

Stratégies et administration générale

Innovier dans les
collectivités territoriales



DOSSIER
d'EXPERTS

Joseph Salamon

territorial *éditions*

Stratégies et administration générale

Innovier dans les collectivités territoriales



Joseph Salamon



territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex
Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

**DOSSIER
d'EXPERTS**

Référence DE 844
Mai 2019

**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple!

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1548-5

ISBN version numérique: 978-2-8186-1549-2

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juin 2019

Dépôt légal à parution

Sommaire



Introduction	p.9
--------------------	-----

Partie 1



Élaborer un diagnostic territorial et administratif

Chapitre I

Évaluer le système urbain et fonctionnel du territoire	p.17
---	-------------

A - Analyser le cadre urbain	p.17
1. Histoire de la fabrique urbaine	p.17
2. Structure urbaine et architecturale	p.18
3. Composition paysagère	p.19
4. Analyse environnementale	p.19
B - Comprendre le fonctionnement urbain du territoire	p.20
1. Démographie et logement	p.20
2. Emploi et développement économique	p.20
3. État des équipements publics	p.21
4. Mobilité et transport	p.21

Chapitre II

Comprendre le système de gouvernance locale	p.23
--	-------------

A - Équilibre et fonctionnement du pouvoir politique	p.23
1. Comprendre et analyser les identités politiques des élus	p.23
2. Existence d'un projet politique clair	p.24
3. Processus et modes de prise de décision politique	p.24
4. Clarification des rôles entre les élus et l'administration	p.24
B - Place de la société civile : la démocratie participative	p.25
1. Existence d'un portage politique	p.25
2. Analyser les niveaux de participation	p.25
3. Initiative politique ou citoyenne... ..	p.25
4. Évaluer la nature du public et les modes de sélection	p.25
5. Identifier le fonctionnement et les apports de la participation	p.26
6. Évaluer les outils utilisés	p.26
C - Communication externe et marketing territorial	p.26
1. Évaluer la communication externe	p.27
2. Identifier les outils de marketing territorial	p.27

Chapitre III

Analyser le système managérial de la collectivité	p.29
--	-------------

A - Modèle d'organisation	p.29
1. Identifier le modèle d'organisation	p.29
2. Analyser la lisibilité et la cohérence de l'organigramme	p.30
B - Références et pratiques managériales	p.30
1. Identifier les documents de référence ou les démarches managériales locales	p.30
2. Identifier la philosophie managériale de la collectivité	p.31

C - Culture et valeurs de la collectivité	p.32
1. Droits et devoirs des fonctionnaires	p.32
2. Les valeurs partagées d'une collectivité	p.32
3. Mythes, rites et symboles	p.32
4. Héros local	p.33
5. Réseaux et jumelages	p.33
D - Communication interne	p.34
1. Valorisation de l'administration et de ses agents	p.34
2. Partage de l'information	p.34
3. Solidarité, cohésion d'équipe et transversalité entre les agents	p.34
4. Des outils diversifiés et innovants	p.34

Chapitre IV

Identifier le système administratif de la collectivité

A - Fonctionnement des ressources humaines	p.35
1. Analyser les modes de recrutement	p.35
2. Évaluer la stratégie de formation et de développement des compétences	p.35
3. Gestion de l'effectif et des absences	p.36
4. Gestion des salaires	p.36
5. Suivi des questions de santé, d'hygiène et de sécurité	p.36
6. Gestion du dialogue social	p.37
B - Modes de pilotage et logiques de gestion des affaires juridiques	p.37
1. Identifier les procédures formalisées	p.37
2. Repérer les démarches qualité	p.37
3. Analyser la gestion des affaires juridiques	p.38
C - Principes financiers et politiques d'achats publics	p.39
1. Analyser les principes et les outils de finances locales	p.39
2. Évaluer la politique d'achats de la collectivité	p.39

Partie 2

Élaborer une stratégie territoriale globale

Chapitre I

Construire et porter une vision stratégique politique du territoire

A - Élaborer les domaines d'activités stratégiques (DAS)	p.45
1. Savoir définir les domaines d'activités stratégiques	p.45
2. Définir les orientations générales de chaque domaine d'activité stratégique	p.46
3. Identifier les bénéficiaires du domaine d'activité stratégique	p.46
4. Définir les besoins des bénéficiaires du domaine d'activité stratégique	p.46
5. Identifier les facteurs clés de succès pour chaque domaine d'activité stratégique	p.46
6. Identifier les savoir-faire pour chaque domaine d'activité stratégique	p.47
7. Identifier les services concernés par chaque domaine d'activité stratégique	p.47
B - Construire un « système d'objectifs »	p.48
1. Philosophie, sens et valeurs stratégiques	p.48
2. Définir les missions principales qui vont orienter les logiques de « pérennité » de la collectivité territoriale	p.48
3. Définir les « nouvelles missions » qui vont orienter la stratégie de « croissance » de la collectivité territoriale	p.49
4. Définir le système « d'autonomie de gestion » de la collectivité territoriale	p.50

