



- Livre blanc -

Les collectivités territoriales face à l'impératif de performance



BPCE
PARTENAIRE CONSEIL



**CAISSE
D'ÉPARGNE**

Assumer la recherche de performance, dans une optique apaisée et une dimension durable.

Le mot "performance" suscite un malaise persistant dans les collectivités territoriales. Tantôt renvoyé au registre du privé, tantôt assumé avec réticence ou avec un parfum de défi, il cristallise de profondes ambivalences. On lui reproche son caractère unidimensionnel lorsqu'il se limite au financier, ses effets délétères quand il fragilise la robustesse des systèmes (comme le souligne Olivier Hamant), ou son inadéquation supposée aux valeurs du service public.

Pourtant, la question demeure simple et légitime : comment offrir le meilleur service au public, au meilleur coût ? Comment obtenir le résultat optimal - en équilibrant qualité et délais - sous contrainte budgétaire ? Dans le contexte actuel : comment maintenir, voire améliorer, la qualité de service avec des moyens réduits ?

La transformation ne constitue ni une remise en cause des personnes ni une critique des équilibres initiaux, mais une recherche nécessaire d'allocation optimale des ressources.

Face aux contraintes sans précédent qui s'annoncent, **l'enjeu ne réside plus dans la simple nécessité d'améliorer la performance publique, mais dans la méthode pour y parvenir tout en préservant les fondamentaux du service public** : égalité d'accès, continuité, adaptabilité et primauté de l'intérêt général.

Les collectivités qui réussiront à réconcilier performance et développement territorial ne seront pas celles qui auront transposé mécaniquement les modèles privés, mais celles qui auront élaboré leur propre référentiel d'excellence publique - un modèle où l'efficacité libère des capacités d'investissement, où l'optimisation permet l'innovation territoriale avec les agents et pour les usagers, et où la contrainte devient le catalyseur d'un développement local durable et inclusif.



Jean-Marie Passelande
Président
BPCE Partenaire Conseil



Guillaume Silvy-Leligois
Directeur Général Délégué
BPCE Partenaire Conseil



Romain Varène
Expert collectivités locales
pour BPCE Partenaire Conseil
Associé Eurogroup Consulting

01

Une triple incertitude

Page 4

02

Six axes d'amélioration

Page 8

03

**Une approche nécessairement
holistique**

Page 12

Face à une équation budgétaire de plus en plus complexe, les collectivités territoriales se retrouvent aujourd'hui à un carrefour décisif. Entre contraintes financières inédites et attentes sociales croissantes, la question de la performance publique locale ne pourra pas être éludée ni reportée à des jours meilleurs qui ne viendront pas.

Si la maîtrise des dépenses publiques locales n'est pas nouvelle - souvenons-nous des contrats de Cahors initiés en 2018 qui visaient déjà à encadrer l'évolution des dépenses de fonctionnement - la situation actuelle présente une configuration véritablement inédite dans l'histoire de la décentralisation. **Les collectivités naviguent désormais dans un environnement marqué par une triple incertitude qui rend l'exercice de leurs responsabilités particulièrement délicat.** Cette triple incertitude se décline ainsi : institutionnelle avec les échéances électorales municipales de 2026 qui approchent et la promesse d'un nouveau grand acte de décentralisation dont les contours restent flous, financière avec des contraintes budgétaires historiques qui ne cessent de s'accroître malgré les annonces d'assouplissement, et sociale avec des demandes de services publics qui non seulement ne diminuent pas mais s'intensifient sous l'effet du vieillissement démographique et des transitions à conduire.

UNE LECTURE EN TROMPE-L'ŒIL DES CHIFFRES DE 2024 QUI MASQUE DES REALITES CONTRASTEES

Si l'on se retourne sur le passé récent, l'année 2024 a été marquée par un apparent paradoxe dans les finances locales françaises. **Les dépenses réelles d'investissement des collectivités ont atteint un niveau historique de 85,2 milliards d'euros** [3], confirmant leur rôle de premier investisseur public avec 58% de l'investissement public total [4]. Ce dynamisme pourrait faire croire à une santé financière florissante des territoires. Pourtant, derrière ces chiffres records se cache **une réalité nettement plus nuancée** qui mérite une attention.

