HAL
open science

De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire

Emilie Ruin

To cite this version:

Emilie Ruin. De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire. L'Espace Politique, 2013, 21, 10.4000/espacepolitique.2792 . hal-01691465

HAL Id: hal-01691465

https://hal.science/hal-01691465v1

Submitted on 24 Jan 2018

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.

L'Espace Politique
21 (2013-3)
Varia

Emilie Ruin

De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Emilie Ruin, « De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire », *L'Espace Politique* [En ligne], 21 | 2013-3, mis en ligne le 19 novembre 2013, consulté le 25 novembre 2013. URL : http://espacepolitique.revues.org/2792 ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2792

Éditeur : Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne
http://espacepolitique.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://espacepolitique.revues.org/2792
Document généré automatiquement le 25 novembre 2013.
Tous droits réservés

Emilie Ruin

De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire

Introduction

1 Dans le cadre de la préparation de la loi sur la réforme des collectivités territoriales votée le 16 décembre 2010, le projet de loi présenté au Sénat (rapport n°60) lors de la session du 21 octobre 2009, faisait le constat suivant : « il n'est pas possible d'ignorer plus longtemps les défauts de notre organisation territoriale. La décentralisation s'est essentiellement focalisée sur les transferts de compétences mais n'a pas modifié les structures, sauf pour les ajouter les unes aux autres sans jamais retrancher, clarifier ou réorganiser. Le résultat est un paysage institutionnel fragmenté qui a vu s'empiler au fil du temps un très grand nombre de structures administratives intervenant dans la gestion des territoires […]. Au morcellement des structures s'ajoute l'enchevêtrement des compétences.»[1] Ce constat s'inscrit dans un contexte de volonté de réforme quasi-permanent depuis les lois de décentralisation de 1982-1983 : En 1992 la loi Administration Territoriale de la République (ATR) a jeté les fondements de l'actuelle intercommunalité, les lois de 1995 (LOADT) et 1999 (LOADDT et Chevènement) l'ont amendée et enrichie (création des Pays). En 2004, la loi sur les responsabilités locales a remis sur l'ouvrage les compétences de la Région. A plusieurs reprises, des compétences de l'Etat ont été transférées au département (domaine routier, SDIS etc.). Ces multiples évolutions n'ont pas nettement amélioré le service rendu par l'action publique et n'ont pas simplifié ou amélioré sa lisibilité pour le citoyen, elles n'ont pas non plus facilité sa mise en œuvre par les agents territoriaux qui la compose. On assiste, au contraire, à un empilement administratif des échelons territoriaux et une juxtaposition des organisations traitant de thématiques similaires ou presque. Le contexte de réforme territoriale accroît même les dysfonctionnements : la réforme intercommunale a suspendu des procédures d'élaboration de schémas de cohérence territoriale, a entraîné un repli des engagements financiers, fragilisant ainsi la réalisation de projets sur le territoire. Si les acteurs publics partagent globalement le diagnostic des dysfonctionnements de l'action publique territoriale, leurs avis divergent en revanche sur les actions à mener pour résoudre ces difficultés. La thèse défendue ici est fondée sur la nécessité d'engager une évolution des façons de travailler avant d'engager la réforme structurelle et institutionnelle. La pratique quotidienne d'un agent de la fonction publique territoriale aujourd'hui permet en effet de constater que l'organisation institutionnelle actuelle n'est pas allée au bout des possibilités de changement qu'elle permet et laisse par ailleurs penser qu'une nouvelle évolution organisationnelle — aussi réfléchie soit-elle —, ne règlera pas la plupart des dysfonctionnements observés.

2 La façon de conduire l'action publique territoriale nécessite avant tout un renversement de perception : « la gestion du territoire français » est confiée à l'action publique territoriale par le code de l'urbanisme. La loi lui confie donc le rôle de faire face et de coordonner une complexité territoriale croissante. Le présent article s'attèle à montrer au contraire que l'acteur public n'est qu'un acteur parmi d'autres qui ne peut pas être la synthèse du territoire à lui seul mais qui peut contribuer, à sa place, à la construction d'une intelligence territoriale. L'inscription de l'action publique territoriale dans cette intelligence territoriale plus large est une condition de son efficience. On entendra en effet ici par intelligence territoriale « le processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet. De ce fait, l'intelligence territoriale peut être assimilée à la territorialité qui résulte du phénomène d'appropriation des ressources d'un territoire puis consiste dans des transferts de compétences entre des catégories d'acteurs locaux de culture différente » (Bertacchini, 2004).