Chapitre II

Élaborer un projet d'administration clair, participatif et innovant	p.51
A - Définir des principes managériaux et des relations professionnelles	p.51
1. Construire les principes fédérateurs du travail	p.51
2. Objectifs et responsabilités partagés	p.51
3. Mêmes règles pour tous	p.52
4. Développer les compétences	p.53
5. Fédérer par les valeurs	p.53
B - Élaborer des projets de direction	p.54
1. Présenter la carte d'identité de la direction	p.54
2. Établir un diagnostic de la direction	p.55
3. Élaborer la stratégie de la direction	p.55
4. Définir les projets stratégiques et le plan d'action de la direction	p.56
5. Proposer le pilotage et les ressources de la direction	p.56
6. S'engager sur un contrat de direction	p.57

Chapitre III

Définir une stratégie et des modalités de participation citoyenne	p.58
A - Charte du dialogue territorial et citoyen	p.58
1. Fixer des objectifs et des principes de la participation	p.58
2. Définir les rôles des acteurs	p.58
3. Préciser les niveaux de participation	p.59
4. Proposer des outils de suivi et d'évaluation de la participation	p.60
B - Guide méthodologique du dialogue territorial et citoyen	p.60
1. Définir les outils de la participation	p.60
2. Savoir utiliser les lieux de la participation	p.61
3. Clarifier les règles d'animation de la participation	p.61
4. Préciser les temporalités de la participation	p.62

Partie 3

Mettre en place des instances et des outils de pilotage collaboratifs et innovants

Chapitre I

Définir les instances de débat	p.67
A - Suivi stratégique et opérationnel de l'activité : outil de pilotage général	p.67
1. Pilotage global de l'activité	p.67
2. Assurer une cohérence et une transversalité générales	p.67
3. Espace de débat stratégique	p.67
4. Préparer des décisions politiques	p.68
5. Orientations des ressources administratives et financières	p.68
B - Revue d'activité stratégique : outil de réflexion collaborative entre les agents et les élus	p.69
1. Information stratégique	p.69
2. Travail collectif entre les élus et l'administration	p.69
C - Ateliers de l'innovation : outil de réflexion collaborative entre les agents	p.70
1. Faire émerger des idées innovantes	p.70
2. Favoriser la réflexion collaborative entre les agents	p.71
3. Enrichir des projets stratégiques	p.71
4. Formation et valorisation professionnelle	p.71

D - Séminaires de direction : cohésion et appartenance	p.72
1. Donner un sens collectif à l'activité	p.73
2. Esprit d'équipe et valeurs partagées	p.73
3. Valoriser le travail des élus	p.74
E - Commissions d'information et de débat politique	p.74
1. Débat politique autour des domaines d'activités stratégiques	p.74
2. Débat politique sur des projets stratégiques et opérationnels	p.74
3. Instance de débat démocratique	p.75
F - Instances permanentes et organisées de participation citoyenne	p.76
1. Le conseil de développement comme instance citoyenne de réflexion stratégique	p.76
2. Le conseil de quartier comme instance de participation opérationnelle	p.76
3. Pérennité et suivi citoyen des débats	p.77
4. Espace d'apprentissage et de construction de la citoyenneté	p.77
5. Enrichir l'action publique territoriale	p.77
G - Ateliers de concertation citoyenne	p.78
1. Instance transversale de débat public	p.78
2. Outil d'accès démocratique à l'espace politique	p.78
3. Outil d'aide à la décision et d'enrichissement des projets	p.79
H - Curious Lab : les défis territoriaux – Laboratoire d'idées avec les jeunes	p.81
1. Faire participer les générations futures	p.81
2. Développer l'esprit de transversalité	p.81
3. Faire découvrir les métiers de la fonction publique territoriale	p.82

Chapitre II

Confirmer les instances de décision p.83

A - Instances délibératives : arbitrage et décision politique	p.83
1. Espace de la délibération politique	p.83
2. Régler les affaires de la commune	p.84
3. Ouvrir une place aux habitants dans l'espace politique de la délibération	p.84
4. Formuler un avis réglementaire	p.85
5. Espace d'expression politique sur des sujets à intérêt général	p.85
6. Espace d'information des décisions juridiques	p.85
B - Comité de direction	p.86
1. Arbitrage stratégique technique et administratif	p.87
2. Information et échanges de gouvernance locale	p.87
3. Cohésion de la gouvernance décisionnelle	p.87
4. Validation des projets de délibération	p.87
5. Validation des choix administratifs, financiers et juridiques	p.88
6. Validation des grands axes de communication externe	p.88
C - Agora délibérative citoyenne	p.88
1. Des sujets stratégiques d'intérêt public territorial	p.88
2. Un fonctionnement intense sur une période ciblée	p.89
3. Un espace de respiration politique et de délibération partagée	p.89
4. Impliquer les habitants, les responsabiliser	p.90

Chapitre III

Proposer des outils de suivi et d'évaluation p.91

A - Tableau de bord	p.91
1. Rendre compte de l'activité en assurant un suivi exhaustif	p.91
2. Améliorer la performance dans le pilotage de l'activité	p.91

