

## La territorialisation de l'action publique

**Le fait territorial est désormais un fait avéré** et la démarche de territorialisation s'impose à toutes les collectivités.

Mais encore faut-il s'interroger sur ce que recouvre ce vocable.

Pour certaines collectivités, derrière **le mot de territorialisation** il n'y a en fait qu'une simple volonté d'adaptation des politiques à la réalité locale : on est alors sur un simple mode de gestion rénové des compétences.

Pour d'autres il s'agit d'une vraie mutation en profondeur, il s'agit dans ce cas d'un vrai projet politique.

Au-delà des différences qui peuvent exister entre l'échelon départemental et l'échelon régional, et qui tiennent à la fois à leur histoire à leurs compétences, à leur différence de proximité et à leur identité même, la territorialisation constitue cependant bien pour les unes et les autres un véritable enjeu.

Les approches répondent aux mêmes objectifs. Il s'agit de mieux coller à la réalité de terrain en adoptant de nouveaux modes de gouvernance qui assurent tout à la fois cohérence et médiation, tout en favorisant une meilleure démarche prospective et une optimisation des moyens.

Pour ce qui concerne la coordination des politiques entre les Régions et les Départements, elle n'est à l'évidence pas favorisée par l'évolution des Contrats de Projets qui se concentrent aujourd'hui sur des pôles d'excellence et de compétitivité, ce qui laisse peu de place aux politiques de proximité dont les Départements sont les pivots.

D'une manière générale, les régions et les départements rappellent l'urgence et la nécessité de clarifier, d'organiser, de recentrer l'exercice des compétences afin d'éviter les saupoudrages, de donner une plus grande lisibilité à l'action publique et de permettre aux différentes collectivités locales de mieux articuler leurs actions.

Tout le monde reconnaît que le « mille-feuilles » institutionnel actuel n'autorise aucune lisibilité au citoyen.

Il est aujourd'hui indispensable de clarifier le portage et le financement des opérations publiques. Les principes mêmes de la maîtrise d'ouvrage devant être

redéfinis, certains proposent d'adopter la règle selon laquelle ne pourrait prétendre à la maîtrise d'ouvrage qu'une collectivité finançant au moins 50 % de l'équipement.

On peut également s'interroger sur la question de **la pertinence des territoires**. Doivent-ils nécessairement être des territoires institutionnels ?

Les expériences des différentes collectivités font ressortir de ce point de vue une grande différence d'approche.

Le territoire apparaît comme étant à géométrie variable en fonction des thématiques abordées, et nombreuses sont les collectivités qui refusent de s'enfermer dans **une vision réductrice de l'unicité du territoire** car il faut pouvoir s'autoriser à procéder par effet de loupe, chaque fois que nécessaire, et à appréhender la problématique au niveau plus fin, par exemple par quartier au niveau social.

De fait, le territoire concerné n'est pas nécessairement un territoire institutionnalisé : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, Pays, circonscription, canton, arrondissement.

Le territoire pertinent, résulte en fait de la combinaison de différents facteurs qui tiennent tout à la fois au territoire vécu, à l'histoire de la collectivité, aux contingences politiques, à l'action en cause, aux partenaires concernés....

Le territoire pertinent est celui à l'échelle duquel il est encore possible d'organiser naturellement les relations entre les publics et les acteurs.

On peut tenter une définition de la territorialisation : « *adapter les politiques publiques aux caractéristiques particulières d'un territoire en associant à leur conception, à leur mise en œuvre et à leur évaluation, les partenaires locaux.* »

**Pour ce qui concerne le périmètre de contractualisation**, hormis le Var qui a pris pour référence les Schémas de cohérence territoriale (au nombre de huit et qui couvrent l'ensemble du département), les collectivités se sont généralement orientées vers une contractualisation avec les Communautés de Communes, les Communautés d'Agglomération, les Pays.

Ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés compte tenu du fait que certaines sont très structurées, d'autres ne sont que des coquilles vides créées pour bénéficier des effets d'aubaine.

