



HAL
open science

S'implanter pour durer : les politiques de territorialisation départementale comme stratégies de résistance

Romain Pasquier, Marc Rouzeau

► **To cite this version:**

Romain Pasquier, Marc Rouzeau. S'implanter pour durer : les politiques de territorialisation départementale comme stratégies de résistance. *Politiques et Management public*, 2023, 40 (3), pp.323-338. 10.3166/pmp.40.2023.0019 . hal-04378968

HAL Id: hal-04378968

<https://cnrs.hal.science/hal-04378968>

Submitted on 9 Jan 2024

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.

S’implanter pour durer :
les politiques de territorialisation départementale
comme stratégies de résistance

Publié dans la revue *Politiques et Management Public*, 40 (3), 2023, p. 323-338.

Romain Pasquier CNRS/Chaire TMAP/Sciences Po Rennes
Marc Rouzeau Chaire TMAP/Sciences Po Rennes

Résumé :

A partir d’une enquête dans six conseils départementaux, cet article appréhende les politiques de territorialisation départementale comme des stratégies de résistance. En effet, face aux remises en cause de l’échelon départemental depuis plusieurs années, ces politiques constituent tout à la fois un levier interne de transformation organisationnelle et un moyen d’affirmation institutionnelle. Cependant, si elles relèvent d’une matrice réformatrice globale, les politiques de territorialisation renvoient à des répertoires d’action publique assez distincts. Apparaît alors le travail des élites départementales qui composent des trajectoires de territorialisation en fonction de leurs ancrages idéologiques, des contextes locaux mais aussi de l’évolution des relations centre/périphérie.

Mots clés : Territorialisation, résistance, département, réforme administrative

Abstract:

Based on a survey in six county councils (départements) in France, this article analyses the county territorialisation policies as strategies of resistance. Indeed, faced with the questioning of the county level for several years, these policies constitute both an internal level for organizational transformation and a means of institutional affirmation. If they are part of a global reform of public administration, these territorialization policies refer to distinct repertoires of public action. The work of county elites then appears by composing different territorialization trajectories according to their ideological anchors and local contexts, but also according to the evolution of centre/periphery relations.

Keywords: Territorialization, resistance, county, administrative reform

Au titre de la déconcentration ou de la décentralisation, le recours à la territorialisation s’est fortement développé au sein des administrations publiques, au point d’en représenter désormais une composante organisationnelle et actionnelle majeure. Appréhendée comme une sorte de nouveau paradigme de l’action publique visant plus de proximité et d’adaptabilité aux situations locales (Dupuis, 2015), la territorialisation demeure essentiellement étudiée au titre de ses effets potentiels, en particulier en termes de dé-sectorialisation et/ou de jeux d’échelle de l’action publique (Douillet et al. 2015 ; Duran, 2020, Evrard et Pasquier, 2018 ; Gassia et Zahn, 2013). L’approche est ici différente. Nous considérons la territorialisation comme une « politique d’organisation » au sens où elle contribue directement - et même avant tout - à une « redistribution du pouvoir, des fonctions et des hiérarchies au cœur de la transformation des formes de gouvernement (...) » (Bezes et Le Lidec, 2016, 410). A la différence des approches fonctionnalistes pouvant présupposer que la territorialisation serait idéologiquement neutre, cet article invite à éclairer la territorialisation en tenant compte des raisons politiques qui la

fondent, des tensions et des concurrences qui la traversent et des contextes institutionnels dans lesquels elle prend corps (Halpern et *al.*, 2014 ; Uitermark, 2015).

Le travail de recherche concerne 6 conseils départementaux ayant, depuis une vingtaine d'années, fortement misé sur ces politiques de territorialisation. Précisément nous avons cherché à identifier pourquoi et comment, dans ces Départements, les élites politiques et administratives (Présidents, DGS/DGA) ont élaboré et mis en œuvre ces politiques d'organisation. Ont-elles répondu à des enjeux communs ? Comment ont-elles été légitimées et déclinées en dispositifs organisationnels et opérationnels ? Au fil du temps, les arguments mobilisés et les options défendues ont-ils évolué ?

Pour construire notre échantillon d'enquête, nous avons pris appui sur les travaux de l'Observatoire national de l'action sociale qui ont permis d'identifier une dizaine de Départements ayant été précurseurs en la matière (ODAS, 2010, 2015). De ce premier repérage, il apparaît que l'Ouest français s'avère particulièrement représenté. Nous avons donc choisi de retenir les Départements des Côtes-d'Armor (22), de l'Ille-et-Vilaine (35) et de la Loire-Atlantique (44) auxquels nous avons ajouté l'Isère (38), la Meurthe-et-Moselle (54) et le Rhône (69)¹ c'est-à-dire trois départements assez différents du point de vue de leur histoire politique, des situations démographiques, des dynamiques socio-spatiales et de l'organisation actuelle des services départementaux². L'enquête qualitative a consisté en une première analyse documentaire (janvier à mars 2020) pour identifier les différentes séquences et les principales transformations organisationnelles engendrées par la territorialisation départementale. Elle a ensuite été complétée par une vingtaine d'entretiens réalisés de mars à juin 2020 auprès de 16 directeurs généraux de service et directeurs généraux adjoints puis, de juin à novembre 2020, auprès de 7 présidents et vice-présidents s'étant succédés dans ces fonctions.

