

# Préparation concours interne Ingénieur-e en chef territorial-e

### Test de sélection / Session 2020-2021

### Durée 2h30 - Coefficient 4

Epreuve 1 : Analyse et synthèse de documents

Epreuve sur documents à caractère général permettant d'évaluer la capacité des candidat-e-s à traiter des informations complexes, à les synthétiser et problématiser.

Sujet : La territorialisation de l'action publique locale.

**Question 1**: Quelles différences pouvez-vous identifier entre la territorialisation des politiques publiques locales et celle des services publics locaux ? (3 points)

**Question 2** : Comment exercer le pouvoir hiérarchique sur des agents publics lorsqu'une autorité fonctionnelle s'exerce par ailleurs ? (5 points)

Question 3: Ingénieur ou ingénieure en chef territorial, vous êtes directeur de projet en charge de « la transformation, de la modernisation et du renouveau démocratique » auprès du directeur général des services d'une Région de plus de deux millions d'habitants issue d'une fusion entre deux anciennes Régions. Dans la perspective de la nouvelle mandature et afin de redynamiser la démocratie locale, le Président, candidat à sa succession, souhaite redonner du sens à l'action publique et apporter une réponse plus adaptée aux besoins des administrés, rapprocher les services publics régionaux des citoyens. Pour cela, il demande, au directeur général des services, une note sur la faisabilité, les enjeux et la méthodologie afin de réussir une territorialisation à la fois des politiques publiques et des services publics régionaux. (12 points)

## Liste des documents

✓ **Document 1** – Fusion des Régions, pour une territorialisation intelligente de l'action publique, Yves DURUFLET, La gazette des communes, 27/05/2015.

P.3-4

✓ **Document 2** – La territorialisation : menace ou levier de l'action publique – ETS synthèse réalisées par les élèves administrateurs de la promotion Lucie AUBRAC – 2007.

P.5-8

✓ **Document 3** – Isabelle PAILLIART, « Des territoires à la territorialisation », Études de communication, 50 | 2018, 147-160.

P.9-21

✓ **Document 4** - Penser la territorialisation de l'action publique locale : un nouvel impératif pour répondre à la demande de services publics de proximité – Laurent GUYON – IAE Pau – 13 décembre 2018.

P.22-28

**Document 1** 

Fusion des régions : pour une territorialisation intelligente de l'action publique

Publié le 27/05/2015 – La gazette des communes

Yves Duruflé

Administrateur général

Le nouveau découpage des régions, adopté par la loi du 16 janvier 2015, a pour conséquence, pour celles qui fusionnent, une modification substantielle de leur périmètre d'action. Cet agrandissement considérable du territoire régional à compter du 1er janvier prochain oblige à concevoir une nouvelle organisation de l'administration qui prenne en compte ce changement d'échelle significatif tout autant que la formidable transition que traverse notre société.

Il ne s'agit pas seulement de mettre en adéquation les périmètres administratifs avec le nouveau découpage mais de répondre à deux questions essentielles : quels sont pour la nouvelle région les territoires pertinents en termes d'efficacité de mise en œuvre de ses politiques publiques ? Comment répondre, dans ce contexte, au besoin de proximité exprimé par les usagers du service public ?

Agir sur les territoires vécus

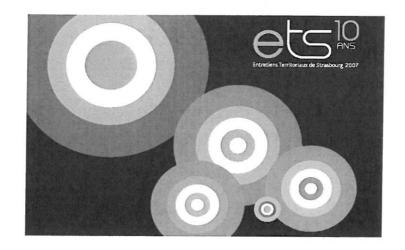
La bonne entrée pour répondre à ces deux questions passe par une territorialisation intelligente de l'action publique, c'est-à-dire une approche qui met l'accent sur les spécificités de chaque territoire et adapte les organisations en conséquence. Cette gestion différenciée des territoires devra tenir compte de l'émergence des pôles ruraux et métropolitains et ouvrira la porte à une mutualisation des réseaux déjà présents.

On pourrait, par exemple, regrouper dans des « maisons du service public » au cœur de ces nouveaux territoires vécus, l'ensemble des services de proximité de toutes les collectivités, y compris l'Etat, chargées de service public ou de missions d'intérêt

2

général répondant ainsi à une demande forte des populations en manque de solidarité et de participation au développement de leur territoire.

Voilà qui maintiendrait, au meilleur coût, un service public de proximité, revitaliserait le lien social et apporterait aux personnels des collectivités concernées en attente des mutations à venir une réponse à leur inquiétude quant à la localisation future de leur emploi. Encore faut-il que tous les acteurs locaux soient prêts à s'engager dans cette démarche et que la réforme territoriale leur laisse les marges de manœuvre nécessaires pour imaginer cette nouvelle organisation au sein des conférences territoriales de l'action publique.





# La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ?

# Atelier organisé par l'association des dirigeants territoriaux anciens de l'INET

#### Intervenants:

François COLLIGNON, directeur de l'Association ETD (Entreprises, territoires et développement)

Gilles DU CHAFFAUT, DGS, conseil général de l'Essonne

Abdelkader LARBI, directeur du développement social et de la vie associative, ville de Vaulx en Velin.

L'atelier était animé par Frédéric PIN, vice président de l'ADT-INET, DGS, ville de Bourgoin-Jallieu.

De nombreuses collectivités territoriales se sont aujourd'hui engagées dans des démarches de territorialisation. Elles permettent de répondre aux défis démocratiques et organisationnels qui s'imposent aux collectivités : exigences de proximité et de participation pour le citoyen, adaptation des politiques aux diversités et spécificités des espaces, désirs de transversalité et d'une gestion efficace des services pour l'action publique locale.

Pourtant, les modalités de mise en œuvre, multiples, sont souvent discutées car elles pourraient provoquer des effets inattendus : une complexité accrue de l'action publique, une rupture de l'équité territoriale...

# I- Le concept de territorialisation : l'objectif ultime d'une action publique concertée et adaptée.

La territorialisation peut émerger sous deux formes :

- la territorialisation des politiques publiques,
- la territorialisation des services.

Sur un même territoire, celles-ci peuvent être étroitement liées ou clairement distinguées.

La territorialisation des politiques publiques implique le passage d'une politique uniforme, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire de compétence, à une politique adaptée aux spécificités des espaces identifiés.

La territorialisation des services porte sur l'organisation que choisit la collectivité pour mener son action (décentralisation et déconcentration).

### Elle demande de fixer 3 éléments de caractérisation :

- Les échelles de découpage des territoires : des territoires institutionnels comme les cantons, les intercommunalités ou des espaces de projets, ...
- Les secteurs : d'une territorialisation partielle, débutant souvent par les compétences sociales et médico-sociales, à une territorialisation totale, comme dans l'Isère où 13 projets coïncident avec 13 territoires. Ceci a une conséquence directe sur le portage politique et l'attribution de la responsabilité de la territorialisation. Si cette dernière touche une politique sectorielle, elle incombe au service en charge de cette même politique ; en revanche, si elle touche une politique globale, la direction générale des services en est directement responsable, dans un souci de transversalité.
- Les modalités d'association des acteurs territoriaux peuvent varier, de l'absence totale de concertation à leur association à la définition et la mise en œuvre d'une politique différenciée. Une voie médiane peut être choisie, par l'implication des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre d'une politique préalablement définie par la collectivité.

A terme, l'objectif est d'instaurer des politiques publiques adaptées et co-construites avec les territoires, afin de promouvoir une action publique plus cohérente et efficace.

# II- Des expériences territoriales diverses : de la territorialisation des services à la territorialisation des politiques.

