses propos, un directeur du patrimoine bâti, disant que compte tenu du fait que « *la relation entre les élus et la direction du patrimoine bâti est une relation de confiance, [...] [celle-ci] peut dire non à un projet si le budget alloué a priori par les élus est trop faible* ».

Nous pouvons mettre en lien avec cette primauté du politique l'importance donnée au programme politique par certains des répondants. Ayant « *une fonction électoraliste* » (DGS), le programme constitue pour certains un impératif à réaliser : « *Le programme constitue un contrat moral avec la population* » (adjoint aux finances) ou encore : « *L'équipe a été élue sur la base d'un programme qu'il faut appliquer* » (DGS) ou bien encore : « *L'équipe municipale a été élue sur un programme : il y a donc un projet municipal à mettre en œuvre* » (adjoint aux finances). Celui-ci ne constitue toutefois pas systématiquement un absolu : sa mise en œuvre peut être modifiée face à la réalité du terrain, comme c'est le cas dans une commune où seuls trois des six équipements inscrits au programme de 2008 seront réalisés en raison de « *l'accroissement des délais sur ces trois équipements et leur surcoût, chaque projet doublant en terme financier* » (maire).

1.3.2.2. Une intervention essentielle des administratifs

Cette domination forte du politique va cependant de paire avec une place significative des administratifs. Si dans certaines communes, cette place correspond essentiellement à un simple support technique, dans d'autres communes elle correspond à une réelle participation aux choix d'investissement. Cette place est-elle croissante ? Dépend-elle du type de choix d'investissement ? Nous ne pouvons pas répondre à la question dans le cadre de cette thèse.

Cette participation intervient à plusieurs niveaux. Nous avons déjà parlé *supra* des protagonistes du choix final parmi lesquels figurent parfois des administratifs, généralement le DGS et/ou les DGA. Mais c'est en fait tout au long du processus du choix d'investissement qu'interviennent les administratifs. *A minima*, ce sont eux qui montent les dossiers d'investissement d'un point de vue technique et financier, parfois avec l'aide de cabinets extérieurs pour de grosses opérations. Ce rôle de support technique est jugé « *essentiel* » (maire) et implique d'une façon générale « *une collaboration très étroite entre les élus et les services administratifs* » (maire). L'intervention des administratifs dans le processus budgétaire est également primordiale. Si le processus peut être animé par l'adjoint aux finances, il peut aussi l'être, conjointement ou non, par le DGA en charge des moyens ou par le responsable du service financier. Au-delà de l'animation, DGS, DGA et responsable du service financier sont présents pendant tout le processus budgétaire : évaluation dès les mois de juin ou juillet de la capacité financière de la ville en fonction des dépenses obligatoires prévues, puis participation à un « *comité de pilotage* », à un « *groupe investissement* », à « *l'observatoire de l'investissement* », à un « *comité de direction* » qui mène les discussions sur les investissements du futur budget et leur phasage. Il est une commune, dont les procédures ne sont pas encore totalement mises en place car une nouvelle équipe est arrivée en mars 2008, dans laquelle l'objectif du DGS est même de faire « *valider* » toute décision d'investissement « *par les différents Directeurs, notamment financier et juridique* » avant le choix définitif fait par le bureau municipal : ceci permettrait de ne plus revenir sur un choix d'investissement fait et de ne plus avoir à regarder que les aspects administratifs.

La place des administratifs dans les choix d'investissement apparaît aussi dans les outils utilisés pour effectuer ces choix et, en premier lieu, le PPI. Cet outil a été qualifié par certains de nos interlocuteurs qui l'utilisent d'« *outil construit qui oblige à faire des arbitrages* » (DGS), d'« *indispensable s'il s'agit de projets étalés sur plusieurs années ou de projets pour lesquels le besoin arrivera plus tard* » (adjoint aux finances), de « *nécessaire préalable à la*

prise de décision » (responsable du service financier) ou encore d'« *indispensable face à ces incertitudes quant aux ressources* » (DGA). Tous les répondants ont abordé le sujet du PPI, que leur commune en ait un ou non. Le tableau 20 montre la répartition des communes entre celles utilisant cet outil et celles ne l'utilisant pas.

Tableau 20. Répartition des communes entre celles utilisant un PPI et celles n'en utilisant pas

	Oui	Non	Total
Communes utilisant un PPI	21	5	26

Parmi les cinq communes ne l'utilisant pas, l'un des répondants dit la difficulté liée au « *manque de lisibilité à moyen et à long terme, avec un véritable PPI* » (DGA), un autre affirme qu'« *il devrait en exister un dans une ville comme [la nôtre]* » (DGS) et un troisième souligne l'absence de PPI de la précédente équipe municipale en parlant d'« *investissements [qui] étaient réalisés au coup par coup, sans aucune vision à moyen terme* » (DGS). Cet outil financier paraît faire défaut à ces trois communes.

À l'inverse, parmi les 21 communes qui en utilisent un, toutes ne l'utilisent pas pour l'ensemble des investissements : trois communes ne s'en servent que pour les investissements structurants et trois que pour des investissements bien spécifiques, respectivement l'entretien et les mises aux normes, les investissements de voirie, les investissements éligibles à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Nous pouvons relever que 20 des 21 communes utilisant un PPI le font de leur propre initiative : seule celle qui s'en sert uniquement pour les investissements éligibles à l'ANRU le fait par obligation. Quelques communes ont également déjà intégré dans leur PPI tout ou partie des frais de fonctionnement en lien avec les investissements envisagés, voire même projettent, pour deux d'entre elles, d'établir un plan pluriannuel de fonctionnement : celui-ci est qualifié de « *nécessaire, avec un ajustement régulier, l'objectif final étant de permettre de dégager de l'autofinancement* » (DGA) et les frais de fonctionnement « *déterminant dans la décision* » (responsable du service financier) car « *grevant la capacité d'épargne de la ville* » (DGS). Notons enfin que, dans l'une des communes ne disposant pas de PPI et n'envisageant pas d'en avoir un, c'est le maire qui, depuis son arrivée il y a quinze ans, alors qu'aucun outil financier n'existait au sein de l'administration de la commune, gère seul « *un tableau Excel avec les quinze années à*

venir des finances de la ville, des investissements et de leurs conséquences » : la gestion pluriannuelle des investissements est donc présente.

Si nous ne pouvons répondre ici à la question de savoir qui, au sein de la commune, a l'idée de la mise en place d'un PPI, en revanche, la conception de ce PPI relève, elle, pour une large part, des administratifs. Ainsi le PPI est conçu généralement sur la base du programme électoral, en début de mandat, pour les six années du mandat, parfois pour plus longtemps, rarement pour moins et évolue au fur et à mesure des années qui passent. Il est élaboré soit par des élus, le maire et ses adjoints, soit par des administratifs, DGS et/ou DGA en charge des moyens et/ou responsable du service financier, soit par des élus, principalement l'adjoint aux finances, et des administratifs. Dans tous les cas, quels que soient les auteurs de ce PPI, des discussions ont lieu entre élus et administratifs. La répartition est montrée dans le tableau 21.

Tableau 21. Répartition des communes en fonction des personnes élaborant le PPI

	Élus	Élus + administratifs	Administratifs	Pas de réponse	Total
PPI réalisé par :	1	4	6	10	21

Si seules 11 communes ont apporté spontanément la réponse au cours de l'entretien, la participation des administratifs à l'élaboration du PPI est prépondérante : c'est le cas dans 10 communes sur 11. Or, comme nous l'avons vu *supra* dans les définitions données par les répondants, cet outil est à la base, pour de nombreuses communes, des choix d'investissement : il ne dicte certes pas ces choix, mais il permet de les faire avec une vision à moyen et long terme des conséquences de ces choix en termes financiers. La place des administratifs dans les choix d'investissement des communes, avec cet outil technique et prévisionnel, de conseil, mais non de décision, paraît être comme une place d'expert dans le monde politique des collectivités locales en pleine mutation et incertitude financière.

Parmi les autres outils dont disposent les communes pour choisir leurs investissements, nous souhaitons en mentionner deux : les « *fiches par opération* » ou « *fiches de suivi des grands projets de ville* », dans deux communes, et la « *prospective du budget principal* » sur cinq années dans une troisième commune. Ces outils ont été élaborés par les communes elles-mêmes, adjoint aux finances et responsable du service financier pour la première, responsable du service financier pour la deuxième, responsable du service financier et DGS pour la

troisième. Propres à chacune de ces trois communes, ils ne sont donc pas *a priori* diffusés au sein d'autres communes. Le premier outil comporte l'ensemble des données en lien avec un investissement structurant, et notamment les coûts et recettes d'investissement et de fonctionnement, et permet donc d'avoir une vision à moyen terme des conséquences de l'investissement. Le second outil, établi à partir du PPI et des deux derniers comptes administratifs, comprenant les dépenses et recettes de fonctionnement hors nouveaux investissements, permet « *de mettre en perspective la capacité financière de la ville et les projets* » et, présenté aux élus, de permettre à ceux-ci « *de peser le poids de leurs décisions* ». Nous pouvons également nous interroger sur le caractère innovant ou non de ces outils et sur leur lien éventuel avec la littérature existante. Il ne nous est cependant pas possible d'y répondre dans le cadre de cette thèse. Quoiqu'il en soit, nous voyons à nouveau, au travers de ces deux outils, la place des administratifs par la volonté qu'ils ont d'avoir et de propager une vision pluriannuelle et globale de chaque investissement et de prendre en compte des frais de fonctionnement encore souvent mis de côté dans les décisions – nous avons vu *supra* que seuls 25 % des interlocuteurs avaient cité les frais de fonctionnement comme l'un des critères de choix d'investissement. Comme pour le PPI, les administratifs mettent leur expertise financière en exercice.

Enfin, pour terminer ce tableau d'une administration tenant une place significative et diffusant une conscience financière qui va au-delà d'une gestion au mieux des deniers publics, nous pouvons d'abord parler des formations mises en place dans deux communes, l'une à destination de l'ensemble des agents sur les finances locales et les actions menées par la commune, l'autre à destination des élus sur le budget et le compte administratif. Nous pouvons également évoquer le sujet de la recherche de subventions : trois des quatre personnes ayant abordé ce thème étaient des administratifs, ceux-ci souhaitant la mise en place d'« *un référent unique* » pour une recherche et un suivi efficaces des subventions, tâche « *qui ne s'inscrit pas vraiment dans la culture des services municipaux* » (responsable du service financier) et qui prend du temps au risque de retarder le démarrage des travaux. Nous touchons là à une différence entre les élus et l'administration, qu'il faudrait approfondir : « *Le temps politique n'est pas le temps de l'administration* » (DGA). Les élus raisonnent, pour nombre d'entre eux, à échéance de la prochaine élection, les administratifs dépassent cette échéance pour raisonner à moyen ou long terme. Notons toutefois que l'élus qui abordait ce thème des subventions, un adjoint aux finances, le faisait dans les mêmes termes que les administratifs.

1.3.3. La notion de rentabilité : plutôt méconnue et porteuse d'intérêt

Après avoir décrit les places respectives qu'ont les élus et les administratifs dans les choix d'investissement, places qui parfois se recoupent, place quoi qu'il en soit dominante pour les élus et essentielle pour les administratifs, nous abordons ce qui a constitué la troisième partie de nos entretiens : la notion de rentabilité financière.

Nous avons noté une relative méconnaissance de cette notion. Pourtant un intérêt net lui est porté, ainsi qu'à un outil de calcul de cette rentabilité, parfois *a priori*, plus souvent une fois la définition donnée. Des critiques ont assurément émergé de la discussion sur la notion et sur l'outil. Nous avons également découvert une utilisation de cette notion dans des investissements spécifiques tels ceux dans le domaine du développement durable.

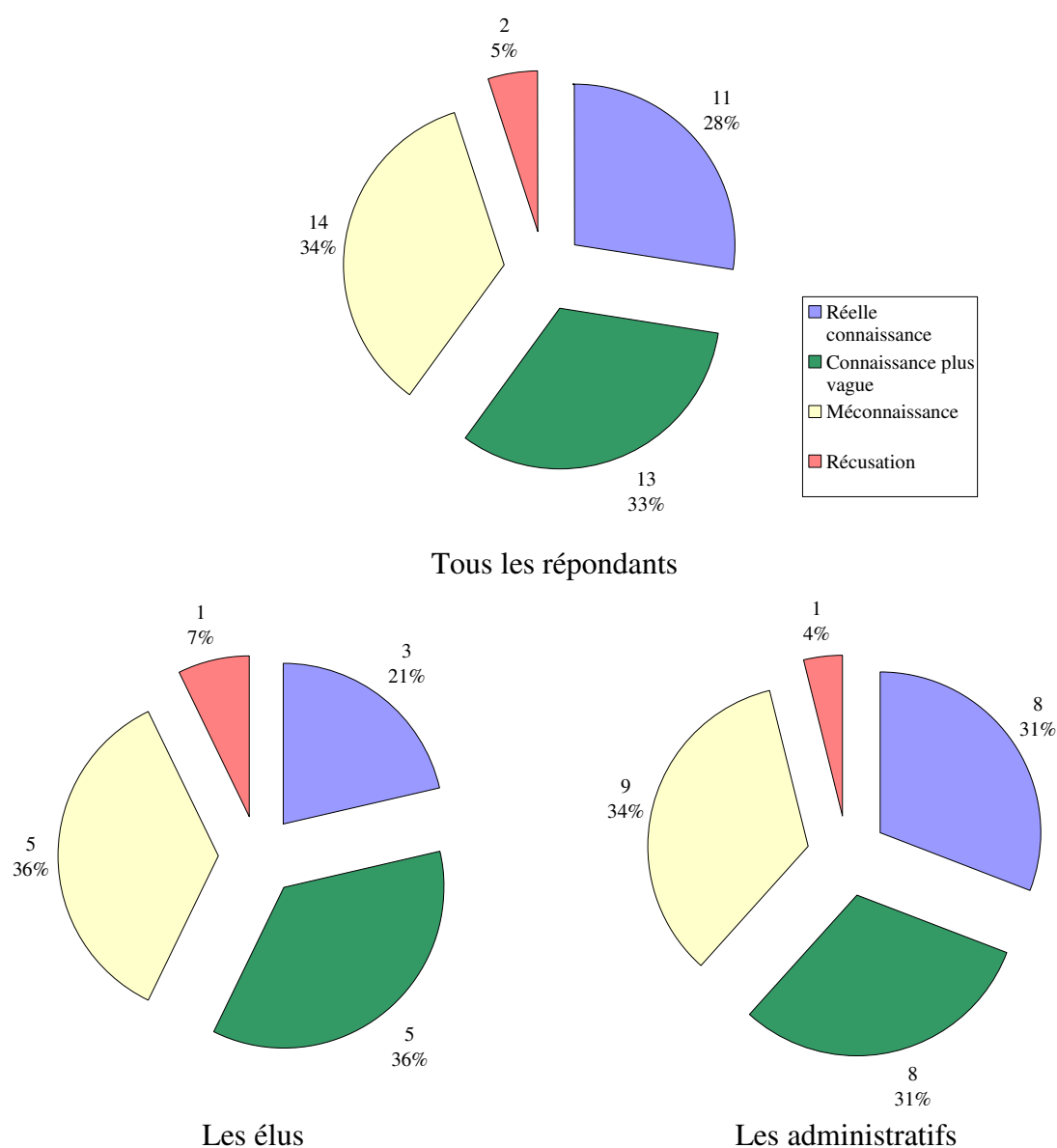
1.3.3.1. La méconnaissance de la notion

Aucun de nos interlocuteurs n'a donné une définition exacte. En revanche, comme nous l'avons vu dans le tableau 16, nous avons pu répartir les définitions données entre :

- une réelle connaissance avec des termes ou des notions approchants, bien qu'inexacts ;
- une connaissance plus vague, souvent partielle et approximative de la notion ;
- une méconnaissance, avec des notions abordées sans rapport avec celle de rentabilité ;
- une récusation de la notion avec un refus de donner une définition.

Notre objectif était de concevoir des catégories de réponses plutôt que de noter les répondants de façon précise. Les résultats sont présentés dans la figure 22.

Figure 22. Degré de connaissance de la notion de rentabilité financière



Ce sont 11 répondants, soit 28 % du total, qui ont donné une définition approchant de la notion de rentabilité financière. Parmi ces définitions, nous trouvons : « *rapport entre le coût de l'investissement et son rapport, financièrement parlant* » (responsable du service financier) ou encore « *rapport entre ce qu'un équipement coûte à la ville et ce qu'il va lui rapporter d'un point de vue quantitatif et qualitatif* » (responsable du service financier). Il est également un maire que la notion de rentabilité financière questionne sur les aspects suivants : « *Qu'est-ce que l'investissement projeté va amener comme dépenses de fonctionnement supplémentaires ? Quel est l'amortissement de l'investissement dans le temps ? Pour combien de temps est-il construit ? Est-ce que cet investissement va générer des recettes ?* » Certains de nos interlocuteurs ont illustré leur définition avec des exemples de gestion d'équipements

de leur commune. Ainsi, un DGA nous explique que *« l'espace de rencontres construit pour les habitants est loué pour des mariages. La rentabilité dépendra des tarifs pratiqués : [dans notre ville,] ils sont faibles et c'est un choix de la part de la Mairie pour permettre aux habitants d'utiliser la salle. Mais une recherche d'optimisation est toutefois présente : la ville essaie de louer la salle tous les week-ends. »* La notion est donc loin d'être inconnue à certains élus et administratifs. Notons ici qu'il paraît y avoir une nette différence entre élus et administratifs : ces derniers sont 31 % à avoir une réelle connaissance de la rentabilité financière contre 21 % pour les élus.

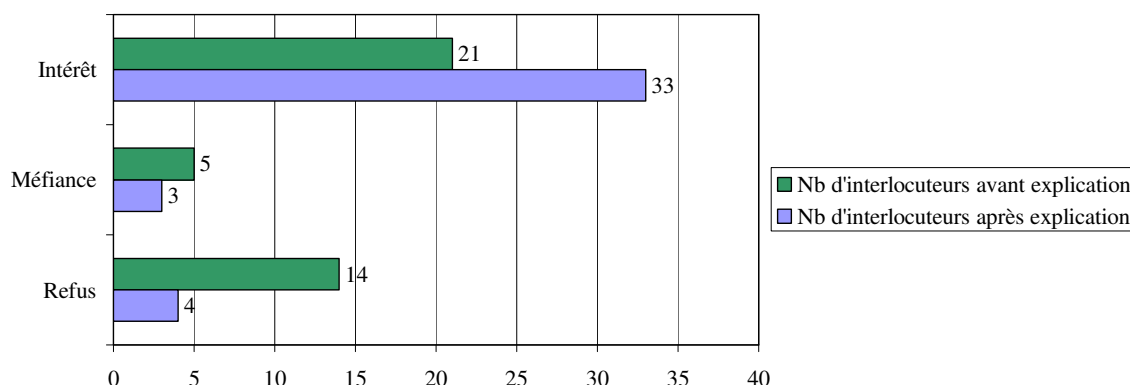
Vient ensuite le groupe de ceux qui en ont une connaissance plus vague, s'appuyant sur les thèmes suivants : augmentation des recettes, diminution des coûts de fonctionnement, prise en compte, lors du choix d'un investissement, de ses coûts de fonctionnement. Ce groupe représente le tiers des répondants, que ce soit chez les élus ou chez les administratifs. Puis vient le groupe de ceux qui ne connaissent pas cette notion : certains le disent clairement, d'autres parlent de *« comptabilité analytique »*, de *« prise en compte des amortissements »*, d'*« étude du service rendu »*, de *« rapport qualité-prix »*, de *« productivité »*, de *« gestion de la dette »*, de *« dépréciation d'un bien »* ou encore d'*« étalement dans le temps d'un amortissement »*. Ces personnes représentent plus d'un tiers des répondants.

Enfin le dernier groupe est constitué de deux répondants, un maire et un responsable du service financier, qui, récusant la notion de rentabilité financière dans les communes, ne donnent aucune définition : *« C'est inapproprié dans les collectivités territoriales »*, explique le responsable du service financier.

1.3.3.2. Une notion porteuse d'intérêt

Nous avons ensuite noté si notre interlocuteur trouvait un intérêt à cette notion de rentabilité financière. Nous l'avons fait avant toute explication de notre part, ce qui implique que certains répondants se sont prononcés sans savoir de quoi il s'agissait réellement. Puis nous l'avons refait après une définition donnée par nous-même de la notion et une brève description de l'outil correspondant. La figure 23 présente les résultats pour l'ensemble des interlocuteurs.

Figure 23. Intérêt pour la notion de rentabilité financière avant et après explication



Nous notons trois éléments : un intérêt *a priori* certain, un refus *a priori* non négligeable et un fort accroissement de l'intérêt suite à nos explications.

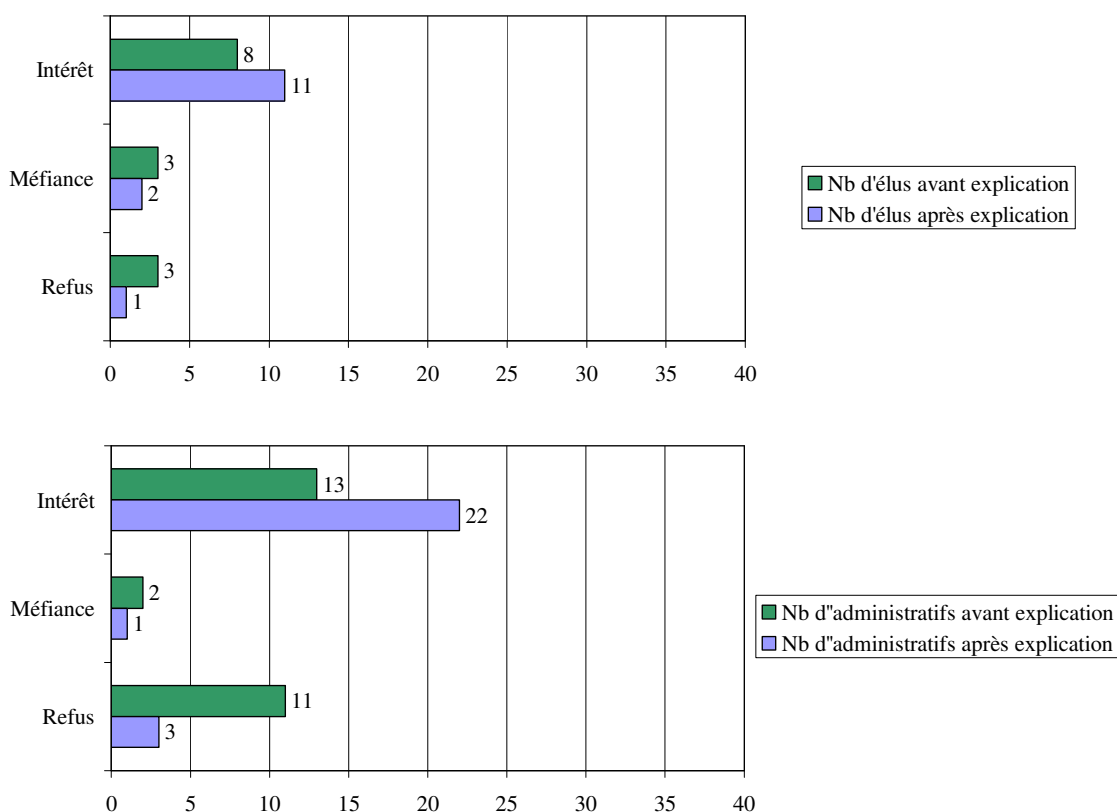
Commençons par l'intérêt *a priori* : 21 répondants, soit plus de la moitié, ont témoigné d'un intérêt pour la notion de rentabilité financière. Parmi ceux-ci, plusieurs ne connaissaient en fait pas la notion. Cependant le terme même de rentabilité, bien qu'il constitue « *souvent un gros mot dans le secteur public* » (DGA), bien qu'il soit souvent associé à l'entreprise, ne rebute pas ou rebute moins : ce même DGA pense que « *la crise aidant, cela évolue un petit peu* ». Les témoignages d'intérêt sont parfois très forts. Ainsi un maire déclare : « *Ce n'est pas du tout hors de propos dans le monde des collectivités locales. Tout mode de calcul qui vise à l'efficacité des dépenses publiques et des politiques locales est bon à prendre.* » Ou encore une responsable du service financier affirme : « *C'est indispensable pour une prise de décision.* » Un autre responsable du service financier dit : « *Les communes ne sont certes pas là pour faire de l'argent, mais elles sont là pour dépenser le mieux possible.* » Et c'est un DGA qui dit : « *De plus en plus, les fonctionnaires parlent de clients, de productivité, de gain, de rentabilité, de rationalisation, de réduction d'effectifs, ... Je crois de moins en moins à l'opposition entre les deux mondes que constituent le public et le privé. [...] Beaucoup de maires disent qu'une Mairie se gère comme une entreprise. Il n'y a certes pas d'objectif de profit, mais il faut faire attention au coût d'un service et à son financement.* » Ces quatre témoignages relèvent de personnes ayant une réelle connaissance de la notion de rentabilité financière. Elles voient la rentabilité financière comme un indicateur permettant une optimisation des investissements, et non comme un objectif à atteindre, comme ce pourrait être le cas dans une entreprise privée.

A *contrario*, les répondants qui refusent *a priori* cette notion, représentant un tiers de l'ensemble des répondants, arguent qu'« *une Mairie n'est pas là pour gagner de l'argent,*

mais pour en dépenser » (DGS), que « *la Mairie n'a aucune activité lucrative* » (directeur du patrimoine bâti), que « *cela n'a pas du tout sa place ici* » (DGS), insistant sur la différence entre public et privé. Et si quatre maintiennent leur désintérêt après explication de notre part, une large partie de ces interlocuteurs hostiles à la notion de rentabilité financière évolue dans son jugement, la trouvant intéressante, avec parfois de la méfiance cependant. Cette méfiance, que ce soit avant ou après explication, tient en une phrase d'un responsable du service financier : « *Il faut voir également la rentabilité sociale.* » Pour préciser ce qu'est cette rentabilité sociale, nous pouvons citer un adjoint aux finances : « *Il faut d'abord mesurer la rentabilité sociale d'un investissement. La médiathèque est l'endroit le plus visité de la ville : elle a donc un impact positif dans la vie des habitants.* » Ces deux phrases traduisent la crainte de certains de voir la rentabilité financière passer au premier rang des critères, voire de constater qu'elle devient un objectif de la politique communale, reléguant les aspects sociaux ou de service public en arrière.

La répartition entre élus et administratifs sur cet intérêt pour la notion de rentabilité financière est représentée par la figure 24.

Figure 24. Intérêt pour la notion de rentabilité financière avant et après explication : répartition entre élus et administratifs

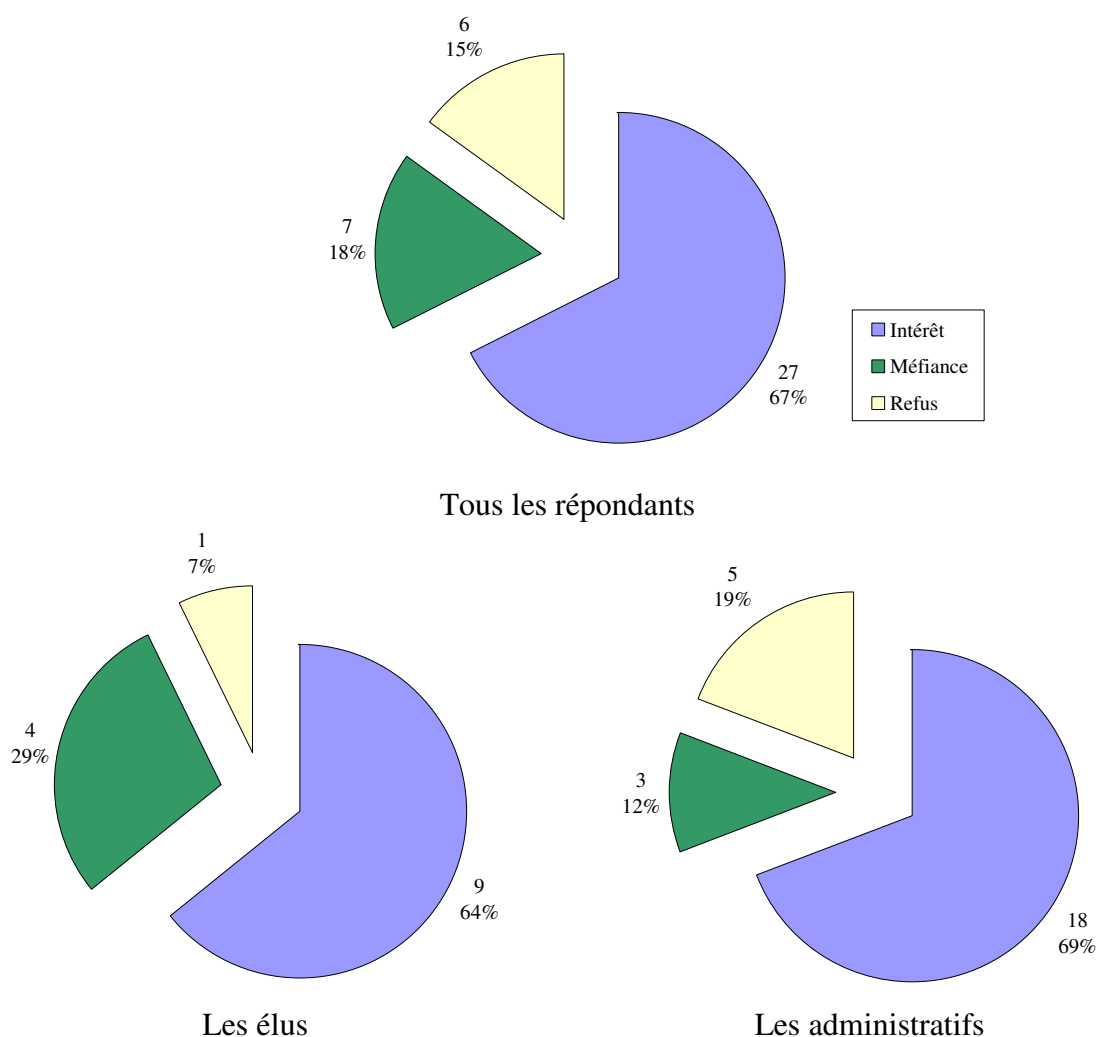


Nous remarquons que les positions des administratifs sont plus tranchées : un seul, après explication, maintient sa méfiance contre deux chez les élus. Les administratifs manifestent également moins d'intérêt pour la notion que les élus avant toute explication : seuls 13, soit 50 %, disent leur intérêt contre 8 élus, soit 57 %. Mais ils sont plus sensibles à l'explication : le taux de répondants intéressés passe alors à 85 % chez les administratifs contre 79 % chez les élus.

1.3.3.3. Une utilisation éventuelle de l'outil de calcul envisagée

Les résultats concernant l'éventuelle utilisation d'un outil de calcul de rentabilité financière sont proches de ceux concernant l'intérêt pour la notion après explication. Ils traduisent cependant une certaine réticence quant il s'agit de passer à l'action, bien qu'encore éventuelle à ce stade : 27 répondants éprouvent un intérêt pour l'outil contre 33 pour la notion, chiffre figurant dans la figure 22 ; 7 éprouvent une méfiance et 6 un refus contre respectivement 3 et 4 pour la notion. Les résultats relatifs à l'outil apparaissent dans la figure 25. Notons tout de suite que la différence entre élus et administratifs est similaire à celle observée pour l'intérêt de la notion : les positions des administratifs sont plus tranchées que celles des élus.

Figure 25. Intérêt pour un outil de calcul de la rentabilité financière



Analysons d'abord les réponses relatives à un intérêt pour l'outil. Cet outil serait un outil d'aide à la décision pour choisir entre deux projets de même nature. C'est ce que précise un adjoint aux finances : « *Ce ne peut pas être un critère de choix entre, par exemple, une crèche et une piscine ; en revanche, entre deux crèches, l'une de 25 berceaux et l'autre de 60 berceaux, alors la rentabilité financière pourrait être utilisée pour choisir.* » Le critère premier reste le besoin de la population ou dit autrement « *le critère social* » (responsable du service financier), voire parfois le programme électoral, même si tous les répondants ne le précisent pas. Certains interlocuteurs précisent en revanche qu'il ne pourrait s'agir d'un critère de choix : il s'agirait plus d'un outil d'aide à la décision. Cette distinction traduit la volonté de certains de ne pas mettre sur le même plan les critères dont nous avons parlé *supra*, y compris les critères financiers régulièrement utilisés par les communes, et un critère provenant du monde de l'entreprise. L'outil est jugé « *intéressant* », « *judicieux* », « *pertinent* », « *éclairant* », « *essentiel* » ou comme « *un plus* ».