L'article permet, d'une part, de mettre en lumière les constructions cognitives et stratégiques relatives aux politiques de territorialisation départementale. Tout en s'inscrivant dans une matrice réformatrice générique commune à bon nombre d'organisations, ces politiques constituent aussi - et sans doute avant tout - un moyen d'affirmation institutionnelle

¹ Hors Grand Lyon

² Suivant les départements retenus (6), les populations vont de 457 392 (Rhône hors Grand Lyon) à 1 380 000 habitants (Loire Atlantique), le développement démographique (2006 à 2020) s'échelonne entre 1% (Meurthe et Moselle) et 16% (Loire Atlantique), l'indice de vieillesse (2020) de 18 % (Rhône) à 38% (Côtes-d'Armor), le taux de pauvreté (2016) de 9% (Rhône) à 14% (Meurthe-et-Moselle) (2016). Suivant les cas de figure, on peut trouver dans ces Départements de 207 à 591 communes, de 8 à 18 intercommunalités et de 13 à 31 cantons. La structuration de leur espace apparaît contrastée (poids métropolitain et distribution rural/ urbain - influence du littoral, organisation autour des vallées, dynamique transfrontalière...). Sous l'effet des politiques de territorialisation, suivant les Départements, le découpage s'organise autour de 5 à 13 territoires, correspondant à des populations moyennes allant de 50 000 à 240 000 habitants par agence ou délégation infra-départementale (Camus, 2020).

et une ressource politique pour résister aux incertitudes et contraintes. En effet, pour les Départements qui ont fait ce choix, l'histoire de la territorialisation apparaît concomitante des différentes séquences de la décentralisation française et des interrogations sur leur devenir et le développement de leurs compétences. En ce sens, notre perspective fait écho aux travaux d'Eleanor Breton (2019) qui a notamment étudié comment les « contrats de territoire » départementaux à destination des intercommunalités ont été construits et mis en œuvre, dans les années 2000, comme des instruments devant permettre au conseil départemental d'exercer une emprise sur son territoire à la fois dans un contexte de fragilisation et de développement institutionnel.

A travers l'analyse des argumentaires et l'examen des techniques et outils mis en œuvre, l'article montre, d'autre part, que les politiques de territorialisation sont alimentées par au moins quatre répertoires d'action publique distincts. Suivant les Départements et en fonction des périodes, les mobilisations qui sont faites de ces répertoires débouchent sur des cheminements différenciés. Ces éléments viennent souligner la plasticité et l'adaptabilité de la territorialisation dans le temps et suivant les contextes, invitant alors à porter une attention toute particulière au « travail politique » (Smith, 2019) réalisé par les élites politico-administratives départementales. En effet, celles-ci combinent et adaptent les différents registres de la territorialisation en fonction de leurs ancrages idéologiques mais aussi de l'évolution des relations centre/périphérie et des décryptages qu'elles font des contextes locaux.

La construction des politiques de territorialisation départementale : affirmation institutionnelle et modernisation de l'action publique

Les politiques de territorialisation de l'action départementale n'apparaissent pas par hasard dans la décentralisation française. Une série de variables politiques et institutionnelles définissent l'espace des possibles pour les entrepreneurs de territorialisation (Segas, 2020) incarnés principalement par le président du conseil départemental (PDC) et le directeur général des services (DGS). Ce couple réformateur façonne les différentes séquences de fabrication de la territorialisation départementale entendue tout à la fois comme un outil de d'affirmation institutionnelle et de modernisation de l'action publique.

Territorialiser pour défendre le fait départemental

Les politiques de territorialisation départementale sont indissociables des enjeux institutionnels et politiques parcourant « le fait départemental » (Grégory, 2017 ; Procureur, 2013). Elles s'inscrivent dans l'histoire tumultueuse de la décentralisation « à la française » éclairée au prisme des dynamiques compétitives qui traversent et mobilisent les différents échelons politico-administratifs. Qu'ils soient sectoriels ou plus transversaux, l'émergence des processus de territorialisation départementale remonte au moins à la fin des années 1990 (Maisons du Département en Meurthe-et-Moselle, Maisons départementales du Rhône, Centres départementaux d'action sociale en Ille-et-Vilaine, Territoires d'action sociale en Isère). Au milieu des années 2000, consécutivement à l'Acte II de la décentralisation, le recours départemental à la territorialisation vient accompagner l'extension des compétences et le transfert de nouvelles ressources à ce niveau. Ainsi peut-on avancer que le déploiement de la territorialisation, en particulier quand il est initié en amont de la crise économique de 2008, correspond pour les Départements à une période relativement faste, propice au lancement de chantiers modernisateurs et orientés vers le développement.