La **capacité d'autofinancement des administrations publiques locales a en effet reculé de 7% en 2024** pour s'établir à 32,6 milliards d'euros [5],

révélant un effet de ciseau budgétaire préoccupant. Ce recul s'explique par une progression des dépenses de fonctionnement de 3,7% alors que les recettes n'augmentent que de 2,1% [6], notamment en raison d'un effondrement de 13,2% des droits de mutation à titre onéreux [7]. Cette dégradation des marges de manœuvre se traduit par un besoin de financement qui atteint 11,4 milliards d'euros pour les collectivités, dans un contexte où le déficit public global français s'élève à 5,5% du PIB [8].

La fragilité relative de cette situation financière trouve son origine dans plusieurs facteurs structurels qui s'accumulent. **L'inflation persistante pèse sur les coûts de fonctionnement**, tandis que les décisions unilatérales de l'État en matière de fiscalité locale ont progressivement érodé l'autonomie financière des territoires. La suppression de la taxe d'habitation, la baisse des valeurs locatives industrielles et la réforme de la CVAE ont transformé les collectivités en bénéficiaires de transferts d'État plutôt qu'en véritables autorités fiscales autonomes. Cette **dépendance accrue aux décisions nationales crée une instabilité et une imprévisibilité** qui compliquent la planification à moyen et long terme.

DES BESOINS D'INVESTISSEMENT MASSIFS POUR FAIRE FACE AUX TRANSITIONS QUI S'IMPOSENT

Au-delà de ces contraintes conjoncturelles, les collectivités territoriales font face à un mur d'investissement sans précédent dans l'histoire récente de la décentralisation. L'Inspection Générale des Finances a évalué à 21 milliards d'euros par an les investissements nécessaires d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone [9], représentant près de 40% des dépenses d'équipement actuelles des collectivités [10].

La répartition de ces besoins révèle l'ampleur du défi. La rénovation énergétique des bâtiments publics constitue le poste le plus lourd avec 7 milliards d'euros annuels nécessaires [11]. Les infrastructures de mobilité durable appellent également des investissements conséquents, avec 3 milliards d'euros pour les transports en commun et le ferroviaire, et 2,6 milliards d'euros pour les pistes cyclables [12]. L'adaptation au changement climatique et la préservation des écosystèmes représentent un besoin supplémentaire de 6 milliards d'euros, incluant notamment le recyclage des friches et la renaturation pour 2,4 milliards d'euros [13].

Les réseaux d'eau et d'assainissement illustrent particulièrement bien l'urgence de ces investissements. Le taux de renouvellement actuel de ces réseaux s'établit à seulement 0,65% par an, alors que la durée d'amortissement technique exigerait un rythme trois fois supérieur [14]. Cette situation crée une dette cachée considérable sous forme d'engagements non provisionnés, qui se traduira inévitablement par des besoins d'investissement massifs dans les années à venir. À ce rythme de renouvellement insuffisant, il faudrait en effet 154 ans pour renouveler entièrement les réseaux, alors que la durée de vie technique impose un renouvellement tous les 50 ans environ.

Parallèlement à ces enjeux environnementaux, la transition numérique impose également des investissements structurants en matière de cybersécurité et d'intégration de l'intelligence artificielle dans les services publics locaux. Le vieillissement démographique transforme profondément les besoins des territoires, notamment dans le domaine de la santé et du grand âge, nécessitant l'adaptation d'infrastructures et de services. Au total, les besoins réels d'investissement dépassent largement les 50 milliards d'euros annuels, créant un écart considérable avec les capacités financières actuelles des collectivités.

DES LEVIERS FISCAUX CONTRAINTS QUI IMPOSENT UN IMPERATIF DE PERFORMANCE OPERATIONNELLE

Face à cette équation financière difficile, les collectivités ne pourront pas compter sur une augmentation significative de leurs ressources en 2026. Le **Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2026, actuellement en discussion parlementaire** au moment de l'écriture de l'article, devrait maintenir, voire amplifier, la contribution des collectivités au redressement des comptes publics nationaux, même en prenant en compte les annonces d'assouplissement du Premier Ministre du 06 novembre dernier.

