



Simon BACIK
simon.bacik@administrateur-inet.org



Yannick BOMPART
yannick.bompart@administrateur-inet.org



Geoffrey DARMENCIER
geoffrey.darmencier@administrateur-inet.org



Solenn GUEGUENIAT
solenn.guegueniat@administrateur-inet.org

RÉSEAU D'ÉVALUATION
MÉDITERRANÉEN



TERRITORIALISATION DES POLITIQUES SOCIALES DÉPARTEMENTALES

L'EXEMPLE DES CONSEILS
GÉNÉRAUX DU GARD,
DU VAR ET DE VAUCLUSE

Les responsables du projet

→ **Laure-Agnès SUITA**

Directrice de la Mission évaluation, organisation, pilotage (CG30)

1 COMMANDE

REVMed est un réseau de collectivités du sud de la France dont l'objet est d'encourager et de développer l'évaluation des politiques publiques parmi ses membres. Trois d'entre eux, les Conseils généraux du Gard, du Var et de Vaucluse, ont souhaité évaluer et comparer la manière dont chacun avait territorialisé ses politiques d'action sociale.

L'étude a poursuivi un triple objectif.

- Comprendre les logiques locales de territorialisation du point de vue tant de leur organisation que de leur animation.
- Étudier leur impact dans la capacité donnée au territoire de développer des réponses innovantes, notamment par le biais de partenariats locaux.
- Conceptualiser une typologie des formes de territorialisation et en identifier les conditions de réussite.

2 RÉALISATION

L'étude s'est déroulée en quatre phases :

- ➔ La réponse au cahier des charges de l'évaluation et l'élaboration du référentiel évaluatif.
- ➔ Le recueil d'informations par le biais d'entretiens dans les Conseils généraux commanditaires, d'études de documents et d'un benchmark national (entretiens téléphoniques ou physiques dans dix autres départements).
- ➔ L'analyse des informations recueillies.
- ➔ Le jugement et la formalisation de préconisations pour chacun des trois commanditaires ainsi que la conceptualisation d'une typologie des formes de territorialisation.

3 BILAN

1. Formulation d'une définition et élaboration du cadre d'analyse

A la suite de l'analyse documentaire et des entretiens menés, une définition de la territorialisation a été proposée :

« La territorialisation est un processus de déploiement des services et/ou des politiques publiques d'une collectivité combinant trois objectifs cumulatifs selon des degrés d'intensité variables :

- ➔ produire l'efficacité du service dans la proximité à l'utilisateur ;
- ➔ créer dans l'équité des formes de traitement de la demande sociale différenciées sur des territoires identifiés ;
- ➔ favoriser l'émergence de dynamiques partenariales propices à la conception de projets dans une approche participative.

Elle peut revêtir une dimension sectorielle ou à l'inverse être globalisée à l'ensemble des compétences de la collectivité. »

Un cadre d'analyse a été créé en reprenant les éléments du référentiel et des apports des entretiens. Il doit permettre d'évaluer chaque collectivité selon trois axes, chacun étant ensuite décliné

<p>Axe 1</p> <p>Degré de déconcentration</p>	<p>Quels moyens ont été donnés aux territoires afin de gagner en efficacité ?</p> <p>Proximité et accessibilité Réactivité Autonomie Décloisonnement métier / Transversalité</p>
<p>Axe 2</p> <p>Degré de différenciation</p>	<p>Comment répondre à la fois aux besoins différenciés des territoires et des habitants tout en veillant à assurer une équité de traitement au niveau départemental ?</p> <p>Légitimité et cohérence du découpage territorial Meilleure connaissance des faits sociaux Prise en charge différenciée selon les territoires Modalités de régulation</p>
<p>Axe 3</p> <p>Maturité des partenariats</p>	<p>Quelle place le Conseil général accorde-t-il au travail partenarial en son sein et à l'extérieur ?</p> <p>Relations aux partenaires Dynamiques de projets Appropriation politique</p>

