HAL open science

Diagnostic territorial et coordination de l'action publique

Gilles Jeannot

To cite this version:

Gilles Jeannot. Diagnostic territorial et coordination de l'action publique. Olivier Coutard. Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires, Elsevier, pp.119-127, 2001. hal-00412290

HAL Id: hal-00412290

https://hal.science/hal-00412290v1

Submitted on 1 Sep 2009

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

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

Diagnostic territorial et coordination de l'action publique

Gilles Jeannot Latts, Ecole nationale des ponts et chaussées

(Article, publié dans Coutard Olivier (ed.), Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires, Elsevier, 2001, p. 119- 127.)

On a pu remarquer, ces dernières années, la multiplication de diagnostics portés sur le territoire par diverses instances administratives[1]. Même si de telles pratiques de diagnostic ne sont pas complètement nouvelles (on trouverait une tradition comparable dans le domaine de la sécurité urbaine avec les comités communaux de prévention de la délinquance CCPD), le nombre des ces initiatives et leur occurrence dans des secteurs relativement indépendants semble assez remarquable pour être saisis comme symptôme. On s'attachera ici à montrer, à travers divers exemples, comment cette production de diagnostics peut être interprétée comme une tentative de réponse à la difficulté d'isoler clairement des niveaux de responsabilité emboîtés pour la gestion des territoires. Ces pratiques seront en second lieu comparées à celles plus traditionnelles du contrat qui elles aussi visaient à résoudre la même difficulté, ce qui sera l'occasion d'une utile confrontation public/privé. Enfin on s'attachera aux conditions de pérennité d'une telle méthode de coordination centrée sur les "diagnostics territoriaux".

1) Le diagnostic comme symptôme

Les diagnostics présentés ici ont des prétentions variées, les deux premières expériences s'inscrivent dans une recherche de coordination interne des services de l'Etat ; les deux dernières, par contraste sont issues d'une initiatives de collectivités locales et visent une intégration de l'action publique locale sur un thème donné ; entre ces deux cas de figure les deux exemples intermédiaires permettent d'aborder la question de l'articulation entre une démarche interne aux services de l'Etat et une action associant les différentes collectivités territoriales.

---

[1]Cette communication s'appuie sur plusieurs sources, diverses interventions (enquêtes légères, formation) au sein du ministère de l'Equipement. Préparation en collaboration avec Patrice Duran et Bruno Jobert d'un séminaire sur les relations entre administrations centrales et services déconcentrés qui a permis d'aborder des exemples de pratiques comparables aux ministères de l'intérieur, de l'agriculture et de la justice. Enfin réalisation avec Fabienne Margail d'une évaluation de l'intervention des services des DDE dans l'aménagement commanditée par le plan urbain et la Direction du personnel et des services du ministère de l'Equipement. On a pu noter dans trois sites différents (Les landes, la Meurthe et moselle et les Bouches du Rhône (notre étude propre portant sur le troisième site), la quête en DDE d'une forme renouvelée du porter à connaissance. A cela il faudrait bien sûr ajouter les diagnostics d'agglomérations réalisés dans la perspective du nouveau contrat de plan, aujourd'hui élaborés par les DRE et qui progressivement devraient être partagés avec les autres services de l'Etat puis les autres acteurs locaux.

a) Diagnostic territorial et management public

Le diagnostic est parfois réalisé en interne avec une finalité de coordination entre les services découpés selon des échelles emboîtées ou de coordination intersectorielle.

En partant du plus bas niveau hiérarchique on trouve d'abord dans cette catégorie, les diagnostics effectués par les subdivisions de l'Equipement. Ce nouveau type d'exercice débute après 1990. Ces diagnostics ont deux origines. La première, générale, est le constat de l'impossibilité de décliner, au niveau des subdivisions, les objectifs de politique publique inscrits dans les plans objectifs/moyens promus par l'administration centrale. En effet on peut affirmer, par exemple, qu'il est nécessaire d'offrir plus de logement social sur le territoire sans que cela se traduise nécessairement par une prise en charge uniforme par toutes les subdivisions de cette question. Le diagnostic permet alors de mettre face à face de manière raisonnée des finalités globales et des spécificités socio-économiques de chaque territoire. Cette question a pu longtemps être négligée tant que l'on considérait principalement les subdivisions dans leur fonction d'entretien routier, elle devient plus cruciale dans les départements où ces fonctions ont été largement transférées aux services du Conseil général. Dans ce cas, les subdivisions doivent se reconstruire une légitimité centrée sur l'action de l'Etat, c'est la deuxième origine.