Cette situation place les collectivités face à un impératif de performance opérationnelle qui ne peut plus être différé. L'analyse des marges de manœuvre potentielles révèle plusieurs gisements d'amélioration significatifs dans le fonctionnement quotidien des services publics locaux.



Partie 02 - Six axes d'amélioration

L'organisation et les processus constituent le premier levier identifiable.

De nombreuses collectivités maintiennent des circuits administratifs complexes, des doublons organisationnels et des processus insuffisamment optimisés. Pour mieux comprendre ce phénomène, prenons trois exemples concrets qu'on retrouve de manière récurrente : la longueur et complexité des signatures et visa nécessaire pour déclencher une décision, les ruptures de processus entre différents services et outils, tout cela dans des organisations qui parfois n'ont pas évoluées significativement depuis très longtemps (15 ans ou plus).

La simplification de ces circuits, l'élimination des redondances et l'optimisation des chaînes de décision peuvent générer des gains d'efficacité substantiels sans réduction de la qualité de service. L'analyse comparée des ratios de performance entre collectivités de taille similaire révèle des écarts considérables qui témoignent de l'existence de meilleures pratiques à généraliser.



DIMENSION HUMAINE ET MANAGERIALE

La dimension humaine et managériale représente également un enjeu crucial de performance.

Le régime indemnitaire des agents publics territoriaux présente des disparités importantes qui ne correspondent pas toujours aux responsabilités exercées ou aux résultats obtenus. L'adéquation entre la charge de travail réelle et les effectifs alloués mériterait une analyse approfondie, service par service. Les pratiques de management, souvent héritées de modèles hiérarchiques traditionnels, pourraient évoluer vers des approches plus participatives et orientées vers la performance collective. Les départs en retraite à venir, estimés à 130 000 agents en 2024 et jusqu'à 150 000 en 2027[20], offrent une opportunité historique de repenser l'organisation du travail et la structure des effectifs.



DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES

Le développement des compétences apparaît comme un troisième levier stratégique.

Face à l'obsolescence rapide de certaines pratiques et à l'émergence de nouveaux enjeux, notamment dans le domaine numérique, les collectivités doivent anticiper les besoins en compétences et identifier précisément les écarts à combler. L'accompagnement à la transformation digitale des services publics locaux nécessite une montée en compétence généralisée qui va bien au-delà de la simple formation technique. La formation continue doit devenir un investissement stratégique plutôt qu'une simple obligation réglementaire.



OUTILS TECHNIQUES

Les outils techniques constituent un quatrième axe d'amélioration.

L'intégration efficace de l'intelligence artificielle, de la data science et des technologies digitales dans les processus métier peut générer des gains de productivité considérables tout en améliorant la qualité du service rendu aux usagers. Cependant, cette transformation nécessite des investissements initiaux et une conduite du changement rigoureuse pour être pleinement efficace. Il ne s'agit pas simplement d'acquérir des outils technologiques, mais de repenser entièrement les processus métier pour tirer pleinement parti de ces innovations.



L'examen nécessaire de la valeur ajoutée des partenariats

La question du positionnement des différents acteurs territoriaux constitue un cinquième levier trop souvent négligé. L'écosystème territorial français se caractérise par sa complexité, avec de nombreuses structures intervenant parfois sur des champs similaires, en complémentarité dans le meilleur des cas. La question récurrente du "faire, faire faire ou faire avec" mérite d'être posée de manière systématique pour chaque domaine d'intervention.



Pour bien comprendre cet enjeu, il faut saisir que chaque collectivité est entourée d'une constellation d'organismes satellites : syndicats intercommunaux, établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte, associations subventionnées. Cette multiplication des structures crée parfois des zones de flou ou un décalage entre la mission initiale, les budgets alloués et les résultats obtenus. L'orchestration efficace de l'écosystème local, incluant les partenaires publics, associatifs et privés, peut permettre d'optimiser les ressources tout en améliorant la qualité des services rendus.

PILOTAGE DES POLITIQUES



Enfin, le pilotage et le suivi renforcés des actions constituent un levier essentiel mais insuffisamment exploité.