2. Principaux enseignements et préconisations

a. Relatifs au degré de déconcentration

Enseignements	Préconisations
<ul style="list-style-type: none"> • La proximité comme objectif politique central des conseils généraux territorialisés. • Des inégalités d'accès subsistent, dans des modalités différenciées selon la nature du territoire (urbain/rural). • Pas de données actualisées permettant d'adapter les réponses de manière fine aux situations sur les territoires. • La réactivité dans la réponse aux usagers ne dépend pas uniquement de la territorialisation : le raccourcissement des circuits de décision semble plus à même d'expliquer les gains constatés. • Constatation d'un décalage entre la volonté d'agir de manière déconcentrée et les moyens (adaptation RH – fiches de postes actualisées – ou encore dotations financières et matérielles) fournis aux services territorialisés pour travailler avec un niveau d'autonomie en rapport avec le mode de diffusion du service attendu. • La clarification des procédures et circuits de décision comme le positionnement hiérarchique des responsables territoriaux apparaissent comme autant d'éléments clés d'une territorialisation efficace. • Le phénomène des territorialisations n'est pas figé mais qu'il se manifeste souvent dans un mouvement de flux et de reflux de la déconcentration. 	<p>Stratégiques</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se doter, par des critères objectifs, d'organisations et de modalités d'accueil variables selon les spécificités des territoires. 2. Améliorer le pilotage déconcentré des politiques sociales en renforçant les moyens mis à disposition des managers territoriaux (RH et finances en particulier). <p>Opérationnelles</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifier une taille critique des équipes par type de territoire. 2. Mesurer la réactivité par l'identification de cibles de délais de traitement et/ou par la mise en œuvre d'une démarche qualité. 3. Développer les réseaux métiers pour produire l'innovation tout en préservant le sens du travail social dans un contexte de promotion du décloisonnement. 4. Réécrire les procédures régissant les relations entre directions (thématiques, ressources, territoires) pour les adapter aux objectifs de l'organisation territorialisée.

b. Relatifs au degré de différenciation

Enseignements

- Les périmètres géographiques et politiques diffèrent selon les départements. Ils sont définis le plus souvent de manière autocentrée, sans recours systématique à un diagnostic préalable approfondi et partagé. Dans le domaine social, ils produisent souvent une inadéquation avec les périmètres d'interventions des institutions et collectivités partenaires.
- Le choix du périmètre n'est pas le seul facteur de réussite d'un processus de territorialisation.
- La différenciation observée des prises en charge connaît des origines variables parfois difficiles à identifier : pratiques des managers ou des travailleurs sociaux, spécificités des territoires, innovations locales...
- Les expérimentations répondent aux spécificités locales. Ces innovations, peu répandues, sont rarement évaluées et capitalisées ce qui rend difficile leur diffusion à d'autres territoires.
- Facteurs de différenciations, ces expériences nécessitent une régulation centrale vigilante et formelle.

Préconisations

Stratégiques

1. Interroger les périmètres territoriaux en rapport avec des objectifs politiques actualisés.
2. Produire un diagnostic partagé par territoire et prévoir ses modalités d'actualisation.
3. Réguler par l'évaluation les innovations pour juger de l'opportunité de leur diffusion.

Opérationnelles

1. Produire les instances et les procédures de veille permettant d'identifier les dynamiques porteuses de risques de différenciation inéquitable en améliorant la capitalisation des innovations et expériences issues des territoires.

c. Relatifs au degré de maturation partenariale

Enseignements

- Les pratiques informelles entre agents et partenaires ou entre agents eux-mêmes constituent une base favorable pour agir en transversalité et/ou de manière décloisonnée.
- C'est à l'échelle des micro-territoires que l'intensité partenariale s'avère la plus forte : connaissance des potentiels de coopération, repérage des acteurs clés, etc.
- Si la coopération légale (prévue par les textes) est généralement encadrée, la coopération volontaire réclame souplesse et autonomie, avec pour conséquence un défaut de formalisation.
- Il est également souvent constaté une déficience de sensibilisation et de formation en matière de méthodologie de projet.
- Le manager territorial joue un rôle clé notamment en matière d'animation des ressources partenariales de son territoire.
- Le portage politique est un élément facilitateur du déploiement d'une territorialisation qui s'inscrit dans une démarche de développement social local. Il dépend de la pertinence du découpage territorial mais aussi de la capacité de l'administration à identifier les lieux (instances) et les temps où le portage politique est nécessaire.

