

## Quelles ressources pour quelles missions ?

Gabriel COLLETIS  
*Gabriel.Colletis@univ-tlse1.fr*  
LEREPS

Maryse SALLES  
*Maryse.Salles@univ-tlse1.fr*  
IRIT  
Université de Toulouse 1 – Capitole

## Un dilemme apparent

- Perception d'une contrainte très forte sur les ressources
  - résultant d'une pression notamment sur les ressources fiscales
  
- Deux réponses immédiates (combinables)
  - Tenter d'augmenter les ressources
  - Tenter de diminuer les dépenses

## Un scénario à la grecque ?

- Tenter d'augmenter les ressources
  - apparaît très difficile, sans doute assez peu de marge de manœuvre
  
- Tenter de diminuer les dépenses
  - après la rationalisation de certaines dépenses...
  - ...risque fort d'une solution "à la grecque" qui finit par diminuer les services à la population

3

## Notre suggestion

- Interroger la notion de ressource
- et resituer les termes du pilotage des politiques publiques en conséquence

4

## Plan de l'intervention

1. Des visions différentes
  - du territoire
  - des ressources
  - du développement
2. Une interrogation sur les missions des intercommunalités
3. Le pilotage des politiques publiques
  - Des axes stratégiques aux actions de terrain
  - Le rôle des indicateurs

5

## 1. Des visions différentes

**Territoire**  
**Ressources**  
**Développement économique**

6

## Territoire réceptacle

- Représentation statique du territoire
- Territoire *donné*, posé comme existant (postulé)
- Territoire *borné*, frontières et périmètre fixes
- La distance est appréhendée comme un coût de franchissement de l'espace
- Territoire *doté* de ressources
  - => logique d'optimisation
- Réceptacle pouvant recevoir ou être privé de certaines ressources

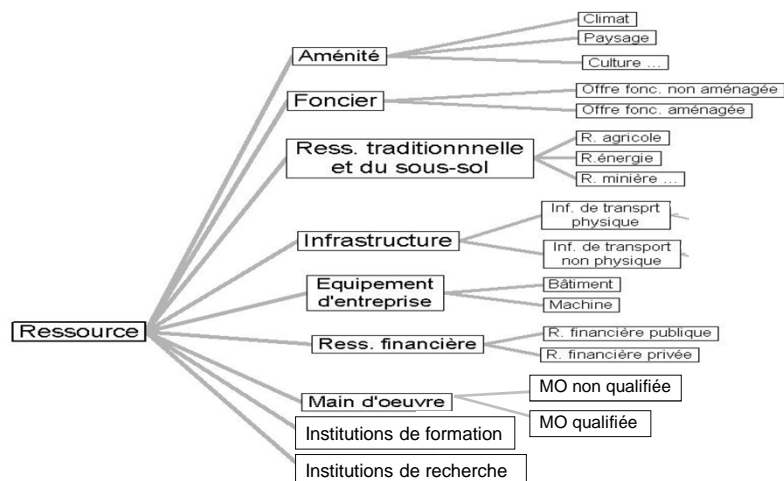
7

## Territoire révélé

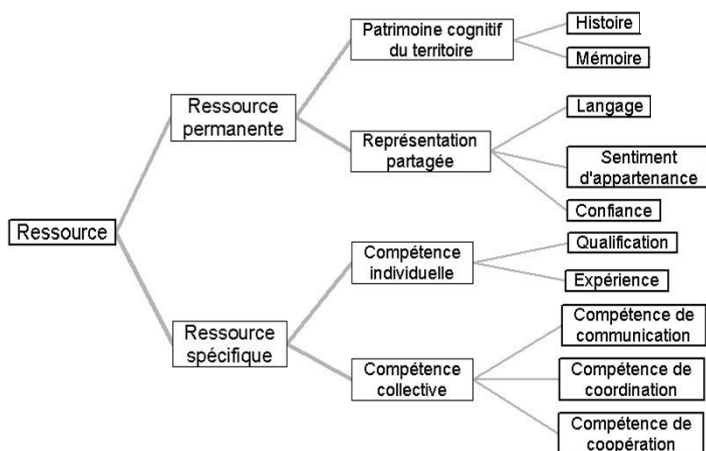
- Représentation en dynamique du territoire
- Territoire *ouvert*, aux frontières variables selon la configuration du jeu des acteurs
  - Rôle des coordinations d'acteurs
- La *révélation* du territoire se fait au travers
  - de ressources latentes (à révéler)
  - de ressources à créer
    - par combinaison inédite

8

## Ressources factorielles



## Ressources immatérielles (potentiellement infinies)



## Développement par **agglomération**

- Agglomération : concentration des acteurs dans un même lieu
- La proximité spatiale est la "base" du territoire
- L'unité élémentaire est l'acteur
  - exemple : l'entreprise
- On cherche à attirer/retenir le plus possible d'acteurs
  - dans un territoire-réceptacle
- On optimise l'utilisation des ressources factorielles

11

## Développements par **spécialisation** et/ou **spécification**

- Spécialisation : logique sectorielle
- Spécification : logique de compétences transversales
- Proximités organisationnelle et institutionnelle
- La distance physique est secondaire, ce sont les distances "sociales" qui comptent
- L'unité élémentaire est l'interrelation
  - ex. : les relations plus ou moins denses entre entreprises
- On révèle et/ou crée des ressources immatérielles

12

## 2. Une interrogation sur les missions des intercommunalités

13

- ▣ Les représentations déterminent les actions
- ▣ La façon de concevoir le triplet territoire/ressources/développement interroge les missions et les actions des EPCIs