Ces diagnostics ont été réalisés dans la plupart des cas à la jonction entre les services aménagement du siège et les subdivisions. Ils proposent des "territoires pertinents" du point de vue des politiques de l'Etat, qui ne recouvrent pas nécessairement le territoire organisationnel des subdivisions et à ce titre ces diagnostics sont aussi l'occasion d'une coordination transversale entre subdivisions.

En remontant l'échelle territoriale on trouve l'exemple du ministère de l'agriculture. Ce ministère a jugé utile d'associer aux plans stratégiques, élaborés lors de l'arrivée d'un nouveau directeur départemental, un diagnostic territorial. Ainsi dans le cas du département du Rhône, le diagnostic portait l'attention sur quelques caractéristiques de ce département comme le caractère tout à fait sensible de la zone périurbaine avec le risque de développement de friches préjudiciables à l'environnement, la spécificité due à la présence d'un fort marché local pour l'écoulement des produits maraîchers, ou la faiblesse de la ressource en eau dans le Beaujolais avec une coïncidence entre la période d'étiage des cours d'eau et les vendanges associées à de nombreux rejets de liquides vinicoles. Il peut résulter de ces caractéristiques une manière particulière d'orienter les aides agricoles, de se coordonner avec les services de l'environnement ou de mettre en cause une doctrine nationale concernant l'organisation du marché (en l'occurrence cela conduit à fortement nuancer l'effort du ministère pour regrouper les producteurs dans d'importantes centrales de vente si les producteurs vendent par ailleurs le meilleur de leurs produits sur les marchés locaux avec moins d'intermédiaires). Un tel diagnostic transforme l'exercice de plan stratégique consacré plus traditionnellement à la manière de digérer les régulières réductions d'effectifs des services.

b) De l'Etat vers les collectivités territoriales

Instrument de coordination interne pour les services de l'Etat, le diagnostic ne peut pas vraiment le rester, soit qu'il apparaisse difficile de ne pas afficher des prises de position claires sur le territoire soit que la visée de l'action soit justement de contribuer à contractualiser sur cette base avec les collectivités locales.

L'exemple du projet territorial du Tarn, à la même échelle territoriale étend les domaines sectoriels considérés[2]. Un document de 1997 intitulé "les objectifs de l'Etat dans le Tarn" a été élaboré à l'initiative du préfet en associant les différents services autour de la DDE. La préoccupation principale dans ce cas était d'harmoniser les interventions sectorielles des différents services de l'Etat et d'offrir un cadre organisé pour permettre au préfet d'opérer ses divers arbitrages entre les services déconcentrés. Le projet est sous tendu par une analyse des enjeux territoriaux. C'est tout d'abord un nouveau découpage du territoire du département qui est proposé, c'est ensuite une orientation assez nette sur la question du développement le long de l'axe Albi Toulouse, en marquant le choix de ne pas renforcer une polarisation naturelle du développement vers Toulouse. Une telle prise de position sur les lieux pertinents du développement du territoire conduit nécessairement à sortir du seul champ du management public et de la coordination interministérielle. Prendre parti sur territoire c'est aussi rencontrer les élus qui eux aussi donnent du sens au territoire. A ce niveau le diagnostic territorial ne peut pas durablement rester un outil purement interne aux services de l'Etat.

Cette ouverture aux collectivités locales peut aussi être recherchée d'entrée. C'est le cas par exemple dans l'exercice de diagnostic réalisé par les services de l'Etat sous la conduite du sous préfet à la ville dans la perspective du contrat de ville de l'agglomération Lilloise. Le diagnostic a porté dans ce cas principalement sur la mesure des écarts et problèmes sociaux dans l'agglomération. La focalisation collective sur la mesure des problèmes a permis de rassembler et de traiter des données souvent peu exploitées. Données de l'Education nationale issues des enquêtes réalisées dans les collèges, qui n'étaient pas traitées de manière comparative et permettent d'avoir des informations à une échelle intraurbaine. Données aussi issues des affaires sociales sur les taux de consultation en psychiatrie pour alcoolisme ou pour usage de la drogue ainsi que sur les tentatives de suicide rapportées au domicile. Ces dernières permettent de produire (de manière agrégée pour des raisons de préservation de la confidentialité) un indicateur de "souffrance individuelle" qui apparaît en décalage avec les indicateurs plus traditionnels de la pauvreté (taux de chômage, RMI, aide médicale gratuite). Le traitement par chaque service de ses propres données a déjà permis à ceux-ci de faire évoluer notablement leur représentation des problèmes à traiter. La question de l'ouverture aux collectivités locales dans le cadre d'une contractualisation reste néanmoins ouverte.