3. Identifier les projets	p.91
4. Suivre les coûts et le planning	p.92
5. Informer des actions réalisées et de celles à venir	p.92
B - Book	p.93
1. Valoriser le projet de direction	p.93
2. Valoriser le travail des agents et leurs compétences	p.93
3. Renforcer les liens entre les agents	p.93
4. Un contenu simple et illustré	p.93
C - Panneau projet	p.94
1. Outil d'aide à la décision	p.94
2. Outil de valorisation des projets et de l'activité	p.94
3. Identifier les enjeux et les objectifs	p.94
4. Décrire les principales caractéristiques du projet	p.94
5. Illustrer le projet par des images et par des schémas	p.95
6. Préparer les prochaines étapes	p.95
D - Relevé de décision	p.95
1. Partager la même information	p.96
2. Objectifs et suite à donner	p.96
E - Note de synthèse	p.97
1. Éclairer une prise de décision	p.97
2. Présenter un état des lieux dynamique et opérationnel	p.97
3. Proposer des solutions et des retours d'expérience	p.98
4. Une conclusion avec trois à quatre idées à retenir	p.98
F - Rapport d'évaluation	p.98
1. Définir un périmètre clair de l'évaluation	p.99
2. Préciser les grands principes analytiques de l'évaluation	p.99
3. Construire des outils d'évaluation simples et opérationnels	p.100
4. Savoir interpréter les résultats	p.101

Conclusion	p.103
-------------------------	--------------

Bibliographie	p.105
----------------------------	--------------

Annexes

Annexe I	
Domaines d'activités stratégiques - Cadre de référence	p.109
Annexe II	
Système d'objectifs - Cadre de référence	p.111
Annexe III	
Projet de direction - Cadre de référence	p.113
Annexe IV	
Panneau type - Cadre de référence	p.118

Introduction

« J'ai vu un ange dans le marbre et j'ai seulement ciselé jusqu'à l'en libérer ! »

Cette belle citation de Michel Ange traduit de façon excellente ce que veut dire « donner du sens » à son travail. Un sens basé sur nos capacités à se projeter et à dépasser les tâches techniques et mécaniques que nous déployons dans la mise en œuvre de nos projets pour viser un objectif souhaité et qui nous motive au quotidien.

Cette façon de reconsidérer notre travail au quotidien nous donne un sens à la fois individuel et collectif et nous permet d'avancer avec passion et avec adhésion au projet du moment où on est au courant de sa finalité. Or, combien de fois sommes-nous amenés à réaliser plein de tâches au quotidien, quel que soit leur niveau, sans savoir où on va et pourquoi on les réalise ?

L'élaboration des stratégies territoriales et d'administration n'échappe pas à cette approche fondée sur le sens : un sens basé sur l'innovation et sur la collaboration et qui nous invite à avancer dans un esprit de bienveillance dans un objectif commun. Peu de collectivités territoriales ont tendance à formaliser leurs stratégies et leurs outils de pilotage et à les connecter entre eux, encore moins à les faire partager par les principaux acteurs de la gouvernance locale, à savoir les élus¹, les habitants² et les agents de l'administration³ en charge de concevoir et de réaliser les stratégies et les projets locaux.

Ainsi, analyser les stratégies des acteurs et comprendre les enjeux du dialogue autour d'un projet territorial et administratif seraient possibles si on arrivait à identifier leur capacité à donner un sens territorial partagé ; un travail qui varie selon les enjeux de chaque territoire et de ses acteurs :

« Un signe n'est jamais signe que pour des personnes données et dans un contexte donné. Un signe est quelque chose qui, aux yeux de quelqu'un, est mis à la place de quelque chose d'autre. »⁴

Ce travail sur le sens collectif de l'action publique se retrouve de plus en plus mis en difficulté à la fois au niveau national et local avec une baisse de la participation citoyenne aux différents types d'élections fragilisant ainsi la légitimité donnée aux élus de décider en leur nom ; cela est encore plus aggravé avec l'absence encore criante de pédagogie et de débat public avec les principaux bénéficiaires du service public, à savoir les habitants :

« C'est quand cesse la reconnaissance de la représentation que l'institution se trouve délégitimée. »⁵

Pour remédier à ces difficultés, plusieurs collectivités territoriales ont lancé des méthodes de concertation avec des référentiels⁶ diversifiés et des guides locaux⁷ à destination des agents en charge de piloter les projets. À ce niveau, et comme d'autres chercheurs ayant travaillé sur le sujet, nous avons eu l'occasion de proposer une méthode scientifique d'évaluation de la participation citoyenne⁸ basée sur trois temps : le temps des actions préalables au débat public, le temps des modalités pratiques et de la réalisation du débat public ; et enfin, le temps des actions postérieures au débat public et qui impactent les acteurs, les résultats et les processus.

D'autres chercheurs ont proposé d'autres approches scientifiques comme Daniel Bourdon⁹ qui propose une évaluation portée sur les objectifs d'un projet ainsi que sur ses modalités de mise en œuvre et les conditions de sa réussite ; d'autres chercheurs proposent des conditions pour un débat honnête comme Tony Andréani qui évoque

1. Salamon J., *Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain*, Éditions du Certu, 2008.

2. Salamon J., *Urbanisme et concertation. Méthode d'évaluation*, Territorial Éditions, 2011.

3. Salamon J., « Administrer par le sens et la stratégie », le *Magazine des maires et intercommunalités des Yvelines*, n° 67, 2017.