Préconisations

Stratégiques

1. Créer ou renforcer les instances partenariales entre services et avec les acteurs locaux.
2. Améliorer la présence des élus dans la gouvernance locale des dispositifs départementaux par des temps et des instances identifiés.

Opérationnelles

1. Promouvoir la méthodologie de conduite de projet auprès des managers des territoires.
2. Ouvrir systématiquement les instances projets aux partenaires locaux

en plusieurs sous-dimensions.

3. Typologie des formes de territorialisation

Les enseignements issus de l'analyse et enrichis par le parangonnage national nous ont, dans un troisième temps, permis d'élaborer une typologie des formes de territorialisation, identifiant des « idéaux-types » représentés sous forme de trois axes allant de la plus faible à la plus grande intensité d'intégration. Il nous a ainsi été possible de proposer aux collectivités commanditaires leurs positionnements relatifs sur ces axes ainsi que celui des Conseils généraux du benchmark.

Axe 1 : Degré de déconcentration



Simple : forme de territorialisation issue des organisations territoriales produites par l'État avant la décentralisation et aujourd'hui justifiée par une démographie faible ne nécessitant pas de territorialisation des services.

Intermédiée : présence d'un directeur des territoires en charge de la coordination des territoires et de la relation au siège.

Sectorisée directe : territorialisation concernant une politique publique, où les directeurs de territoire ont le même rang que les directeurs thématiques du pôle.

Globalisée matricielle : forme de territorialisation concernant l'ensemble des politiques publiques ; des agences locales pilotent de manière déconcentrée et décloisonnée l'ensemble des politiques publiques.

Axe 2 : Degré de différenciation

« féodale » : perversissement du processus de territorialisation conduisant à une hétérogénéité préjudiciable des prises en charge locales faute de régulation centrale.

Procédurale : par des adaptations mineures des organisations et des dispositifs, les unités territoriales produisent des réponses différenciées.

Décloisonnée : forme de territorialisation rendant compte de modes de gestion des politiques publiques totalement décloisonnées ; les prises en charge sont alors pensées dans un cadre plus large que par le biais de dispositifs thématiques.

Par projet de territoire : forme de territorialisation dont le traitement différencié correspond à une logique de développement poursuivie dans le cadre d'un projet de territoire partagé entre acteurs (département ; pays/EPCI).

Axe 3 : Dynamiques de projets



Auto-centrées : forme de territorialisation n'ayant pas encore produit d'effet en matière de dynamiques partenariales : les projets départementaux sont rarement ouverts aux partenaires extérieurs.

Descendantes : forme de territorialisation où le département perçoit la dynamique partenariale dans le cadre de son chef de filât dans la compétence sociale : gouvernance descendante de définition et de pilotage des projets.

Partenariales : mode de fonctionnement d'une organisation départementale globalement déconcentrée qui pilote ses actions dans un cadre participatif et qui contribue à la gouvernance des projets tiers émanant des territoires.

Participatives : cas théorique où l'organisation territorialisée est en capacité de susciter et/ou d'intégrer les dynamiques de projet issues des territoires ; la population contribue à chaque étape de la définition et de la conduite du projet.

4 TRANSFERT

La définition proposée du processus de territorialisation et la typologie qui en est issue permettent à chaque collectivité engagée dans un processus de territorialisation de se positionner par rapport à des idéaux-types, et de développer une vision prospective sur l'évolution éventuelle de son organisation :

1. Se positionner par rapport à des idéaux-types à travers une auto-évaluation sur chacun des trois axes et une identification de la présence ou de l'absence de facteurs clés de réussite d'une territorialisation réussie (organisation et animation).

2. Développer une vision prospective sur les évolutions futures de leurs organisations en identifiant a priori un idéal-type pouvant servir de cible, accompagné de la présentation de bonnes pratiques de collectivités faisant aujourd'hui référence en la matière.