De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables

Yvette Lazzeri, Jacques Fialaire

▶ **To cite this version:**

Yvette Lazzeri, Jacques Fialaire. De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables . 2016. hal-01477910

HAL Id: hal-01477910
https://hal.science/hal-01477910v1

Submitted on 27 Feb 2017

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.

Aix*Marseille université
CERIC
cnrs
Les Notes du Pôle
PDDTM & sa Plateforme T. CREATIF®
http://www.creativite.hypotheses.org
N° 28
Septembre 2016

De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables

COMPRENDRE L'INGENIERIE TERRITORIALE

Ingénierie de territoire et ingénierie territoriale : un dialogue à trouver pour une recherche de bien commun. L'ingénierie de territoire relève d'un Etat centralisé et de la fonction publique d'Etat. L'ingénierie territoriale est conduite par les collectivités territoriales et des fonctionnaires de la fonction publique territoriale ainsi que par le secteur associatif. L'ingénierie de territoire est au service de règles. L'ingénierie territoriale est au service de projets. Au fil des décennies, sous l'effet du désengagement de l'Etat et de la reconfiguration institutionnelle locale, l'expertise des grands corps d'Etat s'éclipse au profit d'une expertise territoriale.

Dans la décennie 50, l'expertise est le fait de la haute fonction publique d'Etat issue de l'ENA et des grandes écoles d'ingénieur (Ponts et Chaussés, Mines, Génie rural). L'ingénierie est alors hiérarchisée et spécialisée, bornée par des champs de compétence stable définis par la loi.

De 1963 à 1982, l'ingénierie de territoire relève principalement de la DATAR, organe de mission dédié à l'aménagement du territoire français. Bien dotée en fonds publics, l'ingénierie est celle des grandes réalisations : primes à l'installation d'entreprises en zones rurales, émergence du réseau autoroutier, parcs naturels régionaux, technopôle de Sophia-Antipolis, aménagement des zones touristiques littorales… Dans une conjoncture de forte croissance et dans l'esprit d'un modèle unique, l'ingénierie de territoire est celle des ingénieurs, des énarques et des polytechniciens.
Le milieu des années 1970 sonne la fin de la croissance et la montée de l'Etat libéral, les grands travaux sont remis en cause. La priorité est celle de territoires spécifiques (la montagne, le littoral, les pays), des premiers contrats de pays et du début de la régionalisation.

Avec la décentralisation de 1982, la donne change. De nouvelles compétences sont accordées aux élus locaux. La DATAR se consacre alors aux zones en reconversion, s'implique dans les technopôles, la recherche et les villes phares du moment : Grenoble, Montpellier, Antibes…
En instituant en 1984 la fonction publique territoriale au bénéfice des agents des collectivités locales, des établissements publics et des offices HLM, ingénierie territoriale et ingénierie des territoires dialoguent et contractualisent pour assurer si ce n'est l'efficacité, tout au moins la cohérence dans les politiques publiques.

Dans les années 90, l'offre d'ingénierie explose et les contours se brouillent. De nouveaux services apparaissent dans les Régions, la majorité des départements, dans les intercommunalités, souvent par mutualisation des services, avec des modes de gestion allant de la régie simple à des structures relais, des agences départementales et des organismes quasi-indépendants (CAUE) aux ressources propres. L'État est en repli et offre une ingénierie plus ciblée, avec notamment la création de l'assistance technique

de l'État pour l'aménagement et la solidarité des territoires (ATESAT).
Les grandes lois de 1999 vont consacrer l'idée de projet de développement territorial, avec le souci d'associer toutes les forces vives d'un territoire au sein de conseils de développement, la volonté de dépasser les limites administratives de plus de 36 000 communes par la création des Etablissements publics de coopération intercommunale fiscalement intégrés. La DATAR s'efface peu à peu du paysage pour finalement disparaître en 2014 au profit d'un commissariat général à l'égalité des territoires.

