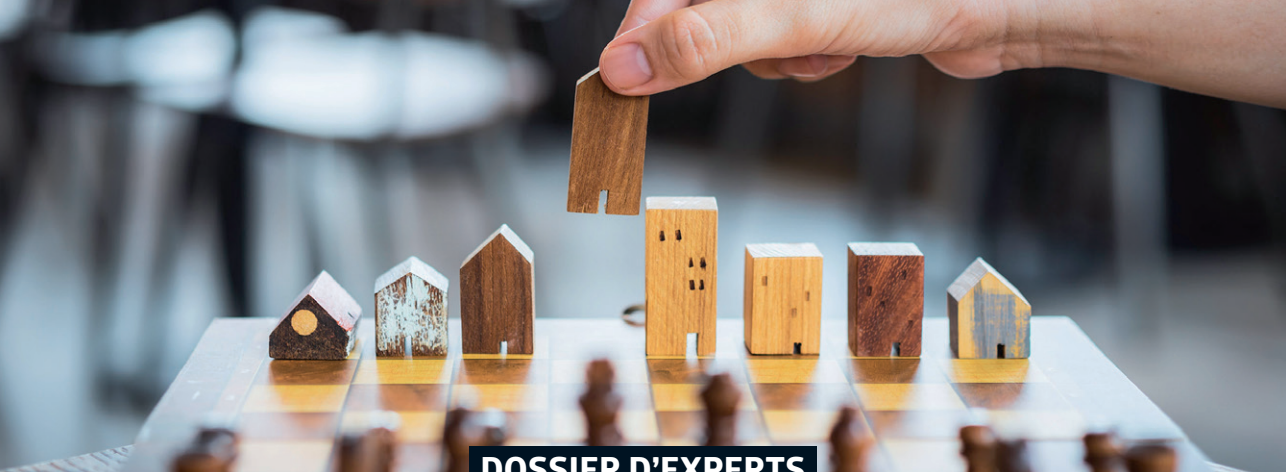




DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

GOUVERNANCE LOCALE

Diriger une collectivité territoriale

Stratégies et outils de pilotage

Joseph Salamon

Diriger une collectivité territoriale

Stratégies et outils de pilotage

Avec les dernières crises ainsi que la baisse des moyens humains et financiers, les collectivités territoriales doivent revoir leurs priorités afin de s'adapter aux nouvelles évolutions sociétales et de répondre aux attentes de la population. Cela nécessite de définir les grands domaines stratégiques qui orientent le projet politique local ainsi que les outils de pilotage et de gestion qui structurent l'administration territoriale dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses projets.

Rédigé à partir des travaux de recherche et de différentes expériences de l'auteur, cet ouvrage propose une méthode globale innovante et collaborative de stratégies et d'administration générale, adaptée aux collectivités territoriales et basée sur 3 phases : l'élaboration d'un diagnostic territorial et administratif adapté, l'élaboration d'une stratégie territoriale politique, administrative et citoyenne et la mise en place d'outils de pilotage, de suivi et d'évaluation.

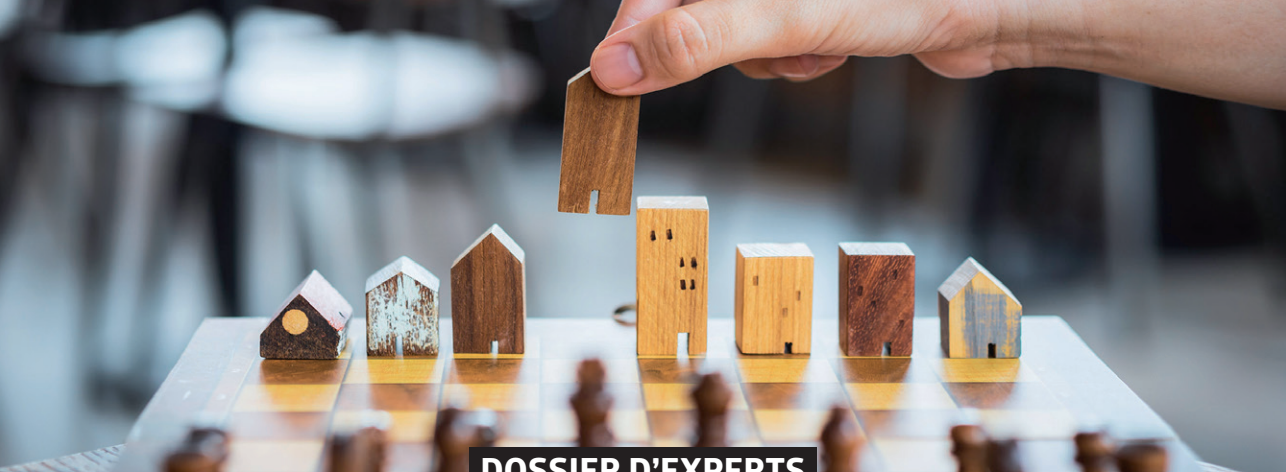


Joseph Salamon est expert en stratégies, innovations et transitions territoriales. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme et le débat public.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2053-3