4. Klinkenberg J.-M., *Précis de sémiotique générale*, Points essais, 1996, p. 209.

5. Lamizet B., *La sémiotique instantane*, Semiotica, volume 159-1/4, 2006, p. 14.

6. Salamon J., « Territoires, projets urbains et participation citoyenne : dialogue urbain et partage de l'information », revue internationale *ISDM*, n° 30, 2007. <http://isdms.univ-tln.fr/PDF/isdms30/J.Salamon.pdf>

7. Salamon J., « Grand Lyon : vers une ingénierie de la concertation », revue *Urbanisme*, n° 346, 2006, p. 64.

8. Salamon J., *Urbanisme et concertation. Méthode d'évaluation*, Territorial Éditions, 2011.

9. Bourdon D., « Évaluer les projets urbains », *Cahiers de politique urbaine*, n° 3, Caisse des dépôts et des consignations, 1999, p. 16.

une série de critères¹⁰ pour évaluer le niveau et la sincérité d'un débat public ou Loïc Blondiaux qui propose six recommandations pour une démocratie effective¹¹.

Ce travail sur le sens ainsi que sur les enjeux du débat public et de la participation citoyenne contribue à légitimer l'action publique et à renforcer le sentiment d'adhésion aux stratégies et aux projets ainsi qu'aux services publics qui leur sont destinés.

Dans leur ouvrage dédié à la stratégie, Gerry Johnson, Richard Whittington, Kevan Scholes et Frédéric Fréry nous proposent une définition prospective et managériale du mot « stratégie » qui serait une « orientation à long terme d'une organisation »¹². Dans ce grand ouvrage dédié au management et à la stratégie, les auteurs proposent de construire la stratégie par domaines d'activités stratégiques fondés sur une segmentation stratégique de l'activité d'une entreprise basée sur des logiques de cohérence avec les mêmes facteurs clés de succès¹³. Cette approche par la segmentation a été théorisée par plusieurs chercheurs mettant souvent en avant les enjeux concurrentiels¹⁴.

Cette façon dynamique de construire la stratégie d'une entreprise en la segmentant en domaines d'activités stratégiques nous a paru extrêmement intéressante si elle est revisitée et adaptée au monde des collectivités territoriales et à leurs spécificités. Une adaptation que nous avons pu tester à l'échelle de plusieurs collectivités territoriales et que nous avons fait évoluer avec l'expérience et l'évaluation, mais surtout avec les caractéristiques politiques et administratives des collectivités territoriales qui diffèrent dans leurs finalités du monde entrepreneurial. L'objectif étant de construire une stratégie politique innovante qui répond aux attentes des habitants et qui vise à améliorer les services publics qui leur sont proposés où les logiques concurrentielles du privé deviennent des logiques collaboratives. Des logiques collaboratives qui favorisent la participation citoyenne et les connexions avec la société civile ainsi que la libération des énergies internes des agents qui travaillent au sein d'une collectivité.

L'objectif principal de cet ouvrage est de proposer aux différents acteurs locaux, en particulier aux élus et aux membres de la direction générale d'une collectivité territoriale, une méthode globale « de stratégie et d'administration générale » pour pouvoir fonder leur projet de territoire et le déployer de façon innovante et collaborative.

Pour cela, nous proposons une approche basée sur trois temps : le premier temps concerne l'élaboration du diagnostic territorial et de l'administration ; le deuxième temps concerne l'élaboration de la stratégie territoriale ; le troisième temps concerne la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation.

En effet, nous considérons qu'une stratégie territoriale et d'administration locale est conditionnée par le respect et la cohérence de ces trois temps qui donnent un sens global au projet de territoire : en effet, la stratégie locale sera inutile si elle se limite à un travail politique et si elle n'est pas suivie d'un vrai projet d'administration capable de la traduire dans des projets opérationnels ; la stratégie locale sera également biaisée et incomplète, voire sans fondement et sans légitimité politique, si elle se limite à un travail administratif non fondé sur une vision politique : dans ce cas, on risque d'avoir une excellente stratégie administrative qui ne correspond pas aux engagements politiques et qui ne répond pas aux attentes des citoyens ; enfin, la stratégie locale sera également inutile en l'absence de dispositifs et d'outils de suivi et d'évaluation capables d'assurer la mise en œuvre des projets dans le cadre d'un pilotage innovant et collaboratif.

L'objectif de cette approche globale est de pouvoir apprécier la cohérence entre la stratégie politique qui incarne une vision politique locale avec celle de l'administration qui incarne une vision managériale avec des dispositifs adéquats et innovants et tout cela dans une logique collaborative et participative ouverte aux habitants.

L'objectif de cet ouvrage est aussi de proposer une démarche territoriale innovante qui permettra à chaque collectivité de « faire autrement avec moins » et non pas « mieux avec moins » : en effet, avec la baisse des moyens humains et financiers, les collectivités territoriales ne pourront plus continuer à faire la même chose et à proposer les mêmes services publics. Elles n'ont plus que le choix de revoir leurs priorités en pérennisant, d'un côté, les missions qui leur semblent fondamentales, et de l'autre, en développant de nouvelles missions adaptées aux nouveaux besoins des habitants et des acteurs locaux.