Le maintien de la capacité d'action dans la durée, la persévérance dans la mise en œuvre des transformations et le suivi rigoureux des indicateurs de performance font souvent défaut dans les collectivités. L'absence de tableaux de bord consolidés et de systèmes de pilotage performants limite la capacité à prendre des décisions éclairées et à ajuster les politiques publiques en temps réel. Beaucoup de collectivités se contentent encore d'un pilotage budgétaire annuel sans véritable suivi des résultats opérationnels ou de l'impact des politiques publiques au fil de l'eau.



Face à ces enjeux multiples et interdépendants, l'approche traditionnelle consistant à traiter les problèmes de manière isolée, par direction ou par politique publique montre ses limites. Par manque de temps, ce qui fait souvent cruellement défaut aux collectivités territoriales, c'est ce « pas de recul » qui permet une vision globale et systémique de leur situation qui permette d'identifier les véritables priorités et d'allouer optimalement les ressources disponibles, dans une logique de moyen-long terme.

La **première étape** indispensable consiste à dégager **une vision claire à travers un diagnostic à 360 degrés**. Ce diagnostic doit couvrir l'ensemble des dimensions de la performance territoriale, de la situation financière aux pratiques managériales, en passant par l'analyse des processus opérationnels et l'évaluation des compétences disponibles. L'objectif n'est pas de produire un énième rapport de plusieurs centaines de pages qui finira sur une étagère, mais bien de fournir une photographie précise et actionnable qui permette aux décideurs de comprendre où se situent les véritables marges de manœuvre. Ce diagnostic doit être pensé avant tout comme un outil d'objectivation, d'échange avec le collectif de direction et de partage avec les élus.

Cette vision globale doit ensuite se traduire par **l'identification et la hiérarchisation des directions de politiques publiques** à privilégier, pour suivre les priorités du mandat. Toutes les transformations ne peuvent être menées simultanément, et l'effet ciseau budgétaire impose de faire des choix stratégiques éclairés.

Ces choix doivent s'appuyer sur une compréhension fine des besoins du territoire, des attentes des citoyens, et des contraintes réglementaires qui s'imposent aux collectivités. Il s'agit de déterminer quelles politiques publiques auront le plus grand impact sur le bien-être des habitants et le développement du territoire, compte tenu des moyens disponibles.

La **co-construction d'un plan de transformation adapté à la collectivité** constitue l'étape suivante cruciale. Ce plan doit être réaliste, séquencé dans le temps, et intégrer dès sa conception les dimensions de conduite du changement et d'acceptabilité sociale. Un plan de transformation ambitieux mais inadapté aux capacités réelles de mise en œuvre de l'organisation sera voué à l'échec, générant frustration et démobilisation. Il faut partir de l'existant, comprendre la culture organisationnelle en place, et construire un chemin de transformation progressif qui permette aux équipes de s'approprier les changements.

Enfin, la **maîtrise de la relation avec les satellites de la collectivité**, qu'il s'agisse de syndicats intercommunaux, d'établissements publics locaux ou de sociétés d'économie mixte, doit faire l'objet d'une attention particulière. Le pilotage efficace de cet écosystème complexe conditionne largement la capacité de la collectivité à atteindre ses objectifs stratégiques tout en optimisant l'utilisation des fonds publics.

La dimension humaine mérite une attention toute particulière dans ce contexte de transformation nécessaire. Les collectivités territoriales emploient près de 2 millions d'agents dont les traitements représentent 60% des dépenses de fonctionnement [21]. L'augmentation du point d'indice décidée par l'État a généré un coût supplémentaire de plus de 2 milliards d'euros en 2024 pour les employeurs territoriaux [22], illustrant à quel point cette dimension pèse sur les équilibres budgétaires locaux.

La priorité doit être donnée à la dimension humaine et managériale, non pas dans une logique comptable de réduction d'effectifs à court terme, mais dans une perspective de transformation durable. **La vague de départs en retraite qui s'annonce offre une opportunité historique de repenser l'organisation du travail, les métiers de la fonction publique territoriale, et les modalités d'exercice des missions de service public.** Cette transformation ne pourra se faire sans une politique RH ambitieuse qui place l'accompagnement des agents au cœur du dispositif.