3 Ce sont les mécanismes de construction de l'intelligence territoriale que cet article tente de mettre en lumière du point de vue de l'action publique territoriale en s'appuyant sur les exemples du Vaucluse, du Rhône et des Ardennes. L'analyse fait apparaître ces derniers à trois « âges » d'un apprentissage collectif, et presque, pourrait-on dire, territorial. Les Ardennes représentent un territoire dont les composantes semblent isolées les unes des autres car les espaces de coopération ou d'échanges ainsi que l'ingénierie de projets qui pourrait leur être corrélée sont rares. Le Vaucluse apparaît comme un espace sous tension parce que les espaces d'échanges sont en construction et les acteurs et organisations se confrontent pour y trouver leur place. Enfin, dans le Rhône et plus particulièrement autour de l'aire métropolitaine lyonnaise, la coopération est plus ancienne, les espaces d'échanges entre les acteurs et les organisations y sont même foisonnants. Comment un apprentissage collectif est-il possible, face à la diversité des enjeux et intérêts des organisations et des cheminements individuels dans ces organisations ? L'hypothèse est que la capitalisation partagée de l'ingénierie contribue fortement à cet apprentissage collectif : elle nécessite la construction d'une mémoire et d'une culture collective inscrites sur le temps long. Cela suppose d'abord l'existence d'une capacité de stockage, puis de remobilisation et d'enrichissement des savoir-faire des acteurs et des organisations du territoire.

Les capacités de stockage de l'ingénierie

4 Nous distinguerons ici deux étapes : pour « stocker » l'ingénierie, il faut d'abord attirer les profils capables de la produire, puis disposer des lieux de stockage adaptés qui permettent de conserver la mémoire des savoir-faire et des expériences.

Être un territoire attractif pour la matière grise

5 La dynamique de métropolisation a entraîné durant les années 1980 et 1990 une concentration accrue de la population en région parisienne, dans les villes de Rhône-Alpes et sur la façade méditerranéenne. Cette attractivité des territoires est liée au phénomène de polarisation de la croissance (Veltz, 2005) : la croissance attire la croissance même si le système français de péréquation entre les territoires a atténué le creusement des inégalités territoriales (Davezies, 2008). Cette dynamique de polarisation est corrélée à la polarisation des moyens dans les collectivités correspondantes : les métropoles les plus dynamiques seraient donc également les territoires où l'ingénierie publique est la plus développée : en effet, entre 2005 et 2006, le nombre d'emplois publics a respectivement augmenté de 0,9% et 0,3% dans le Rhône et le Vaucluse alors que l'augmentation moyenne de l'emploi public en Province s'élevait à 0,5%. A l'opposé, l'emploi public a chuté de 0,6% dans les Ardennes[2]. L'analyse de ces chiffres doit d'ores et déjà être nuancée par le fait que l'augmentation de l'emploi public ne signifie pas nécessairement le développement de l'ingénierie. Il n'en reste pas moins vrai que la présence et le développement de l'ingénierie au sein des collectivités territoriales sont principalement conditionnés par ses moyens financiers : ces derniers sont constitués par la dotation de l'Etat, l'emprunt et les recettes fiscales locales. Les recettes fiscales résultent des bases économiques du territoire. Or, on constate que les collectivités les plus « riches » sont aussi les collectivités qui bénéficient conjointement d'une forte attractivité démographique influant sur les taxes d'habitation, foncière et les droits de mutation sur les transactions immobilières notamment, et d'une forte attractivité pour les entreprises (Contribution Economique Territoriale). Les métropoles, caractérisées entre autres par leur densité de population, sont aussi les lieux où l'on trouve les équipements et services les plus rares du territoire, comme les universités et les grandes écoles, viviers pour l'ingénierie publique. On expliquera ainsi la difficulté des petites intercommunalités rurales à constituer des équipes techniques solides et pérennes. Elles n'ont pas des moyens aussi importants que ceux des EPCI couvrant des territoires urbains très peuplés comme l'agglomération lyonnaise.

6 Là où il y a population, il y a un service public à mettre en œuvre : lorsqu'un territoire, comme les Ardennes, connaît une décroissance démographique, le service public associé se réduit également. En témoigne l'évolution des effectifs publics dans les établissements de santé qui ont augmenté de 417 personnes entre 2005 et 2006 dans le Rhône, tandis qu'ils ont perdu

38 personnes dans les Ardennes. On peut même aller plus loin en disant que la densité de la population induit la diversité des situations, la concentration spatiale des difficultés le cas échéant, et donc la richesse et la complexité des enjeux à traiter pour l'action publique. Ainsi, l'agglomération d'Avignon concentre la plus grande partie des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) du Vaucluse ainsi que la majorité des Structures d'Accompagnement par l'Insertion Economique. La complexité des enjeux renforce l'importance d'un projet porté politiquement. Or, la vision politique est plus sensible dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'État, car les collectivités sont dirigées par des élus. Ce projet politique peut constituer un facteur d'attractivité de la matière grise. La stratégie et les modes de fonctionnement d'une entreprise peuvent effectivement influencer les choix professionnels. L'audace et l'intérêt du projet politique porté par une collectivité territoriale contribueraient donc à son attractivité pour les profils de chef de projet et de développement. La formulation d'un projet politique est d'ailleurs au cœur de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (13 décembre 2000) qui a créé, dans les Plans Locaux d'Urbanisme et les Schémas de Cohérence Territoriale, les Projets d'Aménagement et de Développement Durable. Les lois de 1995 (LOADT) et de 1999 (LOADDT) ont par ailleurs renforcé l'expression de projets territoriaux par les contrats de Pays et d'Agglomération. Si ces impulsions descendantes (du gouvernement central vers les territoires) ont connu un reflux important depuis 2003 avec la réduction du rôle du PADD devenu non opposable (loi Urbanisme et Habitat), le non-renouvellement des contrats d'agglomération après 2006, le blocage au processus de développement des Pays en 2010 (loi du 16 décembre portant réforme des collectivités territoriales), des initiatives ascendantes volontaristes (émanant des territoires) ont pris le relais, comme les Agendas 21 locaux et autres démarches territoriales (Stratégie départementale Vaucluse 2015 votée en 2007 par le Conseil général de Vaucluse, par exemple).