### A - Des motivations communes à la plupart des collectivités.

L'acte II de la décentralisation a tout d'abord modifié de façon significative la répartition des effectifs, notamment pour les départements. Si auparavant les 2/3 des personnels évoluaient au siège et 1/3 sur l'ensemble du territoire, la tendance est aujourd'hui inversée, ce qui rend la démarche de territorialisation de plus en plus nécessaire.

En outre, l'intercommunalité occupe une place de plus en plus prégnante dans le paysage local. C'est pourquoi les collectivités sont sensibilisées à la nécessité de promouvoir, avec elle, des projets cohérents et concertés.

Les collectivités ont la volonté de nouer une relation de proximité avec leurs usagers pour un meilleur service rendu et leur plus grande satisfaction, tout en garantissant une équité de traitement. Cela conduit à cette territorialisation des politiques comme des services qui touchent tous les niveaux de collectivités : de la commune à la région, en passant par des échelons intermédiaires.

La territorialisation répond à des enjeux de lisibilité, de visibilité et d'efficacité de l'action publique.

### B- Des expériences diversifiées.

Le **conseil général de l'Essonne** a adopté une démarche pragmatique de territorialisation des services, adaptée à son contexte urbain au nord et plus rural au sud, s'appuyant sur le découpage des intercommunalités existantes. Il a instauré sur l'ensemble du territoire départemental des relais pour ses compétences sociales, en créant des Maisons départementales de la solidarité, en charge de l'aide sociale à l'enfance, la prévention spécialisée et l'insertion. Elles étaient au nombre de onze au 1<sup>er</sup> septembre 2007. 11 CLIC ont également été mis en place au sein des mêmes territoires, dans l'optique d'associer l'action en faveur des personnes âgées aux autres missions départementales. Une même démarche est en cours pour les dispositifs en faveur des personnes handicapées.

En parallèle, une démarche de territorialisation de l'action publique a été lancée, dans l'optique de développer des projets cohérents avec les structures intercommunales. Elle s'incarne dans l'adoption de contrats communaux et de contrats d'agglomération. Le programme Essonne 2020 évoque lui-même 6 projets d'intérêt départemental coordonnant les politiques mises en œuvre notamment sur les bassins d'habitat.

La territorialisation des services s'accompagne d'une démarche de proximité en direction du public (par l'infobus par exemple) et des partenaires (conventionnements notamment avec les CCAS et les missions locales).

Le conseil général de l'Essonne souhaite approfondir sa démarche, avec pour objectif d'être en capacité d'offrir tout type de renseignement à l'usager sur son action dans les services territorialisés.

La ville de Vaulx-en-Velin, elle, a tenté une expérience différente, s'appuyant davantage sur une territorialisation conçue comme la co-production de projets.

Après avoir travaillé en concertation avec les habitants sur leurs attentes et la définition de projets sociaux, elle a mené des actions adaptées, notamment au cœur des quartiers sur deux espaces publics expérimentaux. Le Contrat urbain de cohésion sociale a constitué un outil approprié pour mettre en œuvre ce que la ville appelle « une politique stratégique de contextualisation ».

# III- Les défis posées par la territorialisation : les modalités de gouvernance et l'équilibre entre complexité et visibilité

## A. Une complexité accrue de l'organisation de la collectivité ?

La territorialisation pose la question des relations entre les différents échelons infra territoriaux. Quelle complémentarité ? Quelle cohérence d'action, par exemple entre les intercommunalités, les pays et les départements ? Il s'agit aussi d'organiser la lisibilité des différents relais locaux de chaque structure territorialisée ; par exemple, la mise en place de maisons départementales ou des antennes locales de région comme en Rhône-Alpes, ou de démarches participatives s'appuyant sur le mouvement associatif (exemple comité de locataires, associations des personnes âgées, forum participatif d'agenda 21) nécessitent une coordination étroite des acteurs. Le risque est la multiplication des interlocuteurs sur le terrain qui nuit à la visibilité et à la simplification pour les usagers.

L'implication des élus dans la démarche de territorialisation est diverse. En Essonne, ceux-ci n'ont pas revendiqué un leadership territorial. En revanche, en Isère, des vice-présidents territoriaux apparaissant aux côtés des vice-présidents sectoriels. La région Rhône-Alpes, elle, a confié à un collège de décision local la mission de définir et valider les contrats emploi formation.

Indéniablement, la question du gouvernement territorialisé ne se pose pas dans les mêmes termes pour les départements et les communes. Cette démarche est d'ores et déjà acquise dans les communes, avec l'existence des adjoints de quartier, complémentaires aux adjoints sectoriels.

La territorialisation a des effets sur l'organisation interne de la collectivité, et notamment sur la répartition des compétences entre le siège et les unités territorialisées, qui peut être subtile à définir. Le conseil général de l'Essonne, lui, a opté pour une déconcentration des responsabilités et des décisions au sein des Maisons départementales de la solidarité. Il envisage d'ailleurs même de mettre en place une gestion territorialisée des personnels des collèges au sein de 6 bassins d'éducation à créer.

Dès lors se pose la question du rapport hiérarchique et de l'encadrement. L'Essonne a choisi une logique de guichet, viable car elle ne suppose pas une modification des rapports hiérarchiques. La région Rhône-Alpes a adopté une position similaire.

En revanche, le conseil général du Val de Marne souligne que si le lien hiérarchique reste inchangé, chaque membre de la direction générale a désormais une double responsabilité, thématique et territoriale.

Cette territorialisation pose la question de l'évolution des métiers des collectivités territoriales : professionnalisation de l'accueil, aide au montage de projets en sus de l'accueil, information et orientation plus traditionnels.

### B. Quelle lisibilité pour les citoyens ?

L'organisation territorialisée apparaît souvent peu lisible pour les habitants.

Le conseil général d'Ille et Vilaine a choisi de regrouper ses 359 communes dans des pays pour lesquels il a rédigé des projets de territoire définissant les actions stratégiques du département. Il lui reste à créer une agence départementale par pays pour assurer en parallèle une territorialisation des services. Ce même découpage territorial pour l'ensemble des politiques présente l'avantage de la simplicité même s'il ne peut être, de fait, pertinent pour chacune d'entre elle.

Une plus grande visibilité suppose aussi un travail important de concertation avec les associations et les habitants. La ville de Vaulx en Velin a par exemple mené son action en étroite collaboration avec les comités de locataires du Rhône.

La territorialisation des politiques publiques et des services nécessite des évolutions culturelles et dans les modes de faire. Il s'agit de repenser les processus de conception, de mise en œuvre des actions mais aussi de décision avec une place à trouver pour les habitants et les usagers ainsi que de transformer les pratiques internes de management et de gouvernance.

Synthèse rédigée par les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Lucie AUBRAC (2007-2008)



## Études de communication

langages, information, médiations

50 | 2018 Retour sur 10 questions en Sciences de l'information et de la communication

## Des territoires à la territorialisation

From Territories to Territorialization

### Isabelle Pailliart



### Édition électronique

URL: http://journals.openedition.org/edc/7635

DOI: 10.4000/edc.7635 ISSN: 2101-0366

### Éditeur

Université de Lille

#### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2018 Pagination : 147-160 ISBN : 978-2-917562-19-2 ISSN : 1270-6841

#### Référence électronique

Isabelle Pailliart, « Des territoires à la territorialisation », Études de communication [En ligne], 50 | 2018, mis en ligne le 01 juin 2020, consulté le 03 janvier 2020. URL : http://journals.openedition.org/edc/7635 ; DOI : 10.4000/edc.7635

© Tous droits réservés

### Isabelle Pailliart

Université Grenoble Alpes, laboratoire GRESEC isabelle.pailliart@univ-grenoble-alpes.fr

### Résumé / Abstract

À partir de l'analyse des médias et des supports d'information et de communication, trois conceptions du territoire se dégagent principalement. Elles mettent en évidence le fait que le territoire est construit et que cette construction représente un enjeu pour les différents acteurs. Les médias locaux prennent part à ces conceptions territoriales, tout comme la production d'informations dans le cadre d'opérations de participation ou lors de débats et de conflits locaux. L'article propose alors de considérer le territoire comme un condensé de tensions et d'affrontements entre différents modèles de développement social et économique.