---

[2] L'expérience conduite par le préfet Rondepierre a conduit au lancement d'une expérimentation dans cinq autres sites. Ceci a conduit à la généralisation de la démarche en 1999.

c) Diagnostic territorial et coordination locale.

Dans un troisième cas de figure, le diagnostic peut être engagé à l'initiative de collectivités locales qui s'approprient, en l'occurrence, des procédures promues par l'Etat.

Les contrats locaux de sécurité (CLS) viennent renouveler des actions plus anciennes relativement comparables engagées autour de la politique de la ville (CCPD), le renouveau est en particulier lié à la possibilité de se voir attribuer des postes "d'emplois jeunes" affectés à des fonctions de sécurité des espaces publics. Dans le cas du contrat local de sécurité de Beauvais, la volonté de faire un diagnostic est inscrite dès le début de la démarche. L'initiative venait en l'occurrence plutôt de la mairie que de l'Etat. La ville a en effet pris une part déterminante en assurant la permanence et le secrétariat de ce contrat local. La partie diagnostic a, dans ce cas, été particulièrement prise au sérieux. Ce ne semble pas toujours être le cas, comme le suggère un rapport non publié sur le sujet ou l'exemple d'autres CLS sur le département. Cette option s'est traduite par le fait de confier cette partie à un organisme indépendant, en l'occurrence l'institut des hautes études de la sécurité intérieure. Le diagnostic a été particulièrement sévère sur la ville de Beauvais. En effet alors que contrairement à d'autres villes de l'Oise, comme Creil, Beauvais pouvait apparaître comme une bourgade un peu provinciale et relativement protégée, le traitement des statistiques renversait cette représentation. Beauvais arrive en effet en tête de la délinquance dans le département. Les responsables de la municipalité prévoyaient bien sûr un tel résultat et la volonté de renverser la vapeur et de reprendre la main sur le thème de la sécurité dans une ville à fort taux de vote front national ne doit pas être négligée. Toutefois le fait que le diagnostic soit rédigé par un organisme extérieur a conduit à une formulation tout à fait claire tant de la gravité de la situation que des insuffisances des actions précédentes. Côté Etat, le diagnostic a été l'occasion de développer des actions nouvelles avec plus ou moins de succès. Ainsi pour ce qui concerne les emplois jeunes la volonté des représentants de la justice et de l'Education nationale d'offrir une formation conjointe n'a pu aboutir. En revanche pour une opération d'école de la deuxième chance il a été possible de se coordonner tant aux différents niveaux de l'Etat qu'avec les collectivités locales pour faire aboutir le projet.

Le lancement récent de l'enquête ménage dans l'agglomération marseillaise au sens large (Aix Marseille Martigue Aubagne) offre aussi un exemple intéressant. Non pas que ce type d'enquête sur les déplacements urbains soit un fait nouveau, mais la demande d'une enquête à l'échelle de l'agglomération et sur l'initiative des collectivités locales représente un changement notable dans cette agglomération. Commandée à l'initiative des adjoints transport-aménagement de Marseille et investie par les services transport du département des Bouches du Rhône, l'enquête apparaît comme une occasion de dépasser des oppositions traditionnelles entre ces villes de l'agglomération et de rechercher en commun des voies de sortie d'une situation de blocage annoncée. La démarche repose ici sur un effort minutieux pour engager progressivement les différents participants réunis sans leadership autour de la définition de l'enquête, de l'interprétation des

données et à terme de la constitution d'une autorité de transport à l'échelle de l'agglomération.

Une confrontation coopérative sur des enjeux

Trois dimensions s'imposent dans l'ensemble de ces diagnostics.

En premier lieu, la réalisation est directement corrélée à un effort de coordination de divers intervenants de l'action publique. Il y a à la fois des cas de coordination à des échelles différentes et des cas où il s'agit d'une coordination selon des secteurs d'intervention différents. Les études visent moins à justifier une décision qu'à faciliter l'émergence d'un accord. Le décalage est assez intéressant si on prend l'exemple de l'enquête ménage. En effet les premières enquêtes de ce type datent de 1965 c'est à dire des grandes heures de la technocratie. Il s'agissait alors de valider scientifiquement des décisions de construction d'infrastructures de transport. Cette méthode d'enquête est donc réinvestie plus de trente ans après dans une perpective assez différente puisqu'il s'agit de valider en commun l'échec d'une politique fondée sur une offre continue d'infrastructures routières.