Avec la loi ALUR de 2014, le repli de l'État se confirme en matière d'urbanisme : le droit des sols passe aux intercommunalités et syndicats mixtes. Les moyens de l'Etat sont regroupés au sein du Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Dés lors l'ingénierie territoriale prend de l'ampleur pour construire des projets de développement local. Le territoire change de sens. Ce n'est plus l'endroit où les choses se passent, c'est le lieu où les politiques s'inventent avec la prise en compte des réalités locales, des besoins exprimés par les élus, des spécificités de toute nature qui caractérisent un territoire : géographie, histoire, culture, tissu productif…Il n'y a plus un modèle unique.
L'ingénierie territoriale devrait connaître un nouvel élan avec les récentes lois MAPTAM et NOTRe (binôme Métropole/Région maintien des départements, suppression de la clause de compétences générale pour les Départements et les Régions, nouvelles compétences des Régions, conférences territoriales).

L'ingénierie territoriale : une notion complexe, aux contours flous qui laissent peu de place aux processus participatifs. Il existe plusieurs ingénieries territoriales, en lien avec la formation des acteurs (ingénieurs ou urbanistes) et les structures avec lesquelles ils sont amenés à travailler, y compris dans le rapport à la population. Dans une approche technico-professionnelle appliquée au développement local, l'ingénierie territoriale a trait aux « fonctions d'expertises, diagnostics, études thématiques et de suivi/veille de territoires ». Une autre approche est celle de l'intelligence territoriale, plus managériale, concentrant expertise et prospective, tournée vers une aide à la prise de décision, à même de catalyser les bonnes pratiques et de les diffuser. Une troisième approche, promue par l'UNADEL[1] en 2013, est identifiée à un vaste ensemble de moyens humains qui concourt à l'élaboration des projets.

- Plusieurs éléments ont contribué à brouiller les cartes de l'ingénierie territoriale depuis les années 2000 : la soumission au droit de la concurrence, la transversalité à l'heure du développement durable, la variabilité des périmètres des compétences locales (SCOT, PLU), la mobilité de la substance des missions, la multiplication des bureaux d'études et la diversification des profils professionnels.
Les acteurs sont nombreux, travaillent dans les collectivités locales, les offices HLM, les établissements publics et le secteur associatif. Entre 2001 et 2011, les effectifs de l'ingénierie publique et parapublique ont augmenté de 36%.
La reconfiguration de l'environnement institutionnel local (double binôme Métropole/région, intercommunalités et département) rajoute une touche de complexité. L'appropriation de ressources d'ingénierie territoriale peut devenir un enjeu dans la concurrence entre les Métropoles et la Région.

- Une faible place est accordée aux processus participatifs. L'ingénierie territoriale, lorsqu'elle est orientée vers la concertation, permet *a minima* de rendre lisible les orientations des pouvoirs publics pour les parties prenantes, et dans les meilleures conditions de co-construire le plan d'actions avec ces dernières (ex. Agenda 21).
Mais seuls les programmes Leader exigent la mise en place d'un groupe d'action locale (GAL) avec des acteurs socio-économiques, forçant un peu les structures de type syndicats mixtes à s'appuyer sur les Conseils de développement.
La concertation dans le cadre de SCOT, PLU, PLUi fonctionne mal, même lorsqu'elle est ouverte dès le début de la procédure. La concertation n'est pas au cœur du métier des techniciens eux mêmes encadrés par les élus, nécessitant un portage politique fort. Par ailleurs, plus on descend dans l'échelle territoriale, plus le public est celui des citoyens ou de leurs représentants. Les intérêts public et individuel se questionnent alors davantage sur la parcelle que sur l'intérêt général. Plus que des experts de la

[1] Union nationale des acteurs et structures du développement local.

communication, il faut des personnes en capacité de faire du lien, de favoriser le dialogue, de permettre aux agents de se réinterroger.

Montée en puissance d'une ingénierie territoriale spécialisée. L'ingénierie est le plus souvent spécialisée en termes d'expertise et d'outils, elle est aussi en progression en lien avec le rythme des politiques publiques à mettre en œuvre. Elle peut être technique, sociale, environnementale, énergétique, financière….

A LA RECHERCHE D'UNE INGENIERIE TERRITORIALE POUR DES TERRITOIRES DURABLES

La construction de territoires durables invite à dépasser la notion d'ingénierie territoriale qui s'appuie sur une expertise spécialisée, par la notion d'intelligence territoriale entendue comme une forme d'intelligence collective qui doit contribuer à administrer efficacement les territoires dans une vision systémique de développement durable, une mise en commun du sens, de l'expertise, des outils, au niveau local.