10. Andréani T., « Démocratie représentative, démocratie délégative, démocratie directe », in Bidet J. (dir.), *Les paradigmes de la démocratie*, Puf, 1994, p. 191.

11. Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008, p. 101.

12. Johnson G., Whittington R., Scholes F., Fréry F., *Stratégie*, Pearson, 2011, p. 2.

13. Johnson G., Whittington R., Scholes F., Fréry F., *Stratégie*, Pearson, 2011, p. 7.

14. Adler E., Lauriol J., *La segmentation, fondement de l'analyse stratégique*, Harvard l'Expansion, 1986, p. 99-112.

Cet ouvrage s'adresse à tout acteur ayant à élaborer ou à piloter une stratégie et une administration générale d'une collectivité territoriale : il s'adresse en priorité aux maires et aux présidents d'exécutifs locaux ainsi qu'à leurs adjoints et à leurs vice-présidents ; il s'adresse également aux directeurs généraux des services d'une collectivité territoriale et à leurs adjoints ainsi qu'à tout cadre territorial ; il s'adresse également à la société civile sous forme de simples habitants, ou d'associations locales, de comités locaux, ou de conseils de quartier ou de conseils de développement ; il s'adresse également aux chercheurs et aux universitaires travaillant sur les questions de stratégie et de management dans les collectivités territoriales.

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires de l'auteur ainsi que de son expérience professionnelle dans le domaine de la stratégie et de l'administration générale dans des collectivités d'échelles et de natures différentes à la fois en région lyonnaise et parisienne.

Cet ouvrage est divisé en trois parties :

- la première partie concerne l'élaboration d'un **diagnostic territorial et administratif**. Cette partie est composée de quatre systèmes qu'il faudra identifier avec des méthodes d'analyse dédiées pour chaque système : système urbain et fonctionnel du territoire ; système de gouvernance locale ; système managérial de la collectivité ; et enfin, système administratif de la collectivité ;
- la deuxième partie concerne l'élaboration d'une **stratégie territoriale globale**. Cette partie est composée de trois échelles stratégiques qu'il faudra construire avec des critères innovants et collaboratifs : vision stratégique politique du territoire ; projet d'administration ; et enfin, stratégie et modalités de participation citoyenne ;
- la troisième partie concerne l'élaboration **d'instances et d'outils de pilotage** qu'il faudra définir et mettre en place avec des dispositifs innovants et collaboratifs : instances de débat ; instances de décision ; outils de suivi et d'évaluation.

Partie 1

Élaborer un diagnostic territorial et administratif

Dans cette première partie, nous proposons une méthode de diagnostic territorial et administratif adaptée aux collectivités territoriales. Ce diagnostic est préalable à tout processus de définition et de mise en œuvre d'une stratégie territoriale et d'une organisation administrative cohérente.

Le diagnostic sert à définir l'état de santé d'une collectivité territoriale ainsi que de son territoire. Un état de santé qui doit renseigner les principaux indices de fonctionnement : les forces, les faiblesses, les potentialités, les déséquilibres, les points de rupture, les faits porteurs d'avenir, les jeux de pouvoir...

Cette première partie est structurée autour de quatre systèmes qui fondent la nature même d'une collectivité territoriale : le système urbain et fonctionnel du territoire, le système de gouvernance locale, le système managérial de la collectivité ainsi que son système administratif.

Ces systèmes sont structurés autour de trois espaces qui caractérisent les collectivités territoriales : l'espace politique, l'espace technique et administratif, et enfin, l'espace de « l'habiter ».

Par espace politique, nous entendons, d'un côté, l'espace du débat politique, et d'un autre côté, l'espace de la délibération et de la décision. L'espace politique est ainsi l'espace du politique qui débat sur des idées politiques et qui arbitre dans le cadre d'une légitimité fondée sur l'élection et sur la démocratie représentative. L'espace politique est aussi l'espace de l'habitant qui contribue au débat politique, voire à la décision et à l'arbitrage dans certains cas à travers des démarches participatives locales, mais aussi qui choisit ses représentants lors des élections locales.

Par espace technique et administratif, nous entendons l'espace de la mise en œuvre des stratégies et des projets décidés par l'exécutif. L'espace technique et administratif est ainsi l'espace de l'administration qui assure le fonctionnement d'une collectivité territoriale ainsi que des intervenants extérieurs qui contribuent à la mise en œuvre des projets locaux. L'espace technique et administratif est aussi l'espace de l'habitant qui participe de plus en plus à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets locaux : une participation qui peut être permanente à travers des instances formalisées ou ciblée sur un projet particulier.

Par espace de « l'habiter », nous entendons tout simplement l'espace de la vie quotidienne. L'espace de « l'habiter » est ainsi l'espace des habitants au sens large, qu'ils soient des résidents ou des utilisateurs (travailleurs, touristes...). C'est l'espace des réalités citoyennes, de la vie de tous les jours, mais aussi des symboles et des images collectives partagées par les habitants d'un territoire. C'est aussi l'espace des élus et des techniciens qui se retrouvent de plus en plus amenés à se déplacer dans cet espace pour fonder leurs projets par des attentes et par des réalités locales.