Les raisons de cet intérêt sont multiples. L'ordre dans lequel nous les citons ne révèle pas d'ordre d'importance. La première raison est relative à une vision à moyen terme : « *Cela poursuit l'objectif d'apprécier les conséquences en fonctionnement d'un investissement* » (responsable du service financier). La deuxième est que le résultat de ce calcul, *a priori* toujours négatif dans le cas d'équipements municipaux, permet de mesurer l'effort de cette commune : « *C'est l'info essentielle pour avoir conscience de l'effort mutualisé d'un projet* » (responsable du service financier). La troisième est que cela pourrait permettre de choisir un mode de gestion plutôt qu'un autre en fonction des conséquences financières, comme l'explique un DGA : « *Cela pourrait aider sur le choix entre plusieurs équipements de même nature et, surtout, sur le choix du mode de gestion (régie ou déporté par une DSP, un marché public ou un PPP). La ville [...] est sur ce genre de problématique : quel mode de gestion me coûtera le moins cher ?* » Une quatrième raison est, sans forcément augmenter des tarifs souhaités bas pour permettre à la population la plus large possible de profiter des équipements, de permettre de « *mettre en place de véritables politiques tarifaires* » (responsable du service financier). L'outil pourrait aussi permettre, et c'est la cinquième raison, « *de justifier l'abandon d'un projet pour des raisons financières si la rentabilité est trop négative* » (DGS). Une dernière raison est que l'outil permettrait de concevoir ensemble investissement et fonctionnement car il est encore des communes dans lesquelles « *il n'est actuellement pas possible de voir une opération dans son ensemble, investissement et fonctionnement vus de façon transversale* » (DGS).

Finalement, si cet outil ne constitue pas un absolu dont il faudrait suivre le résultat, il apporte un nouvel angle de vue à des décideurs politiques dont la culture financière a une place maintenant essentielle dans les choix qu'ils font. En fait, « *le calcul de la rentabilité financière permet de dire où est le curseur idéal. La différence entre ce curseur et l'investissement réellement fait, c'est la mesure du risque politique* » (DGS) : nous en revenons à la primauté du politique sur l'administratif. Nous laissons donc la parole à un maire pour terminer ce paragraphe sur les répondants intéressés par l'outil: « *Au bout du bout, on n'épousera pas forcément ce critère de gestion. Mais si on prend ses distances par rapport à ce critère, il faut l'expliquer. Un investissement sera donc fait en connaissance de cause, mais pas au nom d'une idéologie.* »

Analysons maintenant les réponses correspondant à une méfiance de l'interlocuteur vis-à-vis de l'outil de calcul de rentabilité. À la différence des réponses analysées *supra* qui, nous le verrons ultérieurement, comportaient pourtant des critiques sur l'outil, ces interlocuteurs

expriment formellement et conjointement à la fois leur intérêt et leur réticence à l'égard de l'outil : « *Cela peut être un élément, mais pas forcément* » (adjoint aux finances), « *Le calcul de la rentabilité financière est un outil administratif, mais pas politique* » (responsable du service financier), « *À titre personnel, cela pourrait être un outil intéressant* » (directeur du patrimoine bâti) ou encore « *Un tel outil pourrait donc être utilisé, mais pour des investissements bien spécifiques* » (adjoint aux finances). Les limites de cet outil mises en avant sont multiples. Certains disent que les élus, tout au moins au sein de leur commune et hormis l'adjoint aux finances, ne sont pas prêts à comprendre une telle notion et à la prendre en considération : la notion de rentabilité financière « *n'est pas non plus dans la culture locale de la ville* » (directeur du patrimoine bâti). Il conviendrait d'habiller autrement cette notion afin de pouvoir utiliser un tel outil. D'autres mettent en avant son caractère restrictif : il vaudrait mieux avoir « *un outil global qui prenne en compte l'impact social au sens large* » (responsable du service financier). D'autres enfin craignent une mainmise des outils de gestion sur la politique : « *La définition de la rentabilité financière d'un investissement ne me pose aucun problème. Mais il ne faut pas se cacher derrière ces outils pour faire une politique* » (adjoint aux finances).

Quant aux 6 répondants refusant tout outil de calcul de rentabilité financière, ils correspondent aux 4 qui refusaient la notion, même après explication de notre part, auxquels se sont joints deux autres répondants intéressés par la notion, mais ne voyant pas l'utilité d'un tel outil. Les raisons invoquées sont doubles. La première est la faiblesse des ressources ce qui entraîne, selon nos interlocuteurs, une évidente restriction des dépenses : l'objectif est alors toujours de construire le moins cher possible. Les propos de ce DGS illustrent les nôtres : « *Cet outil ne pourrait pas du tout être utilisé car la marge de manœuvre est très réduite.* » Cette marge de manœuvre serait si faible qu'investir plus à un instant t pour dépenser moins ensuite serait impossible : ainsi « *le choix [d'une école] a dû se faire entre un bâtiment à haute qualité environnementale (HQE) et un bâtiment à énergie positive. Le choix s'est porté sur le bâtiment HQE, pour un montant d'environ 10 M€ à la charge de la commune, car la ville n'a tout simplement pas les moyens de financer un investissement plus élevé* » (maire). La seconde raison invoquée est la spécificité des communes, et du monde public en général : « *Les collectivités territoriales ont un environnement totalement différent de celui des entreprises.* » (responsable du service financier). Tout y est d'abord fait en fonction du besoin de la population. Les outils utilisés dans le privé ne sont donc pas transposables dans le public ce qui, du reste, n'est pas un problème puisque « *les outils pour gérer une ville, pour bien*

choisir son investissement existent » (DGS). Au-delà de la transposition de l’outil de calcul de la rentabilité financière, c’est donc bien la transposition déjà effectuée d’un certain nombre d’outils venant de l’entreprise qui est remise en cause : « *L’appropriation des outils venus de l’entreprise a ses limites : ainsi les élus ont du mal à comprendre l’approche patrimoniale* » (DGS). La comptabilité analytique est également citée. Comme pour les répondants intéressés par l’outil de calcul de rentabilité financière, ce sont les propos d’un maire qui clôturent ce paragraphe sur ceux qui refusent cet outil : « *D’une façon générale, il faut mettre des décisions humaines et du bon sens pour bien gérer une commune.* » Si l’approche du premier maire était raisonnée, celle du second pourrait être qualifiée de plus intuitive.

1.3.3.4. Les critiques ou insuffisances relevées vis-à-vis de l’outil

Passons maintenant aux critiques qui ont pu être faites par l’ensemble des interlocuteurs. Nous entendons par critique non pas les propos justifiant telle ou telle position vis-à-vis de l’outil et que nous avons déjà analysés *supra*, mais bien les insuffisances d’un tel outil, insuffisances qui pourraient être comblées, ou les adaptations au secteur public qu’il faudrait réaliser. Nous en avons dénombré sept, listées dans le tableau 22, par ordre de nombre de répondants décroissant.

Tableau 22. Insuffisances recensées par les répondants

Intitulé de l’insuffisance	Nombre de répondants citant l’insuffisance
L’intitulé de l’outil est inadéquat	6
L’outil n’intègre pas l’utilité sociale ce qui ne permet pas d’avoir un outil global qui permettrait de choisir entre deux investissements de nature différente	5
L’utilisation d’un tel outil pourrait masquer les choix politiques	4
Il s’agit d’un outil technique, mais pas politique	4
Un tel outil peut être difficile à mettre en place	3
Le résultat d’un tel calcul serait toujours négatif	2
Il y a d’autres priorités dans le domaine financier	2

Nous allons illustrer chacun des intitulés par des *verbatim*.

La première insuffisance est liée à l'intitulé de l'outil. Le terme même de rentabilité, s'il n'a offusqué personne, est en revanche « *connoté négativement dans le monde des collectivités locales* » (DGS). Deux des six répondants relevant cette insuffisance préfèrent le mot « efficience », « *même si c'est la même chose* » (responsable du service financier). Deux autres pensent que le terme de rentabilité, s'il est accepté par les administratifs et les adjoints aux finances, ne le serait pas par les autres élus.

La deuxième insuffisance, que nous avons déjà évoquée, est le côté restrictif de l'outil de calcul de rentabilité financière. Intégrer la notion d'utilité sociale élargirait l'éventail de ce nouvel outil. Mais comme le souligne un DGS, « *l'utilité sociale, c'est difficile à calculer* ». Une suggestion est faite par ce même DGS : élaborer « *des valeurs standards pour un même service rendu bien défini* ». Nous rentrons là dans une complexité que nous ne souhaitons pas : si nous avons pris appui sur un outil déjà utilisé, c'est qu'il a ainsi fait la preuve de son applicabilité et de sa relative simplicité. Notons que les cinq répondants abordant ce problème sont tous des administratifs, plus techniciens et plus experts que les élus, peut-être plus désireux de choix rapides. Par ailleurs, il s'agit bien d'un critère financier comme les communes en utilisent déjà d'autres pour faire leurs choix d'investissement et qu'effectivement, en aucun cas, il ne remplacerait un critère de service public tel que nous l'avons défini *supra*.

La troisième insuffisance a également déjà été évoquée. Quatre interlocuteurs, dont trois élus, nous ont redit leur attachement à l'aspect politique des choix des investissements communaux. Utiliser un outil de calcul de rentabilité financière pour aider à faire des choix ne doit, en aucun cas, éviter un engagement politique de la part du décideur. Ainsi un DGS dit qu'« *un calcul ne dispensera jamais d'un choix politique : l'arbitrage doit exister* ». Le calcul est au service du décideur, sans vouloir le remplacer ; c'est bien un outil d'aide à la décision, et non un objectif. Un adjoint aux finances précise ces propos : « *Un indicateur permet d'objectiver un discours. [...] En revanche, l'indicateur ne doit pas être directif, notamment s'il est financier car alors l'activité est dirigée vers un autre but. Pourquoi pas intégrer ce calcul de rentabilité financière d'un investissement ? L'important est l'usage qui en est fait : l'objectivisme ne doit pas devenir le juge de paix.* » Il convient donc bien de laisser l'outil à sa place d'outil.

Connexe à l'intitulé de l'outil, la quatrième insuffisance concerne l'aspect jugé trop technique et pas assez politique de l'outil. Quatre interlocuteurs l'ont relevée. Ainsi un DGS affirme :

« *C'est un bon outil pour les techniciens, mais il n'est pas sûr qu'il soit validé par les politiques.* » Trois évoquent le manque de culture financière des élus, et parfois aussi de l'ensemble de l'administration. À l'inverse, nous avons également relevé ce commentaire d'un DGS qui dit que « *les élus ont une culture financière de plus en plus développée et un tel outil accompagnerait ce développement* ». Chaque commune est assurément un cas particulier et la culture financière n'est pas diffusée de manière homogène dans l'ensemble des communes françaises.

Trois répondants se sont également interrogés sur la mise en place effective d'un tel outil, questions inhérentes à toute nouveauté : par qui ? À quel coût ? Tous les utilisateurs parlent-ils bien de la même chose ?

Seuls un adjoint aux finances et un responsable du service financier ont évoqué le résultat *a priori* systématiquement négatif d'un calcul de rentabilité sur un investissement municipal. Ils ont donc émis le souhait de transformer cet outil afin de pallier ce défaut de présentation.

Enfin deux interlocuteurs ont clairement exprimé que leur commune avait du retard en matière d'outils financiers et que la priorité était de mettre en place d'abord des outils de calculs de coûts et des tableaux de bord qui permettront à chaque service de suivre sa propre activité.

1.3.3.5. Une utilisation de la notion révélée par le chercheur

C'est au cours des entretiens, alors que nous donnions la définition de la rentabilité financière à nos interlocuteurs, que certains d'entre eux ont réagi, alors que la définition leur était inconnue, exprimant que la notion était bien présente au sein de leur commune, citant des exemples dans le domaine du développement durable. Notons là le rôle d'intervention du chercheur, qui a fait prendre conscience à ses interlocuteurs de la notion qu'ils avaient utilisée. La neutralité dudit chercheur est ici bousculée. Il serait intéressant d'étudier ultérieurement si, dans les communes concernées, la pratique reste la même ou si elle évolue, plus en conformité avec la théorie et les éléments que nous leur avons transmis.

Le secteur du développement durable est un secteur dans lequel l'investissement de départ est plus important pour économiser ensuite des frais de fonctionnement : l'investissement « *n'est donc fait qu'en cas de rentabilité positive, comme en entreprise* » (DAF).

Les calculs ne sont pas nécessairement faits. Parfois seule l'idée est là. Ainsi c'est l'argument apporté par l'adjoint au développement durable aux autres élus d'une commune qui projette de construire de nouveaux vestiaires passifs énergétiquement parlant. Parfois, le calcul de rentabilité a été effectué. C'est le cas dans une commune qui a procédé à l'isolation de l'ensemble de ses gymnases : *« Lors de l'augmentation du prix du pétrole, le budget chauffage de ces équipements augmentait de plus de 10 % par an. Le coût de l'isolation de ces bâtiments a donc été étudié : il s'élève à 200 K€ par gymnase, ce qui permet un délai de récupération de six à sept ans. Les élus ont immédiatement été acquis à l'idée et les gymnases seront isolés les uns après les autres »* (responsable du service financier). Dans une autre commune, le responsable du service financier cite les exemples de calculs faits pour la pose éventuelle d'économiseurs d'eau, pour le remplacement du parc de véhicules municipaux par un parc au gaz naturel pour véhicules ou pour la pose de panneaux photovoltaïques. Les investissements ont été réalisés ou non en fonction d'abord de la rentabilité financière, puis, si celle-ci était positive, du délai de récupération, qui ne devait pas être trop long.

Pourquoi la notion de rentabilité financière est-elle prise en compte dans ce type d'investissements ? Au-delà du bon sens qui veut que dépenser un peu pour économiser ensuite plus soit une bonne décision, un responsable du service financier nous dit également que *« le poids du politique est moins fort dans ce secteur, avec des décisions moins visibles pour la population, ce qui laisse plus de marge de manœuvre pour les administratifs »*. Nous en revenons encore à la primauté du politique sur l'administratif.

1.4. Conclusion de la section 1

Tout d'abord, l'analyse des critères de choix utilisés par les communes, tout au moins dans leurs discours, nous confirme que les choix de service public d'abord fondés sur des critères de service public, pour 40 % des critères, intègrent bien des critères financiers, et ce pour une part non négligeable puisqu'elle s'élève à un tiers des critères.

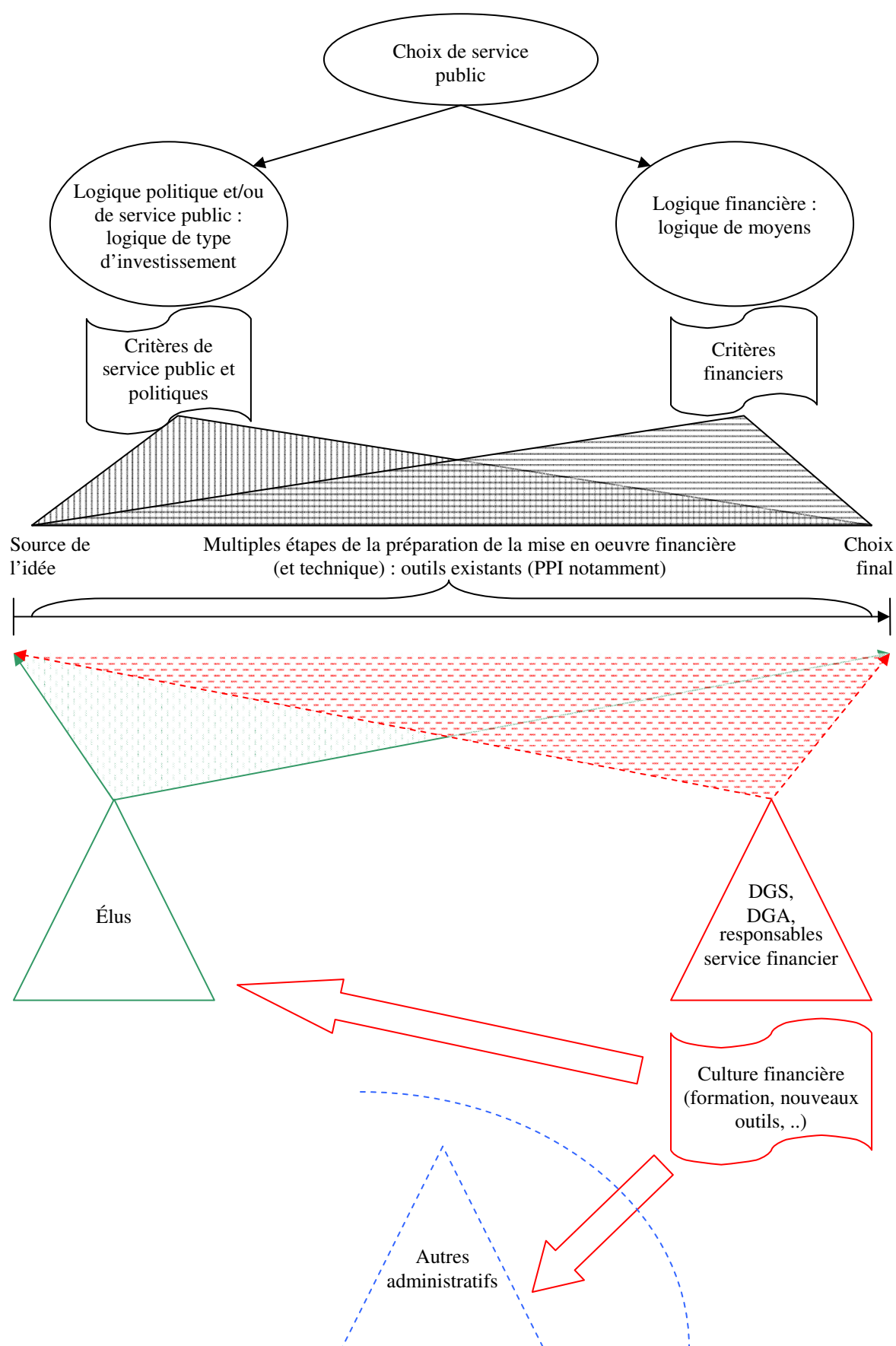
Nous avons ensuite étudié comment se font les choix d'investissement, et ce pour comprendre au mieux les critères de choix utilisés. Cette analyse nous révèle une domination des élus dans les deux domaines suivants : source de l'idée de l'investissement et choix final de cet investissement. Ceci nous a conduit à parler de primauté du politique sur l'administratif. Pourtant l'intervention des administratifs, véritables experts, est essentielle. En effet, ils participent également, dans certaines communes, à l'émergence de l'idée de l'investissement

et/ou au choix final. Surtout leur place est primordiale dans la conception et la gestion du PPI, outil par excellence d'arbitrage, de gestion et de suivi des investissements. Ils contribuent, par la création de nouveaux outils, la mise en place de formation ou la mise en exergue d'insuffisances dans la recherche de subventions, à la diffusion d'une conscience financière au sein des communes, conscience allant au-delà de la bonne gestion des deniers publics.

Enfin, nous avons analysé la position des communes par rapport à la notion de rentabilité financière et à un outil de calcul d'une telle rentabilité. Nous avons noté une relative méconnaissance de cette notion, mais avec plus du quart des répondants toutefois en ayant une réelle connaissance. Nous avons également constaté un intérêt net, pour plus des deux tiers des répondants, porté à un outil de calcul de cette rentabilité, parfois *a priori*, plus souvent une fois la définition donnée. Ces résultats ne doivent pas masquer d'une part le refus de six répondants d'envisager l'utilisation d'un tel outil et d'autre part la méfiance de sept d'entre eux. Les critiques que nous avons relevées, y compris de la part des interlocuteurs favorables à cet outil, expliquent en grande partie méfiance et refus des autres : un tel outil ne doit pas prendre le pas sur les critères de service public, l'aspect politique de la gestion d'une commune doit toujours primer et les collectivités territoriales évoluent dans un environnement spécifique. Nous avons également découvert une utilisation de cette notion dans des investissements particuliers tels ceux dans le domaine du développement durable, sans qu'elle soit pensée comme telle par ceux qui l'ont fait et qui ne l'ont constaté que lorsque la définition leur a été donnée par nous-mêmes.

Nous pouvons traduire une partie de ces résultats par un schéma montrant les différentes logiques qui entrent en jeu dans un choix d'investissement de service public et les différents acteurs qui interviennent. La figure 26 en est l'illustration. Nous avons représenté sur ce schéma les interventions que nous avons mises en évidence dans ce chapitre, c'est-à-dire celles qui concernent les élus et les administratifs financiers, sans prendre en compte celles des autres administratifs, que nous représentons en pointillés sur la figure. Les élus interviennent de façon prépondérante lors de la source de l'idée et lors du choix final : les flèches de leur intervention sont pleines alors que celles des administratifs sont en pointillés. Les élus interviennent de façon moindre lors des multiples étapes intermédiaires : leur cône d'intervention est rempli d'une couleur plus pâle que celui des administratifs, qui, eux, interviennent de façon prépondérante à ces moments-là. Par ailleurs, les différentes dimensions que traduisent les critères sont prises en compte tout au long du processus décisionnel sans préjuger de l'importance de chacune à une étape ou une autre du processus.

Figure 26. Logiques et acteurs dans un choix de service public



Section 2. La typologie

Nous venons de décrire, dans la section 1, les modalités des choix d'investissement dans les communes : critères utilisés, intervenants et intérêt pour une utilisation éventuelle d'un outil de calcul de rentabilité. Nous souhaitons maintenant procéder à l'élaboration d'une typologie de l'ensemble des communes étudiées. « *Souvent utilisée dans des recherches exploratoires* »⁶⁸⁷, la typologie que nous allons bâtir doit nous permettre d'étudier si des communes proches en termes de critères utilisés et d'intérêt vis-à-vis d'un outil de calcul de rentabilité financière présentent ou non des caractéristiques communes. L'objectif est d'avoir une base solide qui pourrait permettre, ultérieurement, une étude causale des comportements des communes. Nous rappelons que le caractère confidentiel de cette recherche s'oppose à toute recherche de qualification des relations observées, notamment de causalité.

Nous présentons d'abord la construction de la typologie, puis nous caractérisons chacune des classes de communes.

2.1. La construction de la typologie

En premier lieu sont exposés les choix des axes, de la numérisation des variables et du nombre de classes. Puis, en second lieu, est présentée la typologie.

2.1.1. Le choix des axes, de la numérisation des variables et du nombre de classes

2.1.1.1 Les axes

Notre typologie est construite suivant les deux axes suivants : le poids relatif des critères de service public utilisés par la commune dans ses choix d'investissement et l'intérêt pour un outil de calcul de rentabilité comme aide à effectuer ces choix. Ces deux axes correspondent à deux des trois points abordés lors de la présentation des résultats : les critères de choix au paragraphe 1.3.1. du présent chapitre et la notion de rentabilité au paragraphe 1.3.3. Nous verrons que le troisième point traitant de la domination du politique combinée à une intervention essentielle des administratifs nous servira pour caractériser les types obtenus. Les deux axes correspondent également aux deux composantes de notre question de recherche que nous rappelons ici : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre

⁶⁸⁷ DONADA Carole, MBENGUE Ababacar. "Méthodes de classification et de structuration". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p., p. 391-413

financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Ils correspondent enfin aux deux thèmes de recherche, déterminés à partir de notre question de recherche dans le sixième chapitre présentant notre méthodologie : les critères de choix d'investissement des communes et la notion de rentabilité financière des investissements.

2.1.1.2. La numérisation des variables

La première variable est le poids relatif des critères de service public dans l'ensemble des critères utilisés pour le choix d'un investissement. C'est à partir de la matrice partiellement ordonnée de la phase 2 des entretiens que nous avons calculé ce poids relatif pour chacun de nos interlocuteurs. Nous avons ainsi rapporté le nombre de critères cités par un interlocuteur traduisant la dimension « Service public » au nombre total de critères cités par cet interlocuteur. Puis nous avons regroupé les résultats pour obtenir un résultat par commune, chacun des interlocuteurs ayant le même poids.

La seconde variable est l'intérêt pour un outil de calcul de rentabilité financière. Nous avons travaillé à partir de la matrice partiellement ordonnée de la phase 3 des entretiens : nous avons affecté la valeur 1 lorsqu'il y a refus d'un tel outil, la valeur 2 lorsqu'il y a méfiance vis-à-vis d'un tel outil et la valeur 3 s'il y a un intérêt pour l'outil, et ce pour chacun de nos interlocuteurs. Puis nous avons regroupé les résultats en calculant une moyenne par commune, chacun des interlocuteurs ayant encore le même poids.

Un extrait du tableau correspondant au travail par interlocuteur figure en annexe 13.1. Un extrait de celui par commune figure en annexe 13.2. Nous pouvons noter qu'il n'existe pas de valeur manquante, quelle que soit la variable : tous les interlocuteurs ont répondu aux questions sur les critères de choix d'investissement et sur l'outil de calcul de rentabilité financière.

2.1.1.3. Le nombre de classes

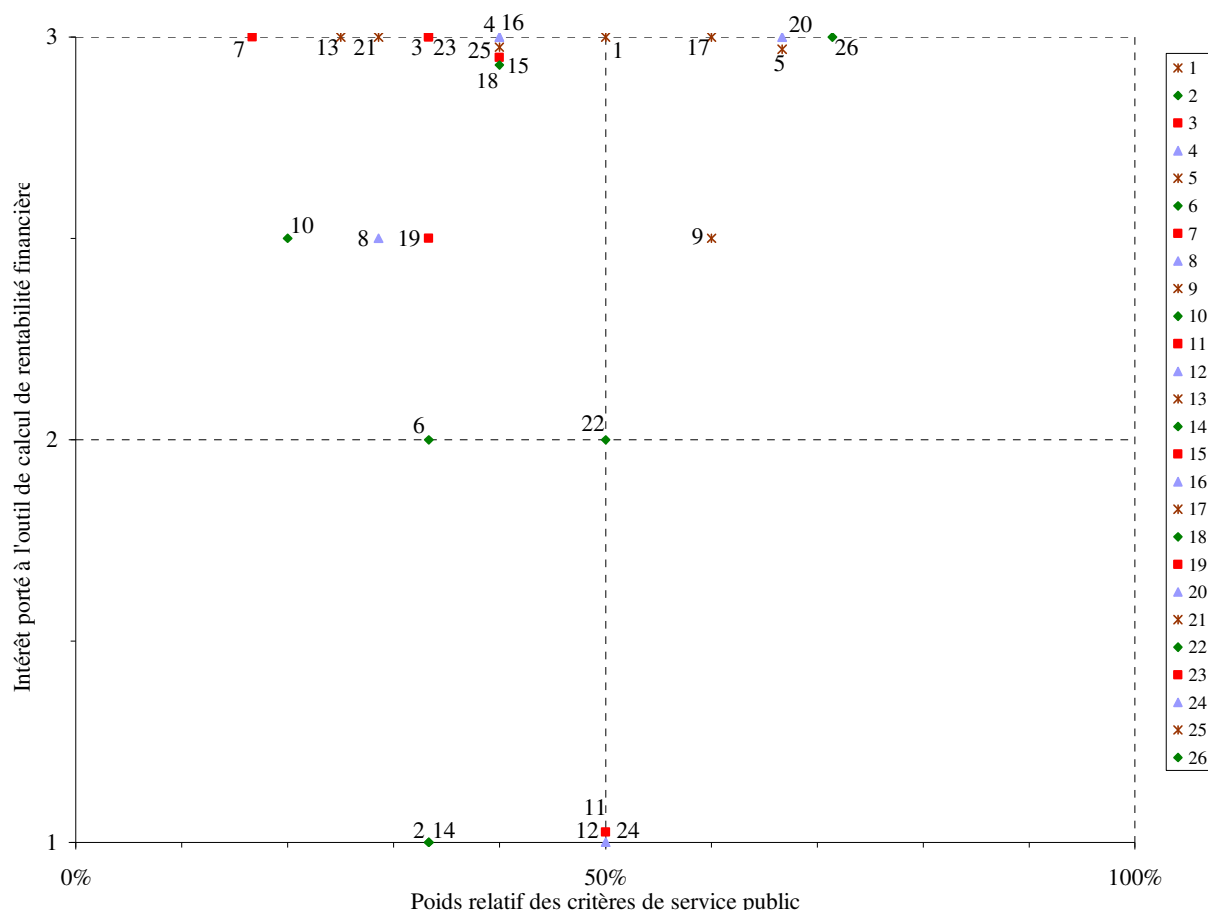
Le choix fait pour les axes nous a amenés à déterminer *a priori* six classes de communes. Nous avons là conscience de la limite de notre typologie par la subjectivité que nous mettons dans sa construction : cette typologie demeure dans un cadre de recherche exploratoire.

Ainsi nous considérons que le seuil de 50 % de critères de service public dans l'ensemble des critères utilisés pour choisir un investissement est un seuil discriminant. De même, pour l'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité, nous considérons qu'il ne peut exister que trois types de communes : celles qui refusent un tel outil, avec une valeur de 1, celles qui y portent un intérêt net, avec une valeur de 3, et les autres, avec une valeur comprise entre 1 et 3. Ces considérations nous amènent donc à envisager l'existence de six classes de communes.

2.1.2. La typologie

La figure 27 montre l'emplacement de chaque commune sur les deux axes de notre typologie, après numérisation des variables.

Figure 27. Représentation graphique des communes suivant le poids des critères de service public dans le choix des investissements et l'intérêt porté à un outil de calcul de rentabilité financière

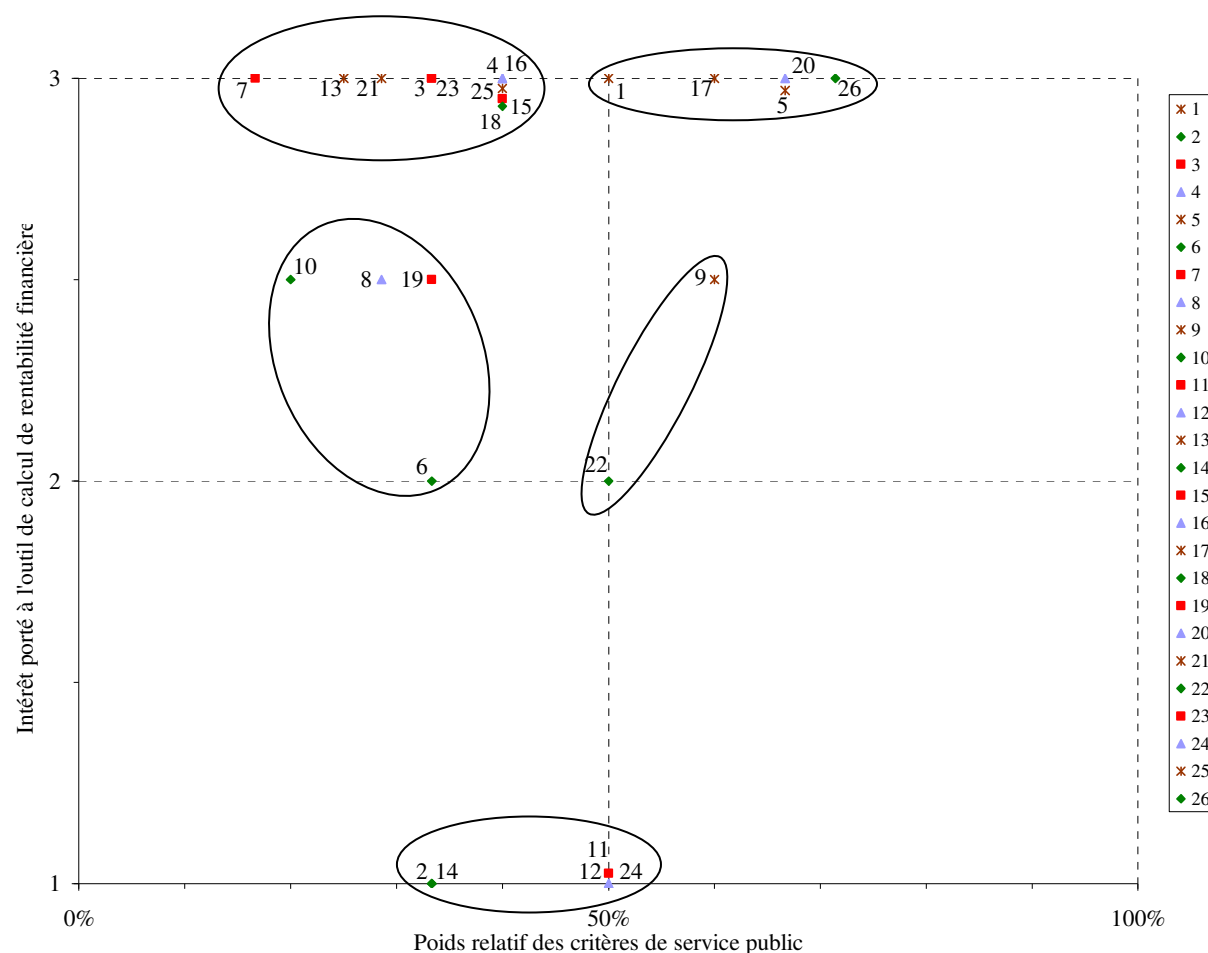


Ce graphique nous montre la diversité des situations des communes au regard des deux variables choisies, sans véritable point extrême : seul le quart sud-est, correspondant à des communes utilisant plus de 50 % de critères de service public pour choisir leurs

investissements et refusant une possible utilisation d'un outil de calcul de rentabilité financière, ne comporte aucune commune. Le graphique nous confirme également la compatibilité entre un choix de service public, avec une part de critères de service public parfois supérieure à 50 % des critères de choix, et l'intérêt pour l'utilisation d'un tel outil.