14

## Missions "physiques"

- Missions qui portent sur des ressources factorielles
- Réponses aux besoins d'équipement et de fonctionnement du territoire et de sa population
  - eau, assainissement, ordures ménagères, etc.
- Soutien au développement du territoire
  - infrastructures ...
  - pour favoriser le développement par **agglomération**

15

## Missions "immatérielles"

- Missions qui portent sur des ressources immatérielles
- Missions de développement
  - des compétences
  - des mises en relation (coordination)
  - de la confiance
- Soutien au développement du territoire
  - pour favoriser le développement par **spécialisation** et/ou **spécification**

16

## Des missions à piloter

- Entre ces deux types de missions,
- et au sein même de chaque type,
- des choix doivent être
  - opérés
  - mis en œuvre
  - leur efficacité évaluée

17

### 3. Le pilotage des politiques publiques

Des axes stratégiques aux actions de terrain

Le rôle des indicateurs

18

## Contexte décision publique territoriale

- Gouvernance, multiplicité des acteurs
- Situations de décision pour l'essentiel inédites, pour des raisons
  - exogènes
    - évolution des missions des intercommunalités, réforme de la fiscalité imposée par l'État, nouvelle carte des intercommunalités...
  - structurelles
    - complexité et évolutivité des contextes locaux et des environnements nationaux et internationaux...
  - internes
- Culture de la décision à consolider

19

- Le passage des axes stratégiques, aux objectifs généraux, aux objectifs intermédiaires, puis aux décisions et aux actions et à l'évaluation de celles-ci
  - n'est ni simple
  - ni principalement d'ordre technique
- Ce passage doit être formalisé
  - => pour être géré

20

## Trois niveaux d'appréhension des politiques 1/3

- Niveau des représentations
  - représentations du territoire, des ressources, du développement... (souvent implicites)
  - grandes orientations politiques exprimées

21

## Trois niveaux d'appréhension des politiques 2/3

- Niveau des méthodes, principes, moyens
  - objectifs
    - Développer telle filière, améliorer la communication avec les citoyens, baisser les coûts...
  - méthodes pour construire des typologies ou des catégories
    - typologies de secteurs, de compétences, de territoires...
  - unités élémentaires considérées
    - entreprise, réseau d'entreprises
  - logiques d'action
    - logique d'instrument, logique de projet

22

## Trois niveaux d'appréhension des politiques 3/3

- Niveau des normes
  - procédures, listes d'objets
    - procédure d'instruction d'un dossier d'aide publique
    - liste des catégories d'acteurs, de territoires..., aidés
  - mesures concrètes
    - aides proposées
    - projets de l'intercommunalité
  - indicateurs

23

## Utilisation de la grille à trois niveaux

- S'assurer de l'applicabilité des politiques exprimées
  - pour un axe politique donné
    - vérifier l'existence explicite des trois niveaux déclinant cet axe
    - vérifier la cohérence des trois niveaux entre eux
- Renforcer le système de pilotage de l'institution
  - aide à la définition des objectifs, des moyens, des indicateurs

24

## Lien représentations – indicateurs

1/2

- Les indicateurs ne sont pas principalement techniques
- Ils renvoient à des représentations différentes, voire opposées
  - cas critique : quand un objectif a été défini en accord avec une vision, et que les indicateurs sont définis en cohérence avec une autre vision
    - peut se produire avec les indicateurs imposés de l'extérieur de l'institution

25

## Lien représentations – indicateurs

2/2

- Risques à ne pas prendre en compte les différentes représentations
  - du fait de visions du monde contradictoires non dévoilées : risque de fixer dans les outils utilisés (dont les indicateurs) un ensemble partiellement ou totalement incohérent
  - risque que ces outils ne reflètent qu'une seule des représentations possibles, qui deviendrait alors le seul référent
    - limitant les capacités d'adaptation

26

## Ex. : orientation politique globale <sup>1/2</sup>

- Positionnement global (niveau **représentations**)
  - recherche de compétitivité et/ou attractivité du territoire ?
    - vérifier si différence établie ou non entre les deux termes
- Liens avec l'unité élémentaire (niveau **modèles**)
  - Si choix attractivité => territoire réceptacle de ressources
    - action doit être centrée sur entrées/sorties d'acteurs (*unité = acteur*)
  - Si choix compétitivité => territoire révélé (de coordination)
    - les composants ne sont alors pas des acteurs isolés, mais des filières et/ou des SPL (*unité = relation*)

27

## Exemple 2 : orientation politique <sup>2/2</sup>

- Liens avec les indicateurs (niveau **normes**)
  - Indicateurs d'attractivité habituels => associés à la mobilité différentielle de ressources factorielles (capital et travail)
    - ex. : investissements directs étrangers, flux de migrants qualifiés
  - Indicateurs avancés de compétitivité => concernent des ressources immatérielles
    - ex. : coopérations inter-entreprises, relations contractuelles entre laboratoires de recherche et entreprises, réseaux d'innovation...

28

## Éléments de conclusion

1/2

- Éviter le scénario régressif (à la grecque)
- Améliorer la qualité des politiques publiques...
- ...en sortant de raisonnements purement quantitatifs
  - réduction des services rendus, augmentation de la pression fiscale

29

## Éléments de conclusion

2/2

- Aller vers un véritable projet de développement
  - largement centré sur les ressources immatérielles
- Un moyen essentiel : la formation du système de pilotage, et son soutien
  - de la formulation des politiques, à la définition des objectifs, des moyens, et des indicateurs
- Une démarche est nécessaire, mais la question n'est pas d'abord technique, elle relève avant tout du politiques
  - et doit servir la démocratie

30