En second lieu, cette coordination se joue autour de problèmes ou plus largement d'enjeux. Dans les trois exemples externes c'est clairement autour d'un constat initial grossier de l'existence d'un problème que se définit le mouvement, constat de la montée de l'insécurité à Beauvais, constat de problèmes sévères de santé publique à Lille ou constat du blocage en matière de transport à Marseille. Il s'agit au sens plein d'un diagnostic en faisant résonner l'origine médicale du terme. Pour les exemples internes il s'agit sinon de problèmes du moins de grands domaines de politiques publiques.

Enfin, en troisième lieu, le diagnostic associe des acteurs situés à des positions différentes mais qui se considèrent également concernés par le problème à résoudre. On note ici que l'on retrouve la question de l'articulation d'échelles différentes mais aussi celle de la coordination de différents secteurs d'interventions.

Le diagnostic est alors le médium qui permet la confrontation constructive des ces différents intervenants. L'hypothèse qui sous tend ces diagnostics est que alors que les manières d'aborder la question et les intérêts à court terme de ces acteurs peuvent diverger fortement. Ces acteurs sont bien attachés à la résolution des mêmes problèmes essentiels. Partir du diagnostic permet une confrontation coopérative où la divergence des points de vue et des méthodes n'empêche pas la communauté des finalités. Ici l'efficacité passe par le recouvrement et la confrontation des différents points de vue. On retrouve les modalités de "confrontation coopératrice sur des enjeux" décrites par Philippe Zarifian dans le secteur industriel[3]. Dans ce cas l'accord apparaît plus facile sur le problème à traiter que sur les solutions à mettre en oeuvre qui divergent tant pour des raisons d'intérêt que de diversité des instruments mobilisés ou de cultures

[3] Ouvrage collectif LATTS sur l'autonomie ref???

professionnelles. L'enjeux dans sa définition large permet un accord de principe qui autorise une confrontation constructive. On est loin des approches en termes de séparation claire des compétences issues de la décentralisation ou de formes plus souples de recherche de la meilleure échelle possible. Ici on reconnaît implicitement que des acteurs situés à des échelles différentes peuvent avoir simultanément raison. Il y a là une hypothèse anti-subsidiaire si l'on considère que dans la subsidiarité on cherche à attribuer à chaque problème un niveau pertinent de résolution. Il ne s'agit pas non plus d'un modèle hiérarchique. Ce modèle reconnaît aussi une complémentarité de points de vue mais les ordonne à priori. Ce modèle intègre aussi bien les possibilités de conflits que celles d'inventivité propre à chaque niveau.

Le fait de s'entendre sur le problème que l'on a traiter peut sembler relativement banal. C'est cependant au moins remarquable en comparaison avec ce que l'on fait habituellement dans l'action publique, à savoir s'engager non pas sur un problème à résoudre mais sur des moyens à engager. Dans le cas des relations extérieures, le contrat de plan organise traditionnellement un déploiement coordonné de moyens... ou plus prosaïquement un cofinancement forfaitisé d'infrastructures. En interne les plans objectifs/moyens du ministère de l'Equipement par exemple ordonnent principalement le déploiement de moyens humains sans référence réelle à des objectifs en termes d'impact sur le territoire local que pourraient rapporter des indicateurs de type INSEE[4]. Cette orientation sur les moyens plus que sur les problèmes à traiter se trouve renouvelée dans bien des cas de procédures partenariales que les différents protagonistes se contentent de "mouliner" de manière très formelle.

3) Tenir l'enjeu

La coordination autour des enjeux apparaît séduisante en ce qu'elle permet de relier la question de la coordination et celle de la pertinence, mais elle apparaît aussi toujours instable à la différence de formes comme le contrat de plan qui fixent pour plusieurs années les engagements des parties. Il s'agit alors de faire que ces diagnostics s'imposent aux acteurs et ne puissent être simplement balayés par l'un d'entre eux à sa convenance. Cette question est dans la plupart des cas directement posée par l'un des acteurs. En effet dans les exemples évoqués les différents acteurs n'occupent pas des positions équivalentes. L'un d'eux dans chaque cas s'efforce d'engager une démarche de diagnostic pour entraîner les autres. Cet acteur doit bien alors se poser cette question. Un certain nombre de réponses nous ont été rapportées lors de nos enquêtes par les promoteurs de ces diagnostics. Ce sont ces arguments qui sont rassemblés ici autour de six pôles.