Par ailleurs, nous remarquons que l'ensemble des communes auxquelles nous avons affecté la valeur 1 pour la variable « intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité » se trouve entre 30 % et 50 % pour la variable « poids relatif des critères de service public ». Nous décidons donc de ne constituer qu'une seule classe pour les communes refusant l'utilisation de l'outil susmentionné. Nous ne constituons finalement que cinq classes de communes. La figure 28 montre les regroupements de communes au sein de ces cinq classes.

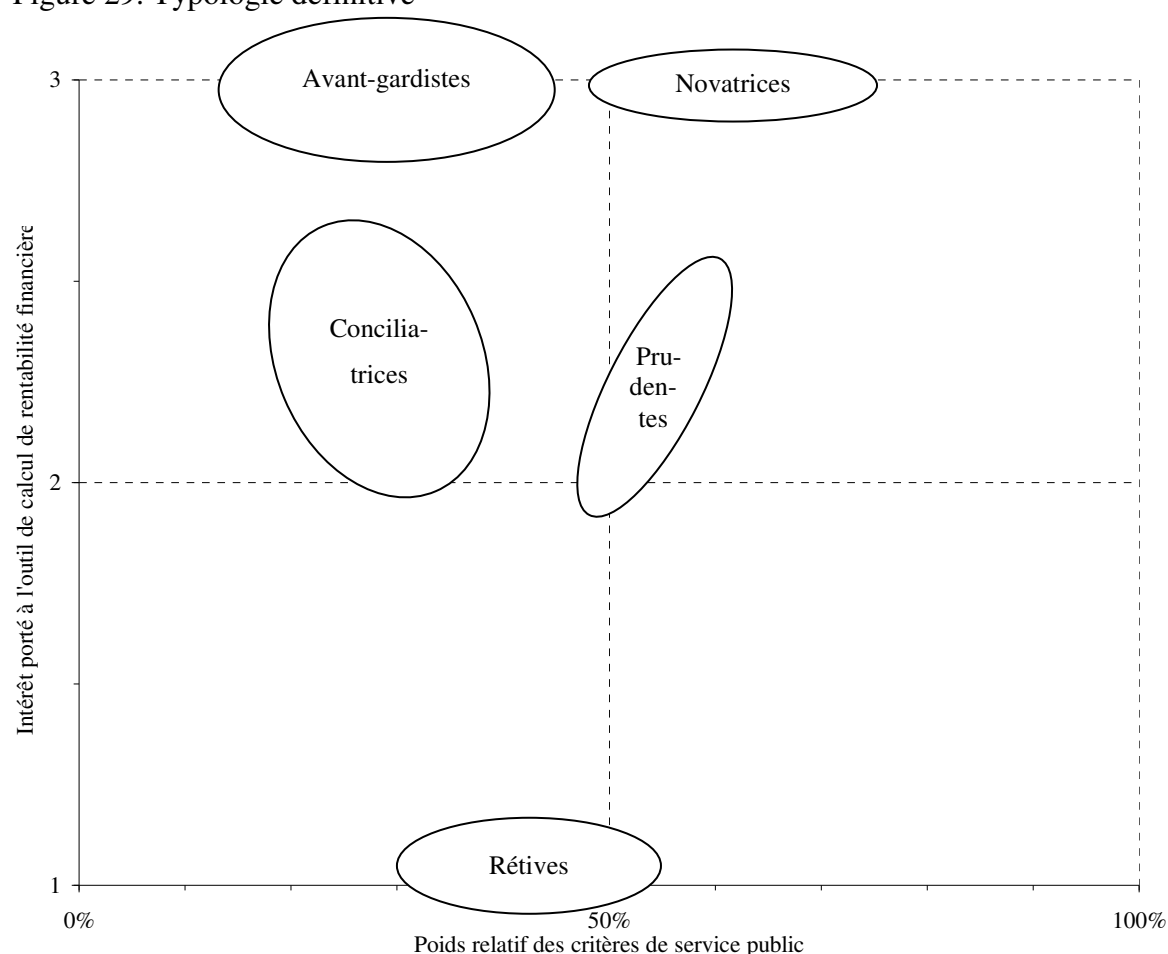
Figure 28. Regroupement des communes au sein des cinq classes de la typologie



La dénomination des cinq classes de communes prend sa source dans une réflexion entendue lors d'un entretien avec un DGS lorsque nous avons abordé le thème de la rentabilité financière : « *Il y a cinq ans, vous vous seriez fait renvoyer en évoquant ce thème.* » Il nous est apparu, au-delà de notre intuition, qu'il s'agissait bien d'un thème innovant, voire avant-

gardiste dans le monde des collectivités locales. Aussi dénommons nous les deux classes de communes auxquelles a été attribuée la valeur 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité « Les avant-gardistes » et « Les novatrices », utilisant respectivement moins de 50 % et 50 % ou plus de critères de service public pour faire des choix de service public. Nous nommons ensuite les deux classes de communes auxquelles a été attribuée une valeur comprise entre 1 et 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité « Les conciliatrices » et « Les prudentes », utilisant respectivement moins de 50 % et 50 % ou plus de critères de service public pour faire des choix de service public : les conciliatrices tentent de concilier à la fois des critères de service public, des critères autres et éventuellement un critère novateur ; les prudentes sont, elles, plus attachées aux critères de service public. Enfin, les communes auxquelles a été attribuée une valeur de 1 pour l'intérêt porté à l'outil susnommé sont appelées « Les rétives » car n'envisageant pas l'utilisation de cet outil. Nous précisons bien que nous ne considérons ce caractère rétif qu'à l'égard de l'outil de calcul de rentabilité, et non vis-à-vis de tout nouvel outil de gestion. La figure 29 représente la typologie définitive.

Figure 29. Typologie définitive



2.2. Les caractéristiques des communes de chaque classe

Nous étudions les caractéristiques des communes de chacune des cinq classes suivant deux axes :

- les critères utilisés au paragraphe 2.3. du sixième chapitre pour montrer le caractère significatif de notre échantillon ;
- le deuxième point abordé lors de la présentation des résultats au paragraphe 1.3.2. du présent chapitre, à savoir la domination du politique combinée à une intervention essentielle des administratifs, les premier et troisième points correspondant aux deux axes de la typologie.

2.2.1. Les critères de significativité de notre échantillon comme caractéristiques des communes de chaque classe

Nous avons utilisé six critères pour établir le caractère significatif de notre échantillon : la couleur politique du maire actuel, sa date d'élection, le nombre d'habitants de la commune, ses dépenses d'équipement, représentant sa plus ou moins grande richesse, la médiane du revenu fiscal des ménages, représentant le degré de richesse ou de pauvreté de la population, et la distance entre la commune et Paris. Nous avons donc, pour chaque classe de communes, construit un tableau reprenant ces six critères. Un exemple figure en annexe 14. Puis nous avons analysé ces tableaux comme le montre le tableau 23.

Tableau 23. Analyse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité

Classe	Les avant-gardistes	Les novatrices	Les conciliatrices	Les prudentes	Les rétives
Nombre de communes	10	5	4	2	5
Couleur politique du maire actuel	6 sur 10 à gauche (PS et PCF)	3 sur 5 à droite (UMP)	3 sur 4 à gauche (PCF et PS)	2 sur 2 à gauche (PCF)	4 sur 5 à droite (UMP)
Date d'élection du maire actuel	7 sur 10 depuis 2001	4 sur 5 avant 1995	3 sur 4 depuis 2001	2 sur 2 depuis 2001	4 sur 5 avant 1999
Nombre d'habitants	de 10 à 100.000	de 10 à 75.000	de 15 à 65.000	de 15 à 45.000	moins de 25.000
Dépenses d'équipement	1 au-dessus de la moyenne en 2007, 3 en 2008	1 au-dessus de la moyenne en 2007 et 2008	2 au-dessus de la moyenne en 2007, 4 en 2008	1 au-dessus de la moyenne en 2007 et 2008	3 au-dessus de la moyenne en 2007 et 2008

Tableau 23. Analyse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité (suite)

Classe	Les avant-gardistes	Les novatrices	Les conciliatrices	Les prudentes	Les rétives
Nombre de communes	10	5	4	2	5
Médiane du revenu fiscal des ménages	5 sur 10 au-dessus de la moyenne	3 sur 5 au-dessus de la moyenne	3 sur 4 au-dessus de la moyenne	0 sur 2 au-dessus de la moyenne	2 sur 5 au-dessus de la moyenne
Distance entre la commune et Paris	de 7 à 50 km	de 7 à 80 km	de 9 à 120 km	moins de 10 km	de 10 à 75 km

Enfin, nous avons synthétisé les éléments caractéristiques en tentant de cerner les éventuelles similitudes au sein d'une même classe. Le tableau 24 illustre ce travail. Dans ce tableau, le terme « Varié » indique qu'il n'y a aucune caractéristique dominante pour une classe et un critère donnés et le terme « plutôt » indique une dominante, sans absolu, pour une classe et un critère donnés.

Tableau 24. Synthèse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité

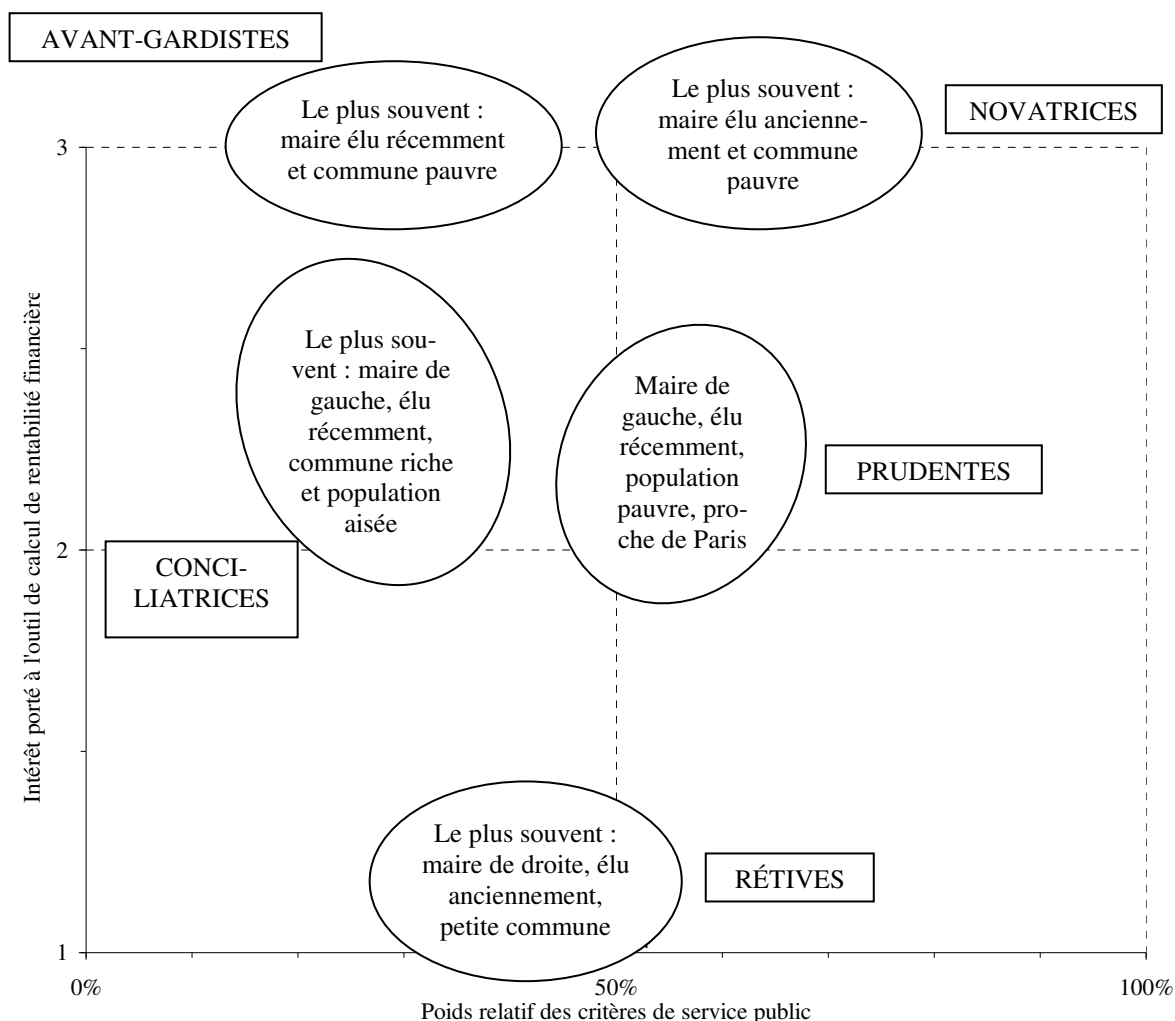
Classe	Les avant-gardistes	Les novatrices	Les conciliatrices	Les prudentes	Les rétives
Nombre de communes	10	5	4	2	5
Couleur politique du maire actuel	Variée	Variée	Plutôt à gauche	À gauche	Plutôt à droite
Date d'élection du maire actuel	Plutôt récente	Plutôt ancienne	Plutôt récente	Récente	Plutôt ancienne
Nombre d'habitants	Varié	Varié	Varié	Varié	Moins de 25.000
Dépenses d'équipement	Plutôt faibles	Plutôt faibles	Variées en 2007, élevées en 2008	Variées	Variées
Médiane du revenu fiscal des ménages	Variée	Variée	Plutôt élevée	Faible	Variée
Distance entre la commune et Paris	Variée	Variée	Variée	Faible	Variée

Le principal élément qui ressort de ce tableau est la grande variété des caractéristiques des communes de chaque classe, et notamment dans les classes les plus nombreuses. Au-delà de ce constat, nous pouvons dire que :

- les communes avant-gardistes, auxquelles a été attribuée la valeur 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant moins de 50 % de critères de service public, ont à leur tête un maire exerçant le plus souvent son premier ou son deuxième mandat et sont des communes plutôt pauvres ;
- les communes novatrices, auxquelles a été attribuée la valeur 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant au moins 50 % de critères de service public, ont à leur tête un maire exerçant le plus souvent son troisième, voire son cinquième mandat et sont des communes plutôt pauvres ;
- les communes conciliatrices, auxquelles a été attribuée une valeur comprise entre 1 et 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant moins de 50 % de critères de service public, ont à leur tête un maire plutôt à gauche, exerçant le plus souvent son premier ou son deuxième mandat, sont des communes plutôt riches avec une population plutôt aisée ;
- les communes prudentes, auxquelles a été attribuée une valeur comprise entre 1 et 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant au moins 50 % de critères de service public, ont à leur tête un maire de gauche, exerçant son premier ou son deuxième mandat, ont une population plutôt pauvre et sont proches de Paris ;
- les communes rétives, auxquelles a été attribuée la valeur 1 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant entre 30 % et 50 % de critères de service public, ont à leur tête un maire plutôt à droite, exerçant son troisième mandat pour quatre d'entre eux et sont des communes petites au regard de notre échantillon car de moins de 25.000 habitants.

La figure 30, reprenant les classes de communes de la figure 29, traduit visuellement ces résultats.

Figure 30. Principales caractéristiques de chaque classe de communes au regard des critères de significativité



Au vu de cette figure, nous ne pouvons aller plus loin dans notre analyse et rechercher un lien éventuel entre l'une des caractéristiques et une ou plusieurs classes de communes. Nous nous en expliquons dans la conclusion de cette section. En outre, hormis la classe des avant-gardistes qui compte 10 communes, les classes ne comptent que de 2 à 5 communes, nombre trop faible pour étendre nos premières conclusions. Celles-ci, du reste, relevaient d'abord l'extrême variété des communes au sein de chaque classe.

2.2.2. Les intervenants dans les choix d'investissement comme caractéristiques des communes de chaque classe

La matrice partiellement ordonnée que nous avons construite pour l'analyse des données nous a permis de présenter les résultats selon trois directions : les critères de choix d'investissement, les intervenants dans ces choix et la notion de rentabilité dans ces choix. La

première et la troisième direction correspondent aux deux axes de la typologie que nous avons élaborée. La deuxième direction nous sert maintenant pour caractériser les communes de chaque classe. Nous avons relevé, conformément à l'analyse faite *supra*, les quatre critères suivants : la source de l'idée d'investissement, les protagonistes du choix final, l'utilisation d'un PPI et les auteurs de ce PPI.

Comme pour la caractérisation précédente, nous avons, pour chaque classe de communes, construit un tableau reprenant ces quatre critères. Un exemple figure en annexe 15. Puis nous avons analysé ces tableaux ainsi que le montre le tableau 25.

Tableau 25. Analyse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement

Classe	Les avant-gardistes	Les novatrices	Les conciliatrices	Les prudentes	Les rétives
Nombre de communes	10	5	4	2	5
Source de l'idée d'un investissement	5 : élus, voire maire seul - 5 : élus et autres (4 : + administration, 1 : + administration et population)	3 : élus, voire maire seul - 2 : élus et administration et population	3 : élus et administration ou élus et population - 1 : élus seuls	1 : élus seuls - 1 : élus et administration et population	3 : élus seuls - 2 : élus et administration
Protagonistes du choix final	6 sur 10 : maire ou ER	2 sur 5 : maire - 3 sur 5 : EE	3 sur 4 : EE - 1 sur 4 : ER	2 sur 2 : EE	4 sur 5 : maire ou ER
Utilisation d'un PPI	Oui pour 7 sur 10 - 2 sur 3 regrettent son absence	Oui pour les 5	Oui pour les 4	Oui pour les 2	Oui pour 3 sur 5 - 1 sur 2 regrette son absence
Auteurs du PPI	4 réponses identiques : administration avec ou sans élus	3 réponses différentes : maire ou élus ou administration	3 réponses identiques : administration avec ou sans élus	1 réponse : administration et élus	1 réponse : administration

Enfin, nous avons synthétisé les éléments caractéristiques en tentant de cerner les éventuelles similitudes au sein d'une même classe. Le tableau 26 illustre ce travail. Comme pour la caractérisation précédente, dans ce tableau, le terme « Varié » indique qu'il n'y a aucune caractéristique dominante pour une classe et un critère donnés et le terme « plutôt » indique une dominante, sans absolu, pour une classe et un critère donnés.

Tableau 26. Synthèse des caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement

Classe	Les avant-gardistes	Les novatrices	Les conciliatrices	Les prudentes	Les rétives
Nombre de communes	10	5	4	2	5
Source de l'idée d'un investissement	Variée	Variée	Plutôt élus et autres	Variée	Variée
Protagonistes du choix final	Variés	Variés	Plutôt EE	EE	Plutôt maire ou ER
Utilisation d'un PPI	Plutôt oui, et même quasi-oui absolu si inclusion des absences regrettées	Oui	Oui	Oui	Plutôt oui
Auteurs du PPI	Administration systématiquement présente	Variés	Administration systématiquement présente	Administration systématiquement présente (attention : 1 seule réponse)	Administration systématiquement présente (attention : 1 seule réponse)

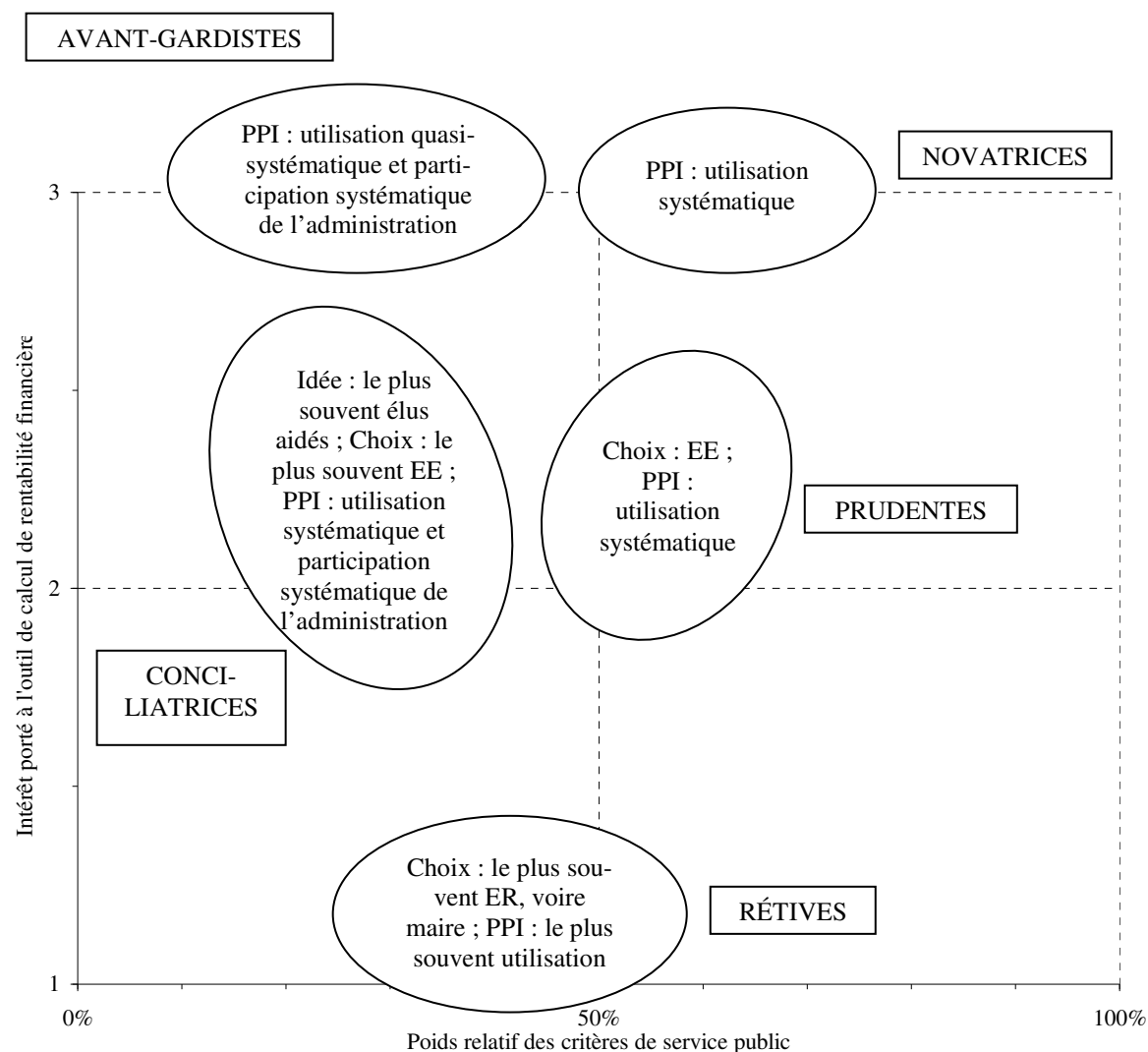
À nouveau, l'un des principaux éléments qui ressort de ce tableau est la grande variété des caractéristiques des communes de chaque classe pour ce qui concerne la source de l'idée d'investissement et les protagonistes du choix final. Quant à l'utilisation d'un PPI et à ses auteurs, nous retrouvons les résultats énoncés *supra*, à savoir la très fréquente utilisation de cet outil et la participation quasi-systématique des administratifs à son élaboration, et ce dans toutes les classes de communes. Au-delà de ces constats, nous pouvons dire que :

- les communes avant-gardistes, auxquelles a été attribuée la valeur 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant moins de 50 % de critères de service public, utilisent ou utiliseraient quasi-systématiquement un PPI et celui-ci est invariablement élaboré par l'administration, seule ou avec les élus ;
- les communes novatrices, auxquelles a été attribuée la valeur 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant au moins 50 % de critères de service public, utilisent constamment un PPI ;

- les communes conciliatrices, auxquelles a été attribuée une valeur comprise entre 1 et 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant moins de 50 % de critères de service public, trouvent l'idée d'un investissement plutôt parmi les élus aidés de l'administration ou de la population, effectuent le choix final plutôt au sein d'équipes élargies et utilisent systématiquement un PPI, toujours élaboré par l'administration, seule ou avec les élus ;
- les communes prudentes, auxquelles a été attribuée une valeur comprise entre 1 et 3 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant au moins 50 % de critères de service public, effectuent le choix final au sein d'équipes élargies et utilisent systématiquement un PPI, élaboré, pour l'unique commune dont nous avons la réponse, par l'administration avec les élus ;
- les communes rétives, auxquelles a été attribuée la valeur 1 en terme d'intérêt porté à l'outil de calcul de rentabilité et utilisant entre 30 % et 50 % de critères de service public, effectuent le choix final en équipe restreinte, voire en solitaire, et utilisent généralement un PPI élaboré, pour l'unique commune dont nous avons la réponse, par l'administration seule.

La figure 31, reprenant les classes de communes de la figure 29, traduit visuellement ces résultats. Nous ne prenons pas ici en compte l'unique réponse, sur 2 pour les communes prudentes et sur 3 les communes rétives, relative à la participation de l'administration à l'élaboration du PPI.

Figure 31. Principales caractéristiques de chaque classe de communes au regard des intervenants dans les choix d'investissement



Notre conclusion est ici identique à celle de la caractérisation au regard des critères de significativité : au vu de cette figure, nous ne pouvons aller plus loin dans notre analyse et rechercher un lien éventuel entre l'une des caractéristiques et une ou plusieurs classes de communes. Ceci reposerait sur des assertions par trop fragiles, fragilité accentuée par une taille de classes trop faible pour quatre d'entre elles. Nous consolidons toutefois nos premières conclusions sur la variété des communes au sein de chaque classe pour ce qui est de la source de l'idée d'investissement et des protagonistes du choix final.

2.3. Conclusion de la section 2

Nous venons de présenter une typologie des 26 communes étudiées selon deux axes : le poids relatif des critères de service public utilisés par la commune dans ses choix d'investissement

et l'intérêt pour un outil de calcul de rentabilité comme aide à effectuer ces choix. Nous avons regroupé ces communes en cinq classes que nous avons nommées les avant-gardistes, les novatrices, les conciliatrices, les prudentes et les rétives, ceci en fonction des valeurs des deux variables attribuées à chaque classe. Puis nous avons analysé les caractéristiques des communes de chacune de ces classes au regard d'une part des critères de significativité de notre échantillon et, d'autre part, des intervenants dans les choix d'investissement.

Le principal élément qui ressort de cette typologie est la grande variété des communes au sein de chaque classe. Certes quelques caractéristiques ressortent au sein des classes. Ainsi la date d'élection du maire actuel est une caractéristique qui fait sens pour 5 classes, sa couleur politique et la richesse de la commune pour 3 classes. De même, l'utilisation du PPI est une caractéristique qui fait sens pour 5 classes, comme les protagonistes du choix final en est une pour 3 classes. Mais nous ne sommes pas en mesure d'ébaucher un lien, sans même de causalité, entre une de ces caractéristiques et la position d'une classe dans notre typologie, et ce pour deux raisons. La première tient à la taille des classes : celles-ci sont de faible dimension, à l'exception de celle des avant-gardistes qui compte 10 communes, ce qui rend délicat toute généralisation. La seconde tient à ce que toute assertion relative à une caractéristique d'une ou deux classes est susceptible d'être réfutée par une assertion similaire sur une autre classe de communes.

Ainsi, au regard des critères de significativité de notre échantillon, les communes avant-gardistes et conciliatrices, utilisant moins de 50 % de critères de service public et montrant un intérêt à l'égard d'un outil de calcul de rentabilité financière des investissements, avec ou sans méfiance, sont des communes dans lesquelles le maire a, le plus souvent, été élu récemment, depuis 2001. De l'autre côté, les communes rétives et novatrices, utilisant au moins 50 % de critères de service public et ayant une position variée en terme d'intérêt pour l'outil de calcul de rentabilité, ont à leur tête un maire élu, le plus souvent, en 1999 et avant. Nous pourrions donc penser que les communes prudentes, proches des deux classes que nous venons de citer par la part de critères de service public utilisés, sont dirigées par des maires élus anciennement. Il n'en est rien : les deux communes de cette classe ont à leur tête un maire élu en 2001 et en 2008.

De même, au regard des intervenants dans les choix d'investissement, nous constatons que, dans les communes rétives, le choix final est effectué, le plus souvent, par le maire seul ou en équipe restreinte, c'est-à-dire avec une participation faible, voire nulle des administratifs. À

l'inverse, dans les communes novatrices et prudentes, plus enclines à l'utilisation d'un outil de calcul de rentabilité financière, le choix final se fait, le plus souvent, en équipe élargie, avec donc une participation essentielle des administratifs. Nous pourrions donc penser que, dans les communes avant-gardistes et novatrices, encore plus enclines à utiliser un tel outil, le choix final se fait en équipe élargie. Encore une fois, il n'en est rien : le choix final se fait soit en équipe élargie, soit en équipe restreinte, restreinte même parfois au maire.

Ce sont pourtant bien ces deux points que nous souhaiterions approfondir ultérieurement, avec un échantillon plus large : l'ancienneté du maire dans sa fonction et les protagonistes du choix final. Nous souhaiterions y adjoindre les principales caractéristiques relevées dans la typologie et citées *supra*, à savoir la tendance politique du maire, la richesse de la commune et l'utilisation d'un PPI. Ces cinq caractéristiques ont-elles un lien avec la position d'une commune sur les deux axes de notre typologie ?

Pour l'instant, nous retenons d'abord l'extrême variété des caractéristiques des communes de chaque classe. Est-ce à dire que la part de critères de service public dans les choix d'investissement et surtout la position d'une commune vis-à-vis de l'utilisation d'un outil de calcul de rentabilité financière des investissements est indépendante de toute spécificité de la commune ? Nous n'allons pas aussi loin dans notre conclusion. Cette grande variété peut toutefois laisser penser que toute commune peut un jour ou l'autre être intéressée par un tel outil pourvu qu'il lui soit présenté et expliqué.

Conclusion du septième chapitre

Ce chapitre nous a permis de répondre, par l'analyse du contenu des entretiens et la construction d'une typologie, à notre question de recherche.

Ainsi l'analyse des critères de choix utilisés par les communes, tout au moins dans leurs discours, nous confirme que les choix de service public d'abord fondés sur des critères de service public, le poids de cette dimension étant de 40 %, intègrent bien des critères financiers, et ce pour une part non négligeable puisque le poids de la dimension financière s'élève à 33 %. De plus, ces choix de service public pourraient intégrer la notion de rentabilité financière des investissements. Nous avons, en effet, constaté un intérêt net, pour plus des deux tiers des répondants, porté à un outil de calcul de cette rentabilité, parfois *a priori*, plus souvent une fois la définition donnée, comblant une relative méconnaissance de cette notion.

Nous avons également découvert une utilisation de cette notion dans des investissements particuliers tels ceux dans le domaine du développement durable, sans qu'elle soit pensée en tant que telle par ceux qui l'ont fait.

Un choix de service public est donc compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière.

Cette conclusion est illustrée par la typologie que nous avons construite : seules les communes de la classe des rétives estiment incompatibles un choix de service public avec l'utilisation d'un critère de rentabilité financière, mais non pas avec un choix d'ordre financier puisque utilisant déjà des critères financiers.

Nous ne devons cependant pas prendre cette conclusion comme un absolu car elle pourrait masquer deux points : d'une part le refus de six répondants d'envisager l'utilisation d'un tel outil et d'autre part la méfiance de sept d'entre eux. Les critiques que nous avons relevées, y compris de la part des interlocuteurs favorables à cet outil, expliquent en grande partie méfiance et refus des autres : un tel outil ne doit pas prendre le pas sur les critères de service public, l'aspect politique de la gestion d'une commune doit toujours primer et les collectivités territoriales évoluent dans un environnement spécifique.

Quant à la typologie que nous avons élaborée, elle nous permet d'aller plus loin dans cette conclusion. Elle nous révèle, en effet, de prime abord l'extrême variété des caractéristiques des communes de chaque classe. Celle-ci peut laisser à penser que toute commune peut un jour ou l'autre être intéressée par un tel outil pourvu qu'il lui soit présenté et expliqué. La typologie nous dévoile également la présence régulière de certaines caractéristiques au sein de plusieurs, voire toutes les classes, que nous souhaiterions approfondir ultérieurement, avec un échantillon plus large : l'ancienneté du maire dans sa fonction, sa couleur politique, la richesse de la commune, les protagonistes du choix final et l'utilisation d'un PPI. Ces cinq caractéristiques ont-elles un lien avec la position d'une commune sur les deux axes de notre typologie ?