Mots-clés : communication, médias, espace public, territoires, associations. Media and information analysis reveals three main conceptions of territory. These conceptions highlight the fact that territories are constructions and that different actors have a stake in the process of such construction. Local media take an active part in conceptions of territory, as does information produced through participatory action or local debate and conflict. This article thus considers territory as a condensed reflection of the tensions and confrontations among different models of social and economic development.

Keywords: communication, media, public space, territories, associations.

En plus d'une vingtaine d'années (1995-2017), la revue Études de communication (EDC) a abordé les rapports entre les territoires et les médias, à l'occasion de six dossiers et d'une trentaine d'articles. Les intitulés de dossiers indiquent une cohérence certaine (ce qui est l'objectif éditorial d'un dossier) même si leurs dénominations varient : il s'agit par exemple de « l'espace régional » (n° 17), des « territoires » (n° 26) ou des « espaces urbains » (n° 31). Les différences renvoient bien à une tendance générale des analyses portant sur les territoires, du point de vue des sciences de l'information et de la communication pour lesquelles l'expression « territoires » renvoie à une catégorie générique au sein de laquelle se retrouvent toutes les approches qui abordent la spatialisation des activités d'information et de communication.

Ce positionnement trouve son explication dans l'histoire même des sciences de l'information et de la communication. En effet, très tôt la discipline, sur la question locale, s'est présentée en opposition à un modèle d'analyse « stato-centrée ». Le modèle « centre-périphérie a fourni une référence dominante, centrée sur les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux, les élus locaux apparaissant comme des « relais privilégiés des organes territoriaux de l'État » (Gremion, 1976, 166). Cette approche présente dans la science politique est, alors, centrée sur une analyse du gouvernement local à partir de ses relations avec l'Etat. Ainsi « le système de gouvernement local est plus ou moins déterminé par les circuits de communication et les mécanismes d'échanges qu'il entretient avec l'État central - il est un gouvernement périphérique » (Mabileau, 1985, 556). Les sciences de l'information et de la communication ont développé une autre approche. Dans les années 70, leur institutionnalisation universitaire (Meyriat, Miège, 2002) correspond à une période d'exigence de démocratie locale et de revendications pour les formes localisées d'information et de communication : il s'agit de la « contre-information », de l'information municipale, des premières expériences de télévision locale, puis au début des années 80, des radios locales, des réseaux câblés et des services télématiques. La montée en puissance des collectivités territoriales a contribué au renforcement d'une autonomisation des informations locales. Il est souvent indiqué que les lois de décentralisation, menées par l'État, à partir de 1982, ont joué un rôle déterminant dans la montée en puissance de communication territoriale. Certes cette date sert de référence, mais elle ne suffit pas à expliquer un mouvement plus important. En effet, la communication des collectivités territoriales mais aussi la place des médias locaux et localisés se comprennent à la lumière de transformations plus profondes : l'évolution des rapports des individus avec les territoires, la construction progressive d'une gouvernance locale et les mutations du cadre étatique.

Les travaux en sciences de l'information et de la communication ont pris en compte ces transformations dès le début des années 80. C'est par exemple en 1982, lors du troisième congrès de la Société française des sciences de l'information et de la communication que sont abordés les thèmes du pouvoir local, du rôle de l'État, de la place des associations, le plus souvent à travers

ce qui est présenté comme des innovations techniques ou médiatiques. C'est, en effet, un double mouvement qui attire l'attention des chercheurs : la décentralisation (Kada et al., 2017) et la localisation de nouvelles « techniques d'information et de communication » proches chronologiquement et tendant à se renforcer mutuellement. La curiosité des chercheurs pour ces deux nouveautés, mêlée à l'intérêt des opérateurs qui s'est concrétisée par plusieurs contrats de recherche (Moeglin, 1991), a ainsi fait émerger un nouveau champ de recherche, d'autant plus riche qu'il introduisait des acteurs jusque-là peu visibles : les collectivités territoriales, les opérateurs publics ou privés et le tissu local de manière générale. Ainsi la recherche s'est-elle trouvée incitée à analyser les expérimentations et la « localisation » des stratégies des acteurs, que ceux-ci soient nationaux ou locaux. Les années 80 et les années 90 ont apporté des questionnements portant sur les rapports entre ces nouvelles techniques et la spatialité. Si certains travaux d'essayistes ont pensé l'espace dans un rapport conflictuel avec les techniques se traduisant par une disparition de celui-ci, si d'autres ont vu le territoire comme un simple support permettant le déploiement de stratégies nationales, si enfin quelques travaux ont considéré le local comme un élément permettant l'articulation entre l'offre technique et la « demande » sociale, plusieurs recherches dont un certain nombre ont été publiées dans la revue Études de communication ont pris le contre-pied de ces considérations. De manière générale, elles s'attachent à étudier la complexité des rapports sociaux au sein d'espaces différenciés pour engager une réflexion sur les processus de territorialisation et la place des médias au sein de ceux-ci. Il s'agit bien d'analyser l'ensemble des dynamiques info-communicationnelles qui œuvrent à la construction des processus socio-territoriaux et qui se retrouvent, dans cet article, dans trois parties portant sur les conceptions territoriales, les médias et l'espace public. Ces trois entrées sont à associer étroitement pour rendre compte de la complexité de la territorialisation.

1.

## Espace ou territoire ? Des approches différentes

Les dossiers de la revue utilisent diverses dénominations : local, région, espace, territoire qui traduisent des conceptions différentes. Les auteurs explicitent peu leur approche du territoire. Tout en affirmant que c'est une notion en évolution constante, les articles n'indiquent pas ou soulignent rarement à quel type de conception du territoire ils font référence. Pourtant trois se dégagent.

La première approche considère le territoire comme donné et clos par des contraintes géographiques, c'est une micro-société au sein de laquelle il y a « le dedans de l'espace régional et le dehors, entre le nous restreint au groupe et les eux du grand large » (Simonin, 1995, 10). Cette dimension du territoire est particulièrement développée dans le premier dossier consacré à un espace régional, l'Île de La Réunion, considérée à la fois comme un la-

boratoire social et comme un laboratoire des évolutions territoriales par son extériorité insulaire et lointaine (par rapport à la métropole) et par le fait d'être « ce morceau de l'espace national [qui] présente ainsi le privilège d'offrir une situation qui peut éclairer en retour ce qui se passe en métropole et ailleurs », selon l'expression de Jacky Simonin (1995, 10). Cet espace est donc d'abord un lieu, bien circonscrit et sa « configuration socio-spatiale » particulière lui permet d'éclairer des tendances plus larges. Pour le coordinateur du dossier et les auteurs, la société réunionnaise connait « le télescopage de deux espaces sociaux » : il nomme cette société, une « société télescopée » parce qu'elle vit une sociabilité traditionnelle et une sociabilité moderne. Ces deux sociabilités s'expriment de manière conjointe dans les domaines divers : les pratiques télévisuelles, les usages sociaux du téléphone ou de la communication publicitaire. Le dossier appelle à enrichir notre cadre de pensée et à s'engager de manière ambitieuse « dans une activité de déconstruction-recomposition conceptuelle » dont la principale manifestation est la remise en cause d'antagonismes traditionnels entre espace public/espace domestique, société agraire/ société industrielle, centre/périphérie, local/national. Ainsi l'espace local se présente aussi comme un lieu d'observations de tendances qui peuvent être « exportées » à des configurations socio-spatiales autres. C'est au sein de ce dossier que les relations entre l'État et ce territoire sont abordées en termes de violence et de domination. La question de la domination n'a pas été reprise par la suite, mais c'est évidemment une des composantes de l'analyse. Une des explications réside sans doute dans les politiques de communication des collectivités territoriales, centrées en grande partie sur la mise en avant de leur légitimité, de la reconnaissance de leur pouvoir, de la construction de référents identitaires locaux et donc du consensus. Les lectures des phénomènes info-communicationnels en terme de violence et de domination sont, finalement, peu importantes sauf lorsqu'est en jeu les débats, les conflits et les controverses de la sphère publique (n° 47 et 48).