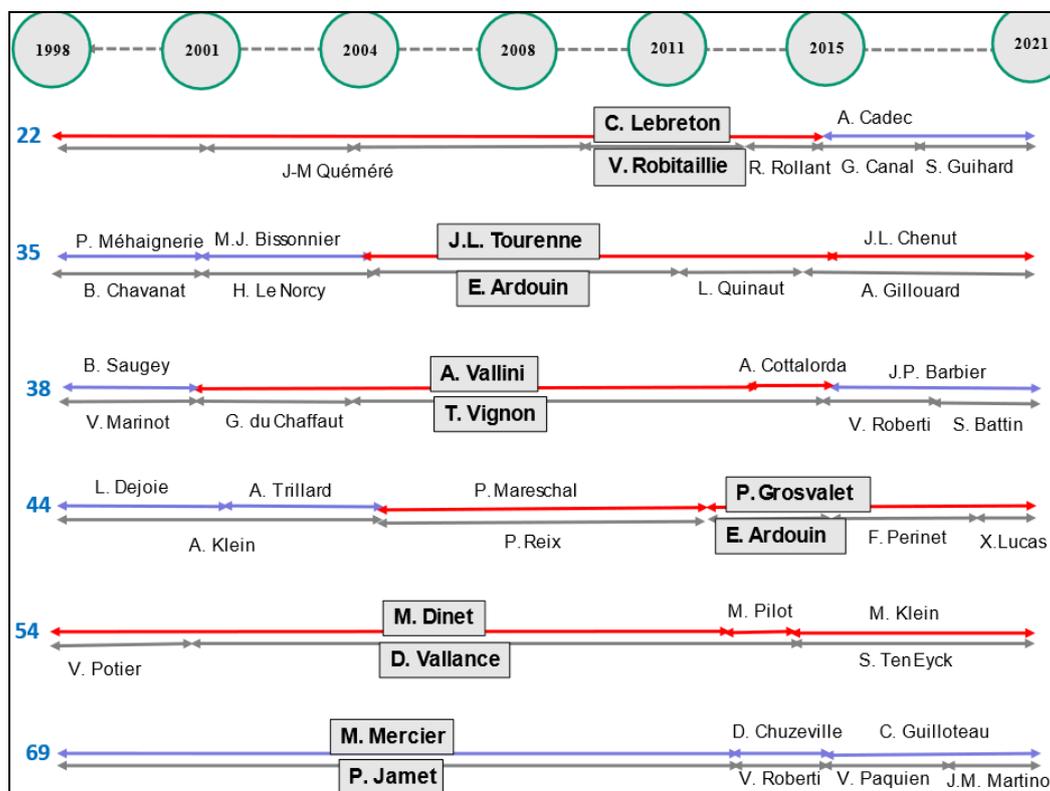
Cependant, à la vue des témoignages recueillis, il est aussi indéniable que les politiques de territorialisation ont été activées par des élites départementales dans une logique « d'affirmation défensive », en particulier pour faire face aux nombreuses critiques remettant en cause la pertinence, l'efficacité et donc l'existence même de la collectivité territoriale qui est la leur. Rappelons ainsi qu'en 2007-08, le rapport Balladur préconise une « fusion douce » entre Départements et Régions et, pour cela, avance l'idée de la création du conseiller territorial ; en 2014, le Premier ministre puis le Président de la République annoncent - avant d'y renoncer - la suppression des conseils généraux à l'horizon 2020 ; en 2015, la loi NOTRe entérine la suppression de la clause générale de compétence et renforce la spécialisation départementale autour des solidarités humaines et territoriales (Giblin, 2009 ; Le Lidec, 2012). Dans ce contexte de luttes au sujet du *design* institutionnel et territorial français, pour les leaders départementaux ayant fait ce choix, la territorialisation est alors considérée comme un moyen de renforcer la légitimité, la visibilité et la vitalité de l'institution dont ils sont les représentants et qui serait en danger.

Objet de remises en cause récurrentes, entre d'un côté l'Union européenne, l'Etat et les Régions, et de l'autre les intercommunalités, singulièrement les Métropoles, l'échelon départemental se retrouve enserré dans le jeu de l'inter-territorialité (Vanier, 2008). En fonction des contextes et des périodes, celui-ci vient percuter les périmètres et, par-delà, vient

peser sur l'identité même de certains Départements. C'est le cas par exemple en 2015 du Département du Rhône qui, avec la création de la Métropole de Lyon suite à la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014, perd près d'un million d'habitants. En Côtes-d'Armor, la nouvelle carte de l'intercommunalité se traduit en 2015 par l'apparition d'intercommunalités de très grandes tailles en milieu rural, plusieurs dépassant le seuil des 50 000 hbts et devenant des communautés d'agglomération. Face à ces transformations, la décision de faire évoluer l'organisation départementale, en particulier sa territorialisation, apparaît comme un élément par lequel les élites politico-administratives départementales cherchent à maintenir ou dégager des marges de manœuvre.

A l'examen des six cas de figure étudiés, le présidentialisme départemental apparaît jouer à un rôle systématique et déterminant dans les politiques de territorialisation, que ce soit au titre de leur déclenchement ou, chemin faisant, au titre de leur réorientation. Dans certains cas, le projet de territorialisation a été rendu possible par une inscription très durable d'une majorité politique qui, au fil des années, en fait une de ses marques de fabrique, sinon sa marque de fabrique la plus importante : c'est le cas de Michel Mercier (1990-2013) dans le Rhône, de Michel Dinet en Meurthe-et-Moselle (1998-2014) ou encore d'André Vallini en Isère (2001-2014). Dans d'autres cas, la territorialisation est un projet qui vient signer une alternance politique. Ainsi, en Ile et Vilaine, la territorialisation est portée, à partir de 2004 par une majorité socialiste et son nouveau président, Jean-Louis Tourenne, qui entend marquer une rupture dans l'action départementale après plusieurs décennies d'opposition (Cf tableau n°1).

Tableau 1 : Le couple PDC/DGS et la territorialisation dans six départements français (1998-2020)³



Source : élaboration propre des auteurs

Dans tous les cas de figure, les témoignages recueillis convergent pour souligner que, grâce aux maillages construits par strates (siège du Département, échelon d’implantation des agences intermédiaires, territoires locaux et guichets de proximité), l’ensemble des PDC entrevoit la territorialisation comme une opportunité permettant de soutenir leur ancrage et leur rayonnement politique.

Territorialiser pour moderniser l’action publique départementale

Si la territorialisation s’avère une ressource au service du leadership politique qu’incarne le PDC, il n’en demeure pas moins que ce leadership s’inscrit sur une dynamique collective et se trouve alimenté par des contributions en cascade (Smith et Sorbets, 2003), en particulier celles émanant des DGS et de leurs équipes. En effet, à partir des années 1990, une nouvelle génération de managers « généralistes » (Billand 2019) considère que « la proximité entre l’exécutif politique et l’administration, entre élus locaux et fonctionnaires citoyens-

³ Dans le tableau suivant, les périodes liées à une majorité de droite sont représentées par une flèche bleue celles liées à une majorité de gauche par une flèche rouge.

usagers, induisent des modes de fonctionnement qui diffèrent par exemple du service public national » (Ardouin et Baudoin, 2012, 11). Voyant dans les projets de territorialisation l'opportunité de mettre en œuvre un pilotage rénové des politiques publiques, ils participent aussi à promouvoir de nouvelles normes organisationnelles de transformation.