Enfin l'étude du comment se font les choix d'investissement, sur des points bien précis, et ce pour comprendre au mieux les critères de choix utilisés par les communes, nous révèle des informations sur la place relative des administratifs et des élus dans ces choix. La domination des élus dans deux domaines, la source de l'idée de l'investissement et le choix final de cet investissement, est nette. Ceci nous a conduit à parler de primauté du politique sur

l'administratif. Toutefois l'intervention des administratifs, véritables experts, est essentielle. En effet, ils participent, dans certaines communes, à l'émergence de l'idée de l'investissement et/ou au choix final. Surtout leur place est primordiale dans la conception et la gestion du PPI, outil par excellence d'arbitrage, de gestion et de suivi des investissements. Enfin ils contribuent, par la création de nouveaux outils, la mise en place de formations ou la mise en exergue d'insuffisances dans la recherche de subventions, à la diffusion d'une conscience financière au sein des communes, conscience allant au-delà de la bonne gestion des deniers publics.

L'analyse de cette place des administratifs dans les choix de service public va contribuer maintenant à l'élaboration de notre modèle dans le chapitre suivant.

Chapitre 8. Un essai de modélisation des relations entre la théorie et la pratique

Nous avons, dans le chapitre précédent, répondu à notre question de recherche.

Au-delà de cette réponse, l'ensemble de notre travail d'analyse des entretiens nous a révélé une évolution de la place de la notion de rentabilité financière dans les choix de service public, parmi les préoccupations de nos interlocuteurs, au travers de leur discours. Ainsi aux yeux de deux tiers d'entre eux, un outil de calcul de rentabilité financière des investissements présente un intérêt net pour aider au choix d'un investissement. Or si nous en croyons les propos de l'un de nos interlocuteurs, propos que nous avons déjà cités, cette place n'était pas la même il y a quelques années : « *Il y a cinq ans, vous vous seriez fait renvoyer en évoquant ce thème* », nous disait ce DGS. D'incompatible avec un choix de service public, la notion de rentabilité financière est devenue compatible aux yeux des élus municipaux, pour 64 % d'entre eux, et encore plus à ceux des administratifs, pour 69 % d'entre eux.

Quant à la littérature, son étude nous a également fait apparaître, dans la première partie, à la fois une évolution de la place de la notion de rentabilité financière dans les choix de service public et des différences dans l'appréhension de cette place. L'évolution se profile dans le domaine juridique avec l'intégration progressive de la notion de rentabilité financière au sein même du droit public, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre. Les différences dans l'appréhension de la place de la rentabilité financière transparaissent lors de l'étude des différentes écoles : les spécialistes français du management public, dans le premier chapitre, ne voient aucune place à cette notion dans des choix de service public alors que ceux, étrangers, se plaçant dans le cadre du NPM, comme vu dans le deuxième chapitre, admettent que rentabilité financière et choix de service public sont compatibles.

Nous souhaitons donc maintenant concevoir un modèle mettant en évidence les relations, simples évolutions et/ou influences, entre théorie et pratique et/ou entre les notions d'incompatibilité et de compatibilité.

Nous procédons d’abord à la construction de la matrice du modèle. Puis nous élaborons le modèle avec les évolutions et les influences constatées. Enfin, nous nous interrogeons, à partir du modèle ainsi construit, sur les possibles ou nécessaires évolutions à venir.

Section 1. La construction de la matrice du modèle

Compte tenu de ce que nous avons dit en introduction, la matrice du modèle, qui se trouve en figure 32, est construite sur la base de deux expressions binaires : théorie / pratique et compatibilité / incompatibilité d’un choix de service public et de la notion de rentabilité financière.

Figure 32. Matrice du modèle

Choix de service public et notion de rentabilité financière		
	Incompatibilité	Compatibilité
Théorie		
Pratique		

Nous allons maintenant compléter le modèle avec les acteurs de chacune des cases et les relations correspondantes.

Section 2. Les acteurs et les relations constatées du modèle

2.1. Les acteurs du modèle

Nous avons déjà évoqué les quatre acteurs de chacune des cases du modèle dans l'introduction à ce chapitre. Analysons-les plus en détail.

2.1.1. Théorie / incompatibilité

Dans la case combinant théorie et incompatibilité se trouvent les spécialistes français du management public. Nous avons expliqué, dans le premier chapitre, que les notions d'efficience et de rentabilité, sans être totalement exclues de la sphère du management public, sont intégrées dans une notion plus large, celle de performance. La notion d'efficience y est rapprochée de celle de rendement, au sens strict du terme, avec une notion de rentabilité immédiate, « *acception réductrice [qui] a toutes les chances de s'opposer aux valeurs de service public* »⁶⁸⁸. Implanter un outil de calcul de rentabilité financière, en provenance du monde du privé, dans le monde du public risquerait de faire perdre à ce dernier sa « *publicitude* »⁶⁸⁹ en lui ôtant sa finalité et sa raison d'être. La notion de rentabilité financière et les choix de service public sont donc bien incompatibles pour les chercheurs français du management public.

2.1.2. Théorie / compatibilité

Dans la case combinant théorie et compatibilité se trouvent des spécialistes étrangers du management public et les juristes français.

Les premiers prennent appui sur la théorie politique qu'est le NPM, étudiée dans le deuxième chapitre. Cette théorie a pour maître mot l'efficience et cherche à implanter dans le secteur public les pratiques du secteur privé afin de remédier aux travers de la bureaucratie. Nous avons précisé que, tout au moins pour certains d'entre eux comme Geert Bouckaert, ces changements ne remettent pas en cause la doctrine administrative wébérienne qui prévaut depuis un siècle dans nos démocraties occidentales. Pour ces spécialistes, il y a dès lors compatibilité entre la notion de rentabilité et les choix de service public.

⁶⁸⁸ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2009, p. 110

⁶⁸⁹ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 1994

Quant aux juristes français, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre, ils ont constaté, depuis déjà plusieurs décennies, l'intégration progressive de la notion de rentabilité financière au sein même du droit public : ainsi les choix de service public, encadrés par le droit public et s'appuyant sur la notion d'intérêt général, et la notion de rentabilité financière sont compatibles dès lors que cette rentabilité ne se substitue pas à l'intérêt général et que la recherche de cette rentabilité ne se fait pas « *dans l'ignorance des intérêts globaux et souvent contradictoires dont l'État est le garant* »⁶⁹⁰.

2.1.3. Pratique / incompatibilité

Dans la case combinant pratique et incompatibilité figurent des acteurs du terrain, c'est-à-dire des élus et des administratifs. Qui sont-ils exactement ? Nous ne le savons pas dans le cadre des relations passées et des relations futures : ce sont les élus et les administratifs qui estiment incompatibles un choix de service public avec la notion de rentabilité financière.

En revanche, nous connaissons ceux des relations d'aujourd'hui : ce sont certains de nos interlocuteurs. Plus précisément se trouvent, dans cette case, l'ensemble de nos interlocuteurs qui, avant explication de la notion de rentabilité financière des investissements, refusent cette notion dans le cadre de choix de service public faits par les communes ou éprouvent à son égard de la méfiance, ainsi que l'ensemble des interlocuteurs qui, après explication, refusent ou éprouvent de la méfiance vis-à-vis de l'outil. Il s'agit donc de 19 interlocuteurs avant explication, dont 6 élus et 13 administratifs, et de 13 interlocuteurs après explication et présentation, dont 5 élus et 8 administratifs.

Nous avons vu, dans le septième chapitre, que pour expliquer leur refus ou leur méfiance à l'égard de la notion, nos interlocuteurs insistent sur la différence entre le privé et le public, le rôle d'une commune n'étant pas de gagner de l'argent mais de satisfaire les besoins de la population. Certains expriment également leur crainte de voir la rentabilité financière passer au premier rang des critères, voire de constater qu'elle deviendrait un objectif de la politique communale, reléguant les aspects sociaux ou de service public en arrière. Les interlocuteurs refusant l'utilisation d'un outil de calcul de rentabilité ou s'en méfiant apportent les mêmes explications, auxquelles se rajoutent l'idée que les élus, aux yeux de certains administratifs, ne sont pas prêts pour l'utilisation d'un tel outil, la crainte de voir la mainmise des outils de gestion sur la politique et la trop faible marge de manœuvre financière de la commune. Les

⁶⁹⁰ CAILLOSSE, Jacques. *op. cit.* 2003

explications sont donc multiples, mais l'une d'elles est similaire à celle des chercheurs français en management public : la spécificité de la sphère publique.

2.1.4. Pratique / compatibilité

Enfin, dans la case combinant pratique et compatibilité, comme pour la case précédente, se trouvent des élus et des administratifs estimant compatible un choix de service public et la notion de rentabilité financière.

De même que précédemment, si les élus et administratifs des relations passées et futures nous sont inconnus, nous connaissons ceux des relations d'aujourd'hui : c'est l'ensemble de nos interlocuteurs qui, avant explication, éprouvent de l'intérêt pour la notion de rentabilité financière, ainsi que l'ensemble des interlocuteurs qui, après explication, éprouvent de l'intérêt vis-à-vis de l'outil. Il s'agit donc de 21 interlocuteurs avant explication, dont 8 élus et 13 administratifs, et de 27 interlocuteurs après explication et présentation de l'outil, dont 9 élus et 18 administratifs.

Les raisons invoquées pour une possible utilisation d'un tel outil sont ici encore multiples. Elles peuvent se résumer à la possibilité d'avoir un nouvel angle de vue, à moyen terme, avec une vision de l'ensemble des conséquences financières de l'investissement envisagé et des choix qu'il implique en termes de mode de gestion, de frais de fonctionnement et de tarifs. Ces raisons sont à mettre en rapport avec la nécessaire restriction des dépenses des communes dont nous avons parlé dans le quatrième chapitre, relevée par la moitié de nos interlocuteurs et en phase avec la volonté des spécialistes du NPM de réformer la bureaucratie wébérienne en y introduisant plus d'efficience. Nous avons bien noté que, selon nos interlocuteurs, cet outil ne constituerait en rien un absolu, mais juste le curseur idéal, à charge ensuite à la commune d'expliquer un autre choix, peut-être alors répondant mieux à un besoin de la population, même si moins rentable : ceci est conforme à la condition posée par les juristes de la compatibilité de la notion de rentabilité financière et des choix de service public, ainsi qu'au NPM tel que nous l'avons décrit, théorie politique faisant partie intégrante d'un état néo-wébérien.

2.1.5. La matrice du modèle complétée des acteurs

Maintenant que nous avons précisé quels sont les acteurs de chacune des quatre cases de notre modèle, nous pouvons le présenter dans la figure 33, sans, pour l'instant, aucune relation entre acteurs.

Figure 33. Les acteurs du modèle

Choix de service public et notion de rentabilité financière		
	Incompatibilité	Compatibilité
Théorie	Chercheurs français en management public	Chercheurs spécialistes du NPM et juristes français
Pratique	Élus et administratifs	Élus et administratifs

2.2. Les relations constatées du modèle

Nous ne faisons pas d'analyse causale de ces relations, nous ne faisons que les constater à partir de l'étude de la littérature et de l'analyse des entretiens que nous avons menés. Nous nous plaçons, dans un premier temps, à la date d'aujourd'hui. Puis, dans un second temps, nous remonterons dans le passé pour y voir les évolutions précédentes.

2.2.1. Les relations à la date d'aujourd'hui

Les relations constatées, en cours, entre les différents acteurs du modèle sont de deux ordres : simple évolution et influence.

L'évolution constatée concerne l'ensemble des élus et des administratifs que nous avons rencontrés. « *Il y a cinq ans, vous vous seriez fait renvoyer en évoquant ce thème* », nous disait un DGS déjà cité. Il y a cinq ans, la plupart de nos interlocuteurs se seraient donc trouvés, tout au moins avant la moindre explication, dans la case Pratique / Incompatibilité. Depuis cinq ans, une évolution a eu lieu, toujours en cours, en lien avec la nécessité de restreindre les dépenses communales : avant toute explication, 21 de nos interlocuteurs, soit plus de la moitié, estiment compatible un choix de service public et la notion de rentabilité financière.

Cette évolution s'est accélérée sous l'influence, et c'est là la seconde relation, de la théorie. Cette influence s'est produite par notre intermédiaire. Seuls 28 % de nos interlocuteurs ont une réelle connaissance de la notion de rentabilité. En mettant à jour cette notion et en l'expliquant, notamment à ceux qui la jugent incompatible avec un choix de service public⁶⁹¹, plusieurs de ces interlocuteurs expriment ensuite un intérêt pour un outil de calcul de rentabilité puisque nous passons de 21 à 27 interlocuteurs qui estiment compatible l'utilisation d'un outil de calcul de rentabilité avec un choix de service public. Précisons toutefois que cette évolution ne se fait pas que dans un seul sens. L'accroissement de 6 interlocuteurs est en fait la résultante d'un accroissement de 10 et une diminution de 4 : certains interlocuteurs, tentés *a priori* par cette notion de rentabilité financière, éprouvent de la méfiance à l'égard d'un outil de calcul de rentabilité, après explication et surtout proposition d'utilisation concrète de cet outil. Nous touchons là aux limites du discours. Remarquons également que 5 des 6 interlocuteurs évoluant de la colonne *Incompatible* vers la colonne *Compatible* sont des administratifs. Compte tenu de leur rôle d'expert que nous avons souligné dans le septième chapitre, nous pouvons imaginer que, sous leur propre influence, l'évolution en cours pourrait s'accélérer.

Notons enfin qu'en dehors de toute relation apparente, les acteurs de la théorie et de la pratique, au sein d'une même colonne, *Incompatible* ou *Compatible*, sont en phase, au moins partiellement, en termes de raisons invoquées pour expliquer leur position, comme nous l'avons évoqué *supra* :

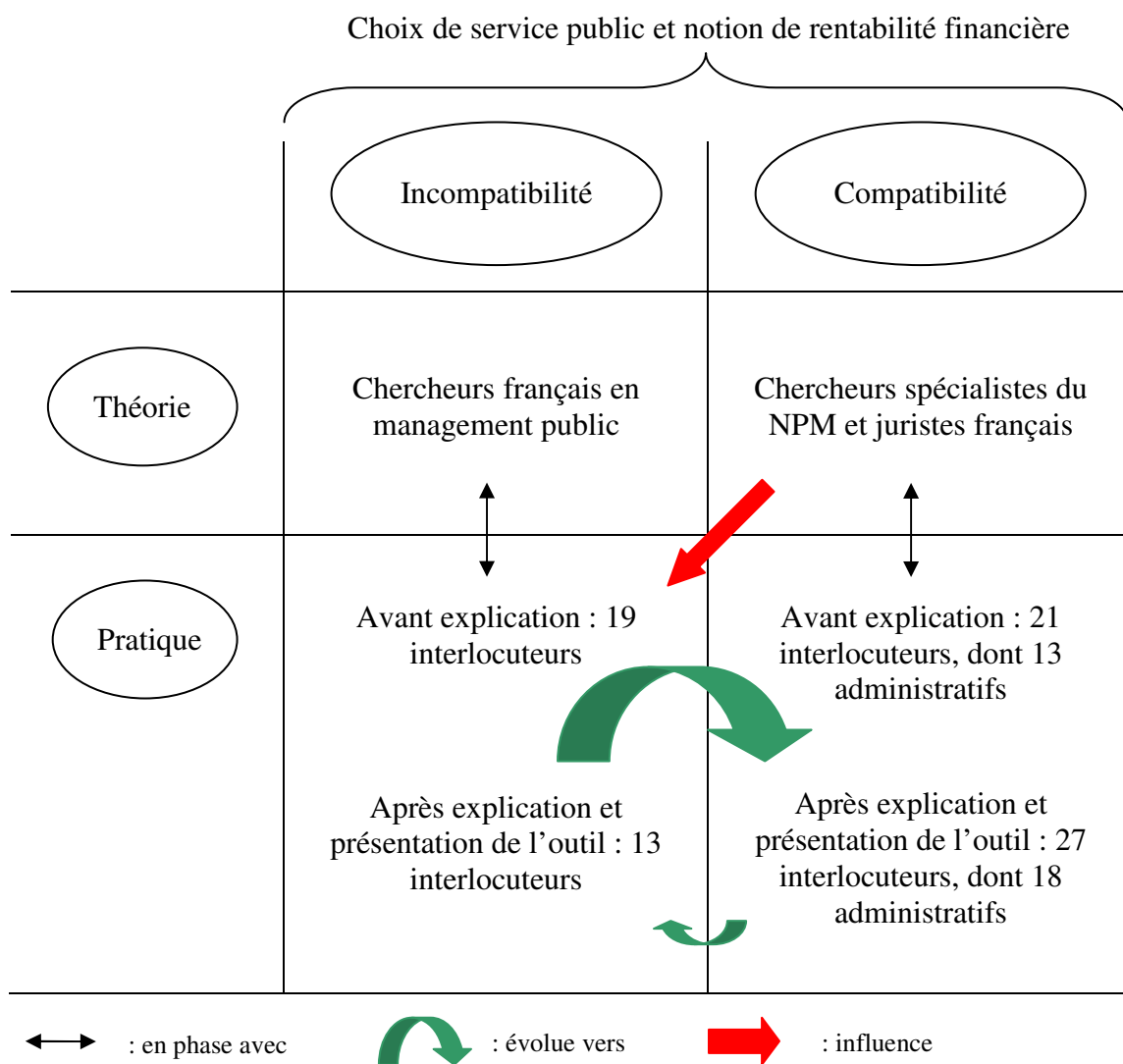
- la spécificité de la sphère publique pour les acteurs de la colonne *Incompatibilité* ;

⁶⁹¹ Parmi ces 19 interlocuteurs qui jugent incompatibles choix de service public et notion de rentabilité financière, seuls 4 en ont une réelle connaissance.

- la volonté d'avoir une vision à moyen terme des conséquences financières d'un investissement tout en respectant la notion d'intérêt général, pilier du droit administratif et d'un état néo-wébérien, pour les acteurs de la colonne *Compatibilité*.

Nous pouvons maintenant représenter le modèle avec les relations que nous venons de décrire dans la figure 34. Nous inscrivons, dans la ligne *Pratique*, les interlocuteurs que nous avons rencontrés, et non plus les élus et les administratifs en général.

Figure 34. Les relations en cours du modèle aujourd'hui

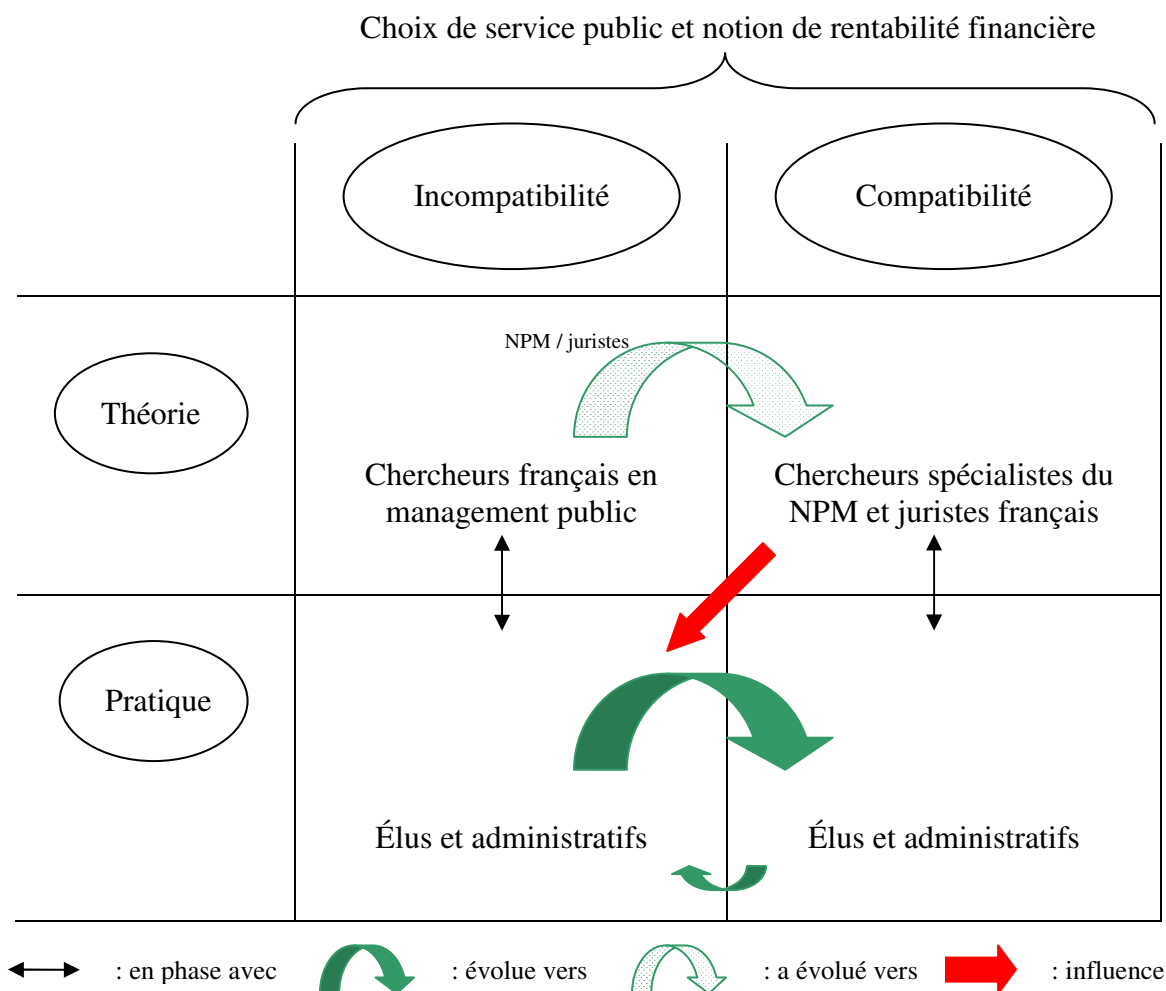


2.2.2. Les relations passées

Si nous nous plaçons maintenant trente ans en arrière, au début du NPM, ou vingt ans en arrière, quand les premiers articles de juristes français - notamment Jacques Caillosse et Jacques Chevallier, comme nous l'avons vu dans le troisième chapitre - ont été publiés sur le

thème de l'efficience et du droit administratif, les relations étaient tout autres. L'évolution de la colonne *Incompatible* vers la colonne *Compatible* concernait alors, il y a trente ans, les spécialistes étrangers du management public et, notamment du NPM, ainsi que, il y a vingt ans, les juristes français. Ces évolutions ont assurément duré plusieurs années, et peut-être ne sont-elles pas encore achevées. Nous pouvons les représenter sur notre modèle, dans la figure 35.

Figure 35. Les relations passées du modèle



Section 3. Quelles relations à venir ?

Comme nous venons de le voir, le modèle que nous construisons n'est pas figé. D'autres relations sont à prévoir, directement liées à celle en cours, et peut-être d'autres auront-elles lieu, encore imprévisibles à ce jour. Étudions celles qui sont envisageables.

3.1. Un mouvement émergent à théoriser

Il semble bien que nous soyons en présence d'un mouvement émergent au niveau de la pratique chez les élus locaux et, encore plus, chez les administratifs. Ce mouvement en est pour l'instant à ses prémises. En effet, la notion de rentabilité financière n'est encore que très rarement utilisée dans les choix d'investissement : nous avons vu, dans le septième chapitre, que quelques interlocuteurs ont réagi lorsque nous avons donné la définition de cette notion, affirmant que l'idée de rentabilité est présente dans les investissements de développement durable, mais que les calculs ne sont pas nécessairement faits. Cette notion est même, dans la plupart des cas, pas ou mal connue : nous rappelons que seuls 28 % de nos interlocuteurs la connaissent, ce pourcentage grimpant à 31 % chez les administratifs. Mais ce mouvement émergeant dans tout type de communes, comme nous l'avons analysé dans notre typologie, il peut se développer rapidement.

Or il n'y existe pas réellement de fondement théorique apparent :

- le NPM, qui a servi de cadre théorique à notre recherche, peut transmettre son esprit, la recherche d'une certaine efficience, mais pas de contenu précis sur le thème de la rentabilité financière dans les choix de service public ;
- les juristes français analysent la légalité de la notion de rentabilité financière dans les services publics, mais ne peuvent accompagner, théoriquement parlant, une action relevant du management, aussi public soit-il.

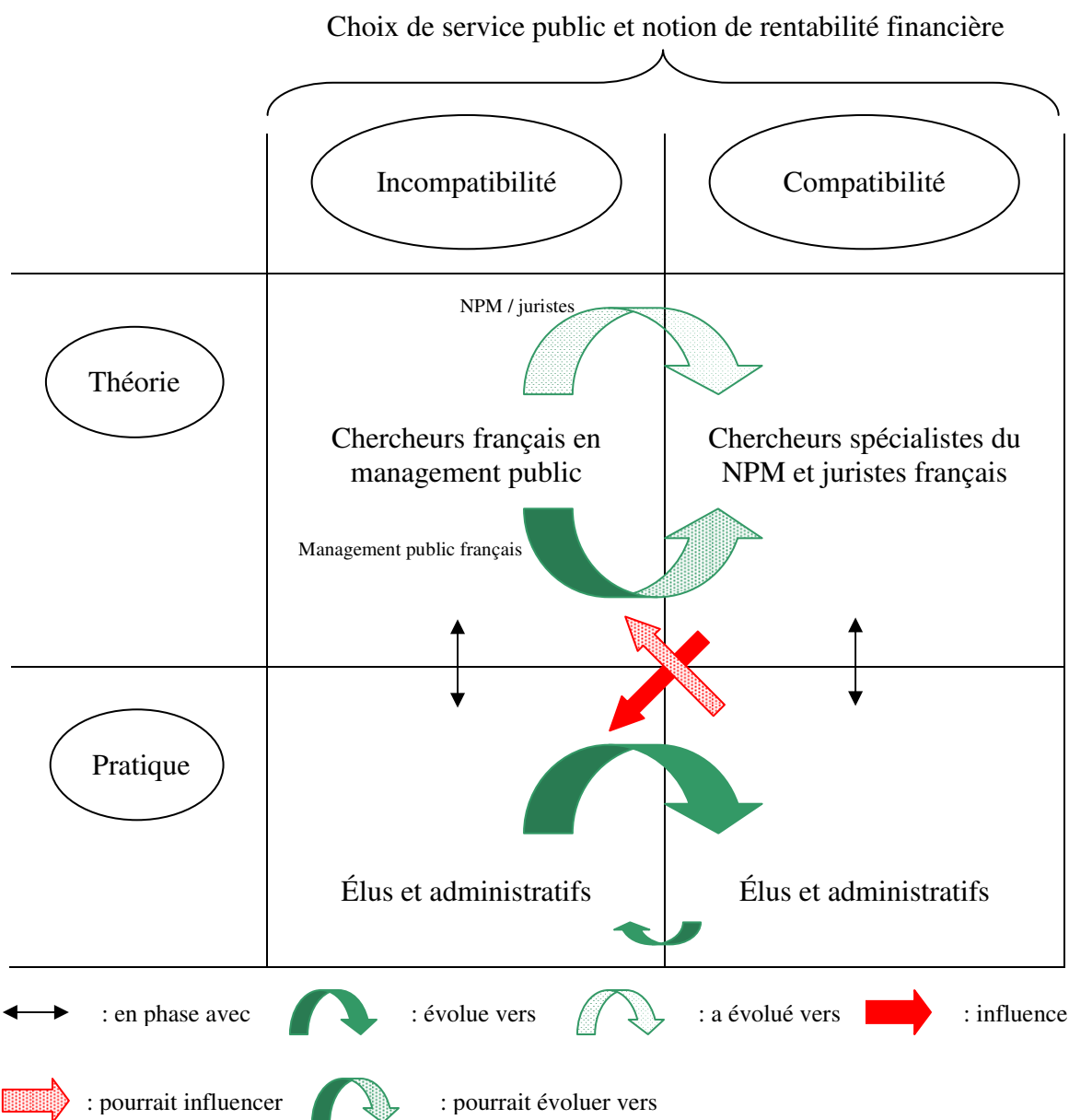
Il conviendrait donc idéalement de procéder à la conception d'un cadre théorique relevant du management public en France.

Pour ce faire, il faudrait envisager une influence, certainement involontaire, de la part des élus et des administratifs estimant compatibles un choix de service public et la notion de rentabilité financière sur les chercheurs français en management public. Cette influence ne serait finalement que la contrepartie d'une modification du regard que ces chercheurs portent sur les pratiques des collectivités locales. Ceci pourrait permettre une évolution, même partielle, de ces derniers vers la case de droite, et, dès lors, la création d'un cadre théorique à ce mouvement émergent. Nous concevons ici la recherche dans son rôle de recherche appliquée, accompagnant scientifiquement la pratique professionnelle en se positionnant là où cette

pratique évolue pour l'aider à se construire, et ce le plus en amont possible afin d'anticiper le rythme de progression de la pratique.

Ces relations envisageables sont traduites dans la figure 36.

Figure 36. Les relations envisageables dans le futur : la finalisation du modèle



3.2. Un outil à créer

La conception d'un cadre théorique inclurait la création d'un outil de calcul de rentabilité propre aux services publics gérés par des collectivités locales, tels que ceux que nous avons décrits dans le cinquième chapitre. Se poserait par la suite la question d'une possible

extension de son utilisation vers d'autres services publics et/ou d'autres acteurs. Cet outil serait certainement inspiré de ce qui existe en entreprise, ce que nous avons exposé dans le premier chapitre. Il devrait par ailleurs répondre aux demandes des interlocuteurs, praticiens de la gestion de ces services publics, rapportées dans le septième chapitre, au sein du paragraphe sur les critiques ou insuffisances relevées vis-à-vis de l'outil.

Il devrait donc satisfaire les conditions suivantes :

- être au service des décideurs, mais ne pas indiquer un objectif à atteindre afin de maintenir le nécessaire engagement politique du décideur ;
- permettre la prise en compte d'un nouveau critère financier comme les communes en utilisent déjà d'autres pour faire leurs choix d'investissement, sans remplacer un critère de service public tel que nous l'avons défini au début du septième chapitre, à savoir un service pour la population, avec une réflexion d'ensemble et à long terme ;
- être relativement simple d'utilisation afin de ne pas être mis de côté après quelques temps d'utilisation ;
- avoir un intitulé qui ne soit pas connoté négativement – ce qui est le cas du terme de rentabilité – et qui soit accepté par tous ;
- être soit délibérément présenté comme un outil technique à destination des administratifs, soit adapté de telle manière qu'il puisse également être accepté par les élus, ceci dépendant peut-être de la culture financière qu'ont ces derniers et qui varie suivant les communes ;
- être clairement expliqué et diffusé afin que tous les possibles utilisateurs parlent bien de la même chose ;
- prendre en compte la spécificité des investissements publics car ceux-ci obtiendraient un résultat *a priori* systématiquement négatif dans un calcul de rentabilité et donc être modifié en conséquence.

Cette thèse ne va pas jusqu'à construire un tel outil, qu'il conviendrait en outre de tester par la suite : cela devra faire l'objet de travaux ultérieurs. Notre travail en constitue déjà les bases.

Conclusion du huitième chapitre

Ce chapitre nous permet de relier théorie et pratique, comme une synthèse de cette recherche.

Nous avons construit, pas à pas, un modèle des relations passées, présentes et en devenir entre théorie et pratique sur la base de la compatibilité / incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière. Ce modèle est évolutif, chacun des acteurs pouvant se déplacer d'une colonne à l'autre au sein du module binaire Compatibilité / Incompatibilité. Ces déplacements sont très majoritairement dans le sens Compatibilité vers Incompatibilité, que ce soit pour les acteurs de la théorie ou ceux de la pratique, en partie sous l'influence du chercheur pour ces derniers en mettant à jour et en expliquant une notion inconnue ou méconnue. Ils peuvent également avoir lieu dans l'autre sens, comme c'est le cas pour certains praticiens.

Nous avons également remarqué que l'évolution en cours des praticiens, qui estiment de plus en plus compatible un choix de service public avec la notion de rentabilité financière, pourrait s'accélérer du fait de l'influence des administratifs, apparus comme experts dans le septième chapitre, tant dans leur rôle que dans leur pratique. Cette évolution des praticiens n'est pas le seul fait des administratifs : les élus y prennent aussi part. Ce sont finalement l'ensemble des acteurs du terrain qui innovent au travers de leurs discours. Quant à leur pratique, dont l'évolution n'en est qu'à ses prémises dans les investissements de type développement durable, il conviendrait au plus vite de l'accompagner par un réel fondement théorique et la création d'un outil adéquat de calcul de rentabilité financière. Cet accompagnement relèverait des spécialistes français du management public : leur regard sur la pratique pourrait être modifié par l'évolution du comportement des praticiens.

Ces relations nous rappellent celles que nous avons dessinées dans la figure 26, en conclusion de la section 1 du septième chapitre, sur les logiques et les acteurs d'un choix de service public. Nous y avons vu qu'élus et administratifs utilisaient des critères communs, de service public, politiques et financiers, pour leurs choix d'investissement, mais pas forcément ni avec la même portée, ni au même moment. Nous y avons remarqué également des interactions entre ces acteurs et d'autres acteurs, voire des relations de pouvoir ou, plus précisément ici, de micro-pouvoir. L'ébauche d'une analyse de la décision paraît ainsi s'esquisser dans laquelle entreraient ces micro-pouvoirs.