La deuxième approche met l'accent sur « l'espace pratiqué », selon l'expression de Michel de Certeau. L'analyse du territoire se réalise à partir de ceux et celles qui le pratiquent. Le dossier « espace urbains, espaces publics, paroles et interprétations des habitants » (EDC n° 31), propose ainsi « l'analyse des dispositifs qui permettent la production, l'expression, la constitution des mémoires, des imaginaires, des interprétations, des habitants¹ de la ville » (Da Lage et al., 2008, 7). Les chercheurs mettent en évidence la place de l'habitant dans les activités info-communicationnelles et elle parait ainsi plus importante que celle de citoyen, d'usager, de militant ou même de public.

Le recours au terme d'habitant met l'accent sur la localisation et plus nettement sur le lien qui est tissé entre un individu et son environnement social. Le qualificatif est souvent présent dans les politiques publiques ou dans les

<sup>1</sup> En gras dans le texte

discours des responsables politiques locaux, le terme indique la construction d'un rapport avec le territoire. Il est ainsi analysé comme édifié par les politiques de communication des collectivités territoriales ou par les documents produits dans les opérations de concertation, bref les responsables s'adressent à lui, comme à un public particulier, pris sous l'ange de ses attaches locales. C'est à travers plusieurs activités dont la patrimonialisation et la concertation qu'est construite cette figure. Michèle Gellereau, dans le numéro consacré au développement des territoires (EDC n° 26), met en évidence les objectifs des politiques de patrimonialisation « soit restituer aux habitants un territoire en les éduquant à la lecture des changements [...], soit il s'agit de mettre en scène les habitants eux-mêmes » (Gellereau, 2003, 63). Les expériences de création culturelle font appel à la mémoire, à l'espace vécu et à la « subjectivité du territoire » (Gellereau, 2003, 64). Ainsi la création culturelle et la participation des habitants dans les actions de transmission du patrimoine font partie de la formation des identités territoriales et du lien entre habitants et territoires. Dans le cadre des opérations de concertation, la construction de la figure de l'habitant révèle son ambiguïté et souligne un usage stratégique de l'expression. Jacques Noyer et Bruno Raoul mettent ainsi l'accent sur les contradictions des politiques menées en matière de concertation locale car « l'individu-destinataire de ces opérations est construit, c'est-à-dire 'figuré' et 'projeté' dans les actes et par les discours qui le prennent en compte, 'segmenté' et organisé en figures autonomes (ou non) selon les phases de l'opération - quand bien même, et paradoxalement d'une certaine manière, la parole des habitants se révèle peu convoquée dans les documents » (Noyer et Raoul, 2008, 113). Les conclusions issues de leur étude sur la figure de l'habitant dans les documents de concertation mettent l'accent sur « la 'disciplinarisation' de la fonction habitante » (Noyer et Raoul, 2008, 118). Mais derrière une seule expression, « l'habitant », ou « les habitants », relativement banalisée, plusieurs postures sont identifiées : l'habitant « interlocuteur » des pouvoirs publics, l'habitant imaginé « comme « résident potentiel », l'habitant comme « partenaire du renouveau », l'habitant protestataire, l'habitant citoyen, habitant « usager-expert des lieux » (Noyer et Raoul, 2008, 124). Traditionnellement, les dénominations utilisées, pour les produits d'information et de communication, font référence aux publics, aux lecteurs et aux spectateurs : avec la figure de l'habitant est proposée une vision désocialisée des acteurs locaux, « désidéologisée », pendant de « l'affaiblissement de l'emploi des catégories de mobilisation telles que 'ouvriers', 'classes populaires', 'classes moyennes', etc., qui faisaient sens » (Anquetin et Freyemuth, 2008, 26). Paradoxalement, la référence à l'habitant et la construction de ses relations avec le territoire sont mises en évidence dans le cadre d'actions qui font appel à la citoyenneté, c'est-à-dire à la dimension politique des rapports des individus et des collectifs avec la gouvernance. En dépolitisant leur interlocuteur, les pouvoirs publics contribuent à la dépolitisation des enjeux locaux ou plus exactement à l'affaiblissement de l'espace public local.

La troisième approche envisage, dans une dimension non pas naturelle, ni relationnelle mais dans une dimension institutionnelle, le territoire à travers les représentants politiques, elle est nourrie principalement par les dossiers ayant pour titre « développement des territoires et communication » (EDC n° 26) et « images de territoires et « travail territorial » des médias (EDC n° 37). Il s'agit en premier lieu de la communication des collectivités territoriales, l'analyse met l'accent sur trois dimensions : la mise en avant du territoire, la mise en avant des services publics locaux, la mise en avant de la gestion politique du territoire. Cependant ces caractérisations de la communication des institutions municipales ou départementales ou régionales trouvent leurs développements dans l'évolution des tendances plus profondes : les rapports des individus à leur territoire de vie, leurs rapports à la vie politique, l'évolution de la sociabilité locale. Ainsi les supports d'information et de communication contribuent à ajuster, de manière continue, les structures politiques locales aux transformations et exigences sociales. Dans ce contexte d'ajustement et de réajustement incessant, il est assigné aux techniques d'information et de communication un rôle plus spécifique : celui d'embrigader voire d'enrégimenter les populations dans un type de développement économique et social.

Parmi les territoires étudiés, ce sont les villes qui dominent. Les dossiers consacrés aux « espaces urbains » (n° 31) et aux images des territoires (n° 37) sont essentiellement centrées sur les « images de villes » : Villeurbanne, Marseille, Bordeaux, Grenoble. Et lorsque des politiques nationales sont traitées, c'est à travers les politiques de la Ville (n° 26). Ainsi, la territorialisation est-elle observée à travers le prisme des mutations urbaines et de celles-ci uniquement. Et cela se réalise au détriment d'études sur des lieux plus restreints (les quartiers par exemple), ou sur les espaces ruraux ou les « pays » (sauf l'article de M. Briant, n° 26) ou encore sur des espaces particuliers (certains types de banlieues par exemple) ou les « nouvelles Régions ». De même, les « nouveaux territoires » que sont les intercommunalités ne sont pas traités.

Le mouvement de différenciation des territoires s'accompagne d'une intensification des relations entre les différentes institutions. Et la mise en avant de « l'identité territoriale » dans les journaux et autres supports municipaux doit maintenant tenir compte des différentes intercommunalités et de manière plus générale par l'enchevêtrement des différentes collectivités territoriales. Les politiques d'information et de communication se trouvent donc à gérer un double mouvement : celui de la fragmentation des territoires et celui des interrelations entre diverses échelles locales d'une part, celui des pratiques sociales des individus qui relèvent de plusieurs territoires (de vie, de travail, de scolarité, de loisirs, de consommation) d'autre part. Elles jouent ainsi un rôle de rejointoiement entre ces divers territoires, institutionnels, économiques et sociaux.