Le couple réformateur PDC/DGS fabrique ainsi un récit mettant en avant que les politiques de territorialisation sont essentielles pour incarner une perspective de réforme de l'action publique. Les valeurs mobilisées pour les légitimer empruntent fortement aux « croyances »⁴ associées à la décentralisation du pouvoir et, plus largement, aux promesses de la gouvernance territoriale (Pasquier et *al.* 2013). Dans cette lignée, les différents matériaux recueillis convergent pour légitimer le recours à la territorialisation au nom d'une action publique plus pertinente car envisagée et animée dans une plus grande proximité avec les réalités vécues. En la matière, pour les plus audacieux, territorialiser consiste à miser sur la « subsidiarité », au sens d'une action publique devant être conçue et mise en œuvre prioritairement à partir des territoires vécus (Rouzeau, 2019).

Se présentant sous le jour de la modernité, le binôme réformateur PDC/DGS invite à se départir des politiques sectorielles portées par des administrations centralisées et fonctionnant en silo (urbanisme, culture, éducation, action sociale...). Dans leurs témoignages, cette référence volontariste au territoire s'avère en charge de contrebalancer, voire de contrecarrer, la logique sectorielle qui structure traditionnellement l'action publique départementale. Aux yeux de ces promoteurs, permise par la territorialisation, l'orientation davantage transversale de l'action publique serait à même de mieux prendre en compte les problèmes qui résistent aux manières de faire antérieures (gestion des transitions, inégalités territoriales, difficulté de couverture en services publics, précarité et isolement, non recours aux droits...).

La concrétisation de cette matrice réformatrice passe par la mise en œuvre d'outils organisationnels et managériaux qui s'avèrent assez similaires dans les six Départements étudiés. Ils articulent un ajustement des découpages territoriaux, l'implantation d'agences déconcentrées et une nouvelle répartition des responsabilités managériales entre les différentes strates administratives (Aguilera et *al.*, 2021). A ce titre, les choix opérés distinguent et articulent trois strates :

⁴ Les croyances renvoient ici à des conceptions de problèmes publics et des orientations pour l'action auxquelles un ensemble d'acteurs se rallie.

- Le siège voit ses prérogatives évoluer avec la territorialisation et son organigramme est transformé dans le sens d'un regroupement des directions en grands pôles, chacun étant piloté par un directeur général adjoint (DGA)
- Entre le siège et la proximité, une grande attention est portée vis-à-vis de la strate intermédiaire. A cet échelon, on trouve les équipements structurants, relativement polyvalents et intégrés, conçus pour rayonner assez largement.
- Sur la strate de la proximité (quartiers, communes, EPCI), sont implantées les lieux de travail sectoriels le plus souvent déjà en place en amont du mouvement de territorialisation ici étudié tels que les plateformes techniques (routes, espaces naturels départementaux...), les collèges ou encore les unités territoriales d'action sociale (UTAS), elles-mêmes déclinées en différents lieux de permanences.

Tableau 2 : Les strates de la territorialisation départementale et les personnels concernés⁵

		Cotes-d'Armor CD 22	Ille-et-Vilaine CD 35	Isère CD 38	Loire-Atlantique CD 44	Meurthe-et-Moselle CD 54	Rhône CD 69
Strate intermédiaire		Maisons du département 5	Agences départementales 6	Maisons du département 13	Délégations territoriales 6	Maisons départementales 6	Territoires 8
Strate de la proximité	Collèges	47	59	96	83	66	51
	UTAS	Pôles sociaux de proximité 5	Centres Départementaux d'Action Sociale 22	Centres Médico-Sociaux 49	Espaces département aux de solidarité 34	Maisons des Solidarités 17	« Maisons du Rhône » (pôle solidarité) 21
Effectif total des agents du département		3 300	3 416	4 630	4 200	3 350	1 950
Agents positionnés sur la strate intermédiaire et sur la strate de proximité		1 980	2 141	2 000	3 000	2 620	1190
Taux de personnels territorialisés		60%	62%	43%	71%	78%	61%

Source : élaboration propre des auteurs

A partir d'appellations spécifiques suivant les Départements (Délégation territoriale, Maison du Département, Agence départementale, Pôle territorial, Territoire...), l'innovation majeure est la création de la strate intermédiaire. S'appuyant généralement sur les découpages

⁵ Afin d'établir une base commune de comparaison, les effectifs des assistants familiaux ne sont pas intégrés dans ce tableau.

intercommunaux (EPCI plus ou moins regroupés, Pays), ces nouveaux équipements territorialisés rassemblent une diversité de services (action sociale, ressources, ingénierie territoriale, sports, éducation...) et visent à ancrer davantage les Départements sur les territoires et à instruire un dialogue soutenu avec les acteurs locaux. Cette agencification constitue pour ses promoteurs un symbole d'une administration ayant su se réformer (Cole et Eyméri-Douzans, 2010), dans la mesure où elle s'éloigne des logiques bureaucratiques, sectorielles, routinisées et peu déconcentrées. Cependant, la création de cette strate intermédiaire induit aussi une mise à distance de la référence traditionnelle aux cantons, circonscription électorale du Département (Dedieu, 2009). Cette dissociation entre « territoires » d'élection » et « territoires d'action » ne va pas sans générer des tensions au sein des exécutifs départementaux, en particulier dans les Départements les plus ruraux comme les Côtes-d'Armor ou la Meurthe-et-Moselle.