a) Une première manière d'aborder la question est de considérer que le diagnostic doit pouvoir tenir de lui-même... parce qu'il est vrai. Les données non contestables ou

[4] La référence aux objectifs visait plutôt ici une forme de coordination centrée sur des productions. Le médium ne serait plus un diagnostic des problèmes ni un plan des moyens mais une mesure d'éléments de production. C'est le modèle de la contractualisation établie entre les gouvernement et les agences en Grande Bretagne. Bien peu de pratiques de contrat dans le cadre administratif français semblent relever effectivement de ce modèle.

l'indépendance de ceux qui les ont produites s'imposeraient de fait aux divers intervenants. Une telle lecture ne conduit pas à revenir à une approche simplement technocratique. Le diagnostic vise bien encore une coordination des acteurs plus qu'une imposition d'une décision unique mais il se soutient d'une objectivité reconnue. C'est un argument qui a été développé en particulier dans l'exemple du CLS de Beauvais. Dans ce cas en effet, le fait d'avoir fait appel à un organisme indépendant pour réaliser le diagnostic contribue à rendre plus difficile une mise en cause.

b) D'autres, de manière symétrique, insistent sur la dimension partagée de l'élaboration. C'est parce que une personne a participé au travail de collecte et de traitement des données, qu'elle reconnaîtra la validité du diagnostic final. En outre l'effet d'apprentissage peut se perpétuer, les fonctionnaires qui ont appris à produire des indicateurs seront équipés et motivés pour renouveler l'expérience. Cet argument a en particulier été évoqué à propos du cas de Lille. Le responsable du projet note par exemple qu'un blocage est apparu lorsqu'un acteur nouveau qui n'avait pas suivi tout le mouvement collectif de production des indicateurs a été introduit au comité de pilotage.

c) La capacité à tenir l'enjeu paraît dans d'autres cas associée à l'articulation entre la mise en évidence des champs d'actions à investir et l'engagement dans le faire. C'est le cas par exemple lorsque les services aménagement du siège des DDE négocient avec les subdivisions pour la traduction dans quelques opérations du positionnement retenu pour l'Etat. Il ne s'agit pas pour autant d'un retour à une contractualisation sur les moyens, dans la mesure où cet échange reste toujours ouvert.

Ces trois arguments sont essentiellement centrés sur l'intérieur de l'organisation. D'autres associent ces diagnostics plus directement à la pratique démocratique.

d) L'enjeu peut être tenu s'il est public. C'est l'hypothèse qui nous a amené à étudier le cas de Marseille. En effet dans ce cas la DDE avait, de manière assez originale, publié chez un éditeur un premier diagnostic territorial. L'observation de l'impact direct de cette publication conduit à être relativement sceptique sur une telle hypothèse de l'effet propre de la disponibilité publique des données pour l'ouverture d'un débat. Si le document a bien été repéré par les acteurs locaux il n'a en effet pas entraîné de mobilisation particulière de ceux-ci. On est alors conduit devant deux manières d'accompagner cet effet d'ouverture.

e) Une première approche, légaliste, inscrit le processus d'appropriation de telles données dans un cadre formalisé qui contraint les acteurs à prendre en compte les faits établis. Il s'agit de créer un espace où le droit de chacun est respecté et où, en second lieu, on peut stabiliser progressivement les accords sur les états successifs des enquêtes puis des conditions d'interprétation des résultats, de manière à ce que les acteurs ne puissent pas remettre en cause in fine les données. Ce mécanisme est illustré en particulier par la démarche très encadrée de l'enquête ménage de l'aire métropolitaine marseillaise.

f) L'autre approche situe la production des données dans un rapport de force politique. Les informations dégagées sont alors non pas mises simplement à disposition de manière statique par une simple publication mais diffusées de manière ciblée à des acteurs qui sont susceptibles de s'en emparer pour les réintroduire dans le débat à un moment où elles risqueraient d'être escamotées. C'est en particulier un travail avec certaines associations, des milieux professionnels locaux, des syndicalistes ou des élus minoritaires. C'est une stratégie que l'on a pu voir jouer non sans un certain succès par la direction départementale de l'Equipement à Marseille.

Résumé : La multiplication des "diagnostics territoriaux" correspond à une nouvelle forme de coordination des l'action publique territoriale qui se fait non plus comme pour les contrats de plans sur des listes d'équipements à cofinancer, mais sur la commune reconnaissance d'un certain nombre de problèmes partagés à traiter. Cet accord autour d'un diagnostic des problèmes est instable, l'article examine différentes manières de le faire tenir.