## 2. Médias et territoires

La place des médias dans les territoires se développe à travers trois axes principaux. Le premier prend en compte les médias locaux eux-mêmes. La presse quotidienne régionale, longtemps média dominant, retient toutes les attentions des chercheurs. Il s'agit de signaler le paradoxe du message journalistique dans la presse régionale, « universel il n'a pas de signification, particulier il est intraduisible en dehors de son contexte » (Breton, 1995, 88). Le deuxième axe considère la presse régionale comme un acteur du territoire. Dans le cadre d'événements culturels, la PQR (presse quotidienne régionale), à travers ses articles, met en valeur la dimension consensuelle de la culture, et il est observé « la co-existence de deux logiques : celle de fédération, de mobilisation d'une population autour d'identités, de symboles, de valeurs communes et celle de performance organisationnelle et publicitaire, la construction d'une image de territoire » (Croissant et Toullec, 2011, 11). La PQR est le centre de l'attention des chercheurs au détriment de l'analyse des autres médias, en particulier la radio mais aussi la presse gratuite, ou encore les télévisions locales. Cette absence de travaux sur les autres médias locaux n'est pas le seul fait de la revue, ce constat pourrait être généralisé à d'autres revues. En outre, la presse locale est peu étudiée dans son organisation (rapports aux lecteurs et aux annonceurs, pratiques journalistiques, pigistes...), elle est surtout mobilisée comme un corpus, e vue de la réalisation d'une analyse de contenu à partir du recueil d'articles. Il y a plusieurs raisons à cela. Après une période de développement important au cours des années 70 et 80, les médias locaux sont intégrés dans des logiques nationales et marchandes qui les absorbent dans des réseaux nationaux (pour les radios locales), ou bien ils demeurent dans une fragilité économique. Leur faible audience et leur spécificité parfois très localisée en font une étude de cas. plus qu'une illustration de tendances plus profondes. Il y a donc peu d'articles sur les médias locaux dans leur activité de production d'articles ou d'émissions, dans la prise en compte de leurs contraintes économiques, peu d'éléments sur l'évolution du marché publicitaire local. De même, la place des professionnels de l'information n'est pas abordée, ainsi que le recrutement des journalistes travaillant dans la PQR, et même leur positionnement dans l'espace politique local. En conséquence, ne sont pas étudiés les problèmes rencontrés par les médias locaux (par exemple la baisse du lectorat), et les nouvelles situations auxquelles ils doivent faire face : la multiplication des autres sources d'informations locales, et la présence des pure players, la professionnalisation du secteur de la communication des entreprises et des services publics.

Les médias sont donc rarement traités pour eux-mêmes et, c'est une des originalités de la revue, ils sont considérés « comme des instances de médiation

à portée géographique »² (Noyer et Raoul, 2011, 19, constituant ainsi le troisième axe des rapports médias/territoires. À la différence des précédents axes, il ne s'agit pas de prendre en compte la manière dont les médias rendent compte de la vie locale, ni de la manière dont ils contribuent à la fabrique de référents identitaires. L'objectif est de prendre en compte la « matérialité spatiale » et d'en étudier sa mise en forme au sein des médias ou des dispositifs numériques. Le « travail territorial » des médias (et des nouveaux médias) prend en compte le contenu des médias pour analyser les lieux et le sens des lieux qu'ils façonnent. Bref, le travail territorial des médias s'inscrit dans la production de significations par lesquelles « le territoire accède à la reconnaissance » (Bryon Portet, 2011, 30). La notion de reconnaissance, bien que très utilisée dans d'autres domaines, nous semble fructueuse, à plus d'un titre. Elle renvoie aux modalités de visibilité, aux productions de référents (la mémoire des lieux par exemple), et aux constructions de légitimités.

### 3.

## Les questions territoriales dans la sphère publique

Le terme « d'espace » dans l'expression « espace public » présente une dimension métaphorique qui tire son origine du titre français de l'ouvrage de Jürgen Habermas. L'espace public au sens de sphère publique politique de débats, d'argumentation et de controverses, est donc à différencier de la notion de lieu ou de territoire. D'ailleurs, l'expression renvoie à deux figures distinctes, celle de citoyen et celle d'habitant. Les deux sens du mot « espace », souvent utilisés l'un pour l'autre, génèrent des confusions conceptuelles. Mais l'obligation de clarification et de distinction a conduit à opposer « espace symbolique » et « espace physique » plutôt qu'à articuler les deux expressions et à considérer que cette articulation peut être féconde. Cette dimension est prise en compte dans les numéros de la revue mais reste peu éclaircie.

De manière générale, c'est la temporalité de l'espace public qui est prise en compte plus que sa territorialité. Par exemple, dans le cadre des controverses politiques, l'accent est mis sur une périodisation : « on s'intéresse alors à son émergence, sa publicisation, sa dispersion dans plusieurs arènes, ses phases de reflux, de renaissance, éventuellement de clôture » (Rennes, 2016, 27). Il est ainsi proposé, à juste titre, de ne pas « écraser ces différents niveaux de temporalité : celle des protagonistes participant et alimentant successivement la controverses et celle, souvent de plus longue durée, des formes argumentatives qu'ils se transmettent sans les avoir eux-mêmes élaborées » (Rennes, 2016, 27). La territorialité de l'espace public politique ou sociétal est peu abordée sans doute pour plusieurs raisons : la première pourrait venir justement de cette

2 En italiques dans le texte.

proximité avec la spatialité contenue dans l'expression elle-même, l'utilisation d'un même terme ne rendant pas flagrante ses différences. La deuxième est liée aux origines de l'expression – l'ouvrage d'Habermas – dans lequel c'est la dimension nationale de l'espace public qui est prise en compte (même si sa localisation, dans des salons, dans des cafés ou dans des lieux comme l'Assemblée nationale est bien signalée), et cette dimension nationale est encore plus fortement présente en France, du fait du caractère centralisateur de l'État. La troisième vient également du fait que le territoire est un opérateur de singularisation, dans un pays dont la tradition est de désingulariser les lieux et « d'aménager les territoires ».

L'on pourrait ainsi considérer que l'espace public s'est développé contre le territoire. Mais ce rapport a évolué et les différents dossiers de la revue – et plus particulièrement les numéros 47 et 48 – mettent en évidence deux types de relations entre espace public et territoires, avec des intensités différentes : le territoire comme un enjeu de l'espace public, le territoire comme un modèle de l'espace public.

La première, la plus fréquemment présente, renvoie au fait que les transformations des territoires soulèvent des oppositions : un nouveau quartier, un nouvel équipement urbain, mais aussi des projets d'aménagement routier, portuaire ou aéroportuaire, ou d'installation de centres de loisirs par exemple. C'est le cas des luttes menées contre le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et plus généralement contre les projets de transformation des territoires, projets qui trouvent une justification dans le développement économique du territoire.