Les répertoires de territorialisation : pluralité des usages et travail politico-administratif

Tout en se référant à une matrice réformatrice relativement générique, les politiques de territorialisation évoluent au fil du temps, en fonction des enjeux nationaux. En outre, elles se différencient en fonction des Départements, suivant les contraintes auxquelles ils sont confrontés et suivant les opportunités qui s'ouvrent à eux. Précisément, l'analyse montre que les politiques départementales de territorialisation empruntent, suivant des dosages variables, à une diversité de répertoires de légitimation et de mise en œuvre. En effet, selon les situations locales et les séquences historiques considérées, les élus et managers territoriaux impliqués dans la conception et l'animation des politiques de territorialisation effectuent un travail de sélection et/ou de mise en compatibilité de différents répertoires, dessinant in fine des trajectoires départementales particulières.

Une typologie des répertoires de territorialisation

L'analyse des principaux cadres cognitifs qui structurent les activités des entrepreneurs départementaux permet d'identifier quatre répertoires de légitimation et de mise en œuvre de la territorialisation entendue chacun comme « la conjonction d'une manière de penser et d'agir » (Palier, 2005, 24). Comme l'illustre le tableau ci-dessous, selon qu'ils mettent l'accent sur « le développement local », « l'affirmation identitaire », « l'adaptation opérationnelle » ou « l'optimisation organisationnelle », chaque répertoire correspond à une certaine acception du territoire, elle-même articulée à « un ensemble homogène et stabilisé

comprenant des représentations de l'administration, des représentations de ce qu'elle devrait être et des modèles d'action qui devraient intervenir sur elle » (Bezès, 2009, 47).

Tableau 3 : Les répertoires de la territorialisation départementale

CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT LOCAL	AFFIRMATION IDENTITAIRE	REPERTOIRE DE TERRITORIALISATION	AJUSTEMENT STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL	OPTIMISATION ORGANISATIONNELLE
Le territoire comme « acteur collectif »	Le territoire comme « marqueur institutionnel »	<i>La représentation du territoire</i>	Le territoire comme « circonscription d'ajustement »	Le territoire comme « support de rationalisation et de dynamisation managériale »
Consistance et dynamisme	Représentation et visibilité	<i>Valeurs de référence</i>	Proximité et opérationnalité	Responsabilisation et agilité
Lieu-réseau et centre de commandement	Manifestation et totem	<i>La fonction du territoire</i>	Centre d'expertise et agence exécutive	Espace de distribution des ressources et strate managériale
Promoteur d'une subsidiarité de plein exercice	Entité politique de plein exercice	<i>La représentation du Département</i>	Responsable de politiques publiques	Gestionnaire organisateur
Animation et soutien	Implantation et redistribution	<i>Modes d'intervention</i>	Implémentation et mise en œuvre	Adaptation et gestion

Source : élaboration propre des auteurs

Dans la première acception, en tant que « catégorie agissante », le territoire est envisagé comme un acteur politique. En se territorialisant, la collectivité départementale cherche en particulier à contribuer au développement local, entendu ici au sens du renforcement des dynamiques politiques locales et du développement de la capacité politique territoriale : démarches diagnostiques, convergences d'intérêts, soutiens aux porteurs de projet... Cette perspective visant à contribuer par la territorialisation départementale à l'activation des dynamiques de développement local se retrouve fortement en Meurthe-et-Moselle. En effet, sous la houlette de Michel Dinot, ce Département de Meurthe-et-Moselle a explicitement affiché cette perspective dès 1998, l'a expérimentée dans le champ de l'éducation/jeunesse à partir de 2000 puis l'a mise en œuvre de manière plus globale à partir de 2004 aboutissant, en 2008 et sur l'ensemble du Département, à des contrats territoriaux

globaux. En Isère, la majorité politique, sous l'impulsion du président André Vallini et de son vice-président, Marc Baietto, en charge de l'aménagement du territoire et de l'aide à l'investissement dans les communes, avait aussi une vision politique ambitieuse du développement local. Elle s'est traduite par la déclinaison des politiques départementales en fonction des spécificités des 13 territoires définis.

Dans une deuxième acception, le territoire est envisagé comme un « marqueur institutionnel ». En se territorialisant, la collectivité départementale cherche à assurer son ancrage et, par-delà, à affirmer sa légitimité à agir et à mettre en valeur ses acteurs (élus, responsables administratifs, intervenants) et ses partenaires. A travers ce répertoire de « l'affirmation identitaire », il s'agit pour la collectivité d'émettre localement des signaux relatifs à la présence départementale, comprise comme celle d'une entité politique à part entière, afin de lui garantir une place de référence dans le jeu « coopétitif » entre autorités publiques, acteurs associatifs et entreprises. La territorialisation cherche ici à rendre davantage visibles les implantations locales et ce faisant, à rendre incontournable le Département en tant que collectivité de plein exercice. Dans ce répertoire de territorialisation, la volonté politique est première et centrale, elle parcourt le temps long à l'exemple de Michel Mercier, président du Département du Rhône de 1990 à 2013 ou Claudy Lebreton, président des Côtes d'Armor de 1997 à 2015 et président de l'Assemblée des Départements de France (ADF) de 2004 à 2011.