7 Le foisonnement des enjeux locaux est également déterminé par le foisonnement normatif au niveau national : si l'abondance de la production normative peut apparaître comme un frein à l'action en créant une complexité artificielle et une instabilité, elle participe également au foisonnement des réflexions, favorable au développement de l'ingénierie publique de qualité. C'est surtout le cas aujourd'hui de la réforme territoriale et du Grenelle de l'Environnement qui renforcent les réflexions sur les grands territoires (logiques métropolitaines) et les enjeux environnementaux (articulation entre l'urbanisme et la desserte en transports collectifs, logiques de trames vertes et bleues, territorialisation des objectifs énergétiques et de la préservation de la biodiversité, etc.).

8 L'idée selon laquelle la dynamique de métropolisation entraîne inévitablement une dynamique de développement de l'ingénierie publique principalement portée par les collectivités territoriales doit toutefois être nuancée : d'abord parce que le « développement » dans les collectivités publiques territoriales est aujourd'hui fortement contraint voire inexistant, ensuite parce que l'ingénierie publique ne se limite pas aux collectivités territoriales.

9 Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale[3] attire en effet l'attention sur l'impact de la crise économique dans les modalités de recrutement des collectivités territoriales : les effectifs des collectivités continuent d'augmenter (+2% entre 2009 et 2010), mais la dynamique de recrutement se tasse depuis 2009 (-1,7% pour les intentions de recrutement entre 2010 et 2011). Toutefois, il importe de faire la distinction entre une croissance des recrutements dans les Conseils généraux et régionaux depuis 2009 (+2,5%) et le ralentissement global des recrutements dans les collectivités territoriales dont 5% retardait des recrutements, 30% ne remplaceront pas tous les départs à la retraite et 6% avaient envisagé des suppressions de postes[4]. Des modes de gestion des ressources humaines visant des économies de fonctionnement sont par ailleurs mis en place, parmi lesquels la mutualisation de services entre les plus grandes communes et les communautés d'agglomération. Enfin, on constate un recours plus important aux contrats aidés (+42,5% en 2009) qui apparaissent « comme l'un des outils possibles contre le chômage »[5]. Ce dernier élément met en avant le rôle « social » de la fonction publique territoriale. Cette analyse renvoie l'image d'une fonction publique territoriale qui prend d'un côté le relais de l'Etat sur un certain nombre de services publics (route, éducation, solidarité, etc.) mais voit de l'autre ses moyens (financiers et RH) réduits

pour conduire des projets de développement, ou une réflexion sur la façon de mettre en œuvre ses compétences obligatoires.

10 Certains travaux de recherche établissent une corrélation entre les notions d'intelligence territoriale, d'ingénierie du développement territorial et la décentralisation (Trognon, Lardon, Payre, 2011). Celle-ci aurait entraîné un « lent glissement d'une ingénierie d'État positiviste, toute puissante et portée par des grands corps d'État à une ingénierie du développement territorial (…) portée par des acteurs aux facettes multiples et aux métiers flous ». Cela ne doit toutefois pas conduire à distinguer une « vieille » ingénierie d'État d'un côté et une ingénierie de projet dans les collectivités territoriales de l'autre. Les recrutements effectués dans les collectivités territoriales sur les trois dernières années (depuis 2009) concernent en effet moins des profils d'ingénierie de projet que des profils de gestionnaires ou des emplois faiblement qualifiés : en 2010, seuls 3,2% des intentions de recrutement des collectivités portaient sur les domaines de l'aménagement et du développement[6]. Le poids du transfert des compétences semble donc peser lourd dans les collectivités territoriales tandis que les services de l'État semblent en cours de repositionnement. Les fonctionnaires de l'État sont en réduction d'effectifs (-33 562 en province entre 2005 et 2006) tandis que ceux de la fonction publique territoriale ont connu dans le même temps une augmentation (46 022 sur la même période)[7] : la réduction des effectifs de l'État a été accompagnée d'une réforme générale des politiques publiques (RGPP) et d'une évolution normative qui a renforcé le rôle d'impulsion et de coordination de l'État. En Vaucluse par exemple, a émergé en 2009 dans les services de Préfecture départementale une mission d'impulsion et d'accompagnement au développement durable à l'attention des collectivités locales. Les services de l'État en Vaucluse produisent assez souvent des études prospectives locales (étude économique sur la zone Rhône-Durance en 2006-2007, étude sur la logistique et le transport dans l'aire avignonnaise en 2009-2010, une étude sur l'impact des TIC en matière de mobilité à l'échelle départementale en 2010-2011, etc.). On constate donc une évolution du service rendu par les services de l'État aux collectivités locales. Cette évolution est moins nette dans les Ardennes où l'État remplit encore un rôle d'instruction des permis de construire pour de nombreuses communes ardennaises plutôt qu'une mission de prospective territoriale. L'ingénierie apportée par l'État dans les territoires est certes issue des services déconcentrés dans les régions et les départements, mais aussi des agences de l'État, telles que l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, les Agences régionales et locales de Santé (ARS), l'agence de l'eau, etc. Leurs effectifs augmentent : à titre d'exemple, l'ADEME compte 943 équivalents temps plein (ETP) représentants 983 personnes[8] à la fin de l'année 2010. Elle comptait 930 ETP à la fin de l'année 2009 et annonce 13 nouveaux postes pour l'année 2012. De même, le rapport d'activités 2010 de l'ANAH fait état de 18 recrutements au niveau central[9]: notons que les catégories A représentent 50% des effectifs de l'ANAH[10].