Nous faisons allusion ici aux micro-pouvoirs de Michel Foucault. Celui-ci récuse, en effet, qu'il y aurait un seul pouvoir, le pouvoir d'État ou le pouvoir politique, et dit la nécessité de s'affranchir de cette forme de pouvoir qu'« *on schématise [...] sous une forme juridique ; et [dont] on définit ses effets comme obéissance* »⁶⁹². Le pouvoir n'est pas une chose que l'on peut conquérir, détenir ou perdre. Au contraire, il existe, omniprésent, partout dans la société, « *un archipel de pouvoirs différents* »⁶⁹³, ce que Foucault nomme les micro-pouvoirs. Penser le pouvoir comme « *le socle mouvant des rapports de force qui induisent sans cesse, par leur inégalité, des états de pouvoir, mais toujours locaux et instables* »⁶⁹⁴ permet de rendre compte des nouvelles modalités d'exercice effectif du pouvoir. Celui-ci s'exerce dans toute l'épaisseur du champ social, et non plus à partir d'un foyer unique. Il devient également productif, et non plus répressif ou idéologique comme le pouvoir politique : production de discours, de savoirs ou d'identités. Ce n'est plus la loi qui s'impose, mais des normes s'appuyant sur du savoir.

Notre recherche, par son caractère exploratoire, met notamment en exergue la présence de micro-pouvoirs qui seraient exercés par les élus et les administratifs par l'évolution de leurs discours sur les choix de service public et la notion de rentabilité financière. Ils s'appuieraient sur leur savoir, et notamment sur l'expertise des administratifs, comme nous l'avons vu au septième chapitre. Ils constitueraient effectivement un socle mouvant car dépendant certainement du contexte économique et financier dans lequel évoluent actuellement les communes. Ces micro-pouvoirs s'exerceraient ou pourraient s'exercer, si le rapport de forces leur est favorable, sur les spécialistes français du management public et sur les personnalités politiques figurant au sommet de la hiérarchie de leur parti, adhérant à une idéologie, au sens foucauldien du terme, d'incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière.

⁶⁹² FOUCAULT, Michel. *La volonté de savoir*. Gallimard, 1976, p. 112, cité par REVAULT d'ALLONNES, Myriam. *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie*. Le Seuil, 2010, p. 39

⁶⁹³ FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits : 1954-1988 - Tome 4*. Gallimard, 1994, p.187, cité par REVAULT d'ALLONNES, Myriam. *op. cit.* 2010, p. 41

⁶⁹⁴ FOUCAULT, Michel. *op. cit.* 1976, p. 122, cité par REVAULT d'ALLONNES, Myriam. *op. cit.* 2010, p. 43

Conclusion de la deuxième partie

Un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? À cette question de recherche, cette seconde partie nous a permis de répondre, comme pour le point de vue théorique, par l'affirmative, cette fois-ci d'un point de vue pratique. Elle nous a permis également d'établir des liens entre théorie et pratique.

Nous y avons ainsi :

- sélectionné, dans le cinquième chapitre, les services publics municipaux qui serviraient de support à notre étude sur le terrain, ne conservant que les quatre services publics, qui plus est administratifs, pour lesquels les communes disposent d'une réelle autonomie de décision. Cette condition d'administrativité est nécessaire pour l'intérêt et la validité de notre recherche car elle nous assure ainsi de la qualité de service public des choix effectués, dans des secteurs devenus le théâtre d'enjeux éducatifs, sociaux, financiers et politiques ;
- posé le cadre conceptuel de notre recherche, dans le sixième chapitre, et présenté la méthodologie utilisée. C'est une méthodologie positiviste, exploratoire et qualitative, fondée sur 40 entretiens semi-directifs, portant sur le processus décisionnel, les critères de choix d'investissement et la notion de rentabilité financière, menés auprès d'élus et d'administratifs de 26 communes. Cet échantillon est significatif au regard de la couleur politique, de la date d'élection du maire actuel, du nombre d'habitants, des dépenses d'équipement, du revenu fiscal des ménages et de l'éloignement de Paris ;
- démontré, dans le septième chapitre, que le poids des critères de dimension financière (33 %) est proche de celui de la dimension de service public (40 %) et qu'il existe un net intérêt, de la part de plus des deux tiers des répondants, pour à un outil de calcul de rentabilité financière. Ce résultat confirme pleinement la compatibilité d'un choix de service public et d'un choix d'ordre financier, pouvant même faire intervenir un critère de rentabilité financière, sans pour autant oublier le refus de certains interlocuteurs

d'utiliser un tel outil, la méfiance d'autres à son égard et les critiques, constructives, de beaucoup ;

- montré, toujours dans le septième chapitre, par la construction de notre typologie, qu'au-delà de l'extrême variété des caractéristiques des communes de chaque classe qui laisserait à penser que toute commune peut un jour ou l'autre être intéressée par un outil de calcul de rentabilité pourvu qu'il lui soit présenté et expliqué, cinq caractéristiques sont présentes au sein de plusieurs, voire de toutes les classes : l'ancienneté du maire dans sa fonction, la couleur politique, la richesse de la commune, les protagonistes du choix final et l'utilisation d'un PPI. Nous souhaiterions étudier ultérieurement de façon plus approfondie avec un échantillon plus large si cette présence peut être explicative de l'appartenance d'une commune à une classe ou une autre ;
- découvert, encore dans le septième chapitre, les administratifs comme de véritables experts financiers, ayant une place primordiale dans la conception et la gestion du PPI, dans la mise en place de nouveaux outils et de formations et dans la mise en exergue d'insuffisances dans la gestion, diffusant ainsi une véritable conscience financière allant au-delà de la bonne gestion des deniers publics, même si nous avons également constaté la primauté du politique sur l'administratif à deux moments clés du processus de choix d'investissement, c'est-à-dire la source de l'idée et le choix final ;
- construit, dans le huitième chapitre, un modèle des relations passées, présentes et futures entre théorie et pratique, comme une synthèse de notre travail, sur la base de la compatibilité / incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière, modèle évolutif qui évoque les micro-pouvoirs de Michel Foucault, micro-pouvoirs qui seraient exercés ici par les élus et les administratifs, s'appuyant notamment sur l'expertise de ces derniers, dépendant certainement du contexte économique et financier dans lequel évoluent actuellement les communes et qui pourraient s'exercer, si le rapport de forces leur est favorable, sur les spécialistes français du management public et les personnalités politiques figurant au sommet de la hiérarchie de leur parti, adhérant à une idéologie, au sens foucaldien du terme, d'incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière ;

- mis à jour le rôle d'intervenant du chercheur, dans les septième et huitième chapitres, en révélant à certains interlocuteurs qu'ils utilisent déjà la notion de rentabilité financière dans les investissements de type développement durable même s'ils n'en connaissent pas la définition et en influençant la position de plusieurs élus et administratifs par rapport à la compatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière en portant à leur connaissance cette notion.

Cette seconde partie nous a donc permis de poursuivre notre réponse à la question de recherche que nous nous posions en début de thèse. Nous avons découvert également d'autres résultats au travers de nos travaux. Et nous avons enfin, au-delà des résultats exposés, plusieurs pistes de recherche, prolongeant le travail effectué dans le cadre de notre thèse.

Conclusion

Nous arrivons au terme de ce travail de recherche. Nous avons pour objectif de répondre à la question suivante : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Les réponses sont finalement multiples et vont certainement au-delà de notre question de recherche initiale. Elles ont été construites au fur et à mesure, tout au long de ces huit chapitres, d'un point de vue théorique, puis d'un point de vue pratique, sur le terrain. Et elles se révèlent être certainement une ouverture à des travaux ultérieurs dépassant la réponse à notre question initiale.

Cette conclusion va donc nous permettre tout d'abord de rappeler les limites de notre travail, puis d'exposer nos conclusions et enfin de présenter les perspectives de notre recherche.

Section 1. Les limites de la recherche

Les limites font de cette recherche une étude exploratoire. Elles sont principalement liées aux choix que nous avons pu faire tout au long de notre travail. La première limite est d'ordre théorique avec le choix du NPM comme cadre théorique ; la deuxième concerne les services publics étudiés dans un contexte de frontière floue entre public et privé ; la troisième est relative au mode de sélection de l'échantillon ; la quatrième est relative à la confidentialité qui entoure notre recherche.

1.1. Le choix du NPM comme cadre théorique

Ce choix peut être contesté car le NPM est désormais remis en cause, partiellement ou totalement, par un certain nombre de chercheurs, parmi ses détracteurs bien sûr, mais également parmi ses défenseurs. Pour nous, le NPM représente une tête de pont sur laquelle nous appuyons notre recherche afin d'effectuer un travail qui concerne bien les services publics d'une administration wébérienne. C'est pourquoi nous avons, dans le deuxième chapitre, retenu comme définition du NPM celle de Geert Bouckaert qui parle d'un « *État néo-wébérien* » défini comme suit : maintien de l'État de droit avec un droit public, et notamment administratif, constituant la colonne vertébrale de son fonctionnement, mais avec une utilisation plus fréquente du droit civil et l'introduction des notions de citoyens-clients, de résultats et d'efficience, ces notions provenant du NPM⁶⁹⁵.

⁶⁹⁵ BOUCKAERT, Geert. *op. cit.* 2003

Ce choix était dû à l'orientation initiale de notre travail, mais les pistes de recherche ouvertes par nos résultats nous permettraient de mobiliser par la suite d'autres cadres théoriques, notamment en lien avec le processus décisionnel, voire d'évoquer des thèmes que nous avons peu abordés, comme celui des micro-pouvoirs de Foucault et les conflits entre les logiques politique et financière.

1.2. Le choix des services publics étudiés

Nous avons expliqué les modalités de notre choix au début du cinquième chapitre. Nous nous sommes ainsi placés, en ne retenant que les quatre services publics étudiés, dans un cas de figure relativement simple et tranché : nous avons analysé les choix d'investissement faits par des communes, organismes publics sans ambiguïté, dans quatre services publics administratifs, donc entièrement soumis au droit administratif. Mais cette apparente simplicité cache en fait une situation beaucoup plus complexe.

En effet, la frontière entre public et privé, comme nous l'avions évoqué dans notre introduction, tend à s'estomper et à devenir plus floue. Cette frontière est pourtant « *fondée sur des bases économique-juridiques et sur des usages historiques assez différenciés* »⁶⁹⁶ et elle existe dans de nombreuses disciplines, que ce soit le droit, l'économie ou la comptabilité. Cependant de nombreux chercheurs considèrent désormais cette frontière comme « *poreuse, mouvante et irrégulière* »⁶⁹⁷. Selon Annie Bartoli, il faudrait même voir, plus qu'une distinction entre public et privé, « *un continuum entre des activités totalement régaliennes et des activités totalement marchandes* »⁶⁹⁸. Yvon Pesqueux, lui, considère que la séparation entre organisations marchandes, les entreprises privées, et organisations non-marchandes, « *terme générique comprenant les services publics et les entreprises publiques* », est « *beaucoup moins tranchée qu'il n'y paraît* »⁶⁹⁹. Il existe, en effet, des organismes à capitaux publics ayant une activité réellement marchande, tel la SNCF ; à l'inverse, certaines organisations privées, par exemple dans le domaine de la santé, exercent une mission de service public, tout en conservant une activité marchande ; quant au secteur associatif, il serait des deux côtés de la frontière, avec des structures juridiquement privées, financées par des capitaux privés et publics et exerçant des missions de service public. Yvon Pesqueux ajoute à

⁶⁹⁶ BARTOLI, Annie. *op. cit.* 2009, p. 50

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ PESQUEUX, Yvon. *Gouvernance et privatisation*. PUF, 2007, p. 36-38

ce tableau d'organisations et d'activités très mixées, le fait que toute organisation génère des effets induits de tous ordres, « *tant internes qu'externes, positifs ou négatifs, marchandisables ou non* », qui peuvent se révéler être « *des aspects majeurs* »⁷⁰⁰ à plus ou moins long terme : plus que la structure ou l'activité présente d'une organisation, c'est donc ses conséquences futures qu'il faudrait analyser : là, la frontière ne semble plus exister.

Si nous regardons la distinction, non plus au niveau de l'organisation en elle-même et de ses activités, mais au niveau de la finalité qu'elle poursuit, là également la frontière s'amenuise. Alors que le public devrait avoir « *une finalité externe* », avec « *des objectifs d'équité et de redistribution* », il s'internalise, ressemblant ainsi à l'organisation privée, « *se limitant à poursuivre des objectifs seconds, souvent quantifiés* »⁷⁰¹. Patrick Gibert déplore cette tendance, lui qui considère que les deux logiques d'action, publique et privée, sont « *irréductiblement différentes* »⁷⁰². Nous avons évoqué cela au cours du premier chapitre.

Finalement, en France, mais également ailleurs dans le monde, public et privé, marchand et non-marchand tendent à se mêler de plus en plus rendant la situation complexe. Elle l'est moins si nous nous référons au niveau politique : la frontière public-privé dépend alors de la représentation politique donnée à un bien ou un service, « *représentation qui fonde l'institutionnalisation de tel bien public comme devant être public* »⁷⁰³. Maintenir cette distinction public-privé implique que plus la situation sera complexe au niveau économique, plus le politique devra intervenir pour affirmer ses choix.

Or nous avons travaillé sur quatre services publics dont nous avons souligné, dans le cinquième chapitre, le rôle social et éducatif. Il serait tentant d'étendre nos conclusions à des services publics moins sensibles et en apparence « économiquement moins publics ». Et alors que nous avons noté la primauté du politique dans les choix d'investissement des services publics étudiés, nous pouvons nous poser la question de ce poids dans des services publics en apparence moins sensibles : serait-il moins fort comme il est simple de le penser ou au contraire plus fort afin d'affirmer le caractère public de tels services dans une situation complexe ?

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 39

⁷⁰¹ GIBERT, Patrick. *op. cit.* 1994

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ PESQUEUX, Yvon. *op.cit.* 2007, p. 52

Les résultats de notre recherche valent donc pour les services publics étudiés, rendus par les collectivités locales étudiés, en l'occurrence les communes. De nouveaux travaux permettront d'étendre leur périmètre de validité.

1.3. Le choix de notre échantillon

Nous avons expliqué, dans le sixième chapitre, la constitution de notre échantillon sur la base de réponses positives à notre courrier. Nous avons vu que cet échantillon était significatif au regard de plusieurs critères : la couleur politique du maire, sa date d'élection, le nombre d'habitants, le montant des dépenses d'équipement de la commune, le revenu fiscal des ménages et l'éloignement de Paris.

Mais ce caractère significatif ne nous permet pas d'étendre sans travaux ultérieurs nos résultats à l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants. En effet, par le mode de constitution de l'échantillon, nous sommes intervenus dans des communes qui étaient *a priori* intéressées par la notion de processus décisionnel, point d'accroche de notre courrier. Il est imaginable que ces communes aient des critères de choix d'investissement spécifiques ou aient une attitude plutôt bienveillante à l'égard de la notion de rentabilité financière. Nous considérons donc que les résultats obtenus ne valent que pour les communes étudiées, ce qui constitue bien une étude exploratoire.

1.4. La confidentialité de notre recherche

Notre recherche se place sur un terrain dont le caractère sensible et politique prédomine. Ceci a impliqué, de notre part, le respect d'une parfaite confidentialité tout au long du travail sur le terrain, ainsi que dans la présentation des résultats. Il était impératif qu'aucune personne, ni commune ne puisse être identifiée.

Nous n'avons donc pas fait d'analyse de processus, ni de recherche de qualification des relations de causalité ou de pouvoir : il nous aurait fallu entrer dans le détail de relations personnelles au risque de manquer alors au respect de la confidentialité. Nous en sommes restés au niveau des structures, c'est-à-dire des communes.

Ces limites étant exposées, nous les gardons à l'esprit pour présenter les apports de notre recherche.

Section 2. Des résultats aux pistes de recherche

C'est une question qui a guidé l'ensemble de notre travail, que ce soit dans la partie théorique ou dans la partie pratique. Nous souhaitons mener une recherche exploratoire dans un domaine peu, voire pas exploré afin de comprendre les ressorts d'un choix de service public et sa compatibilité avec un choix d'ordre financier, incluant même la notion de rentabilité financière. Au terme de cette recherche, nous en avons, en fait, retiré plus qu'une simple réponse. Nous avons, en effet, construit un modèle qui repose sur trois piliers : une réponse à plusieurs niveaux à notre question de recherche ; des liens entre théorie et pratique ; et des administratifs jouant un véritable rôle d'expert financier.

2.1. Une compatibilité entre un choix de service public et la notion de rentabilité financière à plusieurs niveaux

C'est d'abord notre travail théorique qui nous a permis d'élaborer une réponse à notre question de recherche. Le cheminement que nous avons fait au travers des différentes disciplines et écoles, économie publique, management public et NPM, sans nous fournir de réponse effective, nous a autorisés à poursuivre notre questionnement : la notion de rentabilité financière peut exister dans une vision de l'administration publique néo-wébérienne, comme nous l'avons rappelé *supra* avec les propos de Geert Bouckaert. L'importation, depuis une vingtaine d'années, de nombreux outils ou concepts en provenance du monde de l'entreprise par les communes nous a également autorisés à poursuivre ce questionnement.

C'est ensuite l'étude du droit administratif français qui nous a apporté une première réponse : d'incompatible pendant l'entre-deux-guerres, la notion de rentabilité financière est non seulement devenue compatible avec le droit administratif, mais elle coïncide même parfois avec la notion d'intérêt général, notion qui prime dans tout choix de service public.

Forts de cette évolution théorique de la compatibilité entre choix de service public et notion de rentabilité financière, nous avons exploré le terrain que constituent les communes. Sur la base des discours des praticiens, cette recherche exploratoire recèle plusieurs apports :

- une meilleure connaissance des critères de choix d'investissement dans les services publics municipaux qui nous permet de conclure qu'un choix de service public est compatible avec un choix d'ordre financier car s'appuyant, pour 40 %, sur des critères

de dimension de service public et, pour un tiers, sur des critères de dimension financière ;

- une compréhension de la posture des praticiens vis-à-vis de la notion de rentabilité financière qui nous permet de conclure qu'un choix de service public est compatible avec cette notion eu égard à l'intérêt porté par les deux tiers des répondants à l'utilisation d'un outil de calcul de rentabilité financière ;
- une illustration de ce qu'est un choix de service public qui nous permet de conclure qu'un tel choix reste, en dernier ressort, un choix politique et que le critère de rentabilité financière ne prend, en aucun cas, le pas sur les critères de service public, les communes évoluant dans un environnement qui leur est spécifique ;
- une progression certaine de ces conclusions, notamment celles relatives à la notion de rentabilité financière, qui auraient été tout autres il y a même cinq ans car la position des praticiens, élus et administratifs, a nettement évolué sur ce point.

Les évolutions que nous avons constatées dans cette recherche exploratoire, que ce soit au niveau théorique ou au niveau pratique, constituent la partie horizontale de notre modèle élaboré dans le huitième chapitre.

2.2. Des liens avérés entre théorie et pratique

Notre cheminement théorique, passant par l'économie publique, puis par le management public des chercheurs français pour nous amener finalement à des chercheurs étrangers spécialistes du NPM, sur lesquels nous prenons appui pour élaborer notre thèse, a pu paraître éloigner l'étude théorique que nous faisons de la pratique que nous allions étudier sur le terrain par la suite. Il n'en est en fait rien.

En effet, la recherche exploratoire que nous avons menée dans les communes nous permet de mieux appréhender les éléments suivants :

- une vision des praticiens qui estiment incompatible un choix de service public avec la notion de rentabilité financière partiellement en phase avec la théorie soutenue par les spécialistes français du management public, arguant de la spécificité de la sphère publique, sans pour autant voir de lien entre ces acteurs ;

- une vision des praticiens qui estiment compatible un choix de service public avec la notion de rentabilité financière également partiellement en phase avec la théorie soutenue par les spécialistes du NPM, ayant la volonté d'avoir une vision à moyen terme des conséquences financières d'un investissement tout en respectant la notion d'intérêt général, pilier du droit administratif et d'un état néo-wébérien ;
- une influence de la théorie sur les praticiens, par notre intermédiaire, en présentant la notion de rentabilité financière et en l'expliquant, ayant pour conséquence une modification de la position de 14 praticiens vis-à-vis de cette notion, 10 la jugeant finalement compatible avec un choix de service public et 4, tentés *a priori*, éprouvant finalement de la méfiance à son égard, après proposition d'utilisation concrète d'un outil de calcul de rentabilité, et ayant également pour conséquence la mise à jour d'une utilisation de cette notion dans des investissements du domaine du développement durable sans qu'elle ait été pensée comme telle par ceux qui l'ont fait.

Nous avons, avec ces conclusions, la partie verticale de notre modèle. Il convient maintenant de l'animer : ce sont les apports de notre recherche que nous présentons ci-dessous qui vont permettre cette animation.

2.3. Des administratifs jouant un rôle d'expert financier : un modèle dynamique et prospectif

Nous avons travaillé sur un thème innovant, la rentabilité financière des investissements. Pour mener à bien ce travail exploratoire, nous avons abordé les entretiens de manière large et consensuelle, avec le processus décisionnel, et nous les avons orientés ensuite sur la question des critères. Ce cheminement nous a permis d'une part de mieux comprendre le thème principal de notre thèse, mais également d'appréhender d'autres aspects du choix d'investissement que les critères, situés plus en amont dudit choix.

Cette recherche exploratoire nous apporte ainsi :

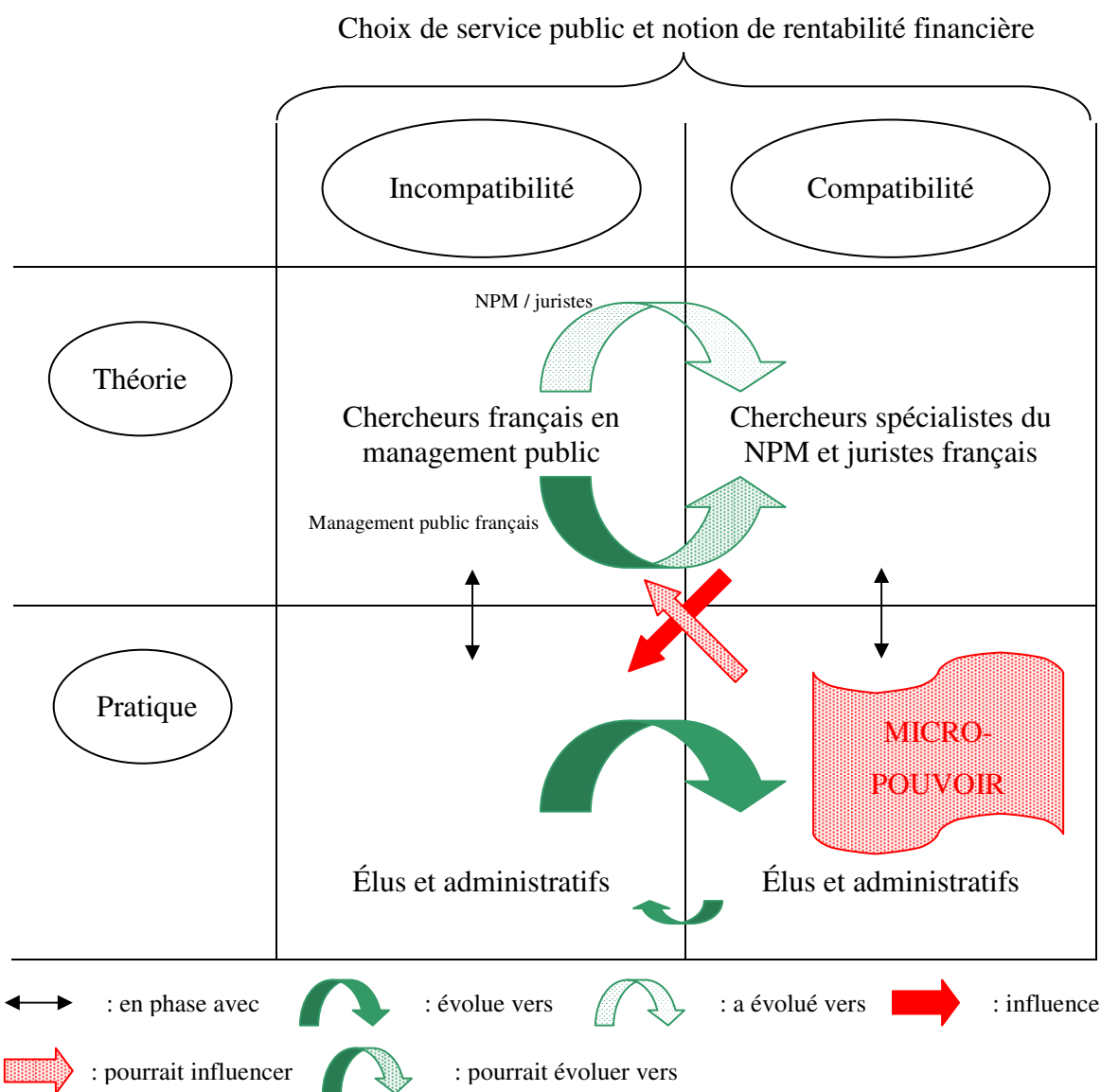
- une compréhension de la place, dans les choix d'investissement, des administratifs, qui jouent un rôle d'expert financier, avec une place primordiale dans la conception et la gestion du PPI, dans la mise en place de nouveaux outils et de formations et dans la mise en exergue d'insuffisances dans la gestion, diffusant ainsi une véritable conscience financière allant au-delà de la bonne gestion des deniers publics, même si

nous avons également constaté la primauté du politique sur l'administratif à deux moments clés du processus de choix d'investissement, c'est-à-dire la source de l'idée et le choix final ;

- la mise en lumière de micro-pouvoirs qui seraient exercés par les élus et les administratifs, s'appuyant notamment sur l'expertise de ces derniers, dépendant certainement du contexte économique et financier dans lequel évoluent actuellement les communes et qu'il conviendrait d'étudier plus avant ;
- une attente de la part du terrain envers les apports de la recherche, celle-ci étant considérée comme une recherche appliquée se devant d'accompagner les pratiques des hommes de terrain, en l'occurrence devant aider au plus vite celle des élus et des administratifs dans le domaine de la rentabilité financière, pratique qui n'en est, pour l'instant, qu'à ses prémises dans les investissements de type développement durable, et l'accompagner par un réel fondement théorique et la création d'un outil adéquat de calcul de rentabilité financière, sur lequel nous reviendrons plus loin.

Avec ces derniers apports, notre modèle est complet et pourrait dès lors s'animer au cours des années qui viennent sous l'influence des micro-pouvoirs que détiendraient élus et administratifs. Nous pouvons souligner ici que, si nous avons eu une démarche positiviste pour répondre à notre question de recherche, le caractère exploratoire de notre travail sur un terrain neutre car pas étudié jusqu'à présent nous a amenés à intervenir sur ce terrain, comme nous l'avons exposé au paragraphe 2.2, participant ainsi à bâtir le futur. C'est pourquoi nous qualifions notre modèle, présenté en figure 37, de prospectif.

Figure 37. Un modèle prospectif des choix de service public et de la notion de rentabilité financière



Section 3. Les perspectives de la recherche

Les perspectives sont multiples, tant d'ordre théorique que pratique.

3.1. Les perspectives théoriques

La première perspective théorique est l'un des aspects de l'accompagnement théorique des prémisses d'une pratique du calcul de la rentabilité financière par les élus et les administratifs. Cette perspective consiste à élaborer un fondement théorique et à développer un outil de calcul de rentabilité financière des investissements de services publics, tels que ceux que nous

avons étudiés et définis dans le cinquième chapitre, à destination des praticiens des collectivités locales, en partenariat avec les élus et les administratifs. Il conviendra, dans un second temps, d'étudier les conditions d'élargissement de l'utilisation d'un tel outil à d'autres services publics.

La seconde perspective théorique a trait au développement d'une réflexion sur le rôle de la recherche, que nous considérons ici comme une recherche appliquée, et le positionnement du chercheur dans le domaine spécifique du management public. Elle est en lien direct avec l'attente de la part des praticiens, au-delà de l'outil cité ci-dessus, d'un accompagnement au long cours de leurs pratiques.

3.2. Les perspectives pratiques

La première perspective consistera à utiliser la base créée pour notre recherche afin d'effectuer une veille des évolutions dans les communes que nous avons étudiées, évolutions qui ont pu nous être signalées comme souhaitées ou évolutions plus spontanées : apparition de la notion de rentabilité financière dans les choix d'investissement, et notamment ceux de développement durable, meilleure prise en compte des dépenses et recettes de fonctionnement au même titre que les dépenses et recettes d'investissement, mise en place d'un PPI dans les communes qui en ont manifesté le souhait, création de fiches de suivi des investissements, poursuite des formations instaurées et meilleur suivi des subventions.

La deuxième perspective concerne la typologie que nous avons élaborée dans le septième chapitre. Nous avons dit que, de prime abord, elle nous révélait l'extrême variété des caractéristiques des communes de chaque classe. Nous avons vu également que cette typologie nous dévoilait la présence régulière de certaines caractéristiques au sein de plusieurs, voire toutes les classes. Nous n'en sommes, pour l'instant, qu'au stade de l'intuition et c'est cette intuition qu'il conviendrait d'approfondir, avec un échantillon plus large. Nous rappelons quelles sont ces caractéristiques : l'ancienneté du maire dans sa fonction, sa couleur politique, la richesse de la commune, les protagonistes du choix final et l'utilisation d'un PPI. Si ces cinq caractéristiques ont un lien avec la position d'une commune sur les deux axes de notre typologie, alors nous pourrions envisager, par la suite, de construire une analyse causale.

La troisième perspective concerne le processus décisionnel lui-même. Au cours de notre recherche, nous n'avons pas analysé ce processus, nous en avons étudié quelques points

précis. Mais le cheminement de l'entretien, et notamment la première phase qui laissait nos interlocuteurs libres de leurs paroles, nous a permis d'entrevoir une possible évolution de ce processus. Nous ne l'avons pas réellement constatée, c'est pourquoi nous n'avons pas abordé ce thème dans nos résultats. Nous avons juste perçu, au travers des propos de certains de nos interlocuteurs, qui faisaient partie d'équipes nouvellement arrivées à la tête de la Mairie, des changements dans les intervenants : d'un processus où le maire a une place prépondérante, il semblerait que nous allions vers un processus où le maire partage les tâches avec toute son équipe, voire avec une partie de l'administration, ayant ainsi un exercice moins solitaire du pouvoir. Est-ce une vraie tendance ou est-ce propre à chaque nouvelle équipe ? Il conviendrait, pour répondre à cette question, d'effectuer une étude longitudinale sur le processus décisionnel dans des communes dont l'ancienneté du maire dans sa fonction est variée.

La quatrième perspective correspond à des résultats de second niveau. Nous avons entrevu qu'il pourrait exister un décalage entre la logique politique et la logique financière, apparu entre autre à propos du caractère obligatoire de certains investissements, et entre le temps politique, qui s'arrête à la prochaine échéance électorale, et le temps administratif, à moyen ou long terme. Ces décalages entre le politique et l'administratif, incluant le financier, pourraient engendrer des conflits qu'il serait intéressant d'analyser, tant dans leur naissance que dans leur déroulement et dans leur résolution. Nous serions alors dans une étude de la prise de décision politique qui nous permettrait également de mieux appréhender les micro-pouvoirs que nous avons mis en lumière.

Bibliographie

Articles, ouvrages, rapports, travaux universitaires et communications

ABATE, Bernard. *La nouvelle gestion publique*. Paris : LGDJ, 2000, 152 p.

ADANS, Bernard, MORAUD, Jean-Christophe. “Les enjeux de la consolidation des comptes locaux”. *RFFP*, 1994, n° 47, p. 39-47

ADMICAL. *Le mécénat d'entreprise en France 2008 : résultats de l'enquête ADMICAL-CSA*. Paris : ADMICAL, 2008, [référence du 3 juillet 2008], http://www.admical.asso.fr/editor/files/ADMICAL_CSA2008.pdf

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*. Paris : Assemblée nationale, 1999

ASSOCIATION FRANCAISE DE NORMALISATION. *Qualité et systèmes de management*. Saint-Denis la Plaine : AFNOR, 2005, 629 p.

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE LA RESTAURATION MUNICIPALE. *Enquête nationale sur la restauration municipale*. 2001, [référence du 28 mai 2007], <http://perso.orange.fr/andrm/ENQUETE/analyses.htm>

AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, NOGUELLOU, Rozen. *Droit des collectivités locales*. Paris : PUF, 2009, 5^e éd., 395 p.

AUBY, Jean-François, RAYMUNDIE, Olivier. *Le service public : droit national et droit communautaire, régime juridique et catégories, modes de gestion*. Paris : Le Moniteur, 2003, 632 p.