La contractualisation avec les villes et les agglomérations pose la question de la tutelle d'une collectivité sur une autre, ainsi que celle du leadership.

Il faut toutefois reconnaître que si jusqu'à présent **tutelle il y avait**, celle-ci était plus souvent ascendante que descendante, sorte de « tutelle inversée » s'exerçant des

communes sur les Départements et Régions, les maires considérant en effet qu'ils bénéficiaient d'un réel droit de tirage à leur rencontre.

Il s'agit désormais de les inciter à présenter au Conseil Général et au Conseil Régional des projets qui s'inscrivent dans leurs priorités.

Bien évidemment toutes les politiques ne se territorialisent pas.

Et les collectivités aujourd'hui engagées dans cette démarche, sont confrontées à un exercice de délimitation du champ d'action qui relève de leurs politiques **sectorielles** et celui qui relève de leur politique **territoriale**.

Il convient d'éviter le piège qui consisterait à faire porter systématiquement les projets phares par les politiques sectorielles en ne laissant au champ territorial qu'une compétence résiduelle pour les projets les moins significatifs (d'intérêt strictement local).

Autre question posée par la territorialisation, celle de ses **conséquences financières dans les relations entre collectivités**.

Cette nouvelle approche territoriale a le mérite de permettre de sortir de l'alternative classique « politique d'enveloppe » qui se traduit souvent par un droit de tirage et « politique sectorielle » dont le caractère souvent unilatéral expose au risque de décalage entre la réalité et les attentes de terrain.

Il s'agit d'un profond changement de culture qui permet de passer **d'une logique de guichet à une logique de co-production de projets**, ce qui redonne aux élus un vrai rôle d'animateur et d'acteur du territoire

La politique contractuelle devient une règle : on partage un diagnostic, on identifie des enjeux et l'on exige aussi parfois de ses partenaires des contreparties, comme par exemple la mise en œuvre d'un Agenda 21.

Dans bon nombre de collectivités, la territorialisation a permis de repenser en profondeur le mode de relation avec les communes.

Dans cette approche, le projet territorial est complémentaire des politiques sectorielles du département et de la région.

On assiste à une disparition progressive du dispositif traditionnel de l'aide aux communes au profit d'une nouvelle relation contractuelle qui vise une meilleure articulation entre politique départementale et actions menées par les communes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

L'incitation à la territorialisation résulte souvent d'un système d'aides financières construit à partir de bonus et de fonds de péréquation qui permet une véritable hiérarchisation des priorités.

La nouvelle tendance est à la disparition progressive des taux d'aides, les dossiers étant de plus en plus négociés en fonction de l'intérêt du projet.

Les Contrats de territoires apparaissent comme le point de rencontre entre vision départementale et régionale et vision locale.

Sur le plan financier la plupart des collectivités affirment que la démarche de territorialisation permet une plus grande équité, une plus grande souplesse et une meilleure efficacité.

La légitimité du projet tient au fait qu'il se construit avec les acteurs de territoire, et évolue en concertation avec les partenaires.

La démarche territoriale entreprise par de nombreuses collectivités dans un climat de tension financière et budgétaire, s'est traduite pour tous par un véritable effort de rationalisation car elle impose réflexion, innovation et anticipation.

Chacun s'interroge sur la programmation et les montages financiers les plus réalistes, les modes opératoires les plus efficaces, la manière la plus efficace d'optimiser ses moyens.

**La territorialisation porte en elle une profonde rénovation de l'action publique** qui permet de passer d'une gestion de l'offre du service public à la recherche active de la satisfaction des publics et des partenaires.

La territorialisation de l'action publique est une source de souplesse, elle permet de passer d'un système égalitaire à un système différencié.

Elle autorise une discrimination positive qui permet de faire primer l'équité sur le droit strict.

Ainsi la territorialisation instille aujourd'hui dans nos collectivités une véritable culture de résultat.

**Patrick HEINTZ**

Directeur Général des services  
Conseil Général du Var