11 L'ingénierie publique n'est pas constituée que par l'emploi public : nombre d'agences ou associations financées majoritairement par des crédits publics sont composées de salariés de droit privé comme les agences de développement, les agences d'urbanisme, les bailleurs sociaux ou les Sociétés d'Economie Mixtes… et contribuent largement à la qualité de l'ingénierie publique. Le directeur de l'Agence de Développement régional de Champagne-Ardenne (CADEV)[11] met justement en avant le statut des salariés privés comme un facteur de performance accru par rapport à la fonction publique dont l'organisation hiérarchique et la juxtaposition territoriale, impose des tours de table nuisant à l'efficacité de l'action, par exemple lors de l'implantation d'une entreprise sur le territoire.

12 Pour contribuer efficacement à la construction d'une intelligence territoriale, l'ingénierie publique ne peut pas se contenter d'attirer la matière grise, elle doit par ailleurs s'appuyer sur des lieux où cette dernière est « conservée » et renouvelée.

L'importance des lieux de « stockage » de l'ingénierie

13 « Stocker » l'ingénierie est un enjeu majeur : le savoir-faire peut ainsi passer des acteurs aux organisations et il peut servir à un apprentissage collectif sur le long terme. Le parcours

professionnel d'un individu, même seulement de passage dans un territoire, peut profiter à celui-ci sur le long terme, et les lieux de « stockage » permettent de gérer ces différentes temporalités. L'exemple ardennais (cf. Fig.1) montre bien que la surpondération du rôle d'un acteur par rapport à son organisation peut constituer un levier d'action extrêmement efficace mais très fragilisant pour la stabilité du territoire. Les services de l'État et plus particulièrement la Préfecture de Département sont des acteurs très engagés dans la vie économique des Ardennes. Cette situation s'explique par les faibles moyens du territoire pour développer une autre forme d'ingénierie et par la faible attractivité du territoire pour les entreprises, qui s'est raccroché à des pôles de compétitivité plus qu'il n'en ait le moteur (pôle Industrie et Agro-Ressources en Champagne-Ardenne et Picardie ou le pôle Matéralia en Champagne-Ardenne et Lorraine). L'État intervient donc fréquemment sur ce territoire pour :

14 - répondre en urgence, à la fermeture de sites industriels, comme celle du site Thomé-Génot en 2008, à l'occasion de laquelle le Préfet a coordonné l'intervention des acteurs afin de répondre à la crise ;

15 - mettre en œuvre des mesures fiscales (loi n°2006-1771 relative aux Bassins d'Emplois à Redynamiser) ;

16 - appliquer des compensations comme le contrat de redynamisation du site de défense de Givet lié à la fermeture du centre d'entraînement commando de Givet en 2009[12] ;

17 - soutenir de manière volontariste le développement économique comme en témoigne le contrat de développement économique signé avec le Conseil général des Ardennes pour la période 2007-2013 ou encore l'implantation de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) à Charleville-Mézières lors de sa création en 2007.

Figure 1 : Localisation des intercommunalités citées, en Champagne-Ardenne

18 Les acteurs locaux reconnaissent ce rôle important de l'État et la Préfecture est consciente du rôle clé joué par la personnalité du Préfet[13]. Or le mandat de celui-ci est de deux ans seulement, ce qui fragilise les effets de l'action préfectorale sur le territoire.

19 En plus d'exister, les lieux de « stockage » de l'ingénierie doivent présenter deux caractéristiques :

1. L'ingénierie qu'ils proposent doit être multipartenariale afin de permettre l'apprentissage collectif ;
2. Ils doivent avoir une fonction d'observation du territoire pour permettre la construction d'une vision partagée de ce dernier entre les organisations à long terme.