Comprendre cette dimension RH, c'est saisir que **les agents territoriaux sont à la fois les acteurs du changement et ses premiers bénéficiaires potentiels.** Des conditions de travail améliorées, des processus simplifiés, des outils plus performants : autant d'éléments qui, s'ils sont bien pensés, amélioreront simultanément l'efficacité du service public et le bien-être au travail des agents. C'est cette approche gagnant-gagnant qu'il faut privilégier.

[1] La Gazette des Communes, "Sébastien Lecornu lâche du lest aux régions", 6 novembre 2025. Le Premier ministre a reçu les présidents de région en marge du congrès de Régions de France à Versailles et "a dit qu'il était ouvert à faire évoluer la copie budgétaire", selon Matignon, mais "s'est gardé cependant de donner des chiffres".

[2] Public Sénat, "Budget des collectivités locales : 'Si ce chiffre de 4,7 milliards d'effort était maintenu, il y aurait une baisse de l'investissement de plus de 30%', prévient Carole Delga", 6 novembre 2025.

[3] Direction Générale des Finances Publiques, Situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL), données 2024.

[4] Inspection Générale des Finances, "L'investissement des collectivités territoriales", rapport publié en avril 2024.

[5] Direction Générale des Finances Publiques, Situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL), données 2024.

[6] Direction Générale des Finances Publiques, Situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL), données 2024.

[7] Direction Générale des Finances Publiques, Situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL), données 2024.

[8] Données INSEE.

[9] Inspection Générale des Finances, avril 2024, op. cit. Ce chiffre a été largement relayé par le ministère de l'Économie, Maire-Info, la Banque des Territoires et l'Agence France Locale.

[10] Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et énergétique, "Le coût de la transition écologique des collectivités territoriales évalué à 21 milliards d'euros par an", 2024.

[11] Maire-Info, "Transition écologique : les collectivités devraient investir 21 milliards d'euros par an d'ici 2030, selon l'IGF", novembre 2024. La Banque des Territoires cite 7,2 milliards d'euros dans son analyse du rapport IGF.

[12] Ibid. Le détail comprend 3 milliards d'euros pour les transports en commun urbains et ferroviaires et 2,6 milliards d'euros pour les pistes cyclables.

[13] Banque des Territoires, "Collectivités : les pistes de l'IGF pour stimuler les investissements dans la transition écologique", avril 2024.

[14] Inspection Générale des Finances, "L'investissement des collectivités territoriales", rapport publié en avril 2024.

[15] Association des Maires de France, "Budget 2025 : plusieurs mauvaises nouvelles pour les collectivités", octobre 2024. Maire-Info, "Collectivités : ce que contient le projet de budget pour 2025", octobre 2024.

[16] Ibid.

[17] AMF, octobre 2024, op. cit. "le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) sera réduit de 800 millions d'euros. A partir du 1/01/2025, son taux passera de 16,4 % à 14,85%".

[18] Fondation Jean-Jaurès, "Collectivités territoriales : une chute de 12 milliards d'euros de l'investissement local à prévoir en 2025", novembre 2024. "Au total, sur les trois prochaines années, ce sont 12 points supplémentaires de cotisation qui sont annoncés, soit un niveau sans précédent. Cela représente un effort budgétaire de 1,75 milliard d'euros par an pour les collectivités."

[19] AMF, octobre 2024, op. cit.

[20] Fondation IFRAP, "Collectivités territoriales : l'IGF veut 10 milliards d'économies sans préciser comment", avril 2024, citant le rapport IGF sur la masse salariale.

[21] Budget.gouv.fr, "Administrations publiques locales (APUL)", données 2024.

[22] Association des Maires de France, "Finances publiques locales : une mise en cause des collectivités infondée", 2024.

Rédaction du livre blanc

Romain Varène
Associé Eurogroup Consulting
Expert collectivités locales pour BPCE Partenaire Conseil

Crédits photos

iStock/Getty Images

Création & réalisation

BPCE Partenaire Conseil



BPCE
PARTENAIRE CONSEIL

www.partenaireconseil.groupebpce.fr