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION

Diriger une collectivité territoriale

Stratégies et outils de pilotage

Joseph Salamon

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 844A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

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

	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
---	--



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2053-3

ISBN version numérique : 978-2-8186-2054-0

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Janvier 2023

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.19
--	------

A - Analyser le cadre urbain	p.20
------------------------------------	------

1. Histoire de la fabrique urbaine	p.20
2. Structure urbaine et architecturale	p.21
3. Composition paysagère	p.22
4. Analyse environnementale	p.23

B - Comprendre le fonctionnement urbain du territoire	p.23
---	------

1. Démographie et logement	p.24
2. Emploi et développement économique	p.24
3. État des équipements publics	p.25
4. Mobilité et transport	p.26

Chapitre II

Comprendre le système de gouvernance locale	p.27
---	------

A - Équilibre et fonctionnement du pouvoir politique	p.27
--	------

1. Comprendre et analyser les identités politiques des élus	p.27
2. Existence d'un projet politique clair	p.28
3. Processus et modes de prise de décision politique	p.29
4. Clarification des rôles entre les élus et l'administration	p.29

B - Place de la société civile : la démocratie participative	p.29
--	------

1. Existence d'un portage politique	p.30
2. Analyser les niveaux de participation	p.30
3. Initiative politique ou citoyenne	p.30
4. Évaluer la nature du public et les modes de sélection	p.31
5. Identifier le fonctionnement et les apports de la participation	p.31
6. Évaluer les outils utilisés	p.31

C - Communication externe et marketing territorial	p. 32
1. Évaluer la communication externe	p. 32
2. Identifier les outils de marketing territorial	p. 33

Chapitre III

Analyser le système managérial de la collectivité

A - Modèle d'organisation	p. 35
1. Identifier le modèle d'organisation	p. 35
2. Analyser la lisibilité et la cohérence de l'organigramme	p. 37
B - Références et pratiques managériales	p. 37
1. Identifier les documents de référence ou les démarches managériales locales	p. 37
2. Identifier la philosophie managériale de la collectivité	p. 38
C - Culture et valeurs de la collectivité	p. 39
1. Droits et devoirs des fonctionnaires	p. 39
2. Les valeurs partagées d'une collectivité	p. 40
3. Mythes, rites et symboles	p. 40
4. Héros local	p. 41
5. Réseaux et jumelages	p. 41
D - Communication interne	p. 42
1. Valorisation de l'administration et de ses agents	p. 42
2. Partage de l'information	p. 42
3. Solidarité, cohésion d'équipe et transversalité entre les agents	p. 42
4. Des outils diversifiés et innovants	p. 43

Chapitre IV

Identifier le système administratif de la collectivité

A - Fonctionnement des ressources humaines	p. 45
1. Analyser les modes de recrutement	p. 45
2. Évaluer la stratégie de formation et de développement des compétences	p. 46
3. Gestion de l'effectif et des absences	p. 46
4. Gestion des salaires	p. 47
5. Suivi des questions de santé, d'hygiène et de sécurité	p. 47
6. Gestion du dialogue social	p. 47
B - Modes de pilotage et logiques de gestion des affaires juridiques	p. 48
1. Identifier les procédures formalisées	p. 48
2. Repérer les démarches qualité	p. 48
3. Analyser la gestion des affaires juridiques	p. 49
C - Principes financiers et politiques d'achats publics	p. 49
1. Analyser les principes et les outils de finances locales	p. 49
2. Évaluer la politique d'achats de la collectivité	p. 50