AVERTY, Karine. “Vers un cadre plus normatif”. *Collectivités Express*, 2005, n° 191, p. 18

AVERTY, Karine. “Une restauration scolaire partagée entre gestion directe et sous-traitance”. *Collectivités Express*, 2003, n° 173, p. 22

BARON, Eric, FERRIER-BARBUT, Michèle (dir.). *Modes de gestion des équipements culturels : le choix d'une structure juridique au service d'un projet territorial*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2003, 303 p.

BARTOLI, Annie. *Management dans les organisations publiques*. Paris : Dunod, 2009, 3^e éd., 405 p.

BARTOLI, Annie. “Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis”. In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. Paris : L'Harmattan, 2008, 382 p.

BASSÈRES, Jean. “La comptabilité publique et la réforme”. *RFFP*, 2001, n° 76, p. 93-106

BASTIAT, Frédéric. *Harmonies économiques*. Paris : Guillaumin, 1850, 463 p.

BAUMARD Philippe, DONADA, Carole et al. "La collecte des données et la gestion de leur sources". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p.

BAUMARD, Philippe, IBERT, Jérôme. "Quelles approches avec quelles données ?". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p.

BAYEUX, Patrick. *Le sport et les collectivités territoriales*. Paris : PUF, 2006, 3^e éd., 127 p.

BEAULIER, Marc, SALERY, Yves. "20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives". *RFFP*, 2006, n° 95, p. 69-86

BELL, John. "De la nécessité d'un droit administratif". *AJDA*, 1995, n° spécial, p. 99-108

BERNARD, Alain. "Repenser le calcul économique public". *Congrès annuel de l'Association Française de Science Économique "Économie et aide à la décision publique"*, Rennes, 18-19 mai 2004. [référence du 29 janvier 2007], <http://crereg.eco.univ-rennes1.fr/afse/TEXTES-PAR-SESS/A1/BERNARD.A.14.pdf>

BERNARD, Sébastien. *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*. Paris : LGDJ, 2001, 378 p.

BEZES, Philippe. "Le tournant néomanagérial de l'administration française". In BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques : 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2008, 367 p.

BEZES, Philippe. "Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ?". *Critiques Internationales*, 2007, n° 35, p. 9-29

BEZES, Philippe. "L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France". In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État*. Paris : Dunod, 2005, 246 p.

BIERMAN, Harold Jr. "Capital budgeting in 1992 : a survey". *Financial Management*, 1993, vol. 22, p. 24-31

BODARD (de), Éric. "La pratique de la notation des villes aux États-Unis". *RFFP*, 1990, n° 30, p. 121-128

BOITEUX, Marcel. "Sur la gestion des monopoles astreints à l'équilibre budgétaire". *Econometrica*, 1956, vol. 24, n° 1, p. 22-40

BOLNOT, François-Henri, CAMARD, Jean-Philippe, FERRY, Ruth et al. *Sécurité alimentaire : Guide d'orientation pour la restauration collective*, Paris : Conseil Régional d'Île-de-France, 2002, 226 p.

BOUCKAERT, Geert. “La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? ”. *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 39-54

BOUINOT, Claire, LARPIN, Françoise, THÉVENOT, Martial. *L'analyse financière en M14 : une nouvelle pratique*. Paris : Economica, 2000, 2^e éd., 158 p.

BOUINOT, Jean. *La nouvelle gestion municipale*. Paris : Cujas, 1977, 263 p.

BOUQUIN, Henri, BODT (de), Éric. “Le contrôle de l'investissement”. In CHARREAUX, Gérard (coord.), *Images de l'investissement*. Paris : Vuibert, 2001, 421 p.

BOURDIN, Joël. *Les finances communales*. Paris : Economica, 2008, 4^e éd., 332 p.

BOURDIN, Joël. “Les instruments d'endettement des collectivités locales : tendances”. *RFFP*, 2006, n° 95, p. 15-21

BOURDON, Raymond. “Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique”. *Sociologie et Sociétés*, 2002, vol.34, n° 1, p. 9-34

BOURGAULT, Jacques. “Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs”. *RFAP*, 2006, n° 117, p. 69-84

BOUVIER, Michel. *Les finances locales*. Paris : LGDJ, 2010, 13^e éd., 262 p.

BOUVIER, Michel. “Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique”. *RFFP*, 2006, n° 95, p. 3-6

BOUVIER, Michel. “L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État”. *RFFP*, 2005, n° 92, p. 39-46

BOUVIER, Michel. “Éditorial : Repenser et reconstruire les finances publiques de demain”. *RFFP*, 2004, n° 85, p. 3-8

BOUVIER, Michel. “Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique”. *RFFP*, 2002, n° 79, p. 241-258

BOUVIER, Michel. “La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finance”. *AJDA*, 20 Octobre 2001, p. 876-886

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine. “Les interventions économiques des collectivités locales”. In ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques (éd.), *Histoire du droit des finances publiques - Volume III : Les grands thèmes des finances locales*. Paris : Economica, 1988, 599 p.

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine. *Le système communal : état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*. Paris : LGDJ, 1981, 295 p.

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. Paris : LGDJ, 2008, 9^e éd., 949 p.

- BOYNE, George A. "Public and private management : what's the difference ? ". *Journal of Management Studies*, 2002, vol. 39, issue 1, p. 97-122
- BREALEY, Richard A., MYERS, Stewart C., ALLEN, Franklin. *Principles of corporate finance*, Boston : McGraw-Hill, 2008, 9th ed., 976 p.
- BROUNEN, Dirk, JONG (de), Abe, KOEDIJK, Kees. "Corporate finance in Europe : confronting theory with practice". *Financial Management*, 2004, vol. 33, n° 4, p. 71-101
- BRUNER, Robert F., EADES, Kenneth M., HARRIS, Robert S. et al. "Best practices in estimating the cost of capital : survey and synthesis". *Financial Practice and Education*, 1998, vol. 8, p. 13-28
- BUCHANAN James M., TULLOCK Gordon. *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962, 361 p.
- BURDEAU, François. *Histoire de l'administration française*. Paris : Montchrestien, 1994, 2^e éd., 377 p.
- BUY, Frédéric, MARMAYOU, Jean-Michel, PORACCHIA, Didier et al. *Droit du sport*. Paris : LGDJ, 2009, 2^e éd., 922 p.
- CABELLIC, Marion. "Cantines scolaires : le mode de gestion sur le gril". *La Gazette des communes*, 2005, n° 1802, p. 22
- CAILLOSSE, Jacques. "Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 121-134
- CAILLOSSE, Jacques. "Le droit administratif contre la performance publique ? ". *AJDA*, 1999, p. 195-211
- CAILLOSSE, Jacques. "La réforme administrative et la question du droit". *AJDA*, 1989a, p. 3-8
- CAILLOSSE, Jacques. "L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ? ". *PMP*, 1989b, n° 2, p. 163-182
- CAMBY, Jean-Pierre, STÉPHANE, Guy. "Introduction". In CAMBY, Jean-Pierre (coord.), *La réforme du budget de l'Etat : La loi organique relative aux lois de finances*. Paris : LGDJ, 2004, 2e éd., 411 p.
- CAMPBELL, Donald T., STANLEY, Julian C. *Experimental and quasi experimental designs for research*. Chicago : Rand McNally, 1966, 84 p.
- CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE. *Rapport sur le service public de la petite enfance*, Paris : La Documentation Française, 2007
- CHACHIGNON, Marcel. *Bon appétit, les enfants ! Histoire de la restauration scolaire des origines à nos jours*. Deuil-la-Barre : UPRM, 1993, 349 p.

CHAPPAT, Michel. "Communes et entreprises : les termes possibles de comparaison". *RFFP*, 1986, n° 13, p. 185-192

CHAPUS, René. *Droit administratif général - Tome 1*. Paris : Montchrestien, 2001, 15^e éd., 1427 p.

CHARREIRE PETIT, Sandrine, DURIEUX, Florence. "Explorer et tester : les deux voies de la recherche". In THIÉTART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p.

CHEVALLIER, Jacques. *Le service public*. Paris : PUF, 2010, 8^e éd., 126 p.

CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. Paris : LGDJ, 2008, 3^e éd., 266 p.

CHEVALLIER, Jacques. "La place du service public dans l'univers juridique contemporain". In ROUBAN, Luc (dir.), *Le service public en devenir*. Paris : L'Harmattan, 2000, 242 p.

CHEVALLIER, Jacques. "La gestion publique à l'heure de la banalisation". *RFG*, 1997, n° 115, p. 26-37

CHEVALLIER, Jacques. "Présentation". In CURAPP, *Public / Privé*. Paris : PUF, 1995, 230 p.

CHEVALLIER, Jacques. "La juridicisation des préceptes managériaux". *PMP*, 1993, vol. 11, n° 4, p. 111-134

CHEVALLIER, Jacques. "L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement". In CURAPP, *Discours et idéologie*. Paris : PUF, 1980, 431 p.

CHEVALLIER, Jacques. "Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général". In CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général - Volume 2*. Paris : PUF, 1979, 330 p.

CHEVALLIER, Jacques. "L'intérêt général dans l'administration française". *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1975, vol. 41, n° 4, p. 325-350

CHEVALLIER, Jacques, LOSCHAK, Danielle. "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration française". *RFAP*, 1982, n° 24, p. 679-720

CHEVALLIER, Jacques, ROUBAN, Luc. "Introduction". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 7-10

COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS. *Rapport d'ensemble 1999-2001*, Paris : La Documentation française, 2002

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *La France de l'an 2000 : Rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc*. Paris : La Documentation française, 1994

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général : Rapport de la commission "État, administration et services de l'an 2000" présidée par Christian Blanc*. Paris : La Documentation française, 1993

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Le pari de la responsabilité : Rapport de la commission "Efficacité de l'État" présidée par François de Closets*. Paris : La Documentation française, 1989

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *Évaluer les politiques publiques : Rapport du groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques" sous la direction de Michel Deleau*. Paris : La Documentation française, 1986

COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES. *Vivre ensemble : Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard*. Paris : La Documentation française, 1976

COMMISSION DES OPÉRATIONS DE BOURSE. "Recommandation sur la notation". *Bulletin mensuel d'information de la Commission des Opérations de Bourse*, 1986, n° 198, p. 10

COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre blanc sur le sport*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, 37 p.

COMMISSION EUROPÉENNE – DG POLITIQUE RÉGIONALE. *Guide to cost benefit analysis of investment projects*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008. [référence du 11 décembre 2009], http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE. *Les enfants pauvres en France : Rapport n° 4*. Paris : La Documentation Française, 2004

CONSEIL D'ÉTAT. *Rapport public*. Paris : La Documentation française, 1999. [référence du 23 avril 2007], http://www.conseil-etat.fr/ce/rapport/index_ra_li9902.shtml1999

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *Le sport au service de la vie sociale : Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par André Leclercq*. Paris : Direction des Journaux officiels, 2007

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne - Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Philippe Valletoux*, Paris : Direction des Journaux officiels, 2006

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *L'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs : Avis du Conseil économique et social, présenté par Dominique Forette*. Paris : Direction des Journaux officiels, 2000

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *La modernisation de l'administration : Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, rédigé par Loïk Le Floch-Prigent*. Paris : Direction des Journaux officiels, 1989

CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence - Annexe IV, Nice, 7-10 décembre 2000*. [référence du 30 juin 2008], http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_fr.htm

CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000*. [référence du 30 juin 2008], http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_fr.htm#IV

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation française, 1996, 123 p.

COPÉ, Jean-François. "Allocution". *RFFP*, 2005, n° 92, p. 89-96

COTTEN, Michel, PILCER, Sandrine. "Comment se porte la dette des collectivités locales ?". *La Gazette des communes*, 2010, n° 2013, p. 50-54

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2010*. Paris : La Documentation française, 2010

COUR DES COMPTES. *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Paris : La Documentation française, 2009

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2007*. Paris : La Documentation française, 2007

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2006*. Paris : La Documentation française, 2006

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2004*. Paris : La Documentation française, 2005

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 2003*. Paris : La Documentation française, 2004

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 1998*. Paris : La Documentation française, 1999

COUR DES COMPTES. *Rapport annuel 1993*. Paris : La Documentation française, 1994

CROZIER, Michel. *État modeste, État moderne*. Paris : Seuil, 1997, 3^e éd., 314 p.

CROZIER, Michel. *On ne change pas la société par décret*. Paris : Grasset, 1979, 298 p.

DAMODARAN, Aswath. *Corporate finance : theory and practice*. New York : John Wiley and Sons, 2001, 2nd ed., 982 p.

DAVID, Albert. "Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées". In DAVID, Albert, HATCHUEL, Armand, LAUFER, Romain (coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Paris : Vuibert, 2008, 2^e éd., 215 p.

DEMEESTÈRE, René. "La comptabilité communale : évolutions et perspectives". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 7-12

DEMEESTÈRE, René. "L'évolution des méthodes de gestion financière des villes et l'introduction du contrôle de gestion". *PMP*, 1984, n° 4, p. 71-91

DEMEESTÈRE, René. "Des outils pour la gestion des villes". *RFG*, 1980, n° 25, p. 86-92

DERUEL, François, BUISSON, Jacques. *Finances publiques : budget et pouvoir financier*. Paris : Dalloz, 2001, 13^e éd., 284 p.

DÉSIGAUX, Jacques, THÉVENET, Amédée. *La garde des jeunes enfants*. Paris : PUF, 1982, 127 p.

DEVLIN, Graham, HOYLE, Sue. *Le financement de la culture en France et en Grande-Bretagne*. Paris : L'Harmattan, 2001, 97 p.

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES). *L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2008*. Paris : DREES, 2010

DIRECTION DU BUDGET. *La mise en oeuvre 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 rédigé par Alain Lambert et Didier Migaud*. Paris : La Documentation française, 2006

DIRECTION DU BUDGET. *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace - Rapport au Gouvernement rédigé par Alain Lambert et Didier Migaud*. Paris : La Documentation française, 2005

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. Les finances des communes de 10.000 habitants et plus en 2008. 2010, [référence du 31 mai 2010], http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/finances_des_commune/les_finances_des_com2695/view

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *Les collectivités locales en chiffres 2010*. Paris : La Documentation française, 2010

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES. *La comptabilité M14 des communes - Guide pratique de l'élu*. Paris : La Documentation française, 2004, 34 p.

DJELIC, Marie-Laure. "L'arrivée du management en France : Un retour historique sur les liens entre managérialisme et État". *PMP*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 1-19

DONADA Carole, MBENGUE Ababacar. "Méthodes de classification et de structuration". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p.

DOUAT, Etienne, GUENGANT, Alain. *Leçons de finances locales*. Paris : Economica, 2002, 261 p.

DRUCKER-GODARD, Carole, EHLINGER, Sylvie, GRENIER, Corinne. "Validité et fiabilité de la recherche". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3^e éd., 586 p.

DUCUING, Olivier. "Lille, l'attribution du grand stade suscite une énorme surprise". *La Gazette des communes*, 2008, n° 1920, p. 12

DUNLEAVY, Patrick, HOOD, Christopher. "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*, 1994, vol.14, n° 3, p. 9-16

DUNLEAVY, Patrick, MARGETTS, Helen, BASTOW, Simon et al. "New Public Management is Dead : Long Live Digital Era Government". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, n° 3, p. 467-494

DURUPTY, Michel. "Management et principe de légalité". *RFAP*, 1980, n° 15, p. 557-569

FAGNART, Sylvie. "Les modalités de la cotisation économique territoriale". *La Gazette des communes*, 2009a, n° 2010, p. 10-11

FAGNART, Sylvie. "La programmation pluriannuelle fait florès". *La Gazette des communes*, 2009b, n° 1998, p. 36-38

FAGNART, Sylvie. "Quel avenir pour le FCTVA ? ". *La Gazette des communes*, 2009c, n° 1970, p. 22-25

FAURE, Alain, MATHIEU, Philippe. "Le service public, les leaders politiques locaux et les clients-citoyens : le cas d'école des musées gratuits et des musées entreprises". *PMP*, 2006, vol. 24, n° 4, p. 37-50

FAYOL, Henri. "Administration industrielle et générale". *Bulletin de la Société de l'Industrie minérale*, 1916, n° 10, p. 5-164

FERLIE, Ewan. "L'impact à long terme des réformes britanniques dans le secteur public : le cas du rapport Griffiths sur le NHS". In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État*. Paris : Dunod, 2005, 246 p.

FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn et al. *The new public management in action*. Oxford : Oxford University Press. 1997, 287 p.

FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère. "Le New Public Management : État, administration et politique". In FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère (dir.), *Pour une nouvelle approche du management public : réflexions autour de Michel Crozier*. Paris : Seli Arslan, 1997, 252 p.

FLYNN, Norman, STREHL, Franz. *Public sector management in Europe*. London : Prentice-Hall, 1996, 280 p.

FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits : 1954-1988 - Tome 4*. Paris : Gallimard, 1994, 901 p.

FOUCAULT, Michel. *La volonté de savoir*. Paris : Gallimard, 1976, 211 p.

FOURNY, Lionel. "Réforme comptable, management et système d'information des collectivités locales". *RFFP*, 1994, n° 47, p. 35-38

GAUDEMET, Yves, STIRN, Bernard, DAL FARRA, Thierry et al. *Les grands avis du Conseil d'État*. Paris : Dalloz, 1997, 834 p.

GIBERT, Patrick. "L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare". *PMP*, 2002, vol. 20, n° 1, p. 1-14

GIBERT, Patrick. "Mesure sur mesure". *PMP*, 2000, vol.18, n° 4, p. 61-89

GIBERT, Patrick. "Ménager la publicité". *École de Paris, Séance du 27 avril 1994*

GIBERT, Patrick. "Management public, management de la puissance publique". *PMP*, 1986, vol. 4, n° 2, p. 89-123

GIRARD, Hélène. "La difficile comparaison des coûts de la restauration scolaire". *La Gazette des communes*, 1998, n° 1479, p. 22

GITMAN, Lawrence J., FORRESTER, John R. "A survey of capital budgeting techniques used by major US firms". *Financial Management*, 1977, vol. 6, p. 66-71

GOLAN, Georges. "Sociétés de restauration : une dynamique soutenue". *Collectivités Express*, 2007, n° 207, p. 18-31

GOUADAIN, Daniel. "Les mots de la gestion". *Gérer et comprendre*, 2001, n° 66, p. 58-80

GRAHAM, John R., HARVEY, Campbell R. "The theory and practice of corporate finance : evidence from the field". *Journal of Financial Economics*, 2001, vol. 60, p. 187-243

GRAWITZ, Madeleine. *Méthodes des sciences sociales*. Paris : Dalloz, 2001, 11^e éd.. 1019 p.

GREFFE, Xavier. *Gestion publique*. Paris : Dalloz, 1999, 482 p.

GREFFE, Xavier. *Économie des politiques publiques*. Paris : Dalloz, 1997, 2e éd., 582 p.

GREFFE, Xavier, MAUREL, Mathilde. *Économie globale*. Paris : Dalloz, 2009, 1025 p.

GUENGANT, Alain. "Performance financière des communes : de nouveaux outils de diagnostic". *PMP*, 1999, vol. 17, n° 3, p. 1-21

GUENGANT, Alain, JOSSELIN, Jean-Michel. "Finances locales : les nouveaux enjeux". *RFFP*, 1999, n° 67, p. 219-229

GUGLIELMI, Gilles, KOUBI, Geneviève. *Droit du service public*. Paris : Montchrestien, 2007, 2e éd., 755 p.

GUILLAUME, Henri. "L'analyse coûts-avantages et la préparation des décisions publiques". *Revue Économique*, 1972, vol. 23, n° 3, p. 358-409

GUILLAUME, Henri, DUREAU, Guillaume, SILVENT, Franck. *Gestion publique : l'État et la performance*. Paris : Dalloz, 2002, 271 p.

HAUT COMITÉ DE LA SANTÉ PUBLIQUE. *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France : Enjeux et propositions*. Rennes : Edition de l'École Nationale de la Santé Publique, 2000

HAUT CONSEIL DE LA POPULATION ET DE LA FAMILLE. *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration, rédigé par Frédérique Leprince*. Paris : Haut Conseil de la population et de la famille, 2003

HERTZOG, Robert. "Enjeux et contraintes de la pluriannualité dans les collectivités territoriales". *RFFP*, 1996, n° 53, p. 25-41

HERTZOG, Robert. "La gestion de trésorerie : un "must" ou un mythe ? ". *RFFP*, 1990, n° 30, p. 81-100

HERTZOG, Robert. "L'éternelle réforme des finances locales". In ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques (éd.), *Histoire du droit des finances publiques - Volume III : Les grands thèmes des finances locales*. Paris : Economica, 1988, 599 p.

HIMBERT, Marc. "La mesure : réalité, modèle ou illusion ?". *Conférence à l'Isep, 25 mars 2009*. [référence du 16 mars 2010], <http://www.metrodiff.org/yacs/articles/view.php?id=31>

HOOD, Christopher. "Exploring variations in public management reforms of the 1980's". In BEKKE, Hans A., PERRY, James L., TOONEN, Theo A., *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington : Indiana University Press, 1996, 346 p.

HOOD, Christopher. "The "new public mangement" in the 1980's : Variations on a theme". *Accounting, Organizations and Society*, 1995, vol. 20, n° 2-3, p. 93-109

HOOD, Christopher. "A public management for all seasons ? ". *Public Administration*, 1991, vol. 69, p. 3-19

HOORENS, Dominique. "Investissement et désendettement : un paradoxe pour le secteur local ? ". *RFFP*, 2003, n° 81, p. 173-184

HURON, David, SPINDLER, Jacques. *Le management public local*. Paris : LGDJ, 1988, 117 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES. *Développement de la garde d'enfants*. Paris, 2009. [référence du 3 septembre 2009], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000243/0000.pdf>

ISAÏA, Henri, SPINDLER, Jacques. "Le management des politiques publiques locales et la décentralisation". *RFFP*, 1989, n° 25, p. 45-77

KELVIN, Lord. *Popular Lectures and Adresses : Constitution of matter*. Londres : MacMillan, 1889, 460 p.

KETTL, Donald F. *The global public management revolution*. Washington : Brookings Institution Press, 2005, 2nd ed., 108 p.

KICKERT, Walter J. *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK : Edward Elgar, 1997, 278 p.

KLOPFER, Michel. “Risque de rupture sur les prospectives”. *La Gazette des communes*, 2010, n° 2024, p. 56-58

KLOPFER, Michel. “Quels impacts un an après la crise financière ? ”. *La Gazette des communes*, 2009, n° 1995, p. 56-60

LACHAUME, Jean-François. *Droit administratif*. Paris : PUF, 2002, 13e éd., 912 p.

LACHAUME, Jean-François. *L'administration communale*. Paris : LGDJ, 1997, 2^e éd., 252 p.

LACHAUME, Jean-François, BOITEAU, Claudie, PAULIAT, Hélène. *Droit des services publics*. Paris : Armand Colin, 2004, 3^e éd., 533 p.

LANDE, Évelyne. *L'information financière consolidée des villes et de leurs satellites*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Paris : CNAM, 1996

LANE, Jan-Erik. *New public management*. London : Routledge, 2000, 241 p.

LAPOUBLE, Jean-Christophe. *Droit du sport*. Paris : Ellipses, 2006, 293 p.

LAUFER Romain. “Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes”. In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. Paris : L'Harmattan, 2008, 382 p.

LAUFER, Romain. “Approche anthropologique des mutations de la distinction public / privé : Comparaison des cas de la France et des Etats-Unis”. *PMP*, 2004, vol. 22, n° 3, p. 1-42

LAUFER, Romain. “Crise de légitimité dans les grandes organisations”. *RFG*, 1977, n° 9, p. 112-123

LAUFER, Romain, BURLAUD, Alain. *Management public : gestion et légitimité*. Paris : Dalloz, 1980, 337 p.

LAURENT, Philippe. “Vers un système français de notation des collectivités locales ? ”. *RFFP*, 1990, n° 30, p. 115-120

LAURENT, Philippe, ABIKER, David. “La notation des collectivités locales : mode d'emploi”. *Les Fiches pratiques financières de la Lettre du Cadre territorial*, 1998, n° 2. [référence du 13 avril 2007], <http://www.p-l-c.fr/public/articles/lct1098.htm>

LAVIGNE, Pierre. “Une commune ne peut être gérée comme une entreprise”. *RFFP*, 1986, n° 13, p. 209

LE DUFF, Robert, ORANGE, Gérard. “De l'économie publique au management des sentiments moraux”. In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. Paris : L'Harmattan, 2008, 382 p.

LEROY-BEAULIEU, Paul. *L'État moderne et ses fonctions*. Paris : Guillaumin, 1890, 463 p.

LESOURNE, Jacques. *Le calcul économique : théorie et applications*. Paris : Dunod, 1972, 2^e éd., 464 p.

- LESOURNE, Jacques, LOUÉ, René. *La gestion des villes : Analyse des décisions d'économie urbaine*. Paris : Dunod, 1985, 175 p.
- LESOURNE, Jacques, LOUÉ, René. *L'analyse des décisions d'aménagement régional*. Paris : Dunod, 1979, 241 p.
- LEVALLOIS, Bernard. "Quel contrôle externe pour les collectivités locales ?". *RFFP*, 2004, n° 85, p. 11-14
- LYNN, Laurence E. *Public management : old and new ?*. New York : Routledge, 2006, 210 p.
- LYNN, Laurence E. "A critical analysis of the new public management". *International Public Management Journal*, 1998, vol. 1, n° 1, p. 107-123
- MAHIEUX, Sophie. "La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001". *RFFP*, 2001, n° 76, p. 33-50
- MASSENET, Michel. *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*. Suresnes : Éditions Hommes et Techniques, 1975, 145 p.
- MAUCHAMP, Alain, QUINT, Alexis, SALLERIN, Guy. "La rationalisation des choix budgétaires (RCB) : quel héritage ?". *La Revue du Trésor*, 1997, n° 7
- MILES, Matthew B., HUBERMAN, A. Michael. *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles : De Boeck, 2003, 2^e éd., 626 p.
- MINEFI Collectivités locales. "Satellites : Orléans maîtrise ses risques". *Lettre d'information*, 2004, n° 17. [référence du 13 avril 2007], <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/newsletter/lettreinfo17.html>
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Statistiques de la culture : Chiffres-clés 2010*. Paris : La Documentation Française, 2010, 256 p.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *L'État en France : Servir une nation ouverte sur le monde - Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, présidée par Jean Picq*. Paris : La Documentation française, 1994
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Les chiffres-clés du sport*. Paris, 2007. [référence du 26 juin 2008], http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres-cles_du_sport_2007.pdf
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Le recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique*. Paris, 2006. [référence du 26 juin 2008], http://www.sports.gouv.fr/Dossiers Lourds/RES_FRANcAIS_2007.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *Contrat pluriannuel de performance du Trésor Public 2006-2008*. Paris : DGCP, 2006. [référence du 13 avril 2007], http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/cpp.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale – Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau*. Paris : La Documentation française, 2006

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. *Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales - Rapport présenté par Pierre Richard*. Paris : La Documentation française, 2007

MINISTÈRE DES SPORTS. *Les états généraux du sport : les actes*. Paris : Ministère des sports, 2002

MOORE, James S., REICHERT, Alan K. “An analysis of the financial management techniques currently employed by large US corporations”. *Journal of Business Finance and Accounting*, 1983, n° 10, p. 623-645

MORDACQ, Frank. “La loi organique relative aux lois de finance, fédératrice des aspirations démocratiques”. In LACASSE, François, VERRIER, Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État*. Paris : Dunod, 2005, 246 p.

MOZÈRE, Liane. *Le printemps des crèches : histoire et analyse d'un mouvement* : Paris : L'Harmattan, 1992, 256 p.

MUKAMURERA, Joséphine, LACOURSE, France, COUTURIER, Yves. “Des avancées en analyse qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques”. *Recherches qualitatives*, 2006, vol. 26, n° 1, p. 110-138

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 2004, 5^e éd., 127 p.

MUZELLEC, Raymond. *Finances locales*. Paris : Dalloz, 2005, 5^e éd., 206 p.

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2010*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2010

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2009*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2009

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2008*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2008

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2007*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2007

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2006*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2006

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2005*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2005

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2004*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2004

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2003*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2003

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2002*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2002

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2001*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2001

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2000*. Paris : Observatoire des Finances Locales, 2000

OCDE - Comité de la gestion publique. *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation : guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et document de référence*. Paris : OCDE, 1999, 51 p.

OCDE - Comité de la gestion publique. *En quête de résultats : pratique de gestion des performances*. Paris : OCDE, 1997, 145 p.

OCDE - Comité de la gestion publique. *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE, 1995, 191 p.

OLSEN, Johan P. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy ? ". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 16, n° 1, p. 1-24

OLSEN, Johan P., PETERS, Guy. *Lessons from experience : experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo : Scandinavian University Press, 1996, 341 p.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press, 1965, 176 p.

OSBORNE, David E., GAEBLER, Ted. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1992, 405 p.

PAINVIN, Nicolas. "Finances locales : l'exigence de la transparence". *La comptabilité des collectivités locales : état des lieux et perspectives*, Direction Générale de la Comptabilité Publique, 21 septembre 2006. [référence du 13 avril 2007], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_divers/colloque21sept_interventions.pdf

PAINVIN, Nicolas. “La désintermédiation du financement des collectivités locales : mérites et limites”. *RFFP*, 2006, n° 95, p. 23-37

PAUL, Michel. *L'essentiel de la LOLF*. Paris : Gualino, 2007, 2^e éd., 190 p.

PERRET, Bernard. “De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ”. *RFAP*, 2006, n° 117, p. 31-42

PESQUEUX, Yvon. *Gouvernance et privatisation*. Paris : PUF, 2007, 258 p.

PETTIGREW, Andrew M. “Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public / privé”. *RFG*, 1997, n° 115, p. 113-120

POLLITT, Christopher. *The essential public manager*. Philadelphia : Open University Press, 2003, 196 p.

POLLITT, Christopher. “Clarifying convergence : Stricking similarities and durable differences in public management reform”. *Public Management Review*, 2002, vol. 4, n° 1, p. 471-492

POLLITT, Christopher. “Convergence : a useful myth ?”. *Public Administration*, 2001, vol. 79, n° 4, p. 933-947

POLLITT, Christopher. “Is the emperor in his underwear ? An analysis of the impacts of public management reform”. *Public Management*, 2000, vol. 2, n° 2, p. 181-199

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert. *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford : Oxford University Press, 2004, 2nd ed., 345 p.

POLLITT, Christopher, SUMMA, Hilikka. “Trajectories of reform : public management change in four countries”. *Public Money and Management*, 1998, vol. 17, issue 1, p. 7-18

POLLITT Christopher, VAN THIEL Sandra, HOMBURG Vincent. *The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives*. New York : Macmillan, 2007, 229 p.

PORTAL, Éric. “Les instruments financiers extra-budgétaires à vocation pluriannuelle : les autorisations de programme et les autorisations d'engagement”. *RFFP*, 2006, n° 95, p. 115-128

PORTAL, Éric. “La modernisation de la gestion des collectivités territoriales et l'évolution du droit financier local”. *RFFP*, 2003, n° 81, p. 223-240

PORTAL, Éric, VERVISCH, Luc-Alain. “De nouveaux instruments financiers et de gestion gages d'adaptabilité dans un contexte financier local difficile”. *RFFP*, 2006, n° 95, p. 9-13

POURTOIS, Jean-Pierre, DESMET, Huguette. *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Wavre (Belgique) : Mardaga, 2007, 3^e éd., 235 p.

PREMFORS, Rune. “Reshaping the democratic state : Swedish experiences in a comparative perspective”. *Public Administration*, 1998, vol. 76, issue 1, p. 141-159

PREMIER MINISTRE. *L'évaluation des politiques et des actions publiques : propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion - Rapport au Premier ministre rédigé par Patrick Viveret*. Paris : La Documentation française, 1989

QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 2006, 3e éd., 256 p.

RAINEY, Hal G. *Understanding and managing public organizations*. San Francisco : Jossey-Bass, 1997, 2nd ed., 484 p.

RAINEY, Hal G., BOZEMAN, Barry. "Comparing public and private organizations : empirical research and the power of the a priori". *Journal of public administration, research and theory*, 2000, vol. 10, n° 2, p. 447-469

RAINEY, Hal G., HAN CHUN, Young. "Public and private management compared". In FERLIE, Ewan, LYNN, Lawrence E., POLLITT, Christopher (dir.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford : Oxford University Press, 2005, 789 p.

RAMSEY, Frank P. "A contribution to the theory of taxation". *Economic Journal*, 1927, vol. 37, n° 145, p. 47-61

RECOULES, Jean. "L'évolution récente de la gestion financière des collectivités locales". *RFFP*, 1989, n° 25, p. 79-96

REVAULT d'ALLONNES, Myriam. *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie*. Paris : Le Seuil, 2010, 145 p.