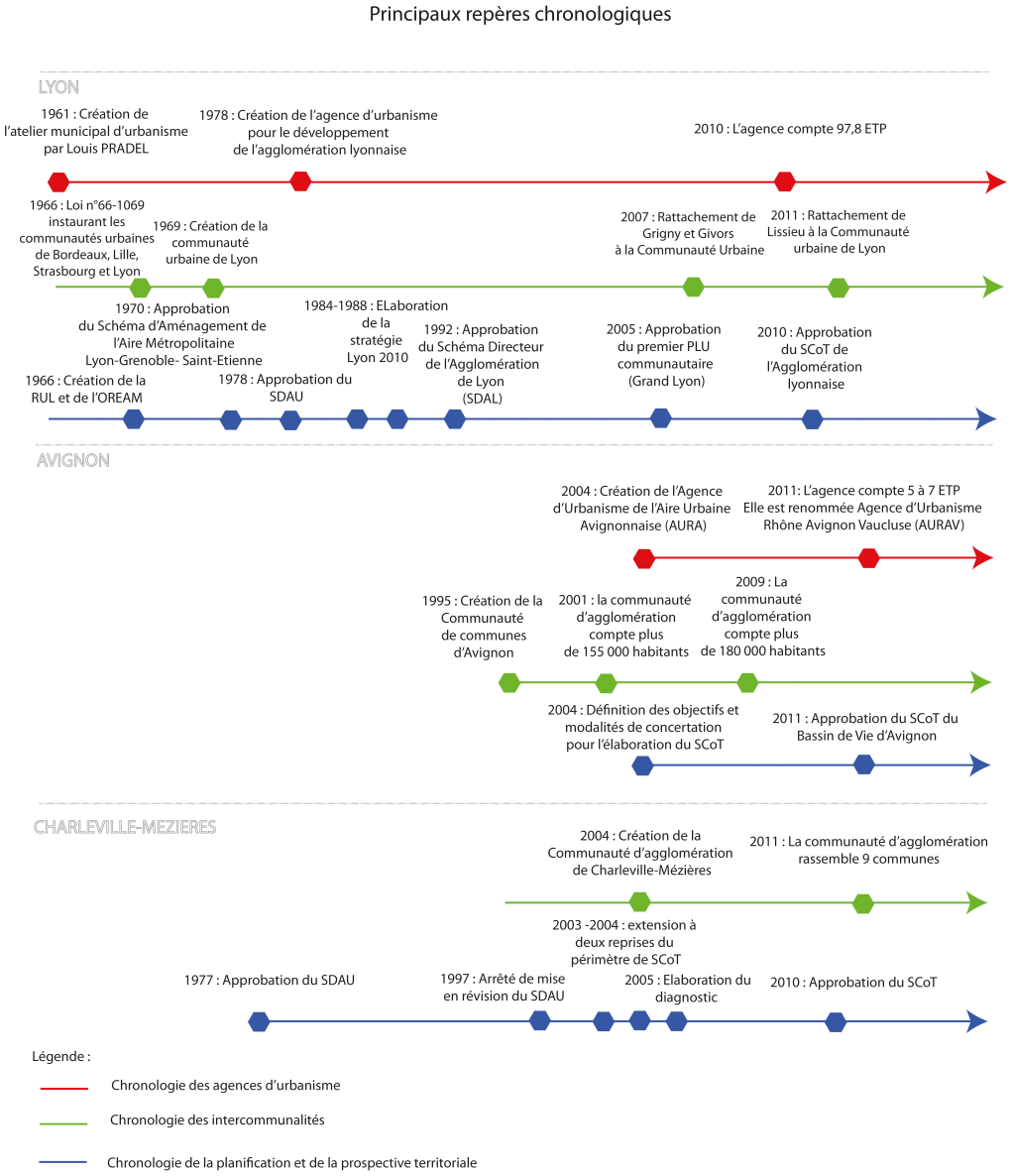
20 Les agences d'urbanisme, issues de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, peuvent remplir ces fonctions : en effet, en application de l'article L121-3 du Code de l'urbanisme, elles ont « pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme,

notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques ».

Un espace de gouvernance multipartenarial pour un apprentissage collectif des organisations sur le territoire

21 L'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (Urbalyon) existe depuis 1978 et prend la suite de l'atelier municipal d'urbanisme créé en 1961 (cf. Fig.2) par Louis Pradel (maire de Lyon de 1958 à 1976). En 2004, François Bregnac (Directeur Général Adjoint de l'agence) livrait une analyse intéressante de l'évolution de l'agence entre 1961 et 1978[14] : « de plus, ce ne sont plus seulement les architectes qui font la ville mais des sociologues, des économistes… ». La création de l'Agence pour le développement de l'agglomération lyonnaise fait par ailleurs passer la réflexion de l'échelle de la ville à celle de l'agglomération. Elle comptait au 31 décembre 2010 97,8 ETP. L'Agence rassemble trente et un partenaires en fin d'année 2010 (qui a vu l'intégration de huit nouveaux membres). L'ancienneté de cette organisation renforce sa légitimité aux yeux de ses partenaires. Ses années d'existence lui confèrent également un rôle de mémoire du territoire.

Figure 2 : Les histoires corrélées des agences d'urbanisme, de l'intercommunalité et des planification territoriale et exercices de prospective



Source : réalisation E. Ruin.