Partie 2

Élaborer une stratégie territoriale globale

Chapitre I

Construire et porter une vision stratégique politique du territoire	p.55
A - Élaborer les domaines d'activités stratégiques (DAS)	p.55
1. Savoir définir les domaines d'activités stratégiques	p.56
2. Définir les orientations générales de chaque domaine d'activité stratégique	p.56
3. Identifier les bénéficiaires du domaine d'activité stratégique	p.57
4. Définir les besoins des bénéficiaires du domaine d'activité stratégique	p.57
5. Identifier les facteurs clés de succès pour chaque domaine d'activité stratégique	p.57
6. Identifier les savoir-faire pour chaque domaine d'activité stratégique	p.58
7. Identifier les services concernés par chaque domaine d'activité stratégique	p.58
B - Construire un « système d'objectifs »	p.59
1. Philosophie, sens et valeurs stratégiques	p.59
2. Définir les missions principales qui vont orienter les logiques de « pérennité » de la collectivité territoriale	p.60
3. Définir les « nouvelles missions » qui vont orienter la stratégie de « croissance » de la collectivité territoriale	p.61
4. Définir le système « d'autonomie de gestion » de la collectivité territoriale	p.62

Chapitre II

Élaborer un projet d'administration clair, participatif et innovant	p.63
A - Définir des principes managériaux et des relations professionnelles	p.63
1. Construire les principes fédérateurs du travail	p.64
2. Objectifs et responsabilités partagés	p.64
3. Mêmes règles pour tous	p.65
4. Développer les compétences	p.65
5. Fédérer par les valeurs	p.66
B - Élaborer des projets de direction	p.67
1. Présenter la carte d'identité de la direction	p.67
2. Établir un diagnostic de la direction	p.68
3. Élaborer la stratégie de la direction	p.68
4. Définir les projets stratégiques et le plan d'action de la direction	p.69
5. Proposer le pilotage et les ressources de la direction	p.70
6. S'engager sur un contrat de direction	p.71

Chapitre III

Définir une stratégie et des modalités de participation citoyenne	p.73
A - Charte du dialogue territorial et citoyen	p.73
1. Fixer des objectifs et des principes de la participation	p.73
2. Définir les rôles des acteurs	p.74
3. Préciser les niveaux de participation	p.75
4. Proposer des outils de suivi et d'évaluation de la participation	p.76
B - Guide méthodologique du dialogue territorial et citoyen	p.76
1. Définir les outils de la participation	p.77
2. Savoir utiliser les lieux de la participation	p.77
3. Clarifier les règles d'animation de la participation	p.78
4. Préciser les temporalités de la participation	p.78

C - Mettre en place un laboratoire d'innovation citoyenne (Lab'Vie)	p.79
1. Définir le sens de la participation	p.80
2. Champs d'application	p.80

Partie 3

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

Chapitre I

Définir les instances de débat	p. 85
A - Suivi stratégique et opérationnel de l'activité : outil de pilotage général	p. 85
1. Pilotage global de l'activité	p. 85
2. Assurer une cohérence et une transversalité générales	p. 86
3. Espace de débat stratégique	p. 86
4. Préparer des décisions politiques	p. 87
5. Orientations des ressources administratives et financières	p. 87
B - Revue d'activité stratégique : outil de réflexion collaborative entre les agents et les élus	p. 87
1. Information stratégique	p. 88
2. Travail collectif entre les élus et l'administration	p. 88
C - Ateliers de l'innovation : outil de réflexion collaborative entre les agents	p. 89
1. Faire émerger des idées innovantes	p. 90
2. Favoriser la réflexion collaborative entre les agents	p. 90
3. Enrichir des projets stratégiques	p. 91
4. Formation et valorisation professionnelle	p. 91
D - Séminaires de direction : cohésion et appartenance	p. 92
1. Donner un sens collectif à l'activité	p. 93
2. Esprit d'équipe et valeurs partagées	p. 94
3. Valoriser le travail des élus	p. 94
E - Commissions d'information et de débat politique	p. 95
1. Débat politique autour des domaines d'activités stratégiques	p. 95
2. Débat politique sur des projets stratégiques et opérationnels	p. 95
3. Instance de débat démocratique	p. 96
F - Instances permanentes et organisées de participation citoyenne	p. 97
1. Le conseil de développement comme instance citoyenne de réflexion stratégique	p. 97
2. Le conseil de quartier comme instance de participation opérationnelle	p. 98
3. Pérennité et suivi citoyen des débats	p. 99
4. Espace d'apprentissage et de construction de la citoyenneté	p. 99
5. Enrichir l'action publique territoriale	p. 99
G - Ateliers de concertation citoyenne	p. 100
1. Instance transversale de débat public	p. 100
2. Outil d'accès démocratique à l'espace politique	p. 100
3. Outil d'aide à la décision et d'enrichissement des projets	p. 101
H - Curious Lab : les défis territoriaux – Laboratoire d'idées avec les jeunes	p. 103
1. Faire participer les générations futures	p. 104
2. Développer l'esprit de transversalité	p. 104
3. Faire découvrir les métiers de la fonction publique territoriale	p. 105