Les projets donnent lieu à des conflits qui rejettent, ici comme dans d'autres domaines, les dispositifs de participation et de concertation institutionnalisées comme le sont les enquêtes publiques ou bien encore les débats organisés dans le cadre de la CNDP (Commission Nationale du Débat Public). Dans ces situations, et pour les opposants au projet, les médias « sont perçus comme étant au service du 'système' et incapables de prendre en compte leurs visions du monde et leurs arguments » (Mabi, 2016, 113) Le travail des journalistes se trouve disqualifié car présenté comme étant au service de « l'espace public dominant », selon l'expression de Peter Dahlgren (2000). Cette mise en doute systématique des structures de concertation et des médias conduit les militants à développer leurs propres stratégies de médiatisation. Se retrouve dans cette utilisation des réseaux sociaux numériques une tradition des mouvements sociaux pour produire une information qui se veut alternative aux médias. Ainsi la presse de « contre-information », la vidéo militante, les radios locales, ont été créées et développées pour proposer et imposer une autre « problématisation » d'une situation sociale. L'utilisation des réseaux sociaux numériques s'inscrit dans cette histoire de mobilisation des médias et nouveaux médias et a pour objectif de « rendre visible ses arguments et influencer les publics dans la phase de construction des problèmes. Ce temps de problématisation est un enjeu politique déterminant si l'on considère l'espace public comme

un lieu de formation du jugement des publics » (Mabi, 2016, 127). La « mobilisation » des dispositifs numériques et leur utilisation différenciée souligne la professionnalisation des opposants dans ce domaine, elle indique également leur capacité à « nationaliser » un enjeu local.

La seconde dimension porte sur le territoire comme un modèle alternatif aux modèles dominants de gestion des affaires publiques et comme modalité d'action et d'engagement des individus. C'est localement que les engagements pour des causes nationales se développent, c'est localement que les pratiques militantes s'organisent. La proximité territoriale constitue ainsi un ressort important de la formation « politique » des individus et les pratiques locales peuvent dessiner des modèles innovants. C'est le cas d'une cantine autogérée et des assemblées générales qui possèdent quelques points communs avec la conception classique de l'espace public que propose Habermas. « À l'instar des bourgeois chez Habermas, les militants sont ici des personnes privées qui se constituent en public pour discuter de leurs intérêts en faisant usage de la raison et en étant animés par la recherche du consensus » (Robineau, 2016, 142). La cuisine et ses modalités de fonctionnement qui ont pour objectif « de sortir de l'entre soi militant par un renouvellement des pratiques militantes » (Robineau, 2016, 134) offrent des situations d'expérimentations. Les militants demeurent très vigilants vis-à-vis des médias, en refusant les rapports avec les grands médias généralistes pouvant « présenter des risques de dépossession et de transformation d'une parole collective » (Robineau, 2016, 136), l'utilisation des réseaux sociaux numériques est également remise en cause. Et la presse militante exige des processus de vérification, d'approbation et de « labellisation » longs et exigeants. Bref c'est le lieu même de la cuisine qui favorise un espace public en action, « cet espace public local est avant tout un espace public utilisé à la fois comme lieu de débat, d'organisation et d'action politique » (Robineau, 2016, 144) pour des militants qui s'adressent avant tout à des publics locaux et non à des institutions étatiques.

Entre ces deux configurations, le territoire comme enjeu de l'espace public et le territoire comme modèle alternatif à l'espace public, les situations analysées dans les différents dossiers de la revue sont fort diverses : elles couvrent les conditions d'émergence d'un espace public (Watin et Wolff, 1995), les dimensions procédurales de l'espace public dans les opérations de concertation (Noyer et Raoul, 2008), et les « ressorts de la conflictualité dans les espaces publics contemporains » (Dalibert et Quemener, 2017).

Il est pourtant une dernière dimension qui est peu analysée, c'est celle de la place de l'État dans la territorialisation de l'espace public. Dans le cadre des luttes contre le sida, par exemple, les associations se sont trouvées enrôler. En effet, la communication publique accompagne l'action de l'État dans un processus d'institutionnalisation de normes liées à la prévention contre le sida. Elle conduit à une « intégration des acteurs associatifs et de leurs discours concurrents au sein de modalités consensuelles de co-construction de

l'action publique, nécessaires à l'action publique comme à son efficacité » (De Oliveira, 2017, p. 83). Dans ce cadre, il y a bien affrontement entre différents acteurs et l'enjeu de l'affrontement est bien l'imposition de normes sociales et leur contrôle.

La question territoriale est enrichie traditionnellement par des études monographiques. L'une des difficultés principes du chercheur est alors de replacer son analyse, souvent très circonscrite à un espace bien délimité dans des grandes tendances : la fragmentation de plus en plus fine de l'espace public (Gadras et Pailliart, 2013, 24) ? La polarisation et la spécialisation des activités sociales et économiques ? L'enrôlement des individus, au plus près des pratiques sociales, dans des modèles de développement ? Finalement, la question territoriale c'est-à-dire l'analyse des processus de territorialisation reflète bien les exigences des chercheur.e.s en sciences humaines et sociales : la gestion de la courte et de la longue durée, la connaissance intime d'un lieu et la maitrise de son dépassement et de son élargissement.

Penser la territorialisation de l'action publique locale : un nouvel impératif pour répondre à la demande de services publics de proximité

Published on December 13, 2018

### Laurent Guyon

DAF - Directeur du Pole Ressources et support - SDIS Haute Garonne / Maitre de Conférence Associé IAE Pau

Dans un contexte de demandes sociales de plus en plus fortes, tant en terme de quantité que de qualité du service public, dans un contexte de mutualisation et de regroupements de collectivités lié à la raréfaction des ressources humaines et financières, toutes les collectivités publiques réfléchissent aux moyens de rationaliser leur action et d'optimiser leur performance sans dégrader les services de proximité offerts à la population. De nombreuses organisations publiques ont ainsi territorialisé l'exercice de leurs compétences, de leurs politiques publiques et de leurs services opérationnels.

# <u>-1- la territorialisation des services publics locaux : des modes d'organisation différents.</u>

Traditionnellement, les collectivités publiques et en particulier les régions et départements ont retenu des organisations basées sur des politiques verticales, sectorielles, cloisonnées en fonction des différents secteurs d'activité. Sous la pression des usagers, ces organisations ont dû évoluer, s'adapter et se structurer en mettant le besoin du citoyen, certains ont même osé le mot de client, au centre de leurs politiques publiques. Cependant, les organigrammes qui résultent de ces conceptions conduisent parfois à une fragmentation excessive des politiques publiques, à une perte de visibilité et au final à une multiplication des couts cachés.

Aussi se développent de plus en plus de nouvelles organisations de l'action publique non plus en fonction des secteurs d'activité, non plus en fonction des publics visés mais en fonction des territoires différents qui composent la collectivité. Cette territorialisation permet d'adapter les politiques publiques aux caractéristiques particulières de chaque territoire en associant les partenaires locaux à leur conception, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

Même s'il fleurit un peu partout et s'il est décliné dans de nombreuses organisations, le terme de territorialisation mérite d'être défini avec précision. Il peut en effet recouvrir plusieurs réalités, de la simple déconcentration des services publics à une véritable décentralisation dans l'élaboration et la gestion des politiques publiques. Cette territorialisation vise à analyser les contraintes et difficultés à résoudre territoire par territoire, à quantifier et à déployer les moyens nécessaires dans un cadre local. Dans cette perspective, le territoire n'est pas seulement « un espace d'application d'une politique mais il est aussi objet et outil de l'action publique ».

Au delà de la question géographique, il convient de s'interroger sur la définition du territoire et plus précisément sur la notion de territoire pertinent. Un territoire correspond tout d'abord à un bassin de vie et de citoyenneté. Un lieu au sein duquel les habitants partagent une culture, une identité commune. Le territoire constitue naturellement un espace de solidarité où les personnes en difficulté, les personnes âgées ou handicapées vont pouvoir être accompagnées. Enfin, les territoires sont également des espaces de responsabilité pour la prise de décisions ou pour l'application des impératifs de développement durable.

Un territoire est toujours difficile à appréhender. Il se définit par un espace, une histoire, des intervenants composant un système au sens de la sociologie des organisations, des projets de développement et des compétences exercées. La territorialisation consiste à chercher le bon territoire d'intervention pour une gestion performante des politiques et services publics, à rendre lisibles les politiques conduites tout en tenant compte des spécificités locales [1].