22 L'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) est un acteur moins reconnu sur son territoire, elle est même le lieu de cristallisation d'un certain nombre de tensions

locales. L'Agence a été créée en 2004. Plus jeune que son homologue lyonnaise, elle regroupe également un nombre de partenaires moins important : onze membres fondateurs étendus à quinze membres actuellement[15]. L'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse peine à trouver sa légitimité sur le territoire. Bien qu'elle ait mené à bien l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon (BVA), elle semble toujours en construction. Elle se compose d'une équipe réduite et fluctuante (3 à 5 personnes) : depuis sa création, elle a connu trois directeurs. Cette instabilité des ressources humaines est fortement corrélée à la précarité des engagements politiques des partenaires : en 2010-2011, le directeur par intérim de l'Agence a conduit avec le Délégué Général de la FNAU, Marcel Belliot, un audit de l'Agence qui a abouti au choix, par les partenaires, d'un scénario volontaire de développement. Il a fallu ensuite un an (l'année 2011) pour parvenir à mobiliser les moyens nécessaires à sa mise en œuvre (augmentation des cotisations des intercommunalités, et surtout augmentation de la participation du Département de Vaucluse qui s'élève à 10 500 € en 2010, 30 000 € en 2011 et 50 000 € en 2012, 75 000 € en 2013). Cet engagement renforcé du Département dans le budget de l'Agence entraîne l'évolution de son périmètre à l'instar de l'Agence de Développement et d'urbanisme des Alpes-Maritimes. L'Agence d'Urbanisme de l'aiRe Avignonnaise (AURA) devient l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) à compter de l'année 2012.

23 Les Ardennes, et plus précisément l'agglomération de Charleville-Mézières, ne disposent d'aucune Agence d'urbanisme ou Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE). Toutefois, il existe une Agence d'Urbanisme de la Région de Reims (AUDRR) dont l'ingénierie pourrait bénéficier aux territoires ardennais, mais qu'aucun des acteurs ardennais rencontrés n'a identifié comme acteur ou ressource. Les travaux de l'agence de la région de Reims pourraient en effet bénéficier aux Ardennes : les concepts de G10 (construction d'un réseau territorial articulé autour des dix principales villes de Champagne-Ardenne et Picardie) et de Champardaisne (territoire qui englobe ce réseau) illustrent ce potentiel.

24 A en croire les différents témoignages livrés lors des rencontres nationales des agences d'urbanisme en 2011, les agences doivent toutes faire face à un enjeu de mutation. En effet, dans un contexte de concurrence avec l'ingénierie proposée par les bureaux d'étude et les collectivités locales, les agences d'urbanisme doivent se repositionner pour conserver une légitimité sur leur territoire et une plus-value. A l'occasion des rencontres, la chargée de mission développement économique de l'agence d'urbanisme de Dunkerque témoignait d'une évolution de son métier : d'abord centré sur des études opérationnelles comme la réalisation de la zone d'entreprises de Dunkerque, il porte aujourd'hui davantage sur des missions plus amont et prospectives comme l'élaboration d'un schéma d'aménagement des zones d'activités à l'échelle du SCoT. Cette évolution est corrélée à celle des périmètres d'observation et d'intervention des agences d'urbanisme : pour répondre aux enjeux de métropolisation et s'affranchir de la concurrence avec l'ingénierie des agglomérations les plus importantes de leurs territoires, elles nourrissent de plus en plus les réflexions métropolitaines et de grands territoires, comme le montre la démarche conjointe de plusieurs agences dans le cadre du projet de « Seine Gateway » entre le Havre et Paris. Elles cherchent ainsi à apparaître comme les interfaces partenariales correspondant à ces logiques territoriales et dépassant les intercommunalités en cours de restructuration. L'exemple de concurrence le plus abouti est celui de l'agglomération de Montpellier qui compte 410 000 habitants, et existe, sous forme de district depuis 1965, mais ne possède pas d'agence d'urbanisme. La direction Urbanisme et Habitat dispose de son propre service d'observation territoriale et revendique les missions d'une agence d'urbanisme de l'agglomération.

La différence entre production de connaissances sur le territoire et observation territoriale continue

25 Les agences d'urbanisme jouent par ailleurs un rôle d'observation territoriale afin de créer une veille du territoire en continu. Lors des rencontres nationales des agences d'urbanisme de 2011, une étude conduite par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération orléanaise fait ressortir que les agences sont dotées en moyenne de 6 observatoires. On peut notamment citer l'observatoire OPALE qui suit l'activité et le foncier économique de l'agglomération

lyonnaise. L'observation territoriale assure plusieurs fonctions. Tout d'abord, elle légitime l'expertise de l'organisation qui la réalise.