Le premier diagnostic que nous proposons concerne l'analyse du système urbain et fonctionnel du territoire. Le sens de l'action publique s'évalue par l'analyse du système urbain et fonctionnel qui structure son cadre urbain, architectural, paysager et environnemental et qui oriente la vie quotidienne de ses habitants par ses services et par ses fonctions. Le système urbain et fonctionnel concerne essentiellement le cadre de vie spatial d'un territoire ainsi que les principales fonctions qu'il abrite. Ce système est souvent fondé sur des caractéristiques géographiques (territoire plat ou sur une pente, présence d'un fleuve, ou proximité de la mer, présence de forêts...), mais aussi sur une histoire ancienne ou récente (centre-ville historique, vestiges archéologiques, ville nouvelle...). Ce système est basé aussi sur des fonctions et sur des services à échelles différentes (hôpital, centre commercial, médecins spécialistes, gymnase, conservatoire, université, école, conservatoire...) avec plusieurs niveaux de rayonnement (international, européen, national, régional, départemental, territorial, municipal). Ce système urbain et fonctionnel se retrouve de plus en plus interrogé face à ses capacités d'innovation et de modernisation, surtout dans un monde qui évolue rapidement vers les questions d'innovation et d'intelligence artificielle préconisant la « smart city » ou la ville intelligente. Cela implique un travail fin pour trouver un équilibre entre respect des identités locales, d'un côté, et développement maîtrisé, cohérent et innovant, de l'autre. C'est dans cet esprit que nous proposons de réaliser un diagnostic du système urbain et fonctionnel du territoire en analysant dans un premier temps le cadre urbain et ses caractéristiques urbaines, architecturales, paysagères et environnementales ainsi que leurs modes de connexion. Nous proposons dans un deuxième temps d'analyser le fonctionnement urbain du territoire à travers les cinq dimensions suivantes : la population, le logement, les équipements, le développement économique et l'emploi, et enfin, les déplacements, le transport et la circulation.

Le deuxième diagnostic que nous proposons concerne l'analyse du système de gouvernance locale. Le sens de l'action publique s'évalue par l'analyse du système de gouvernance qui autorise les modes de fabrication des projets publics. La gouvernance locale concerne la place des différents acteurs qui interviennent dans les différentes étapes de conception et de mise en œuvre des stratégies et des projets locaux. Des acteurs qui interviennent en permanence dans les trois espaces que nous venons de présenter, à savoir l'espace politique, l'espace technique

et administratif ainsi que l'espace de « l'habiter ». Nous observons depuis quelques années une évolution des rôles des acteurs et des connexions devenues inévitables entre ces trois types d'espaces qui autorisent dorénavant des passerelles et des interactions de natures politique, technique et citoyenne.

C'est dans cet esprit que nous proposons de réaliser un diagnostic du système de gouvernance locale en analysant dans un premier temps le fonctionnement du pouvoir politique, en particulier de la démocratie représentative (organisation politique, projet politique) ; nous proposons d'analyser dans un deuxième temps la place de la société civile et donc de la démocratie participative dans la fabrication de l'action publique (types d'instances participatives, types de publics, apport citoyen, outils mobilisés) ; nous proposons dans un troisième temps d'analyser la forme et le contenu de la communication externe et du marketing territorial qui fabriquent et qui véhiculent des images et des représentations sur un territoire donné (communication externe, attractivité, marque de territoire).

Le troisième diagnostic que nous proposons concerne l'analyse du système managérial de la collectivité. Le sens de l'action publique s'évalue par l'analyse du système managérial de la collectivité qui est censée concevoir et mettre en œuvre les projets adoptés par l'exécutif. Le système managérial d'une collectivité concerne essentiellement les valeurs véhiculées au sein de l'administration, mais aussi les conditions de travail et de fonctionnement du cadre professionnel. Le système managérial n'est pas seulement une question administrative qui ne concernerait que les agents publics et leur hiérarchie : en effet, l'administration devient de plus en plus exposée et attendue en termes d'exemplarité dans les pratiques managériales qui se traduit dans des démarches de RSO (responsabilité sociétale des organisations) confirmant des principes managériaux qui visent à améliorer les relations et les conditions de travail (fonctionnement hiérarchique, participation des agents dans des démarches transversales, protection sociale, santé, sécurité...). Enfin, il ne faut pas oublier que le maire, ou le président de l'exécutif, engage son image, puisqu'il est le responsable direct de l'administration.

C'est dans cet esprit que nous proposons de réaliser un diagnostic du système managérial de la collectivité en analysant dans un premier temps le modèle d'organisation qui structure l'administration (hiérarchique, transversal...); nous proposons aussi d'analyser les documents de référence ainsi que les pratiques managériales mises en œuvre au sein de l'administration ; nous proposons également d'analyser les valeurs ainsi que la culture de la collectivité et les représentations communes entre les agents et qui contribuent à valoriser leur fierté d'appartenir à telle ou à telle collectivité ; nous proposons enfin d'analyser les outils de communication interne qui contribuent à diffuser ces valeurs et ces pratiques managériales.