La territorialisation de la gestion publique locale concerne donc tout à la fois la définition des politiques publiques et de façon plus opérationnelle la gestion des services. Elle concerne également les relations avec les citoyens et les acteurs du territoire qui vont être amenés à participer, à co-construire des politiques publiques locales complètement adaptées aux besoins de chacun des territoires.

En fonction des types de collectivités, de leurs besoins, des enjeux auxquels elles sont confrontées, la territorialisation peut prendre plusieurs formes. Dans tous les cas de figure, elle vise à mettre en place sur un territoire, un projet de développement basé sur une stratégie définit après élaboration d'un diagnostic partagé, énonciation d'objectifs mais aussi après rédaction d'un contrat de développement. Elle implique de traiter au niveau de chaque territoire, la solidarité, la contractualisation politique et l'adaptation spécifique des politiques sectorielles aux contraintes locales.

Que cette territorialisation s'arrête au niveau de la gestion des services publics ou qu'elle concerne également la définition, la gestion et l'évaluation des politiques publiques, il n'en reste pas moins que cette problématique concerne l'ensemble des collectivités publiques : l'Etat, les établissements publics nationaux (agences de l'eau...), les régions, les départements, les communes ou les communautés, en particulier d'agglomération ou urbaines.

# <u>-2- Une territorialisation inévitable qui répond à plusieurs enjeux et poursuit plusieurs objectifs.</u>

Historiquement, les logiques de territorialisation ont eu tendance à apparaître et à se développer en même temps que le concept de subsidiarité. Ce principe dispose qu'une action doit être mise en œuvre par l'entité la plus proche. Il implique donc ne pas faire à un niveau supérieur ce qui peut l'être avec autant de pertinence à un niveau inférieur. Ce principe se combine avec le <u>principe de suppléance</u>, qui veut que lorsque les difficultés dépassent les capacités d'une entité à les résoudre, l'échelon supérieur prenne le relais. Cette organisation permet donc de trouver le bon niveau d'exercice des compétences et de combiner économies de moyens, qualité du service rendu et satisfaction des citoyens.

La territorialisation des politiques publiques apparaît également comme un outil pour assurer un développement équilibré des territoires et pour éviter l'explosion de ceux qui sont exposés à d'importants risques de rupture. Elle a comme ambition de programmer une répartition équilibrée des équipements et des infrastructures en tenant compte des spécificités et des besoins particuliers de chaque territoire. Elle garantit ainsi une certaine équité au niveau des services offerts à la population.

La territorialisation peut par ailleurs avoir pour ambition de gérer au plus près de la population les services qui lui sont rendus. Elle permet d'abord une meilleure définition des besoins mais aussi de répondre au mieux et de façon réactive aux demandes des citoyens. Elle constitue donc une méthode indispensable dans le cadre des exigences de qualité du service public.

Elle favorise en outre la constitution d'un sentiment d'appartenance et permet de donner à l'institution une image de proximité et de réactivité. Dans les structures intercommunales, cette territorialisation permet de traiter les questions au plus près des préoccupations tout en dépassant les égoïsmes communaux et en forgeant une véritable culture communautaire.

Au delà du simple aspect qualitatif, cette démarche permet la réalisation d'économies de fonctionnement non négligeables. La territorialisation des services maintient au siège de la structure uniquement les équipes chargées de la conception. Les équipes chargées de l'exécution sont situées au plus près du terrain, la où les pressions foncières sont les moins importantes. Cette organisation permet de réduire les charges immobilières, les frais de déplacement (véhicules, essences, temps perdus dans les transports...), mais aussi d'accroître la productivité des équipes de terrain dont l'encadrement est plus proche.

Cette proximité permet également une bonne connaissance des opérations d'investissement en cours et une bonne coordination des travaux avec l'ensemble des autres opérateurs. Cette coordination est non seulement essentielle en terme de sécurité et de qualité mais aussi en terme de couts puisqu'elle évite les temps perdus.

En terme de management, la territorialisation des services créée un lien étroit entre le personnel, le territoire et les usagers qui bénéficient du service. Cette méthode est donc de nature à mieux responsabiliser les équipes de terrain en leur donnant plus d'autonomie mais aussi en leur confiant des objectifs précis. Elle permet de casser les chapelles et les cloisonnements qui peuvent apparaître entre les différents services techniques d'une collectivité gérée dans une logique sectorielle. Ce décloisonnement, la multiplication des échanges et de la transversalité est également un facteur permettant de réaliser des économies budgétaires ou du moins de réduire les couts cachés qui ont tendance à se multiplier dans les organisations trop centralisées.

En terme d'organisation, la territorialisation permet en outre de bien différentier les fonctions d'expertise géographiquement concentrées au siège des fonctions de proximité et d'exécution présentes sur le terrain, les missions qui relèvent de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques, des missions qui relèvent de la gestion opérationnelle.

Enfin, cette organisation territorialisée laisse une large autonomie de gestion à chaque territoire et favorise l'identification des bonnes pratiques qui économes en moyens ne dégradent pas la qualité du service rendu à la population. La problématique du mode de gestion des services publics est également traitée en organisant une concurrence permanente entre les différents

modes de gestion applicables sur différents territoires tant du point de vu financier, que du point de vue de la transparence et de la qualité. Cette concurrence permet de tirer le meilleur de chacun des modèles économiques et d'éviter que l'un d'entre eux ne génère des surcouts incontrôlés.

Au delà des raisons structurelles qui expliquent le recours de plus en plus fréquent à la territorialisation, des raisons plus conjoncturelles viennent également s'ajouter. Le développement récent des concepts de démocratie participative, de proximité, de participation des citoyens à la formulation des objectifs et à la définition des politiques publiques incitent, tout naturellement, au développement de leur territorialisation.

L'acte II de la décentralisation explique également la tendance à la territorialisation des services publics. En effet, ce mouvement prévoit un transfert massif d'agents de l'Etat au profit des départements et des régions. Pour bien répartir cette ressource humaine sur l'ensemble de leur territoire, pour l'affecter au mieux en fonction des besoins spécifiques exprimés, pour responsabiliser et motiver leurs équipes de terrain, ces collectivités ont mis en œuvre une territorialisation de la gestion de leurs services publics pour répondre aux exigences de la population en terme de réactivité et de qualité du service rendu.

Une gestion territorialisée des politiques publiques permet de répondre à la complexité de la gestion publique moderne qui implique l'intervention d'un très grand nombre d'acteurs. Elle permet en outre de gérer des objectifs contradictoires difficilement conciliables dans le cadre d'autres organisations en conciliant efficacité dans la gestion des services publics urbains et proximité avec les usagers. Leurs demandes sont satisfaites avec réactivité sans entrainer la mise en place d'une administration centralisée pléthorique.

Elle permet également de combiner vision commune d'un territoire vaste et respect des identités locales. En d'autres termes, elle concilie la cohérence des orientations globales de l'aménagement du territoire avec la préservation de l'autonomie de territoires plus petits, comme les communes auxquelles sont très attachés les citoyens par exemple. Elle permet enfin une gestion globale et dynamique d'un territoire avec une répartition harmonieuse et équitable des ressources (politique de péréquation à l'échelle locale).

## -3- l'organisation de la territorialisation

La territorialisation de l'action publique n'est en aucun cas une science exacte. Elle doit être précisément adaptée aux caractéristiques, aux enjeux et aux besoins de chaque territoire. Les territoires utilisés dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques et / ou pour la gestion des services peuvent être identiques aux territoires institutionnels existants. Pour une région ou un département, cela peut être des cantons ou des intercommunalités, pour une intercommunalité, cela peut être des communes, pour une commune cela peut être des arrondissements ou des quartiers.