Chapitre II

Confirmer les instances de décision p.107

A - Instances délibératives : arbitrage et décision politique p.107

1. Espace de la délibération politique p.108
2. Régler les affaires de la commune p.109
3. Ouvrir une place aux habitants dans l'espace politique de la délibération p.109
4. Formuler un avis réglementaire p.110
5. Espace d'expression politique sur des sujets à intérêt général p.110
6. Espace d'information des décisions juridiques p.110

B - Comité de direction p.112

1. Arbitrage stratégique technique et administratif p.112
2. Information et échanges de gouvernance locale p.112
3. Cohésion de la gouvernance décisionnelle p.112
4. Validation des projets de délibération p.113
5. Validation des choix administratifs, financiers et juridiques p.113
6. Validation des grands axes de communication externe p.114

C - Agora délibérative citoyenne p.114

1. Des sujets stratégiques d'intérêt public territorial p.114
2. Un fonctionnement intense sur une période ciblée p.114
3. Un espace de respiration politique et de délibération partagée p.115
4. Impliquer les habitants, les responsabiliser p.116

Chapitre III

Proposer des outils de suivi et d'évaluation p.117

A - Tableau de bord p.117

1. Rendre compte de l'activité en assurant un suivi exhaustif p.117
2. Améliorer la performance dans le pilotage de l'activité p.118
3. Identifier les projets p.118
4. Suivre les coûts et le planning p.118
5. Informer des actions réalisées et de celles à venir p.119

B - Book p.119

1. Valoriser le projet de direction p.120
2. Valoriser le travail des agents et leurs compétences p.120
3. Renforcer les liens entre les agents p.120
4. Un contenu simple et illustré p.120

C - Panneau projet p.121

1. Outil d'aide à la décision p.121
2. Outil de valorisation des projets et de l'activité p.121
3. Identifier les enjeux et les objectifs p.121
4. Décrire les principales caractéristiques du projet p.122
5. Illustrer le projet par des images et par des schémas p.122
6. Préparer les prochaines étapes p.122

D - Relevé de décision p.123

1. Partager la même information p.123
2. Objectifs et suite à donner p.124

E - Note de synthèse	p.125
1. Éclairer une prise de décision	p.125
2. Présenter un état des lieux dynamique et opérationnel	p.125
3. Proposer des solutions et des retours d'expérience	p.126
4. Une conclusion avec trois à quatre idées à retenir	p.127
F - Rapport d'évaluation	p.127
1. Définir un périmètre clair de l'évaluation	p.127
2. Préciser les grands principes analytiques de l'évaluation	p.128
3. Construire des outils d'évaluation simples et opérationnels	p.129
4. Savoir interpréter les résultats	p.130

Conclusion	p.131
-------------------	-------

Bibliographie	p.133
----------------------	-------

Annexes

Annexe I	
Domaines d'activités stratégiques – Cadre de référence	p.137

Annexe II	
Système d'objectifs – Cadre de référence	p.139

Annexe III	
Projet de direction – Cadre de référence	p.143

Annexe IV	
Panneau type – Cadre de référence	p.147

Introduction

Les dernières crises sanitaires, sociales, démocratiques, environnementales, géopolitiques et économiques ont eu un impact direct sur les capacités des collectivités territoriales. Ces collectivités étaient déjà en difficulté avant ces crises avec une baisse constante de leurs moyens humains et financiers : elles se retrouvent confrontées à plusieurs crises qui mettent en péril leur capacité même à développer des nouveaux projets, mais aussi à continuer à offrir la même qualité de services publics à leurs concitoyens. À cela s'ajoutent aussi les difficultés de recrutement qui touchent désormais plusieurs secteurs en tension ainsi que l'absence de nouvelles vocations pour les métiers de la fonction publique territoriale.

Face à ces difficultés, il devient de plus en plus difficile de diriger une collectivité territoriale dépourvue de plus en plus de moyens humains et financiers.

Ces constats imposent aux dirigeants des collectivités territoriales (élus et administration) de revoir leurs stratégies et leurs modes de pilotage pour donner un sens à l'action publique et faire évoluer les approches et les priorités pour s'adapter aux nouveaux besoins et aux nouvelles évolutions sociétales. 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 élus, les habitants et les agents de l'administration en charge de concevoir et de réaliser les stratégies et les projets locaux.

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 »¹. 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 succès². Cette approche par la segmentation a été théorisée par plusieurs chercheurs mettant souvent en avant les enjeux concurrentiels³.

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

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

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

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.

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.