Figure 3 : Localisation des intercommunalités citées, en Vaucluse

Source : carte réalisée par E.Ruin sur la base de BANATIC, 1er octobre 2011
Cartographie : DGCL - DESL & SZSIC de Rennes / mai 2011
© IGN - 2010 / Tous droits réservés

26 La fonction d'observation constitue par ailleurs un premier pas vers une action cohérente des organisations, lorsqu'elle est exercée au bénéfice de plusieurs d'entre elles : sa continuité temporelle par rapport à la production additionnée d'études et de prestations externes constitue un premier pas vers la mise en projets. Le territoire du Sud Luberon est assez exemplaire en la matière. Confronté à la pression urbaine de l'agglomération d'Aix-en –Provence, encore accrue par l'implantation du projet ITER à Cadarache (nord des Bouches-du-Rhône), les territoires du Sud Luberon (cf. Fig.3), constitués de deux intercommunalités rurales (Communauté de communes Luberon Durance [14 communes] et Portes du Luberon [7 communes]) et de la Ville de Pertuis (dans l'agglomération du Pays d'Aix) se sont dotées d'un syndicat mixte ITER Vaucluse (financé à 85% par le Département de Vaucluse), destiné à leur apporter l'ingénierie qui leur manquait. Ce dernier a produit plusieurs réflexions (étude habitat, stratégie de territoire) qui n'ont pas permis jusqu'à présent de franchir le seuil de la mise en projet par les acteurs du territoire : il montre que la juxtaposition d'études ne suffit pas car la combinaison d'une observation à long terme et partagée entre les acteurs est nécessaire. La Préfecture des Ardennes et sa Direction Départementale des Territoires (DDT) ont pris l'initiative de créer un observatoire du foncier à vocation économique afin d'avancer vers une mise en cohérence de l'action des partenaires publics et consulaires en la matière. Cette démarche témoigne à la fois du pouvoir conféré aux acteurs et aux organisations par la détention de l'information et du rôle supposé structurant pour le territoire et sa gouvernance d'un outil partagé d'observation du territoire. L'analyse du foncier à vocation économique dans le cadre du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon a fourni une image réelle des dynamiques territoriales face aux constats divergents des acteurs économiques :

1. l'agence départementale de développement économique plaidant pour la création massive de zones d'activités économiques face à la carence foncière du territoire[16] ;
2. les urbanistes mettant plutôt en avant le foisonnement des projets de zones d'activités économiques en cours, les nouveaux espaces à urbaniser déjà inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme des Communes, ainsi que le potentiel de requalification de certaines zones existantes.

27 Ce constat a permis de mettre au jour le décalage entre les référentiels temporels des acteurs : l'expression « foncier disponible immédiatement » n'est pas entendue de la même façon par les acteurs du développement et de la prospection économique et par les aménageurs/urbanistes. La « disponibilité immédiate » signifie que l'on peut immédiatement installer une entreprise pour les premiers, et que le foncier est simplement libéré de contraintes pour les seconds (foncier non bâti et constructible). Le rôle d'interface partenariale de l'agence a permis d'identifier et de donner la priorité à quelques projets.

28 Enfin l'observation territoriale contribue à la construction territoriale : à cheval sur trois départements (Gard, Vaucluse et Bouches-du-Rhône) et deux régions administratives (Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur –PACA-), il est très difficile pour l'AURAV de travailler sur des bases de données homogènes entre ces territoires, même lorsqu'il s'agit de bases de données fournies par les services de l'État. Elle a, par exemple pu accéder gratuitement à la base de donnée SITADEL (permis de construire) par la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement) PACA tandis qu'elle est considérée comme un Etablissement Public Industriel et Commercial qui doit payer son accès à la donnée selon la DREAL Languedoc-Roussillon. Au contraire, l'exemple du concept de Champardaisne montre que la donnée peut rendre visible un territoire, légitimé par les dynamiques du pôle de compétitivité Industrie et Agro-Ressources, mais aujourd'hui complètement construit et imaginé par les analyses de l'AUDRR.

29 L'observation territoriale résultant seulement de l'observation statistique n'est toutefois pas suffisante : la donnée est souvent à rebours de l'action. Il est très difficile, même pour une structure qui a pour mission d'observer, de disposer d'une donnée correspondant à la réalité immédiate du territoire : prenons l'exemple de l'élaboration du schéma stratégique Vaucluse 2015 du Conseil général de Vaucluse, dont le diagnostic a été construit pour l'essentiel sur la base du recensement général de population (RGP) de 1999. Lors de son approbation en début d'année 2007, une nouvelle campagne RGP avait été conduite, mais la donnée n'était pas encore disponible (2006). Ce décalage entre l'observation et l'action peut être atténué de deux façons : le rôle d'observation territoriale des agences permet de dédier des moyens au suivi et à la mise à jour des observatoires afin de bénéficier d'une donnée la plus proche possible de la réalité du moment, et sa fonction d'interface partenariale permet par ailleurs d'assurer une veille territoriale qui dépasse l'analyse statistique. Le directeur des stratégies territoriales de la CCI de Lyon met en avant l'importance de réaliser une veille au contact des acteurs locaux, qui, dans son champ d'actions, sont les entreprises et leurs regroupements (pôles d'excellence, réseaux, associations de zones, etc.)[17].