Le quatrième diagnostic que nous proposons concerne l'analyse du système administratif de la collectivité. Le sens de l'action publique s'évalue par l'analyse du système administratif de la collectivité en charge de la conception et de la mise en œuvre des projets. Le système administratif d'une collectivité concerne essentiellement les procédures de pilotage, de gestion, de suivi et d'évaluation des politiques et des projets locaux. Des procédures qui doivent être de plus en plus transparentes et accessibles, qu'elles concernent les ressources humaines, les projets, mais aussi les marchés publics ainsi que les finances locales. Cette transparence est devenue le mot d'ordre qui vise à valoriser des administrations « exemplaires et transparentes ».

C'est dans cet esprit que nous proposons de réaliser un diagnostic du système administratif de la collectivité en analysant dans un premier temps le fonctionnement global des ressources humaines (recrutement, formation, absences, effectifs) ; nous proposons d'analyser aussi les formes de pilotage existantes (process, procédures, outils, qualité...); enfin, nous proposons d'analyser les processus financiers (budget, gestion financière...) ainsi que la politique d'achat pratiquée dans la collectivité (marchés publics...).

Structurer le diagnostic autour de quatre items simples

En termes de méthode, nous proposons de structurer le diagnostic autour de quatre étapes principales, et ceci de façon claire et synthétique :

- la première étape concerne l'état des lieux de chaque système. Un état des lieux qui doit reprendre les principales informations objectives fondées sur des chiffres et sur des schémas clairs présentés de façon brute sans aucune analyse ou interprétation personnelle. Cela doit nous donner une image claire du système en question ;
- la deuxième étape vise à mettre en valeur les atouts de chaque système. Des atouts qui sont essentiels et qui caractérisent l'identité même du territoire ;
- la troisième étape vise à informer des principales faiblesses de chaque système analysé en expliquant les causes de ces faiblesses et leur impact sur la vie quotidienne des habitants ;
- la quatrième étape propose des potentiels de chaque système. Des potentiels fondés à la fois sur l'état des lieux, sur les atouts et sur les faiblesses et qui vont orienter les choix stratégiques et managériaux de la collectivité.

Évaluer le système urbain et fonctionnel du territoire

Élaborer un diagnostic territorial et administratif nécessite dans un premier temps de comprendre les caractéristiques urbaines et fonctionnelles du territoire concerné. En effet, chaque territoire se caractérise par des réalités géographiques et fonctionnelles qui forgent son identité et son image et qui contribuent à son rayonnement. Nous proposons dans ce premier chapitre d'analyser le système urbain et fonctionnel qui assure un cadre et un socle au territoire. Notre diagnostic portera dans un premier temps sur l'aspect spatial, à la fois urbain, paysager et environnemental ; il sera complété par une analyse des fonctions urbaines qui contribuent à l'animation du territoire.

A - Analyser le cadre urbain

Diagnostiquer le cadre urbain d'un territoire nécessite de prendre le temps pour comprendre le fondement et les particularités de sa structure urbaine et paysagère ainsi que l'état global de son environnement.

Nous proposons ainsi de commencer notre diagnostic par une présentation de l'évolution historique d'un territoire ; ce travail historique sera complété par une analyse fine de la structure urbaine et architecturale ainsi que des principaux éléments paysagers. Enfin, le cadre urbain sera complété par une analyse de l'état actuel de l'environnement et des impacts éventuels des projets prévus.

1. Histoire de la fabrique urbaine

Chaque territoire a sa propre histoire à raconter. Cette histoire est à la fois reliée à des réalités basées sur des faits mais aussi fondée sur des images construites et véhiculées avec les années et qui relèvent du domaine de la symbolique.

D'où l'importance d'analyser ces deux dimensions, réelle et symbolique, pour mieux comprendre l'état dans lequel évolue un territoire donné. En effet, le passé d'un territoire explique et justifie des choix et des transformations profondes et occasionnelles. Situer le présent dans une évolution de la forme et des valeurs d'un territoire permet de donner du sens aux projets structurants et de s'inscrire dans une certaine continuité pour pouvoir la faire évoluer le cas échéant.

Cette analyse historique doit identifier clairement l'héritage urbain d'un territoire à la fois au niveau de ses racines typologiques (liées aux sociétés), ses modèles urbains (liés aux cultures des formes urbaines qui ont été mises en œuvre à l'époque de son développement) et ses sites (liés aux contextes locaux). En effet, l'espace urbain ne s'efface jamais totalement : il laisse derrière lui des formes, des usages, des mythes. Ces traces urbaines offrent des potentialités dans la composition urbaine d'un projet urbain sur un territoire donné. Elles permettent d'ancrer ce projet dans la mémoire historique et collective du territoire.

L'analyse historique concerne ainsi d'un côté les évolutions spatiales d'un territoire, notamment sa forme urbaine, et les logiques de conception et de fabrication des secteurs qui le composent. Cette analyse concerne aussi l'évolution des fonctions, de la démographie et des usages d'un territoire afin de comprendre les logiques de mutations fonctionnelles de telle ou telle activité.