Dans une troisième acception, en tant qu'« échelon de mise en œuvre et d'opérationnalisation » (Pressman et Wildawsky, 1973) des politiques départementales, le territoire est envisagé comme « une circonscription d'ajustement ». En se territorialisant, la collectivité départementale cherche alors à renforcer sa capacité d'adaptation stratégique et opérationnelle. En tenant compte des spécificités locales dans la conception des stratégies et dans la mise en œuvre des dispositifs d'action et en prenant soin aux retours d'expériences, il s'agit de rendre plus efficace l'action départementale. Dans cette perspective, les responsabilités et fonctions dévolues respectivement au siège et aux services localisés doivent être revus ; les processus et les procédures de décision et de mise en œuvre nécessitent aussi d'être actualisés. Avec ce répertoire, les territoires sont les lieux d'implantation des « agences exécutives » dont la mission consiste à adapter les politiques publiques départementales au nom de la proximité. La territorialisation fait évoluer la distribution des politiques, des services et prestations. A titre d'exemple, en pilotant territorialement le secteur social en Ille-et-Vilaine, Isère ou Meurthe-et-Moselle, il s'agit de le décloisonner, d'y encourager la

prévention et les innovations et qu'au final, il devienne une composante départementale moins à distance du politique.

Enfin, dans cette quatrième acception, le territoire est envisagé comme « un support de rationalisation et de dynamisation managériale ». Confrontés sur le plan budgétaire à une dégradation de leurs marges de manœuvre et devant composer avec la stratégie gouvernementale visant à « maîtriser » les finances publiques, certains Départements pensent la territorialisation avant tout dans une logique d'optimisation de la performance, voire de rationalisation des coûts en contexte d'austérité (Breton et Perrier, 2018). En se territorialisant, la collectivité départementale cherche alors à optimiser son organisation. Il s'agit de faire évoluer le périmètre des services, permettant ainsi de répartir plus finement les ressources et d'encourager un management des ressources humaines plus fluide et plus réactif. Ainsi, suite à la crise financière de 2008 et avec le rétrécissement des marges de manœuvre des finances départementales, dans les Côtes d'Armor, en Isère ou le Rhône, la territorialisation devient un instrument permettant de repenser l'affectation des fonctions et des ressources suivant les différentes strates de l'organisation. En Isère, à partir de 2015, la nouvelle majorité du président Jean-Pierre Barbier et le DGS Vincent Roberti optent pour revisiter l'organisation administrative avec comme objectif de rééquilibrer les relations entre les directions centrales et les directions territoriales. C'est aussi dans cette perspective que, consécutivement à la consécration de la Métropole lyonnaise, le Département du Rhône utilise la territorialisation pour atténuer la réduction drastique de ses effectifs et de son budget⁶. Afin de reconquérir des marges de manœuvre, la nouvelle forme de gouvernance se structure dorénavant autour de « Territoires-secteurs » avec à leur tête un directeur sectoriel.

Déclinée en quatre cas de figure, cette proposition typologique vise à rendre compte de la pluralité des argumentaires et des logiques d'action portées par les entrepreneurs de la territorialisation départementale. Elle se veut donc plus étoffée que la distinction assez classique – mais somme toute binaire – faite entre des politiques territorialisées déclinées en référence à la logique « top down » et des politiques territoriales davantage animée dans une logique « bottom up »⁷.

⁶ En 2015, la création de la Métropole de Lyon réduit considérablement les ressources financières et humaines du Département du Rhône (1 800 agents versus 10 000 / 500 millions d'€ versus 1,7 milliard).

⁷ Dans les années 1990, nombreux sont les auteurs ayant mis en évidence cette différenciation entre des « politiques territorialisées » qui déclinant des logiques venant du centre s'ajustent aux spécificités locales et des « politiques territoriales » alimentées avant tout par les initiatives des acteurs locaux (Autès, 1995 ; Estèbe, 1999).

Travail politico-administratif, pluralité des assemblages et trajectoires départementales

La mise à jour de ces différents répertoires de territorialisation permet de souligner le rôle des entrepreneurs de la territorialisation (PDC et DGS). Considérant la territorialisation comme un agencement empruntant à différents répertoires, le travail politique qu'ils réalisent consiste à la fois à sélectionner un ou plusieurs répertoires, à les mettre en compatibilité ainsi qu'à assurer toute une série d'activités de traduction permettant de souligner leurs congruences avec les différents types d'intérêts en présence (Lascoumes, 1996).

En fonction de leurs ancrages idéologiques et du décryptage qu'ils font des enjeux nationaux et locaux, les exécutifs départementaux mettent plutôt l'accent sur tel ou tel répertoire. En particulier, la mobilisation à travers les politiques de territorialisation de l'affirmation identitaire et du développement local apparaît l'affaire des présidents et du personnel politique, cabinets compris, à l'exemple de Philippe Grosvalet qui décide de faire franchir un véritable cap à la territorialisation en Loire-Atlantique, pour notamment renforcer la visibilité de la collectivité départementale vis-à-vis des visées « expansionnistes » de Nantes Métropole. Le lancement de la territorialisation en Meurthe-et-Moselle est marqué par le sceau du développement local dont Michel Dinet était le chantre et ce, bien au-delà des frontières départementales. Il sera en cela fortement soutenu par Denis Vallance qui, à ses côtés et en tant que DGS, partageait fortement cette option. A partir de ces deux répertoires qu'ils activent prioritairement, les Présidents peuvent mettre plus ou moins l'accent sur tel ou tel argument et sur tel ou tel processus réformateur. A titre d'exemple, sensible au répertoire de l'affirmation institutionnelle et dans une visée de promotion de l'égalité des chances, Jean Louis Tourenne, président de l'Ille-et-Vilaine, qui avait fait une bonne part de sa carrière comme principal de collège, militait pour que soient recherchées localement des synergies préventives volontaristes, en conjuguant par exemple les interventions sportives, culturelles et éducatives ; ceci pouvant être considéré comme une concrétisation du répertoire de l'adaptation opérationnelle.