Une intelligence territoriale au service de la métamorphose du territoire. L'intelligence territoriale doit être à même de révéler, susciter des processus endogènes aux territoires, en impliquant de manière nouvelle la recherche dans des processus interdisciplinaires de recherche-action, en mettant le citoyen au cœur du système, et non pas simplement le former pour qu'il s'adapte au système à mettre en place. Elle doit initier des politiques transversales qui n'excluent pas des visions spécialisées en vue de la cohérence, de l'homogénéité et dans un but d'économie d'échelle. L'intelligence territoriale passe par la prise en compte au 1er niveau des besoins des acteurs du territoire pour ensuite définir une ingénierie territoriale et pas l'inverse.

Des moyens financiers à dédier. La pénurie des moyens financiers pose la question des ressources affectées à l'intelligence territoriale. Les budgets d'études générales sont de plus en plus réduits. Alors même que les obligations d'expertise spécialisée ne cessent d'augmenter, l'intelligence territoriale, transversale, pluridisciplinaire, multi scalaire, innovante, semble en régression constante.

Une ingénierie de projet en approche locale intégrée. La conduite de projets durables impose de revenir aux habitants (beaucoup d'idées, de personnes dans l'action, prêtes à s'investir). L'ingénierie du projet est complexe mais réalisable et acceptée par la population si le lien avec elle est permanent.
Cela exige un portage politique fort, le bon vocabulaire de la part des techniciens de collectivités, une volonté de la collectivité d'être au plus proche du vivre ensemble.
Même si un projet est déclaré d'intérêt communautaire, la commune reste l'ensemblier du projet et porte la concertation avec la population.
Pour avancer vers une démocratie participative, il faut dépasser le cycle électoral qui enferme la réalisation de projet sur un temps court, avec généralement une première année de réorganisation et une dernière année de bouclage avant les élections.
Il faut aussi que les habitants pensent en mode projet, dans une vision de territoire qui permet de pérenniser des démarches au-delà d'un mandat politique.
Cela milite, notamment dans les petites communes, pour un chef d'orchestre, un ensemblier de projet, car l'élu porteur peut changer.

Une dynamique d'expérimentation pour l'action. L'expérimentation est une méthode de l'ingénierie (ou de l'intelligence) territoriale, pour s'adapter à l'évolution rapide des comportements et savoir-faire, notamment avec l'explosion du numérique, dont les retombées s'observent sur le fonctionnement du territoire (logistique, e-commerce, tourisme, etc…). C'est aussi une façon d'observer si les solutions imaginées répondent aux besoins et attentes. Par ailleurs, l'expérimentation peut être un moyen de donner l'exemple, de montrer la pertinence d'une nouvelle conduite du changement (décloisonnement, évolution des postures, observation *in situ* et passage à l'action, regard décalé, questionnement des standards de connaissance, recherche de sens, vision de territoire…).

Un positionnement des métiers et des compétences dans les collectivités territoriales à interroger. L'ingénieur territorial doit avoir une capacité à conduire le projet (marché public, finance, juridique…) tout en étant ouvert à des problématiques connexes. Au sein des collectivités territoriales, l'accès au statut d'ingénieur territorial est désormais réservé aux seuls ingénieurs de compétence « scientifique et technique », ou architectes, privant les collectivités de généralistes de l'urbain, issus notamment des instituts d'urbanisme, à l'écoute du terrain, ouverts aux

différentes dimensions (technique et sociétale) d'un projet, à même de jouer le rôle d'animateur/ « ensemblier ».

La proposition, depuis plusieurs années, de création d'une catégorie intermédiaire, de type « urbaniste territorial » doit être reposée, garantissant une culture du projet, de la pluridisciplinarité et du décloisonnement. L'équivalent existe dans la fonction publique d'Etat avec les « Urbanistes de l'Etat » en parallèle aux Ingénieurs des Ponts et Chaussée…

CONCLUSION

Le territoire n'est pas le simple réceptacle des fonctionnements/dysfonctionnements des politiques publiques. Il est acteur, porteur de créativité et d'innovation, mobilisant les capacités des individus à sa saisir des opportunités et engager un parcours de citoyens responsables. Ainsi, les politiques publiques doivent-elles être pensées au regard des systèmes territoriaux dans lesquels elle s'insère et dans lesquels évoluent les individus.