Enfin, l'analyse historique d'un territoire concerne aussi la dimension symbolique des valeurs communes qui constituent son identité territoriale et qui peuvent être fondées sur des concepts urbanistiques (comme la création des villes nouvelles dans les années 70) ou reliées à des époques plus anciennes. L'identité locale peut être forgée aussi par des événements historiques ou par des spécialités locales qui ont pu garder une certaine authenticité avec les années.

Le respect des mémoires des lieux et des traces urbaines est avant tout un choix politique et de société et ne doit jamais être pris à la légère car il touche à la mémoire collective des habitants et participe à la construction d'une identité urbaine.

2. Structure urbaine et architecturale

Le diagnostic urbain et architectural est le diagnostic le plus attendu dès qu'on parle d'un diagnostic territorial, puisqu'il touche à la structure spatiale et donc aux formes urbaines qui caractérisent un territoire donné. Quant à l'architecture, elle contribue par sa forme et par sa qualité à forger une identité visuelle qui dessine le cadre de vie spatial d'un territoire.

Diagnostiquer la structure urbaine d'un territoire commence par une analyse fine des types de secteurs qui le caractérisent. Ces secteurs correspondent souvent à des fonctions urbaines qui se sont développées avec les années selon des modèles urbains préétablis selon des concepts urbanistiques (ex. : ville de trois millions d'habitants du Corbusier, modèle de la cité jardin...) ou à des types urbains qui se sont développés selon des formes associées à des cultures, des usages ou des fonctions locales (ex. : ville romaine, ville arabo-ottomane...).

Cette analyse conceptuelle d'un territoire est complétée par une analyse des types de formes urbaines qui caractérisent chaque secteur urbain identifié, qu'il soit formé d'un tissu urbain dédié à du logement individuel ou collectif, ou d'un tissu urbain constitué d'activités ou de grands équipements publics ou privés.

Cette analyse des logiques de développement urbain est complétée ensuite par une analyse des densités urbaines, sujet pas souvent simple à analyser et à communiquer aux habitants, vu sa sensibilité politique.



Densité ou intensité urbaine...

Il est souvent assez sensible politiquement d'aborder la question de la densité urbaine par peur de toucher à l'imaginaire des habitants souvent hostiles à toute stratégie de densification. Nous proposons d'aborder le sujet par l'entrée de « l'intensité urbaine » qui renvoie à deux objectifs positifs : lutter contre l'étalement urbain en développant une densité équilibrée et adaptée au territoire ; et optimiser l'utilisation des espaces existants dans le respect des spécificités locales. Plusieurs indicateurs peuvent être mobilisés pour mesurer le niveau d'intensité urbaine d'un territoire : tout d'abord, on peut analyser le nombre de logements par hectare ; ensuite, on peut mesurer l'emprise au sol et les hauteurs des bâtiments à l'échelle des îlots urbains ; on peut aussi analyser les logiques d'organisation des parcelles ; enfin, on peut mesurer les capacités d'adaptation et de mutualisation des équipements publics et privés.

Ce travail d'analyse urbaine doit aborder aussi les entrées de ville qui caractérisent le territoire, qu'elles soient administratives (les limites administratives) ou fonctionnelles (les sorties de trains) ou visuelles (le grand paysage). Cette analyse des entrées de ville se réalise dans un diagnostic plus global sur les principaux espaces publics d'un territoire pour comprendre les logiques de composition et de liaison entre ses différents espaces libres urbains. On pourra à ce niveau analyser les types d'espaces publics existants (places publiques, parcs, jardins, squares, mails piétons...) ainsi que les modes de gestion utilisés dans le maintien de ces espaces publics.

Cette analyse des espaces publics est complétée par un diagnostic fin de la structure et de la hiérarchisation du système viaire local afin de comprendre les logiques de distribution et de fonctionnement entre les grands axes structurants et les petites voies locales. Ces différents tracés qui assurent un lien fonctionnel de la circulation structurent l'espace et la composition urbaine.

Nous proposons également d'analyser la structure foncière en analysant les logiques de découpage urbaines qui impliquent la constitution des quartiers, des îlots et des parcelles et qui assurent le passage à l'échelle architecturale.

Ce travail d'analyse concerne aussi les typologies architecturales existantes qui caractérisent les formes urbaines d'un territoire : l'analyse architecturale est souvent un sujet politique qui reste souvent relié à des décisions politiques. Des choix qui peuvent orienter les constructions vers une inscription identique de l'existant, ou vers une transition douce entre les nouvelles constructions et l'architecture existante ou vers une rupture architecturale avec l'existant à travers des formes urbaines modernes. L'enjeu étant de plus en plus de favoriser une diversité architecturale dans le respect des identités locales en termes de typologie, de volumétrie et de matériaux. Nous proposons à ce niveau de mobiliser quelques indicateurs comme l'analyse des diversités typologiques existantes (maison individuelle, maison moderne...) ; cela peut concerner aussi l'analyse des volumétries existantes (notamment les hauteurs et les échelles des bâtiments) ; cela peut concerner aussi le type de matériaux utilisés (bois, béton...).