A ces fins, les présidents s'entourent de DGS qui doivent saisir leur volonté et qui s'engagent à les traduire sur le plan opérationnel et organisationnel. Tout en se situant en soutien des politiques d'affirmation du fait départemental portées par les élus, il s'agit aussi pour eux, sous le sceau de la territorialisation, d'articuler différents répertoires, d'élargir ainsi le spectre de l'action publique et tout à la fois lui permettre d'évoluer en tenant compte du renouvellement des enjeux. La territorialisation contribue ainsi à valoriser, chez les DGS et

leurs proches collaborateurs, les profils « généralistes » (Nay et Smith, 2002). A l'image d'Eric Ardouin (DGS en Ille et Vilaine puis en Loire-Atlantique avant de rejoindre Bordeaux Métropole) ou encore de Véronique Robitaille, DGS des Côtes d'Armor avant de prendre la tête de l'Institut national des études territoriales (INET), ces managers territoriaux d'un nouveau type s'affichent comme des réformateurs-modernisateurs. Ils s'efforcent de constituer des équipes composées de cadres dirigeants mais aussi de responsables territoriaux partageant leurs convictions et leurs positionnements. Ainsi, les profils des collaborateurs positionnés dans les directions centrales et aussi à la tête des implantations intermédiaires s'orientent de plus en plus vers l'expertise territoriale (production de connaissances sur les réalités, les problématiques et les enjeux locaux...), l'ingénierie territoriale (élaboration de projets de développement adaptés, budgétisation, planification) et la gestion territoriale (pilotage, mise en œuvre, animation partenariale). Le fonctionnement en mode projet, qui permet plus de transversalité entre les lignes hiérarchiques classiques, se développe et accompagne ce mouvement de territorialisation (Ardouin et Baudoin, 2012).

Ainsi, suivant l'historicité politico-institutionnelle, la situation socio-territoriale ou encore les orientations idéologiques et managériales en présence, la vision de la territorialisation et l'équation spécifique promue dans chaque Département mobilisent, de manière plus ou moins sélective, différents répertoires d'action. Dans cette perspective, le tableau n°4 schématise les trajectoires départementales à partir des matériaux recueillis sur les répertoires de territorialisation en différenciant une phase d'émergence (phase 1), une phase de généralisation/stabilisation (phase 2) et une phase de réajustement (phase 3).

Tableau 4 : Répertoires de territorialisation et trajectoires départementales

	CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT LOCAL	AFFIRMATION IDENTITAIRE	ADAPTATION OPÉRATIONNELLE	OPTIMISATION ORGANISATIONNELLE
Côtes d'Armor		X	X	
Phase 1		X	X	
Phase 2		X	X	
Phase 3			X	X
Ille et Vilaine		X		X
Phase 1		X		X
Phase 2		X	X	
Phase 3	X		X	
Isère	X	X		
Phase 1	X	X		
Phase 2	X	X		
Phase 3				X
Loire Atlantique			X	X
Phase 1			X	X
Phase 2			X	X
Phase 3		X	X	
Meurthe et Moselle	X			
Phase 1	X			
Phase 2	X	X		
Phase 3			X	X
Rhône		X	X	
Phase 1		X	X	
Phase 2		X	X	
Phase 3			X	X

Source : élaboration propre des auteurs

A la lumière des quatre options identifiées plus haut, lors des deux premières phases, les trajectoires départementales s'avèrent assez convergentes : durant la phase d'émergence, les politiques territoriales esquissées par 4 des 6 Départements apparaissent combiner le répertoire d'affirmation identitaire avec celui relatif à l'adaptation opérationnelle (Côtes d'Armor, Ille et Vilaine et Rhône) ; la phase de déploiement et de stabilisation correspond à une confirmation de l'importance du répertoire identitaire (tous les Départements sauf la Loire-Atlantique) qu'on retrouve combiné soit avec l'adaptation opérationnelle (Côtes d'Armor, Ille et Vilaine, et Rhône) soit avec le développement local (Meurthe et Moselle et Isère).

La phase plus récente de réajustement offre des trajectoires plus différenciées. Une majorité de Départements combinent désormais les répertoires d'adaptation opérationnelle et d'optimisation organisationnelle (Côtes d'Armor, Isère, Meurthe-et-Moselle et Rhône). Cette évolution illustre notamment les pressions rationalisatrices exercées cette dernière décennie

par les différentes réformes territoriales. Seules l'Ille-et-Vilaine et la Loire-Atlantique échappent à cette tendance, la première combinant plutôt un répertoire d'adaptation opérationnelle à celui de développement local et la seconde un répertoire d'adaptation opérationnelle à celui d'affirmation identitaire. On peut faire l'hypothèse que ces deux trajectoires légèrement dissonantes par rapport au reste du panel s'expliquent, d'une part, par la mise à distance de l'optimisation organisationnelle du fait de la relative bonne santé financière de ces deux Départements et, d'autre part, par la volonté de résister par l'affirmation identitaire et le développement local à la concurrence de deux métropoles particulièrement dynamiques (Rennes et Nantes).

Le principal acquis de cette recherche est de montrer que les politiques de territorialisation ne sont pas de simples dispositifs d'adaptation spatiale de l'action publique. Dans le cas des Départements, elles doivent avant tout être comprises comme relevant de stratégies de résistance politique dans un contexte de compétition inter-institutionnelle. Ainsi, à travers leur conception et leur mise en œuvre, aux yeux de leurs promoteurs, elles se doivent de soutenir l'implantation et le déploiement au local du fait départemental.

