
●

Les cahiers de
l'Institut
de la Décentralisation

●

**Réforme de l'État
et Décentralisation :**
**entre RGPP et référentiel général
du management et de l'audit public (RGMAP)**

par Benoît PIGÉ

Préface
de Michel PIRON

●

SOMMAIRE

Préface	3
Introduction	6
1. Les enjeux d’audit dans les collectivités territoriales	6
1.1 / La montée en puissance de l’action publique territoriale	9
1. La décentralisation, une évolution historique	
2. La dichotomie entre décentralisation et maintien d’un centralisme étatique	
3. L’objectif d’amélioration de la gestion publique	
1.2 / Les enjeux de gouvernance	14
1. L’éclatement de la responsabilité et l’enchevêtrement des compétences	
2. Le transfert de compétences et l’apparition de nouveaux besoins	
3. La définition d’un référentiel pour chaque processus	
4. La question des activités supports	
1.3 / Des réponses disparates	25
1. L’émergence d’un acteur unique	
2. La mise en œuvre d’une gestion par processus	
2. La RGPP, une réponse à ces enjeux d’audit ?	36
2.1 / L’audit des missions de l’État	38
1. Élaboration d’objectifs	
2. Moyens mis en œuvre	
3. Corps de normes (ou de référentiel)	
2.2 / La prise de décision	47
1. La légitimité de celui qui décide	
2. La légitimité du processus d’élaboration de la décision	
3. Les conséquences en matière de mesures	
2.3 / Le bilan de la RGPP	50
1. Les points forts de la RGPP	
2. Les points faibles de la RGPP	
3. La RGPP, une version récente du BBZ	
3. Propositions pour construire un référentiel général de management et de l’audit public (RGMAP)	54
3.1 / L’identification des parties prenantes et des objectifs poursuivis par chaque processus	56
3.2 / L’audit du processus et des ressources consommées par le processus	60
3.3 / Une proposition de référentiel	62
Synthèse	66
Bibliographie	68
Annexes	69

PRÉFACE

par **Michel PIRON**

Député de Maine-et-Loire

Co-président de l'Institut de la Décentralisation

A l'heure où la Révision générale des politiques publiques (RGPP) fait l'objet d'une mission d'information sénatoriale sur ses conséquences pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, l'Institut de la Décentralisation a souhaité s'interroger sur l'intérêt, les limites et les conditions de mise en œuvre d'une démarche normalisée d'audit dans les grandes collectivités territoriales¹.

Si la RGPP fut mise en place par l'Etat pour œuvrer à l'objectif nécessaire de « réduction des dépenses publiques », il ne s'agit pas ici de réfléchir à sa transposition aux collectivités territoriales mais bien davantage de faire émerger un *référentiel général du management et de l'audit public* recensant les meilleures pratiques territoriales pour un processus donné et pour un niveau d'objectif fixé.

Le besoin d'audit émerge dans les collectivités territoriales en raison de la place grandissante qu'elles occupent désormais dans le paysage institutionnel et économique français. Cependant, l'audit ne doit pas être conçu comme un paravent pour habiller l'application de décisions arbitraires qui, par leur nature, contribueraient à une dévalorisation du politique, au sens de la vie de la Cité et du « Vivre ensemble ». Nous ne devons pas perdre de vue que la détermination des objectifs relève de la fonction du politique, l'atteinte des objectifs de celle du management. La vocation du politique dans nos sociétés est de donner du sens à l'action publique dans la société.

Dès lors, le groupe d'études s'est interrogé sur la façon de concevoir un outil adapté aux collectivités territoriales : comment construire

1. A savoir les régions, les départements, les villes et les Communautés urbaines.

un référentiel qui se focalise sur la comparaison des moyens (des ressources) mis en œuvre par les collectivités territoriales sans se prononcer sur la pertinence du choix des objectifs qui, eux, ressortent du politique ? Est-il possible de définir des critères qui ne soient pas absolus mais qui seraient conçus comme un cadre dans lequel chaque collectivité pourrait s'inscrire ? Le référentiel peut-il permettre une adaptation aux spécificités de chaque territoire et de chaque échelon de collectivités tout en amorçant une relative harmonisation des pratiques ?

Autour de Benoît Pigé, les membres du groupe d'études ont eu pour préoccupation de trouver un point d'équilibre entre une logique de RGPP où tout serait « standardisable » et une autre logique selon laquelle il n'y aurait que des situations spécifiques. S'est aussi posée la question du *domaine d'application* d'un référentiel de l'audit public et de sa valeur juridique. Faut-il, par exemple, inscrire ce référentiel dans un cadre normatif strict imposant des règles formelles aux collectivités ?

Le référentiel (et la procédure d'élaboration), proposé par le groupe d'études n'a pas vocation à donner des recettes formatées mais à mettre en évidence les relations qui existent entre des objectifs et des moyens. Bien évidemment, un tel référentiel est par nature évolutif car les besoins de la société changent, ses contraintes également. C'est notamment la raison pour laquelle, il pourrait être mis en œuvre par une agence ayant vocation à s'inscrire durablement dans le paysage institutionnel français, voire européen.

Enfin, ne perdons pas de vue que le référentiel n'est pas une fin en soi mais un moyen, un outil de gouvernance à disposition des élus. C'est en ce sens que le groupe d'études de l'Institut de la Décentralisation a pensé les contours d'un référentiel respectueux du principe de libre administration des collectivités territoriales plaçant l' élu au centre du processus de stratégie et de décision publique.