L'ingénierie de territoire, occupée par les grands corps de l'État, doit être plus modeste. L'ingénierie territoriale doit être plus efficace. Toutes les deux doivent travailler ensemble dans la recherche du bien commun dont les enjeux sont multiples (autonomie et dignité des personnes, solidarité, égalité femmes-hommes, emploi, accès au logement, économies d'énergie, qualité du cadre de vie, préservation de la biodiversité…).

1. D'une façon générale, la réflexion sur l'ingénierie territoriale (IT) devrait reposer sur une série de principes communs, dans la conception d'ensemble et dans la mise en œuvre :

Orientations d'ensemble

- Faire le choix d'une vision finaliste de l'IT : « mettre l'outil à sa place ; d'abord le projet, l'outil après ».
- Faire prévaloir une IT « interdisciplinaire et participative » pour répondre aux enjeux locaux
- Différencier l'ingénierie de projet et l'ingénierie de stratégie opérationnelle.

Orientations de mise en œuvre

- Identifier les besoins d'IT à partir d'une réflexion sur « l'intelligence collective », assortie d'exemples précis.
- Concevoir des actions dans le respect des « identités territoriales », donc se détachant de tout « modèle-type ».

2. Plusieurs recommandations peuvent ainsi être formulées.

Propositions d'actions

- Créer une « base de langage commune » sur l'IT, compréhensible à la fois pour le technicien (ingénieur ou administratif), l'élu local, afin de rendre plus efficace le montage d'un projet territorial.
- Créer un espace ouvert « living lab » (se rapprochant partiellement du fab lab) en SHS, dédié à l'IT.

Propositions de réforme ou d'accompagnement du cadre législatif / réglementaire

- Intégrer systématiquement une part de financement pour l'IT dans les procédures d'aménagement.
- Instituer un cadre d'expérimentation locale obligatoire dans le domaine de l'IT.
- Créer un observatoire de l'IT, pouvant à la fois, mesurer l'impact des actions d'IT, favoriser l'échange et la valorisation de « bonnes pratiques » (méthodes techniques, mécanismes de financement) entre collectivités, « accompagner les besoins en IT des collectivités en leur présentant les structures porteuses ».

Cet observatoire pourrait se situer à la fois au niveau national et au niveau des grandes métropoles.

- Faire plus de place aux acteurs privés dans les démarches de DD au stade de la concertation. Cela comprendrait une meilleure écoute des habitants et des actions qu'ils portent déjà.
- Etablir une organisation équitable de l'IT sur les différents territoires locaux, sans rajouter une complexification du « millefeuille » territorial. Cela passerait par la création de « pôles de compétences/ expertise à disposition des petites collectivités et intercommunalités ».

Y. Lazzeri (Plateforme T.Créatif®, AMU-CNRS)
et J. Fialaire (GRALE-Université Paris I)

Cette note faite suite à un Atelier de la créativité organisé par la plateforme T.Créatif® en collaboration avec le GRALE (Université Paris I) et l'Institut de recherche de la Caisse des dépôts et consignation de Paris. Ont participé :
H. Balu (T.Créatif®), J. Bellante (CFDU), C. Blanc (MAMP), J. Brotons (AMU), M. Chiappero (SFU, LIEU-AMU), M. Domeizel (AMU), H. Daneels (CBE Pertuis), S. Dubreuil (CBE Pertuis), C. Fernandez (CBE Pertuis), J. Fialaire (GRALE), D. Francon (Mairie de Bouc Bel Air), Ph. Langevin (AMU), J.C. Lardic (Mairie de Marseille), A. Latz (T.Créatif®), Y. Lazzeri (CNRS-AMU), P. Mazzella (AUPA), B. Mésini (CNRS-AMU), M. Perron (CNRS-AMU), V. Sename (MAMP Pays d'Aix)