Les territoires utilisés peuvent être identiques pour toutes les politiques publiques ou à géométrie variable en fonction des services gérés par la collectivité. Il en est de même lorsque les découpages ne suivent pas les frontières institutionnelles.

Enfin, la territorialisation peut elle-même être à géométrie variable, s'appliquant partout, uniquement sur des territoires porteurs de projets spécifiques ou mise en œuvre uniquement par des directions sectorielles spécifiques. De la même manière, les territoires utilisés dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques peuvent éventuellement être différents de ceux utilisés dans le cadre de la gestion des services.

Au niveau du siège doit bien évidemment être traité tout ce qui relève de la conception des politiques publiques et des orientations générales. Toutes les compétences d'expertise requérant une forte technicité sont également mobilisées à ce niveau. De la même manière, il revient à l'administration centrale localisée au siège de coordonner les différentes activités territorialisées et de veiller au respect de l'équité entre les différents territoires au niveau des ressources allouées et des services proposés à la population. Plus globalement, il lui revient la mission délicate de contrôler et d'évaluer l'action des services publics sur chaque territoire. Plusieurs modèles d'organisation sont dès lors envisageables pour une collectivité en fonction du degré d'autonomie éventuellement accordé aux pôles territoriaux.

**Pas de territorialisation :** l'organisation est découpée en fonction des services opérationnels et fonctionnels. Les services sont gérés dans une logique uniquement sectorielle. La décision publique et la gestion des services publics restent centralisées.

Pas de territorialisation mais une prise en compte des territoires à partir du siège: Les territoires sont intégrés dans chaque direction opérationnelle et sectorielle. il s'agit d'une simple déconcentration. La territorialisation est alors uniquement le volet territorial d'une politique essentiellement sectorielle. Cette organisation conduit à une absence de transversalité entre services, empêche le traitement global des problématiques d'un territoire et ne permet pas non plus une bonne coordination des interventions de la collectivité sur le terrain. Les problématiques du territoire sont traitées au sein de chaque direction opérationnelle sans qu'une vision globale du territoire ne puisse émerger.

Territorialisation légère avec un coordinateur territorial:

Celui-ci est l'interlocuteur privilégié des citoyens, des acteurs locaux et des services de la collectivité. Les services opérationnels restent sous la responsabilité hiérarchique de chaque direction opérationnelle. Cependant, des antennes territoriales sont mises en place. Directement rattachées au Directeur Général des Services ou à un chargé de mission qui lui est rattaché, elles constituent un relais pour l'action des directions sectorielles sur le territoire. Elles ont uniquement un rôle de vecteur de communication et de concertation. Elles gèrent les informations ascendantes et descendantes. Il s'agit encore d'une déconcentration de la gestion des services mais plus poussées, plus intégrée.

Territorialisation intégrée de la décision et de la gestion des services publics: Il s'agit dans ce cadre de confier une réelle autonomie de gestion à des pôles territoriaux et de décentraliser à ce niveau une partie de la réflexion préalable à la définition des politiques publiques. Un responsable territorial coordonne l'activité de tous les services de la collectivité sur un territoire donné. Les agents de terrains relèvent de l'autorité hiérarchique du responsable de pôle. Les services centraux restent donc uniquement le support des services territoriaux et sont totalement déchargés des contingences matérielles quotidiennes alors traitées au niveau territorial. Ils assurent l'impulsion, la programmation, la régulation, la coordination, le pilotage de gestion et l'évaluation. Les pôles territoriaux sont quant à eux

chargés de tout ce qui concerne l'opérationnel. Ils mettent en œuvre des compétences polyvalentes ce qui permet de générer des économies d'échelles. Un responsable dirige l'ensemble du pole et dispose de référents désignés pour piloter chaque mission.

# <u>-4- Les difficultés et les conditions préalables de mise en place d'une organisation territorialisée</u>

La plus grande difficulté vient de la résistance naturelle devant tout changement de quelque nature qu'il soit. Cette résistance au changement touche aussi bien les services opérationnels qui en intégrant la logique territoriale vont devoir prendre en compte d'autres problématiques que la logique d'expertise qu'ils ont l'habitude de gérer. Elle peut aussi concerner la résistance de certains acteurs qui habitués à traiter directement avec le centre pouvaient obtenir des avantages et dérogations discrets ce qui est plus difficile dans un cadre territorialisé. De leur coté, certains agents localisés sur le terrain pourraient craindre l'éloignement des centres de décision et la plus grande pression des élus de terrain.

Pour éviter d'exacerber la concurrence entre équipes territoriales et équipes du siège, cette territorialisation implique également de réfléchir au partage des responsabilités dans la conduite des grands projets. En effet, pour ne pas créer des mécontentements, il est important d'éviter de créer une dichotomie entre le centre qui porterait les projets phare de la collectivité et les pôles territoriaux qui seraient maintenus dans le quotidien, cantonnés aux taches répétitives et non valorisantes.

Enfin, pour réussir cette démarche, il ne faut pas chercher à forcer les évidences et à territorialiser des compétences qu'il n'est pas opportun de décentraliser.

Pour éviter ces difficultés ou les réduire, une telle démarche impose une forte détermination politique afin de pouvoir mener à son terme des procédures souvent complexes et délicates soulevant de nombreuses interrogations.

Pour réussir à mettre en place une organisation décentralisée et territorialisée, une démarche lente et progressive doit dès lors être adoptée afin de prendre le temps nécessaire pour la communication interne et la pédagogie. Elle requière une définition précise de l'organisation, des taches de chacun, mais aussi l'identification précise de lieux de concertation, de validation et de décisions.

Cette démarche implique également le déploiement de moyens humains, matériels, informatiques et financiers adaptés pour permettre une circulation rapide de l'information. Elle nécessite surtout une clarification des rôles de chacun, une implication du management et des formations adaptées destinées aux responsables de chaque territoire.

La territorialisation des politiques publiques et /ou de la gestion des services apparait donc comme inéluctable. Elle correspond au passage d'une gestion centralisée de type tayloriste à un mode de gestion intégrant les exigences de qualité, de proximité et de réactivité. Une fois lancé, ce processus peut difficilement rester partiel au niveau d'une simple déconcentration ou d'une simple identification des territoires spécifiques. En effet, pour être pleinement efficace, la territorialisation doit nécessairement remettre en cause, modifier la façon de concevoir les politiques sectorielles existantes. Elle implique donc une reformulation de leur contenu en fonction des enjeux locaux spécifiques.



## Préparation concours interne Ingénieur-e en chef territorial-e

### Test de sélection / Session 2020-2021

## Durée 2h30 – Coefficient 3

# EPREUVE 2 : POSITIONNEMENT EN CULTURE GENERALE ET TERRITORIALE

### Epreuve en deux parties :

### Partie I

Réponse à deux questions appelant des réponses courtes (une vingtaine de lignes) concernant des enjeux territoriaux ainsi que le positionnement des ingénieurs ou ingénieures en chef territoriaux au cœur de ces derniers. (12 points)

<u>Question 1</u>: La fusion des cadres d'emploi des administrateurs territoriaux et des ingénieurs en chef vous semble-t-elle être une idée pertinente ?

Question 2: La commande publique peut-elle être, en 2021, un levier de relance économique ?

#### Partie II

Elaboration d'une courte dissertation sur un sujet de culture générale et territoriale. Le candidat ou la candidate traitera du sujet dans un maximum de 4 pages manuscrites. La dissertation comportera un plan apparent qui pourra être assorti de titres (8 points)

<u>Sujet</u>: Entre les métropoles et la ruralité, quelle place pour les territoires de densités intermédiaires ?