Apparaît aussi fortement, le travail des entrepreneurs de territorialisation que sont les présidents et les DGS des Départements concernés. Les premiers contribuent à orienter ces politiques en fonction de leur ancrage idéologique alors que, tout en se mobilisant dans le sens donné par l'impulsion présidentielle, les seconds s'efforcent d'élargir la palette en construisant et animant des assemblages stratégiques intégrant une pluralité d'orientations. L'analyse montre alors que, dans le cas départemental, l'affirmation institutionnelle est centrale sans toutefois constituer l'unique répertoire de légitimation et de mise en œuvre des politiques de territorialisation. Elles peuvent aussi emprunter au développement local, viser l'efficacité de l'action publique ou encore servir de base à des processus de rationalisation managériale.

En définitive, la proposition typologique proposée dans cet article recouvre quatre répertoires de territorialisation assez distincts. Plus étoffée que celle distinguant classiquement les politiques territorialisées et les politiques territoriales, sa robustesse mériterait néanmoins d'être testée à l'avenir pour éclairer des politiques de territorialisation se déployant à d'autres échelons de la puissance publique.

Références bibliographiques

- AGUILERA T., ARTIOLI, F., BARRAULT L., HELLIER, E., PASQUIER, R., dir. (2021). *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*. Strasbourg, Presses du Septentrion.
- ARDOUIN E., BAUDOIN, J.-C, dir. (2012). *Le management public des territoires*. ESSEC et Editions de L'aube.
- AUTES M., (1995). Le sens du territoire. *Recherche et Prévisions*, n°39, 57-71.
- BEZES P., (2009). *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*. Paris, Presses de Sciences Po.
- BEZES P., LE LIDEC P., (2016). Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique. *Revue française de science politique* 6 (3), 407-433.
- BILLAND E., (2019). *La fonction publique territoriale*. Paris, 2^e édition, La Découverte.
- BRETON E., (2019). *La raison du territoire départemental : la contractualisation comme instrument de revendication d'une juridiction territoriale par les conseils généraux. Le cas d'un conseil général (2001-2015)*. thèse pour le doctorat de sociologie, CNAM, Paris.
- BRETON E., PERRIER G., (2018). Politique des mots d'ordre réformateurs. Le travail administratif face aux injonctions modernisatrices de l'État. *Politix*, 124 (4), 7-32.
- CAMUS M., (2020). Caractérisation des 6 départements. in Conseil Départemental d'Ille et Vilaine. *La territorialisation de l'action départementale*. Actes du Séminaire du 1^{er} décembre 2020, 11-26.
- COLE A., EYMERI-DOUZAN J.-M., (2010). Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe – Questions de recherche et défis empiriques. *Revue internationale des sciences Administratives* 76 (3), 423-434.
- DEDIEU O., (2009). Le canton est mort, vive le canton ! Quelle pérennité du canton comme espace politico-institutionnel. in LAGADEC Y., LE BIHAN J., TANGUY J.F., (dir.) *Le canton, un territoire du quotidien ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 326-336.
- DOUILLET A.-C., FAURE A., NEGRIER E., (2015). Trois regards sur les politiques publiques vues du local. in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., dir. *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 319-348.
- DUPUIS J., (2015). Une approche de la gouvernance et de la régulation territoriales et interterritoriales des politiques et projets communautaires à travers l'analyse comparée des

contrats de territoire dans deux communautés urbaines. *Gestion et Management Public* 4 (1), 5-28.

DURAN P., (2020). Territorialisation. in PASQUIER R., GUIGNER S. COLE A. dir., *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, 2nd édition, Presses de Sciences Po, 529-537.

ESTEBE P., (1999). *L'usage des quartiers : Action publique et géographie dans la politique de la ville*. Thèse de doctorat, Université de Paris X.

EVARD A., PASQUIER R., (2018). Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France. Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation. *Gouvernement et action publique*, 7 (4), 63-91.

GASSIAT A., ZAHM F., (2013). Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à 'enjeu eau'. *Économie rurale* n°333, 81-100.

GIBLIN B., (2009). Attention, un train de réforme peut en cacher un autre ! *Hérodote*, n°135, 3-24.

GREGORY, M.-A., (2017). *Les Départements, une controverse française*. Paris, Berger Levrault.

HALPERN C., LASCOUMES P., LE GALES P., dir. (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances effets*. Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOUMES P., (1996). Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. in CURAPP. *La gouvernabilité*. Paris, PUF, 325-338.

LE LIDEC P., (2012). La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme. in DE MAILLARD J. dir. *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*. Paris, Presses de Sciences Po, 189-210.

NAY O. SMITH A., dir. (2002). *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris, Economica.

ODAS., (2010), Développement social et performance sociale : où en sont les départements ? *La lettre de l'ODAS*, novembre.

ODAS., (2015). *Développement social : les Départements à l'épreuve du réel*, Rapport au Ministère des Affaires sociales et de la Santé.

PALIER B., (2005). *Gouverner la protection sociale*. Paris, Presses de Sciences Po.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., dir. (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours théories*. Paris, LGDJ, 2nd édition.

PRESSMAN J. L., WILDAVSKY A., (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.

- PROCUREUR. T., (2013). *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*. Thèse de science politique, Université de Rennes 1.
- ROUZEAU M., (2019). La gouvernance territoriale de solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât. *Pouvoirs Locaux*, n°114, 66-75.
- SEGAS, S., (2020). Introduction : de nouveaux territoires du politique ? Interroger les évolutions du répertoire de la territorialité dans les domaines de l'action collective, des politiques publiques et de la compétition politique. *Pôle Sud*, 52 (1), 7-19.
- SMITH A., (2019). Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse ». *Sociologie du travail* 61 (1), <http://journals.openedition.org/sdt/14661>.
- SMITH A., SORBETS C., dir. (2003). *Le leadership politique et le territoire*. Rennes, PUR.
- UITERMARK J., (2015). The particularities of territory. *Territory, Politics, Governance*, 3 (1), 1-6.
- VANIER, M., (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.