RICHARD, Pierre. "Regards sur les mutations des finances locales". *RFFP*, 1987, n° 18, p. 93-106

RINGENBACH, Pierre. "La commune doit être gérée comme une entreprise". *RFFP*, 1986, n° 13, p. 201-203

RIVERO, Jean, WALINE, Jean. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2006, 21^e éd., 645 p.

ROSS, Stephen A., WESTERFIELD, Randolph W., JAFFE, Jeffrey *Corporate finance*. Boston : McGraw-Hill, 2008, 8th ed., 926 p.

ROSSI, Peter H., FREEMAN, Howard E. *Evaluation : a systematic approach*. Newbury Park, Calif. : Sage publications, 1993, 5th ed., 488 p.

ROUBAN, Luc. "Reform without doctrine : public management in France". *International Journal of Public Sector Management*, 2008, vol. 21, n° 2, p. 133-149

ROYER, Isabelle, ZARLOWSKI, Philippe. "Échantillon(s) ". In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007b, 3^e éd., 586 p.

- ROYER, Isabelle, ZARLOWSKI, Philippe. “Le design de la recherche”. In THIETART, Raymond-Alain (dir.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007a, 3^e éd., 586 p.
- SAÏDJ, Luc. “La loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ? ”. *RFFP*, 2004, n° 85, p. 39-49
- SAÏDJ, Luc. “L'évolution de la comptabilité publique locale (1982-2002) ”. *RFFP*, 2003, n° 81, p. 185-198
- SAÏDJ, Luc, ALBERT, Jean-Luc. *Finances publiques*. Paris : Dalloz, 2009, 6^e éd., 775 p.
- SANTO, Viriato-Manuel, VERRIER, Pierre-Éric. *Le management public*. Paris : PUF, 2007, 3^e éd., 127 p.
- SAY, Jean-Baptiste. *Traité d'économie politique – Tome troisième*. Paris : Rapilly, 1826, 5^e éd., 435 p.
- SAYRE, Wallace. “Premises of public administration”. *Public administration review*, 1953, vol. 18, n° 1, p. 102-103
- SCHEID, Jean-Claude. “Le reporting communal : pratiques anglo-américaines et loi ATR”. *RFFP*, 1994, n° 47, p. 49-67
- SÉNAT. *Rapport d'information n° 32 fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC) par M. Ivan Renar*. Paris : Sénat, 2005
- SÉNAT. *Rapport d'information n° 392 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France par MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade*. Paris : Sénat, 2004
- SÉNAT. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les dégrèvements d'impôts locaux par M. Yves Fréville*. Paris : Sénat, 2003
- SÉNAT. *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger par M. Gérard Braun*. Paris : Sénat, 2001
- SÉNAT. *Rapport d'information sur le développement de la notation des collectivités locales n° 449 fait au nom de la commission des finances, par M. Paul Loridant, Sénateur*. Paris : Sénat, 1992
- SIMON, Herbert A. *Models of man social and rational : mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York : Wiley, 1957, 287 p.

- SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W., THOMPSON, Victor A. *Public administration*. New York : Knopf, 1950, 582 p.
- SOLLE, Guy. "Performance des organisations non-marchandes et reconnaissance des approches managériales : un paradoxe ? Le cas des universités". In HURON, David, SPINDLER, Jacques (dir.), *Le management public en mutation*. Paris : L'Harmattan, 2008, 382 p.
- SPACKMAN, Michael. "L'investissement et l'actualisation publics dans les états-membres de l'Union Européenne". *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2001, vol. 1, n° 2, p. 241-295
- SPANOU, Calliope. "Abandonner ou renforcer l'État wébérien ? ". *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 109-121
- STANLEY, Marjorie T., BLOCK, Stanley B. "A survey of multinational capital budgeting". *The Financial Review*, 1984, p. 36-54
- STERCK, Miekatrien, SCHEERS, Bram, BOUCKAERT, Geert. "Réformes budgétaires dans le système public : tendances et défis". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, p. 241-269
- TALBOT, Colin. "La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000) : évolution ou révolution ? ". In ROUBAN, Luc (dir.), *Le service public en devenir*. Paris : L'Harmattan, 2000, 242 p.
- TAYLOR, Frederick W. *The principles of scientific management*. New York : Harper and Brothers, 1911, 144 p.
- TEITGEN-COLLY, Catherine. *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*. Paris : Economica, 1981, 536 p.
- TERNY, Guy. "Techniques modernes de calcul économique, choix des programmes et projets d'investissements publics". *Analyse et Prévision*, 1967, IV, p. 517-544
- TÉTART, Philippe. *Histoire du sport en France de la Libération à nos jours - Tome 2*. Paris : Vuibert, 2007, 523 p.
- THIETART, Raymond-Alain et coll. *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 2007, 3e éd., 586 p.
- THOENIG, Jean-Claude. "L'évaluation en actes : leçons et perspectives". *PMP*, 2002, vol. 20, n° 4, p. 33-50
- TRAHAN, Emery A., GITMAN, Lawrence J. "Bridging the theory-practice gap in corporate finance : a survey of chief financial officers". *Quarterly Review of Economics and Finance*, 1995, n° 35, p. 73-87

TROCHU, Michel. “La gestion des communes et des entreprises : éléments de convergence”. *RFFP*, 1986, n° 13, p. 193-200

VANDENDRIESSCHE, Xavier. “Une réforme d'ensemble est indispensable”. *RFFP*, 2005, n° 92, p. 191-206

VERNIMMEN, Pierre. *Finance d'entreprise*. Paris : Dalloz, 2010, 8^e éd., 1176 p.

VERPEAUX, Michel. *Droit des collectivités territoriales*. Paris : PUF, 2008, 2^e éd., 328 p.

VIDAL, Guy. “Une meilleure maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire”. *RFFP*, 2001, n° 76, p. 163-166

WACHEUX, Frédéric. *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Paris : Economica, 1996, 290 p.

WATINE, Paul-Henry. “Le système français de contrôle des comptes des collectivités locales : quelles évolutions ? ”. *RFFP*, 2004, n° 85, p. 19-24

YIN, Robert K. *Case study research : design and methods*. Los Angeles : Sage, 2009, 4th ed., 219 p.

ZILLER, Jacques. “Vrais et faux changements dans les administrations en Europe”. *RFAP*, 2003, n° 105-106, p. 67-97

Sites Web

AUDIT COMMISSION. [référence du 17 juin 2008], <http://www.audit-commission.gov.uk/>

BABILOU. [référence du 11 mars 2010], <http://www.babilou.com/>

BERCY COLLOC, Les communes (années 2000 à 2008). [référence du 3 septembre 2009], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html

BERCY COLLOC, Les communes (années 1999 à 2007). [référence du 9 février 2009], http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html

CARILIS. [référence du 25 mars 2008], <http://www.carilis.fr/>

COURS FLORENT. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.coursflorent.fr/>

CRÈCHE ATTITUDE. [référence du 11 mars 2010], <http://www.creche-attitude.fr/>

CULTURESPACES. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.culturespaces.com/>

ENCYCLOPÉDIE LAROUSSE, Catégorie Vocabulaire. [références du 13 mars 2007 et du 16 avril 2007], <http://www.larousse.fr/encyclopedie/>

FONDATION CARTIER. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://fondation.cartier.com/>

FONDATION ROYAUMONT. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.royaumont.com/>

FRAGONARD. [référence du 1^{er} juillet 2008], <http://www.fragonard.com/>

INSEE, Populations légales 2007. [référence du 31 mai 2010], <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/default.asp>

INSEE, Statistiques locales - Chiffres-clés - Le résumé statistique. [référence du 17 décembre 2009], <http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/accueil.asp>

INSEE, Recensement de la population - Mars 1999 - Les résultats. [référence du 12 novembre 2007], http://www.recensement-1999.insee.fr/RP99/rp99/page_accueil.paccueil

INSEE, L'enquête de recensement de la population en 2007. [référence du 16 octobre 2007], <http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=communication/recensement/particuliers/enquete.htm>

INSEE, Nomenclatures, définitions, méthodes. [référence du 25 janvier 2007], http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/formation-brute-capital-fixe.htm

LES ÉCHOS, Résultats - Élections municipales 2008. [référence du 20 mai 2008], <http://resultats-elections.lesechos.fr/>

LES PETITS CHAPERONS ROUGES. [référence du 11 mars 2010], <http://www.lpcr.fr/>

MINISTÈRE DU BUDGET. [référence du 13 avril 2007], http://www.budget.gouv.fr/fonds_documentaire/archives/discours/al0306131.htm

NATIONAL AUDIT OFFICE. [référence du 17 juin 2008], <http://www.nao.org.uk/>

OCDE STATISTIQUES, Comptes nationaux, 1. Produit intérieur brut et 11. Dépense des administrations publiques par fonction. [référence du 16 juin 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?usercontext=sourceoecd>

OCDE STATISTIQUES, Statistiques générales, Profils statistiques par pays 2007. [référence du 28 mars 2008], <http://stats.oecd.org/wbos/Default.aspx?usercontext=sourceoecd>

PEOPLE AND BABY. [référence du 11 mars 2010], <http://www.people-and-baby.com/>

RÉCRÉA. [référence du 25 mars 2008], <http://www.recrea.fr/>

UNICEF. [référence du 28 mai 2007], <http://www.unicef.fr/accueil/s-informer/l-enfance-en-france/var/lang/FR/rub/668/breves/1158.html>

VÉGA FRANCE. [référence du 25 mars 2008], <http://www.vega-france.fr/>

VERT MARINE. [référence du 25 mars 2008], <http://www.vert-marine.com/>

VIAMICHELIN. [référence du 5 janvier 2010], <http://www.viamichelin.fr/tpl/hme/MaHomePage.htm>

VILLE-MANAGEMENT. [référence du 11 mars 2008], <http://www.ville-management.org/index2.htm>

Législation

Code de l'action sociale et des familles

Code de commerce

Code de la construction et de l'habitation

Code de l'éducation

Code général des collectivités territoriales

Code du patrimoine

Code de la santé publique

Code du sport

Constitution

Loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009. *JORF*, 31 décembre 2009, p. 22856

Loi de finances pour 2009 n° 2008-1425 du 27 décembre 2008. *JORF*, 28 décembre 2008, p. 20224

Loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007. *JORF*, 27 décembre 2007, p. 21211

Arrêté du 27 avril 2007 modifiant l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale. *JORF*, 16 mai 2007, p. 9318

Décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public. *JORF*, 30 juin 2006, p. 9788

Arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale. *JORF*, 8 août 2006, p. 11816

Décret n° 2006-992 du 1er août 2006 pris pour application de l'article L. 312-2 et du premier alinéa de l'article L. 312-3 du code du sport et relatif au recensement national des équipements sportifs et à sa mise à jour. *JORF*, 4 août 2006, p. 11704

Ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative au commissariat aux comptes. *JORF*, 9 septembre 2005, p. 14638

Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs

groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés. *JORF*, 27 août 2005, p. 13908

Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. *JORF*, 9 juin 2004, p. 10994

Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires. *JOUE*, L 139, 30 avril 2004, rectificatif L 226 du 25 juin 2004

Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. *JOUE*, L 139, 30 avril 2004

Loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003. *JORF*, 31 décembre 2003, p. 22530

Loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. *JORF*, 2 août 2003, p. 13277

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568

Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. *JORF*, 5 janvier 2002, p. 309

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. *JORF*, 12 décembre 2001, p. 19703

Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. *JORF*, 2 août 2001, p. 12480

Circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001 du ministère de l'Éducation Nationale sur la composition des repas servis en restauration scolaire et la sécurité des aliments. *Bulletin Officiel du ministère de l'Éducation Nationale et du ministère de la Recherche*, 28 juin 2001, spécial n° 9

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19777

Décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public. *JORF*, 20 juillet 2000, p. 11120

Loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998. *JORF*, 31 décembre 1998, p. 20050

Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. *JORF*, 20 novembre 1998, p. 17531

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *JORF*, 31 juillet 1998, p. 11679

Circulaire ministérielle du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation de l'État. *JORF*, 9 juin 1998, p. 8703

Déclaration n° 29 relative au sport annexée au traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes. *JOUE*, 10 novembre 1997, n° C 340

Arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social. *JORF*, 23 octobre 1997, p. 15437

Décret n° 97-175 du 20 février 1997 modifiant le Code des communes et relatif à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. *JORF*, 27 février 1997, p. 3182

Résolution du Conseil du 25 juillet 1996 sur l'accès de tous les citoyens à la culture. *JOUE*, 21 août 1996, n° C 242, p. 0001 - 0001

Loi de finances pour 1996 n° 95-1346 du 30 décembre 1995. *JORF*, 31 décembre 1995, p. 19030

Circulaire ministérielle du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics. *JORF*, 28 juillet 1995, p. 11217

Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de services publics. *JORF*, 9 février 1995, p. 2186

Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales. *JORF*, 23 juin 1994, p. 9032

Directive 93/43/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires. *JOCE*, L 175, 19 juillet 1993

Décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. *JORF*, 28 mars 1993, p. 5195

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. *JORF*, 30 janvier 1993, p. 1588

Décret no 92-1271 du 7 décembre 1992 relatif à certains fluides frigorigènes utilisés dans les équipements frigorifiques et climatiques. *JORF*, 8 décembre 1992, p. 16759

Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité instituant la Communauté européenne. *JOCE*, 29 juillet 1992, n° C 191, p. 84

Traité sur l'Union Européenne. *JOCE*, 29 juillet 1992, n° C 191, p. 84

Loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités. *JORF*, 16 juillet 1992, p. 9515

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. *JORF*, 8 février 1992, p. 2064

Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations. *JORF*, 6 juillet 1990, p. 7914

Décret n° 90-82 du 11 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques. *JORF*, 24 janvier 1990, p. 952

Circulaire ministérielle du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. *JORF*, 24 février 1989, p. 2526

Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière. *JORF*, 31 janvier 1989, p. 1448

Circulaire du 13 avril 1988 relative au modèle de contrat pour la concession ou l'affermage du service public de restauration scolaire du premier degré. *JORF*, 5 mai 1988, p. 6142

Circulaire du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux ; champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services. *JORF*, 20 décembre 1987, p. 14863

Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. *JORF*, 24 juillet 1987, p. 8255

Ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. *JORF*, 9 décembre 1986, p. 14773

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. *JORF*, 23 juillet 1982, p. 2347

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. *JORF*, 3 mars 1982, p. 730

Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances de l'État. *JORF*, 3 janvier 1959, p. 180

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. *JORF*, 11 août 1946, p. 7117

Décret d'Allarde. 2 et 17 mars 1791

Jurisprudence, notes de jurisprudence, conclusions et avis

CE, 26 juillet 1996. *Association Narbonne Liberté* 89. Rec. p. 696

CE, 2 juin 1995. *Ville de Nice*. Rec. p. 1050

CE, 18 mars 1994. *Mme Dejonckere*. Rec. p. 762

Note Cliquennois sous CE, 10 février 1993. *Ville de La Rochelle*. *LPA*, 12 juillet 1993, n° 83, p. 20-23

CE, 19 juin 1992. *Département du Puy-de-Dôme*. Rec. p. 237

Note Lavalie sous CAA Lyon, 10 octobre 1990. *Roger Autard et autres*. *JCP*, 1991, 27761, p. 411

CAA Lyon, 10 octobre 1990. *Roger Autard et autres*. *JCP*, 1991, 27761, p. 409

CE, 20 janvier 1989. *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*. Rec. p. 8

TC, 19 décembre 1988. *Ponce*. Rec. p. 497

CE, 25 mars 1988. *Commune d'Hyères*. Rec. p. 668

CE Sect., 2 décembre 1987. *Commune de Romainville*. Rec. p. 556

CE, avis de la section de l'Intérieur, 7 octobre 1986, n° 340.609

CE Sect., 5 octobre 1984. *Commissaire de la République de l'Ariège*. Rec. p. 315

CE Sect., 22 novembre 1974. *Fédération des industries françaises d'articles de sport*. Rec. p. 577

CE Sect., 10 mai 1974. *Denoyez et Chorques*. Rec. p. 274

CE, 23 juin 1972. *Société La plage de la forêt*. Rec. p. 477

CE Ass, 28 mai 1971. *Ville nouvelle Est*. Rec. p. 409

Conclusions Braibant sur CE Ass, 28 mai 1971. *Ville nouvelle Est*. *AJDA*, 1971, p. 463

CE, 29 avril 1970. *Société Unipain*. Rec. p. 280

CE, 20 novembre 1964. *Ville de Nanterre*. Rec. p. 563

CE, 13 juillet 1961. *Ville de Toulouse*. Rec. p. 513

CE, 27 janvier 1961. *Sieur Vannier*. Rec. p. 61

CE Ass, 16 novembre 1956. *Union syndicale des industries aéronautiques*. Rec.p. 434

CE, 4 juin 1954. *Dame Berthod*. Rec. p. 335

CE, 21 janvier 1944. *Léoni*. Rec.p. 26

CE, 12 novembre 1938. *Goldberg et Lichtenberg*. Rec. p. 822

Note Alibert sous CE, 23 juin 1933. *Lavabre*. S.1933.3 p 81

CE, 23 juin 1933. *Lavabre*. Rec. p. 677

CE, 23 juin 1933. *Planche*. Rec. p. 682, S. 1933.3 p.81
CE, 19 mai 1933. *Blanc*. S. 1933.3 p 86
Conclusions Rivet sur CE, 11 juin 1926. *Raynaud*. D. 1927.3 p. 44, Rec. p. 521
CE, 27 juillet 1923. *Gheusi*. D.1923.3 p. 57
TC, 22 janvier 1921. *Société commerciale de l'Ouest africain*. Rec.p. 91
CE, 19 avril 1918. *Chapelon*. Rec. p. 343
CE, 7 avril 1916. *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées*. Rec. p. 164
Note sous CE, 7 avril 1916. *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées*. S.1916.3 p. 41
Note sous TC, 9 décembre 1899. *Association syndicale du canal de Gignac*. S. 1900.3 p. 49
TC, 24 novembre 1894. *Loiseleur*. Rec. p. 631, S. 1896.1 p. 487
TC, 8 février 1873. *Blanco*. Rec. 1er suppl. p .61

Annexes

Annexe 1. Sélection des services publics municipaux de notre terrain

AUTONOMIE DE DÉCISION DE LA COMMUNE

	Caractère facultatif du service	Absence d'effet de seuil	Présence du secteur privé dans le service	Versement d'une contribution par l'utilisateur du service	Absence de spécificité géographique liée au service
Aide sociale	N				
Inhumation des indigents	N				
Gestion et entretien des cimetières	N				
Pompes funèbres	N				
Lutte contre les incendies	N				
Collecte et traitement des ordures	N				
Voirie communale	N				
Assainissement des eaux usées	N				
Archives communales	N				
Ecoles primaires	N				
Distribution d'eau potable	O (N)				
Distribution de l'électricité	O (N)				
Distribution du gaz	O (N)				
Eclairage public	O (N)				
Logement social	O (N)				
Stationnement de surface	O	N			
Transports urbains	O	N			
Stationnement en ouvrage	O	N			
Offices de tourisme	O	O	N		
Police municipale	O	O	N		
Centres de loisirs	O	O	N		
Ecoles maternelles	O	O	O	N	
Abattoirs	O	O	O	O	N
Remontées mécaniques	O	O	O	O	N
Campings	O	O	O	O	N
Ports de plaisance	O	O	O	O	N
Equipements culturels	O	O	O	O	O
Installations sportives	O	O	O	O	O
Restauration municipale	O	O	O	O	O
Crèches et garderies	O	O	O	O	O

Annexe 2.1. Extrait de notre base de données à l'issue de la première étape

Commune	Département	Région	Nb habitants recensement 1999	Site de la Mairie
AUBERVILLIERS	93	IDF	63 524	http://www.aubervilliers.fr/
AULNAY-SOUS-BOIS	93	IDF	80 315	http://www.aulnay-sous-bois.com/
AVON	77	IDF	14 362	http://www.avon77.com/
BAGNEUX	92	IDF	37 433	http://www.bagneux92.fr/
BAGNOLET	93	IDF	32 761	http://www.ville-bagnolet.fr/
BEAUVAIS	60	PICARDIE	57 355	http://www.beauvais.fr/

Commune	Adresse numéro	Adresse rue	Adresse BP	Code postal	Cedex	Téléphone standart	Intercommunalité : CU/CA/CC/SAN
AUBERVILLIERS	2	rue de la Commune de Paris		93308	Cedex	01 48 39 52 00	CA Plaine Commune
AULNAY-SOUS-BOIS		place de l'Hôtel de Ville		93600		01 48 79 63 63	pas d'EPCI
AVON	8	rue Père Maurice		77210		01 60 71 20 00	CC de l'agglomération Fontainebleau - Avon
BAGNEUX	57	avenue Henri Ravera		92220		01 42 31 60 00	CA Sud de Seine
BAGNOLET		place Salvador Allende		93170		01 49 93 60 00	pas d'EPCI
BEAUVAIS	1	rue Desgroux	BP 60330	60021	Cedex	03 44 79 40 00	CA du Beauvaisis

Annexe 2.2. Extrait de notre base de données à l'issue de la deuxième étape

Commune	Maire civilité	Maire prénom	Maire nom	Couleur politique	Mail du maire	Fonction intercommunale du maire
AUBERVILLIERS	<i>Monsieur</i>	<i>Jacques</i>	<i>SALVATOR</i>	PS	pas de mail sur site et pages jaunes	
AULNAY-SOUS-BOIS	<i>Monsieur</i>	<i>Gérard</i>	<i>SEGURA</i>	PS	aller sur le site à "nous contacter"	
AVON	Monsieur	Jean-Pierre	LE POULAIN	UMP	cabinet.maire@avon77.com	
BAGNEUX	Madame	Marie-Hélène	AMIABLE	PCF	aller sur le site à "contact"	président de la CA
BAGNOLET	Monsieur	Marc	EVERBECQ	PCF	aller sur le site à "nous contacter"	
BEAUVAIS	Madame	Caroline	CAYEUX	UMP	aller sur le site à "contact"	président de la CA

Les maires figurants en police normale sont ceux qui ont été réélus en mars 2008 ; ceux en italique sont les maires nouvellement élus en mars 2008.

Annexe 2.3. Extrait de notre base de données à l'issue de la troisième étape

Commune	Rubrique "Projets" ou "Grands dossiers" ou "Grands chantiers" ou "ma ville demain"	Journal Municipal (à partir de 2006)	PV Conseil Municipal (2008 et 2009)	Autres rubriques (sport, culture, restauration scolaire, petite enfance)	Grands projets dans le domaine de la petite enfance
AUBERVILLIERS	x	x	x	x	réhabilitation de la crèche Rosenberg avec réouverture fin sept 08 (1,9 M€, projet ANRU des quartiers Vilette / Quatre Chemins / Sadi Carnot)
AULNAY-SOUS-BOIS		x	x	x	projet de développer les crèches (interview du Maire dans le bulletin m ^{al} du 18 fév 09), projet de 2 micro-crèches et de 2 crèches (bulletin m ^{al} de sept 08)
AVON		x	x	x	crèche prévue dans la ZAC de l'écoquartier des Yebles de Changis (ZAC créée par le C ^{eil} M ^{al} du 18 nov 08)
BAGNEUX		x			construction en cours d'une crèche dans le quartier du Moulin Blanchard
BAGNOLET	x	x	x	x	construction d'une structure d'accueil pour la petite enfance (projet urbain de La Noue), rénovation totale de la crèche Lénine en 06 (1,3 M€)
BEAUVAIS	x	x	x	x	

Commune	Grands projets dans le domaine de la restauration municipale	Grands projets dans le domaine des installations sportives
AUBERVILLIERS		construction d'un centre aquatique olympique (67 M€, livraison pour mi-2012, déb des travaux en 2010), réhabilitation du centre nautique municipal pour l'été 09 (4,5 M€, projet ANRU des quartiers Villette / Quatre Chemins / Sadi Carnot), projet d'équipement sportif au Fort d'Aubervilliers
AULNAY-SOUS-BOIS	agrandissement des réfectoires de la maternelle Monneville et de la primaire Anatole France (été 08, 107 K€ et 95 K€)	projet de construction d'une halle dédiée à l'athlétisme au stade du Moulin Neuf (1,4 M€, travaux de janv à mai 09, voté au C ^{eil} M ^{al} du 18 décembre 08), nouveaux terrains de tennis au Moulin Neuf (sept 08)
AVON		
BAGNEUX	construction d'une cuisine centrale pour janv 2010 (4 M€)	nouveau gymnase Paul Eluard livré fin 2010 (5,35 M€), rénovation de la piscine pour 2010 ou 2011 (4 M€), construction du dojo Olivier-Pierre Goin en extension du gymnase Henri Wallon en 07 (1,23 M€), restructuration d'une salle entièrement dédiée à la gymnastique au gymnase Jean Guimier en 07 (1,05 M€), autres projets sur les terrains de foot René Rousseau, Albert Petit et Pierre Sémard, les terrains de tennis des Mathurins et les pistes d'athlétisme
BAGNOLET		construction d'un nouveau gymnase à proximité du lycée Eugène Hénaff (sept 07, 3,2 M€), réaménagement du stade des Malassis (06-07, 2 M€, fini ?), pose d'un gazon synthétique au terrain des Rigondes (06, 600 K€)
BEAUVAIS		complexe aquatique Aquaspace (juin 08, 16,4 M€), construction de vestiaires au stade Pierre Omet (08), rénovation des gymnases Léo Lagrange (08-09) et Louis Roger (09-2011) et de la piscine Aldebert Bellier (2010-2012) et construction du gymnase Corot dans le cadre du projet de rénovation urbaine de Saint Jean, construction d'un équipement sportif de proximité sur le quartier Saint-Lucien (07)

Commune	Grands projets dans le domaine des installations culturelles	Cuisines centrale municipale, intercommunale ou du prestataire en DSP	DSP (oui ou non)	dépenses d'équipement 2007 (en K€)	remb. emprunt 2007 (en K€)
AUBERVILLIERS	construction du nouveau conservatoire et d'un espace culturel transdisciplinaire (25,6 M€, prévu pour sept 2012)	oui	non	13 485	8 462
AULNAY-SOUS-BOIS	projet de création de 3 médiathèques	oui	non	33 880	4 880
AVON		oui	oui	2 845	586
BAGNEUX	ouverture de la Maison de la Musique et de la Danse en sept 09, projet de construction d'un centre régional des arts du cirque dans la ZAC Victor Hugo (2010 ?)	?	?	11 282	4 037
BAGNOLET	reconstruction du centre culturel Toffoletti (projet urbain de La Noue), rénovation du conservatoire avant une reconstruction (8, 1 M€)	oui	non	15 112	2 170
BEAUVAIS	restauration de La Maladrerie, classée aux Monuments historiques (oct 08, 4,5 M€ pour la tranche 1), rénovation de la médiathèque dans le cadre du projet de rénovation urbaine de Saint Jean (08), projet de nouveau théâtre au Franc Marché	?	?	21 227	6 659

Annexe 3.1. Lettre type de la catégorie 1, sans donnée disponible, envoyée par mail

Monsieur le Maire,

Après avoir travaillé plusieurs années en entreprise, je prépare actuellement une thèse en gestion au CNAM. Le domaine de recherche en est la prise de décision d'investissement dans les communes de plus de 10.000 habitants ou dans les EPCI auxquels appartiennent de telles communes.

Dans le cadre de cette recherche, je souhaite étudier la réalité de ce qui se passe dans les collectivités territoriales. Plus précisément, je souhaite étudier la façon dont une décision d'investissement futur se prend, depuis les toutes premières discussions relatives à l'investissement jusqu'à la prise de décision finale lors d'un vote en Conseil.

Aucune collecte de données n'est actuellement faite dans le domaine de la prise de décision d'un investissement communal. Pourtant, le contexte économique difficile avec notamment une baisse relative régulière des dotations de l'État depuis quelques années rend très utile, pour les communes et les EPCI, la détention d'informations sur ce qui peut se faire ailleurs. Seul un chercheur, pour des raisons de coût et de confidentialité, peut le faire.

C'est pourquoi je recherche des communes ou des EPCI qui ont des projets d'investissement encore peu avancés dans les domaines suivants : installations sportives, installations culturelles, restauration collective et garde de jeunes enfants.

Si votre commune a de tels projets en démarrage, serait-il possible de m'envoyer, si possible par mail, quelques données de ces projets (domaine, échéance, montant, questions éventuelles) ? Si les réponses sont en nombre suffisant, je vous renverrai alors des données statistiques sur l'état des projets d'investissement communaux et intercommunaux.

De toute façon, je me permettrai de vous téléphoner pour voir avec vous si vous seriez intéressé par une étude plus approfondie de vos projets.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

email : ...@...

Annexe 3.2. Exemple d'une lettre de la catégorie 2, avec des données sur des réalisations récentes, envoyée par mail

Monsieur le Maire,

[...]

J'ai vu, en regardant le site Internet de votre commune, que celle-ci a récemment mené à bien de tels projets : ouverture de l'Espace multi-accueil Petite Enfance en octobre 2008, construction du centre aquatique avec un démarrage des travaux en 2008, inauguration de l'aire de jeux et du club house du club de boules lyonnaise en octobre 2008, réalisation du gymnase Arielle Viala du collège Paul Langevin en octobre 2008, construction du CREA-MJC avec une ouverture en janvier 2009 et réalisation du pôle culturel livré entre janvier et mars 2007.

Si votre commune a des projets similaires en démarrage, serait-il possible de m'envoyer, si possible par mail, quelques données de ces projets (domaine, échéance, montant, questions éventuelles) ? Si les réponses sont en nombre suffisant, je vous renverrai alors des données statistiques sur l'état des projets d'investissement communaux et intercommunaux.

De toute façon, je me permettrai de vous téléphoner pour voir avec vous si vous seriez intéressé par une étude plus approfondie de vos projets.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

email : ...@...

Annexe 3.3. Exemple d'une lettre de la catégorie 3, avec des données sur des réalisations récentes et des projets, envoyée par mail

Monsieur le Maire,

[...]

J'ai vu, en regardant le site Internet de votre commune, que celle-ci a récemment mené à bien de tels projets : agrandissement des réfectoires de la maternelle Monneville et de la primaire Anatole France pendant l'été 2008, construction en cours d'une halle dédiée à l'athlétisme au stade du Moulin Neuf, nouveaux terrains de tennis au Moulin Neuf livrés en septembre 2008). Elle a également de nouveaux projets, en phase de lancement ou à plus longue échéance, dont deux micro-crèches, deux crèches et trois médiathèques.

Serait-il possible de m'envoyer, si possible par mail, quelques données de ces nouveaux projets (domaine, échéance, début des travaux, montant, questions éventuelles) ? Si les réponses sont en nombre suffisant, je vous renverrai alors des données statistiques sur l'état des projets d'investissement communaux et intercommunaux.

De toute façon, je me permettrai de vous téléphoner pour voir avec vous si vous seriez intéressé par une étude plus approfondie de vos projets.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

email : ...@...

Annexe 3.4. Exemple d'une lettre de la catégorie 4, avec des données sur des projets, envoyée par mail

Monsieur le Maire,

[...]

J'ai vu, en regardant le site Internet de votre commune, que celle-ci a de nouveaux projets, en phase de lancement ou à plus longue échéance, dont le parc de loisirs et sportif des Cardinettes, dont les premières livraisons concernant les terrains de foot ont lieu en mars 2009 et un nouveau bâtiment de la piscine prévu pour l'automne 2009.

Serait-il possible de m'envoyer, si possible par mail, quelques données de ces nouveaux projets (domaine, échéance, début des travaux, montant, questions éventuelles) ? Si les réponses sont en nombre suffisant, je vous renverrai alors des données statistiques sur l'état des projets d'investissement communaux et intercommunaux.

De toute façon, je me permettrai de vous téléphoner pour voir avec vous si vous seriez intéressé par une étude plus approfondie de vos projets.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

email : ...@...

Annexe 4. Extrait du fichier de suivi des réponses à l'issue du premier envoi

Commune	Date d'envoi	Date de réponse	Mode de réponse	Signature de la réponse	Réponse	Si réponse >0, "1"
ACHÈRES	24/03/09					
ANTONY	30/03/09	30/03/09	mail	chef de cabinet	sujet intéressant. Donne la procédure de prise de décision d'investissement.	1
AUBERGEN-VILLE	30/03/09					
AUBERVILLIERS	24/03/09					
CHAMPS-SUR-MARNE	24/03/09	15/04/09	mail	DGS	réponse négative car essentiellement des réfections d'équipements	0
ERAGNY	24/03/09	08/04/09	mail	directeur des finances	demande que je l'appelle pour un RV tél (Y... G..., 01 34) - eu rapidement le 10/04/09 : le rappeler le 27/04/09 à son retour : RV pris pour le 12/05/09 à 10 h à la Mairie principale	1
HOUILLES	30/03/09	01/04/09	Tél	directeur de cabinet	T... D... : ne souhaite pas communiquer les données à l'extérieur car confidentielles. Indique processus de décision. Attend un 2 nd mail avec des précisions de ma part sur mon travail et la confidentialité inhérente au chercheur. Envoyé le 06/04/09	1
SARCELLES	26/03/09	07/04/09	Tél	secrétaire du maire	RV pris pour le mardi 19/05/09 à 10 h (à l'Assemblée Nationale - 126 rue de l'Université) : RV annulé car agenda parlementaire trop important - Dir cab doit rappeler pour nouveau RV : rappelle le 29/05/09 (01 34) et propose le mercredi 17/06/09 à 16 h 30 - rappelle le 02/06/09 pour dire pas dispo - secr. doit me rappeler pour un nouveau RV : fait le 08/06/09 : me rappellera en sept pour un RV à ce moment-là - jamais rappelée	1

Annexe 5. Exemple d'une lettre envoyée suite à un entretien ou à une réponse positive sans entretien

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé une première lettre il y a un mois dans laquelle je vous présentais les travaux de recherche en gestion publique que je mène actuellement sur la façon dont se prend une décision d'investissement futur dans les municipalités. J'ai reçu un écho favorable à cette lettre et un très bon accueil de la part de . Je vous en remercie sincèrement.

Ces travaux d'étude dans les domaines des installations sportives, des installations culturelles, de la restauration collective et de la garde de jeunes enfants m'amènent, dans un second temps, à observer la réalité de ce qui se passe dans les communes. Il s'agit d'un projet innovant puisque les doctorants en gestion, s'ils interviennent souvent en entreprise, ne le font habituellement pas dans les collectivités locales.

Pour ce faire, je souhaiterais procéder idéalement à deux entretiens : l'un avec un élu, par exemple vous-même ou l'élu en charge des Finances, l'autre avec un administratif, par exemple le DGS ou le responsable des Affaires Financières. Cela implique de ma part le respect d'une confidentialité sans faille, confidentialité qui fait partie intégrante de mon activité de doctorante. Je pourrai, si vous le souhaitez, vous remettre une charte du doctorant signé par mon directeur de thèse au CNAM. Je m'engage également à faire relire tout compte-rendu d'entretien par la personne interrogée.

Ces entretiens traiteraient du processus décisionnel des investissements dans votre commune. Ils pourraient s'appuyer sur un projet en cours, choisi conjointement, dont les données (montant et échéance) figurent au budget 2009 et sont donc publiques.

Bien évidemment, je reviendrai vous voir à l'issue de ma thèse afin de vous transmettre l'ensemble des résultats de mes travaux.

Je vous remercie par avance de l'accueil qui sera fait à ma demande, et dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

port. : 06 ...

email : ...@...

Annexe 6. Exemple d'une lettre de relance

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé une première lettre il y a un mois dans laquelle je vous présentais les travaux de recherche en gestion publique que je mène actuellement sur la façon dont se prend une décision d'investissement futur dans les municipalités.

Ces travaux d'étude dans les domaines des installations sportives, des installations culturelles, de la restauration collective et de la garde de jeunes enfants m'amènent, dans un second temps, à observer la réalité de ce qui se passe dans les communes. Il s'agit d'un projet innovant puisque les doctorants en gestion, s'ils interviennent souvent en entreprise, ne le font habituellement pas dans les collectivités locales.

Pour ce faire, je souhaiterais procéder idéalement à deux entretiens : l'un avec un élu, par exemple vous-même ou l'élu en charge des Finances, l'autre avec un administratif, par exemple le DGS ou le responsable des Affaires Financières. Cela implique de ma part le respect d'une confidentialité sans faille, confidentialité qui fait partie intégrante de mon activité de doctorante. Je vous mets en pièce jointe une charte du doctorant signé par mon directeur de thèse au CNAM. Je m'engage également à faire relire tout compte-rendu d'entretien par la personne interrogée.

Ces entretiens traiteraient du processus décisionnel des investissements dans votre commune. Ils pourraient s'appuyer sur un projet en cours, choisi conjointement, dont les données (montant et échéance) figurent au budget 2009 et sont donc publiques.

Bien évidemment, je reviendrai vous voir à l'issue de ma thèse afin de vous transmettre l'ensemble des résultats de mes travaux.

Je vous remercie par avance de l'accueil qui sera fait à ma demande, et dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mon profond respect.

Pascale DEFLINE

34 bd ...

92....

tél : 01

port. : 06 ...

email : ...@...

Annexe 7. Attestation de confidentialité



Je soussignée, Anne MARCHAIS-ROUBELAT, directeur de thèse, atteste que Madame Pascale DEFLENE, inscrite en doctorat de gestion au CNAM, effectue une thèse sur le thème de la prise de décision d'investissement dans les communes de plus de 10.000 habitants.

Comme tout membre du laboratoire CNAM-LIPSOR, la doctorante est soumise à l'obligation de respecter la confidentialité des informations qu'elle a pu obtenir dans le cadre de ses recherches, sans qu'il soit fait obstacle à la nécessité de communiquer du chercheur. Le cas échéant, l'anonymat des cas étudiés sera garanti, soit par le changement du nom et des données qui permettraient de reconnaître la commune, sans affecter pour autant la validité de la recherche, soit par l'utilisation d'une annexe confidentielle.

Fait à Paris, le 04 mai 2009

Anne Marchais-Roubelat
Maître de conférences HDR
Directeur de thèse

Annexe 8. Extrait du fichier de suivi des réponses à l'issue du second envoi

Commune	Date 2e envoi	Lettre bis ou lettre relance	Date de réponse	Mode de réponse	Signature de la réponse	Réponse
ACHÈRES	15/05/09	relance avec PJ	23/06/09	courrier	Maire	Ne peut donner une suite favorable à ma demande
ANTONY	06/04/09	Bis				
AUBER-GENVILLE	14/05/09	relance sans PJ				
AUBERVIL-LIERS	15/05/09	relance avec PJ	28/05/09	tél	secr DGS	M... B... propose de prendre un RV avec V... L... (DGS) : la rappeler déb sept - fait le 08/09/09 : OK pour un RV le 02/10/09 à 9 h
CHAMPS-SUR-MARNE						
ERAGNY	27/04/09	Bis				
HOUILLES	06/04/09	Bis				
SARCELLES						

Commune	Si réponse >0, "1"	Suite	Nb d'entretiens	Qui
ACHÈRES	0			
ANTONY		Pas de réponse => relance auprès de A... V... (chef de Cabinet) le 11/05/09 avec une simple demande de RV (lui ou DGS ou DAF) - aucune réponse reçue à cette demande	0	
AUBER-GENVILLE				
AUBERVIL-LIERS	1	À l'issue de mon RV avec V... L..., celui-ci m'accompagne au secr. du maire : OK RV le 13/10/09 à 14 h 30	2	DGS - Maire
CHAMPS-SUR-MARNE				
ERAGNY		Renvoyer un mail à Y... G... pour obtenir un RV avec l' élu en charge des finances en donnant un bref guide d'entretien : fait le 15/05/09 avec le CR - a rappelé le 27/05/09 : RV avec l'adjoint aux finances le jeudi 02/07/09 à 9 h	2	DAF - Adj. Fin.
HOUILLES		A rappelé le 10/04/09. Dois le rappeler (01 30). Fait le 27/04/09 : le Maire refuse les entretiens	0	
SARCELLES			0, mais	

Annexe 9. Guide d'entretien

INTRODUCTION

- remerciements

- rappel de qui je suis et de mon travail en cours : insister sur la notion de recherche (aucune prise de position)

- préciser les domaines d'investissement qui m'intéressent (installations sportives, équipements culturels, crèches et garderies, restauration municipale, ie. scolaire), et ce que j'entends par « investissement » (construction, restructuration, extension, rénovation profonde, mais pas la mise aux normes ou la réparation).

(Avoir déjà repéré 2 ou 3 investissements vus au budget 2009 ou dans la revue municipale, récemment inaugurés, afin de s'appuyer en priorité sur ces investissements)

- insister sur le fait que cet entretien doit impérativement rester confidentiel tant que je n'ai pas rencontré la deuxième personne et sur la confidentialité que je respecte en tant que chercheuse (parler éventuellement de l'attestation de confidentialité)

- préciser également que je ferai un compte-rendu de cet entretien que je donnerai à relire à l'interviewé qui pourra y apporter toute modification

I. PROCESSUS DÉCISIONNEL

- faire décrire le processus décisionnel des investissements : liberté totale sur la direction prise par mon interlocuteur

- faire préciser, si pas dit spontanément, les outils utilisés et les participations des personnes au cours de ce processus

II. CRITÈRES DE CHOIX

- faire lister, de façon spontanée, les critères de choix d'investissement utilisés dans les domaines étudiés, même si ces critères ont été évoqués dans la partie précédente

- les faire expliquer très précisément : « qu'entendez-vous par ... ? »

III. LA RENTABILITÉ FINANCIÈRE

1. Première étape : pas d'explication

- présenter le contexte : rappeler le processus d'introduction des outils provenant du monde de l'entreprise, imposés par la loi comme comptabilité M14 mise en application en 1997, proposés par la loi comme la pluriannualité budgétaire avec la loi du 6/2/92 qui crée les AP / CP ou ayant émergé plus spontanément comme le contrôle de gestion à partir des années 80
- parler de la notion de rentabilité financière comme étant le cœur de ma thèse
- « quelle est votre réaction ? » : noter la 1^{ère} réaction « à chaud »
- faire préciser ce qu'est cette notion pour l'interviewé : définition libre

2. Seconde étape : des explications sont données

- donner la définition exacte de la rentabilité financière (prise en compte de l'ensemble des flux financiers liés à un investissement, à savoir les dépenses et recettes d'investissement et les dépenses et recettes de fonctionnement, que l'on peut ou non actualiser pour parvenir, entre autres, soit à la valeur actuelle nette, soit au délai de récupération – la rentabilité peut être positive ou négative : il s'agit d'un outil d'aide à la décision)
- discuter plus librement :
 - utilisation possible ? envisagée ? récréée ?
 - pourquoi ?
 - si oui, comme critère principal ? secondaire ?
 - aménagements à faire sur ce critère ?

CONCLUSION

- remerciements
- rappel de l'envoi du CR dans les 2 jours (penser à prendre le mail de l'interlocuteur)
- donner une carte de visite

Annexe 10. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 1 de l'entretien

		PHASE 1 DE L'ENTRETIEN			
THÈMES		Présentation générale de la commune			
Sous-thèmes		Historique	Équipe municipale en place	Population	Description des projets en cours
5	DGS	description très détaillée de la ville, de son histoire politique et de ses difficultés économiques	"Les élus sont tous issus du monde de l'économie"		description très détaillée des projets (réhabilitation du théâtre et installation d'un centre d'art contemporain + contournement de la ville et coeur d'agglomération)
6	Responsable du service financier				oui (construction de la maison de la petite enfance, reconstruction de studios de musique, extension d'un gymnase, rénovation d'une maison de quartier)
9	Adjoint aux finances		"la ville est gérée dans la continuité politique" (bien que nouveau maire en 2008, mais même tendance politique)	56 % de logements sociaux et 40 % de foyers non imposables	
11	Maire				
12	Responsable du service financier	Oui, fait longuement, notamment sur la construction de la ville - ancienne équipe restée 31 ans aux commandes	"Les élus sont très représentatifs de la ville et très investis dans la ville, ils la connaissent très bien."	plus de 50 % de logements sociaux, habitants pauvres	oui (agrandissement d'un stade, construction d'un stade de ville, reconstruction d'une structure multi-accueil, agrandissement d'un centre culturel)

		PHASE 1 DE L'ENTRETIEN		
	THÈMES	Source de l'idée d'un investissement	Protagonistes du choix final (Maire seul, en équipe restreinte, en équipe élargie)	Niveau d'intervention des administratifs dans le processus
	Sous-thèmes			
5	DGS	élus car connaissent les besoins de la pop, les admin travaillent comme soutien technique - pour des trx moindres améliorant le cadre de vie de la pop, autres, notamment représentants d'associations dans les conseils de quartier (budget de 250 K€)	EE (maire et ses 11 adj : bureau municipal) - pour les petits projets des conseils de quartier, sont validés par 1 comité de pilotage présidé par le maire, puis intégrés ds le budget de fonctionnement	DGS et l'ens des services admin interviennent sur les aspects techniques, ms c'est le maire et ses adj qui font le PPI - admin = "soutien technique"
6	Responsable du service financier	Maire et ses adj (programme électoral)		DAF réalise le PPI avec DGS et DST en début de mandat, en fonction notamment de la liste des engagements électoraux et de la capacité fin de la ville - DAF retourne ensuite vers les élus pour étudier chaque projet (lisser dans le temps, abandon, nouveaux financements, ...)
9	Adjoint aux finances	élus car projet municipal à mettre en oeuvre, ms avec bcp de concertation avec la pop ("la dimension démocratique est au cœur de la préoccupation de la municipalité")	Parle d'équipe et de projet	
11	Maire	élus (cf programme électoral), l'admin étant au service du Maire et de ses adj, constituant 1 support techn qui apporte les éléments nécessaires pr décider. Les services admin peuvent apporter des idées, ms sur des pts spécifiques, "pas pour proposer la construction d'une piscine".	Seul, décision étant avalisée en bureau municipal	
12	Responsable du service financier	politiques qui analysent la situation (programme + Assises du sport en arrivant au pouvoir) - "La pertinence des choix faits [par les élus] est évidente. Les services admin st de ce fait actuellement peu force de proposition : leur W consiste essentiellement à transformer les demandes des élus en programmes faisables."	EE (bureau municipal : ens des élus sauf la minorité + qqs chargés de dossiers) - "Le maire impulse 1 élan sur les priorités, mais les décisions sont collégiales."	en + du PPI, DAF élabore avec DGS une prospective du budget principal sur 2009-2014 (cf autres outils)

PHASE 1 DE L'ENTRETIEN				
THÈMES		Situation financière de la commune		
	Sous-thèmes	Ressources financières (TP, impôts, ...)	Crise économique et surcroît d'intervention sociale	Niveau d'endettement et d'épargne
5	DGS			aucun nouvel emprunt au cours des 4 dernières années car récupération d'une partie des excédents d'une régie d'électricité et de gaz - dette actuelle : se rembourse en 5 ans, mais si le rythme des invest est maintenu, ce serait en 15 ans - obj : maintenir le niveau d'épargne nette
6	Responsable du service financier	évolution incertaine quant aux aides de l'État et à la TP		
9	Adjoint aux finances	ressources fiscales assez élevées grâce à la TP, mais TP profite en fait surtout à la CA - inquiétude sur autonomie fin, fiscale et polit des communes liée à la suppression de la TP - 70 % des recettes de la ville sont des dotations de l'État - "La marge de manoeuvre de la ville sur les 3 taxes (TH et les 2 TF) est très faible" - la baisse des droits de mutation a affecté la ville (1 M€ de recettes encore en 2008)		
11	Maire	La commune a des moyens financiers très faibles - aucune marge de manoeuvre fin pour faire des choix autres que répondre à la demande de la pop		
12	Responsable du service financier			Dette de 12,6 M€ à fin déc 08 - la ville se désendette depuis 3 ans

PHASE 1 DE L'ENTRETIEN					
THÈMES		Outils utilisés pour la gestion des investissements			
Sous-thèmes		PPI	AP/CP	Contrôle de gestion / comptabilité analytique	Autres outils
5	DGS	oui, établi à partir du programme électoral			
6	Responsable du service financier	oui, bâti en déb de mandat pour 6 ans, puis mis à jour dès que nécessaire		oui, on connaît, par ex, le coût d'un repas de cantine, celui d'une journée de crèche	
9	Adjoint aux finances	oui, pour anticiper les décisions d'invest, avec aussi 1 travail sur fonctionnement qui a été fait ds les grandes masses – adj aux fin y participe			
11	Maire	non, mais dep 1995, (il n'existait av aucun outil financier au sein des services admin), le Maire gère 1 tableau Excel avec les 15 années à venir des fin de la ville, des invest et de leurs conséquences. Ce W est effectué, non seulement pour faciliter la prise de décision, ms également pour convaincre les élus.			
12	Responsable du service financier	oui, élaboré par DAF à partir des éléments envoyés par les ST (référencement et chiffrage des projets), mis en place par la nouvelle équipe			prospective du budget principal sur 2009-2014, élaborée par DGS et DAF, avec les CA de 07 et 08, à partir du PPI et des docs des SEM, avec en + les dépenses et recettes de fonctionnement (actuellement, hors nveaux projets pour le fonctionnement) - W en amont fait par DAF et DGS afin d'anticiper tt décalage éventuel des invest avec 1 outil recensant les grandes étapes de chaque projet, datées

PHASE 1 DE L'ENTRETIEN							
THÈMES		Primauté du politique sur l'administratif dans le choix	Divers				
Sous-thèmes			Formation interne	Réflexion sur le rôle social de la commune	Mode de gestion des investissements	Recherche de subventions	Programme politique et objectifs de la municipalité
5	DGS						
6	Responsable du service financier	oui, "toute décision est avant tout une décision politique".					
9	Adjoint aux finances	oui, l'arbitrage est politique (ex : médiathèque)					"L'équipe municipale a été élue sur 1 programme : il y a donc 1 projet municipal à mettre en œuvre"
11	Maire	oui, insiste 3 fois sur le côté politique de toute décision d'investissement (restauration scolaire : régie ou DSP ; construction d'une crèche, d'un conservatoire et d'un équipement sportif ; tout investissement)			il y a 15 ans : restauration scolaire : faire meilleur et - cher, étude comparative entre régie et DSP, choix fait : régie. Domaine où la décision est un choix politique		"Le programme électoral contient des promesses à tenir."
12	Responsable du service financier	oui, les élus sont au début et à la fin des décisions	Formation mise en place par DAF sur le CA, le budget et le CRACL pour les élus : 1 dizaine en ont déjà profité				

Annexe 11. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 2 de l'entretien

		PHASE 2 DE L'ENTRETIEN
	THÈMES	Critères de décision
	Sous-thèmes	
1	DGS	14 (les élus et notamment le maire, s'y réfèrent. Ex : crèche promise pour les enfants du personnel communal : sera faite) - 18 (ex : 1 local se libère : qu'y faire ?) - 1 (tend à être mieux pris en cpte au fil de l'avancement du mandat)
4	Directeur du patrimoine bâti	1-13, ms avec 1 long discours sur 10, et 1 fois les tvx de sécu effectués, donc 5 (ceux de la Commission de Sécu st imposés, ceux relevant du diagnostic de la DPB st exigés)
7	Responsable du service financier	10-11-13-12 (ie : "le critère fin", de + en + pris en cpte, et c'est ce que souhaite DG et DF) - 1 – 15 ("pèse parfois + lourd que le critère fin")
13	DGA	1-12-11, avec en + objectif permanent de bon entretien du patrimoine bâti, non bâti et du mat et mobilier, donc 4 (1 M€ par an)
16	Adjoint aux finances	articulation entre : 14-10-11-3-2 (obj : "dégager suffisamment d'autofinancement afin de rattraper le retard ds l'entretien des bât, dével les éco d'énergie et faire de nveaux équipements, ms le critère fin n'est pas unique")
20	Adjoint aux finances	1-12 - critère 12 est le seul financier cité, bien que l'adj aux fin ait bcp parlé, à d'autres moments, des ressources fin de la ville qui ne st pas très élevées (tx d'impôts bas, tx d'abattement pour la TH élevé, baisse des droits de mutation)
21	Adjoint aux finances	1-13 (ce second critère "est 1 motivation qui anime tte l'équipe municipale.")-16 ; ces critères st cités ds l'ordre
25	DGA	1-7-13, les 3 critères étant très mêlés – c'est sur la base de ces 3 critères que "le maire a pris des engagements pour son mandat lors des élections", ces engagements étaient chiffrés par la DG pour avoir des "engagements raisonnés" - pas d'invest pour des retombées électoralistes, ms 1 fois l'invest réalisé, maire communique bcp dessus

Annexe 12. Extrait de la matrice partiellement ordonnée pour la phase 3 de l'entretien

		PHASE 3 DE L'ENTRETIEN	
	THÈMES	La rentabilité financière	
	Sous-thèmes	Connaissance de la notion (réponse spontanée)	Intérêt porté à la notion de rentabilité financière (avant ou après avoir entendu la définition)
8	Responsable du service financier	non, parle de profit, le rapproche du fonctionnement, mais pas de l'investissement, parle de rentabilité sociale pour l'activité municipale	non, av expl - oui, après explication
14	DGS	médian, ne donne pas de déf, ms des idées st là avec la notion de recettes de fonctionnement qu'on peut ou non augmenter, avec la notion de coût de fonctionnement ultérieur	non, av expl : c'est une notion très privée et c'est très diff de transposer ce genre de notion dans le public, l'obj est d'apporter un + à la pop (médiathèque + grande que la précédente, festival de musique tjs au même tarif), ms une attention est portée à la façon dont on dépense, il n'y a pas de gabegie - oui, après expl : est présente au moment des jurys de concours, pourrait être prise en cpte "éventuellement en amont de l'élaboration du programme, car "il n'y a pas de remise en cause possible du programme."
17	Responsable du service financier	médian, ne donne pas de déf, ms simplement des notions approchantes : "Pr qu'1 SP soit rentable, il faudrait facturer au coût réel.", parle de la polit de tarification	oui, ms av expl - oui, apr expl, "Cette notion de coût de fonctionnement est du reste demandé par la Région lors de demandes de subv. Or les techniciens évaluent peu les coûts de fonctionnement. Ils le devraient pourtant car c'est le critère essentiel pr 1 choix de marchés publics."
19	Adjoint aux finances	oui, ms se pose la question de ce que cela peut être dans une commune	oui, ms av expl - oui, apr expl, "l'idée est intéressante."
23	DGS	oui, parle de déterminer un invest en fonction de ses futurs coûts de fonctionnement, précise qu'un invest municipal n'est jms rentable, mais qu'il peut être choisi en fonction de ses charges de fonctionnement (notion de DD, éco d'énergie)	non, av expl ("cela n'a pas du tout sa place ici"), oui, apr expl
24	DGS	oui, parle de retour sur invest d'un équipement	non, ni av, ni apr expl

PHASE 3 DE L'ENTRETIEN		
	THÈMES	La rentabilité financière
	Sous-thèmes	Intérêt porté à l'outil de calcul de la rentabilité financière (une fois la définition donnée)
8	Responsable du service financier	oui, "il pourrait être intéressant d'avoir 1 tel outil d'aide à la décision", une utilisation possible est évoquée comme critère secondaire car il faut également prendre en cpte le critère social
14	DGS	non, pas vraiment bien que pas aussi clairement dit
17	Responsable du service financier	oui : "Je pense que cela peut constituer 1 outil d'aide à la décision : c'est l'info essentielle pr avoir conscience de l'effort mutualisé d'1 projet.", "Il est essentiel de connaître l'effort fin de la collectivité et de le communiquer auprès des usagers."
19	Adjoint aux finances	oui, pourrait être un élément pour prioriser les projets et pour travailler au mieux sur ce qui est attendu d'un invest public - "pourquoi pas intégrer ce calcul de renta fin d'un invest ? L'important est l'usage qui en est fait : l'objectivisme ne doit pas devenir le juge de paix. Ms entre 2 projets équivalents, ce calcul pourrait permettre de ne pas choisir celui qui aurait la renta la + dégradée".
23	DGS	oui, "avoir un tel outil d'aide à la décision serait un +", " Les élus ont une culture financière de plus en plus développée et un tel outil accompagnerait ce développement. ", "cela pourrait permettre de justifier l'abandon d'1 projet pr des raisons fin si la renta est trop <="
24	DGS	non, un retour sur invest ne peut être envisagé ds le public, sf à inventer un nvel indicateur qui mesurerait le bien-être de la pop (réaction av expl, confirmée apr)

		PHASE 3 DE L'ENTRETIEN	
THÈMES		La rentabilité financière	
Sous-thèmes		Critiques sur la notion et/ou sur l'outil	Présence de la notion, voire utilisation d'un outil similaire par la commune
8	Responsable du service financier	terme de rentabilité trop connoté profit, passerait mal auprès des élus, forcément critère secondaire derrière le critère social - "la rentabilité financière se doit d'être positive"	oui, réflexion menée d'1 éventuelle DSP pr la cuisine centrale + isolation des gymnases récupérée sur 6-7 ans + diagnostic par 1 géothermicien recruté récemment
14	DGS	"ce ne sera jms une déf aussi fine que ds le privé : ... 1 mairie a 1 fonction sociale très claire ds une commune comme la nôtre" - pb de la formalisation de l'outil : qui le fait ? Externe, ms à quel coût ? Interne, ms il faut recruter car la ville n'est pas calibrée pour ?	
17	Responsable du service financier	"Le mot "renta" me gêne. Je lui préfère celui d'"efficience", même si c'est la même chose.", "Derrière cela se pose tt de même la question des collectivités territoriales qui ft à tout va de la DSP. Ns sommes alors ds 1 logique de renta pure et dure. Ici, il n'y a pas cette logique. 1 seul service est en DSP : la gestion de la halle du marché."	
19	Adjoint aux finances	la VAN est tjs < 0 - "L'obj d'un adj aux fin est d'avoir des indicateurs, pas forcément fin, sur chaque service. 1 indicateur permet d'objectiver un discours. [...] En revanche, l'indicateur ne doit pas être directif, notamment s'il est fin car alors l'activité est dirigée vers 1 autre but." - "La difficulté est de faire passer un message financier auprès des élus et des services administratifs"	idée est là pr les vestiaires, avancée par l'adj au DD (coût certes de 800 K€, ms ensuite frais de fonctionnement très faibles)
23	DGS	utilisation comme critère secondaire, après le programme électoral du Maire ("ds 1 commune où la proximité entre les électeurs, le Maire et le terrain est très grande, le fait pour 1 projet d'invest de figurer ds le programme électoral, même si celui-ci n'est pas chiffré, dc placé hors contrainte, le met <i>a priori</i> en position d'être réalisé")	
24	DGS	les outils pour gérer 1 ville, pr bien choisir son invest existent (calcul du coût d'1 bât, du coût d'1 emprunt, ...) - l'invest est fait en fonction des besoins, au + juste des financements obtenus - appropriation des outils venus de l'entr a ses limites (approche patrimoniale mal comprise par les élus)	

Annexe 13.1. Extrait du tableau de travail de numérisation des variables par interlocuteur

	Qui	Critères de décision	Nb de critères cités	SP (1-2-3)	Poids des critères de SP	Obligation (4-5-6-7-8-9)	Financier (10-11-12-13)	Electoral (14-15-16)	Divers (17-18)
.....									
3	DAF	1 - 4 - 5	3	1	33%	2			
.....									
8	DAF	1 - 6	2	1	50%	1			
8	DPB	1 - 6 - 10 - 11 - 15	5	1	20%	1	2	1	
.....									
14	DGS	1 - 12 - 14	3	1	33%		1	1	
15	DGA	1 - 3 - 5 - 11 - 17	5	2	40%	1	1		1
.....									
17	DAF	1 - 2 - 3 - 13 - 18	5	3	60%		1		1
18	DGA	1 - 9 - 14	3	1	33%	1		1	
18	Adj Fin	1 - 13	2	1	50%		1		
.....									
22	Adj Fin	1 - 13	2	1	50%		1		
.....									

Total	120	48
Total du fichier "Résultats entretiens"	120	48

15	40	14	3
15	40	14	3

	Qui	Intérêt porté à l'outil de calcul de la rentabilité financière	Valeur associée à l'intérêt			
.....						
3	DAF	intérêt	3			
.....						
8	DAF	intérêt	3			
8	DPB	méfiance	2			
.....						
14	DGS	refus	1			
15	DGA	intérêt	3			
.....						
17	DAF	intérêt	3			
18	DGA	intérêt	3			
18	Adj Fin	intérêt	3			
.....						
22	Adj Fin	méfiance	2			
.....						
			intérêt	méfiance	refus	
		Total	27	7	6	
		Total du fichier "Résultats entretiens"	27	7	6	

Annexe 13.2. Extrait du tableau de travail de numérisation des variables par commune

	Critères de décision	Nb de critères cités	SP (1-2-3)	Poids des critères de SP	Obligatoire (4-5-6-7-8-9)	Financier (10-11-12-13)	Electoral (14-15-16)	Divers (17-18)	Intérêt porté à l'outil de calcul de la rentabilité financière	Valeur associée à l'intérêt
.....										
3	1 - 4 - 5	3	1	33%	2				intérêt	3
.....										
8	1 - 1 - 6 - 6 - 10 - 11 - 15	7	2	29%	2	2	1		intérêt - méfiance	2,5
.....										
14	1 - 12 - 14	3	1	33%		1	1		refus	1
15	1 - 3 - 5 - 11 - 17	5	2	40%	1	1		1	intérêt	3
.....										
17	1 - 2 - 3 - 13 - 18	5	3	60%		1		1	intérêt	3
18	1 - 1 - 9 - 13 - 14	5	2	40%	1	1	1		intérêt - intérêt	3
.....										
22	1 - 13	2	1	50 %		1			méfiance	2
.....										
Total		120	48		15	40	14	3		
Total du fichier "Résultats entretiens"		120	48		15	40	14	3		

Annexe 14. Exemple de tableau d'analyse de classe de communes selon les critères de significativité de notre échantillon : les avant-gardistes

	Couleur politique	Maire élu depuis	Nb habitants 2007	Dépenses d'équipement 2007 par habitant (en €)	Moyenne des dépenses d'équipement 2007 par habitant pour les communes métropolitaines de plus de 10.000 habitants, hors Paris (en €)	Dépenses d'équipement 2008 par habitant (en €)	Moyenne des dépenses d'équipement 2008 par habitant pour les communes métropolitaines de plus de 10.000 habitants, hors Paris (en €)
3	PS	1977	18 698	146	359	161	318
4	PS	1995	29 849	295	359	175	318
7	PS	2001	53 524	201	359	247	318
13	PCF	1994	12 398	339	359	463	318
15	Modem	2004	34 682	214	359	214	318
16	LES VERTS	2008	102 889	537	359	346	318
18	PS	2008	37 470	349	359	405	318
21	UMP	2008	76 698	352	359	227	318
23	NC	2001	27 127	231	359	167	318
25	UMP	2002	47 845	350	359	264	318

	Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2007 (en €)	Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2007 du département auquel appartient la commune (en €)	Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2007 en France métropolitaine (en €)	Distance par rapport à Paris (en km)
3	20 703	21 334	17 497	19
4	9 418	14 517	17 497	18
7	13 796	21 334	17 497	29
13	12 936	18 177	17 497	52
15	25 970	23 626	17 497	30
16	15 248	14 517	17 497	8
18	20 399	23 626	17 497	27
21	26 993	19 923	17 497	14
23	25 253	23 671	17 497	8
25	28 226	19 923	17 497	7

Annexe 15. Exemple de tableau d'analyse de classe de communes selon les intervenants dans les choix d'investissement : les novatrices

	Source de l'idée d'un investissement	Protagonistes du choix final (Maire seul, en équipe restreinte, en équipe élargie)	PPI	PPI élaboré par
1	élus + administration + population	EE	oui	administration
5	élus	EE	oui	élus
17	maire seul	maire	oui	maire
20	élus	maire	oui	?
26	élus + administration + population	EE	oui	?

Pascale DEFLINE

Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics

Résumé

Cette thèse a pour objet de répondre à la question suivante : un choix de service public est-il compatible avec un choix d'ordre financier, car faisant intervenir des critères financiers, parmi lesquels celui de rentabilité financière ? Elle se situe dans un contexte de profondes mutations du secteur public. Prenant comme cadre théorique le *New Public Management*, constatant une appropriation par le droit administratif des notions d'intérêt financier et de rentabilité, cette recherche exploratoire se poursuit par des entretiens auprès d'élus et d'administratifs de 26 communes. Elle montre un poids des critères financiers proche de celui des critères de service public et un net intérêt porté à un outil de calcul de rentabilité financière, répondant là positivement à la question. Elle démontre également que les administratifs jouent un véritable rôle d'experts financiers. Enfin elle laisse entrevoir qu'élus et administratifs pourraient exercer un micro-pouvoir sur les spécialistes français du management public et les personnalités politiques, adhérant plutôt à l'idée d'incompatibilité d'un choix de service public et de la notion de rentabilité financière.

Mots-clés : rentabilité – financier – investissement – critère – choix – service public – commune

Résumé en anglais

This thesis has for object to answer the following question : is a choice of public utility compatible with a choice of financial order, because bringing in financial criteria, among which that of financial profitability ? It takes place in a context of deep changes of the public sector. Taking as theoretical frame the New Public Management, noticing an appropriation by the administrative law of the notions of financial interest and profitability, this exploratory research goes on by interviews with elected representatives and administration staff of 26 municipalities. It shows a weight of the financial criteria close to that of the criteria of public utility and a clear interest for a tool of financial profitability calculation, answering positively the question. It also demonstrates that the administration staff play a real role of financial experts. Finally it lets glimpse that elected representatives and administration staff could exercise a micro-power on the French specialists of public management and the political personalities, subscribing rather to the idea of incompatibility of a choice of public utility and the notion of financial profitability.

Keywords : profitability – financial – investment – criterion – choice – public utility – municipality