30 En conclusions, s'ils veulent se doter d'une ingénierie publique de qualité, les territoires doivent présenter des caractéristiques attractives pour les profils de « développeurs » et gestionnaires de projets. Nous défendons ici l'hypothèse que l'attractivité des territoires en la matière est corrélée aux dynamiques de métropolisation : les secteurs les plus dynamiques, notamment les métropoles, sont ceux qui sont les mieux dotés en ingénierie. Mais le propos doit être nuancé par la nature de l'emploi public évoqué : plus de collectivités et moins d'État ne signifie pas « plus de projet » et « moins de lourdeur administrative » car les marges de manœuvre des collectivités territoriales sont de plus en plus réduites pour développer des projets, notamment parce qu'elles héritent des compétences et des modes d'organisation de l'administration d'État, tandis que l'État se recentre sur des missions de coordination et d'impulsion. On doit également constater que l'ingénierie publique se situe dans des structures « hors administration » : les agences thématiques de l'État (ADEME, ANAH, etc.) et les syndicats mixtes, les agences d'urbanisme, etc. qui constituent des structures de projets plus souples.

31 Pour franchir le seuil d'un apprentissage collectif, la somme de profils individuels adaptés n'est pas suffisante, il convient de constituer une mémoire des organisations capable de « stocker » les savoir-faire afin que les territoires ne soient pas trop dépendants d'individualités et que les organisations puissent gagner en compétences. Il est donc nécessaire de disposer de lieux de « stockage » présentant certaines caractéristiques :

1. une capacité de conservation de la connaissance produite sur le long terme ;
2. un rôle d'interface reconnue par les différents partenaires pour partager cette connaissance ;
3. une fonction d'observation continue qui dépasse la somme des expertises.

32 Les agences d'urbanisme peuvent jouer ce rôle. Toutefois ces dernières doivent faire face à la concurrence de l'ingénierie publique dont elles émanent. Comme toute structure, elles veulent continuer à exister, le risque étant qu'elles cherchent à exister pour pérenniser une technostructure plus que pour répondre aux nouveaux enjeux du territoire. Le rôle d'interface partenariale à l'échelle des grands territoires semble correspondre à une vraie évolution territoriale et pourrait bénéficier à des territoires plus pauvres et moins urbains, comme celui des Ardennes, qui ne bénéficiaient pas auparavant de cette ingénierie partagée. Pour contribuer à la performance d'une intelligence territoriale, l'ingénierie publique doit être capitalisée : les acteurs et les organisations doivent remobiliser l'ingénierie stockée et l'enrichir, l'améliorer. Ce sont ces deux mécanismes que la partie suivante cherche à éclairer.

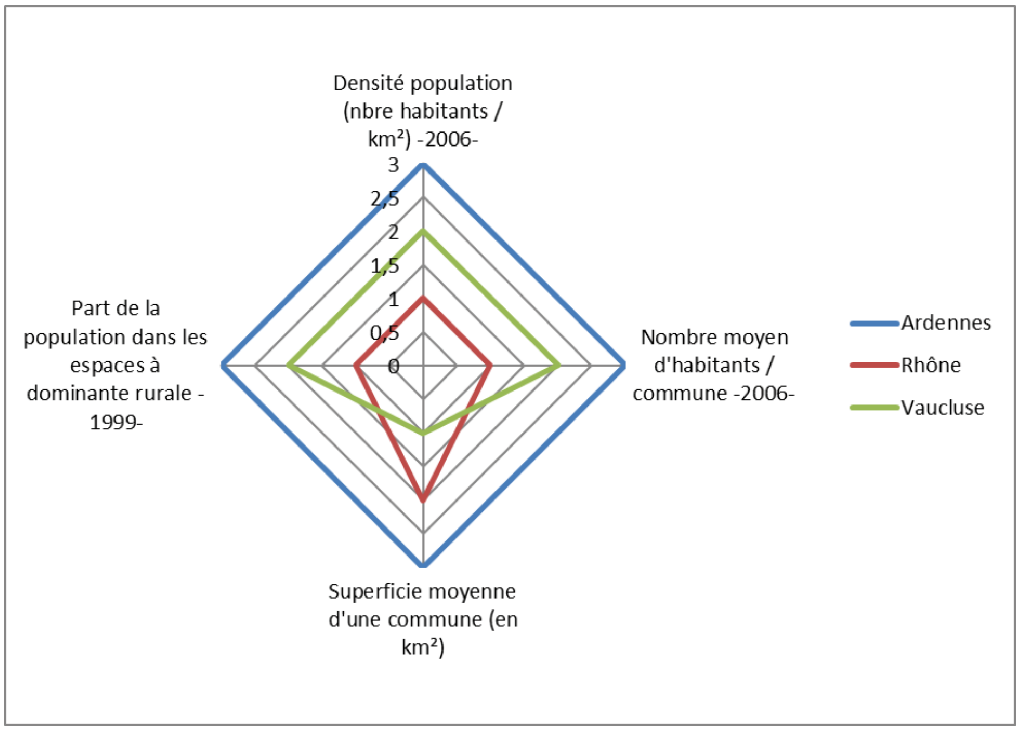
Les capacités de remobilisation et d'enrichissement de l'ingénierie

33 Remobiliser et enrichir signifie apprendre pour faire mieux, mais comment dépasser la qualité des ingénieries individuelles et en faire des facteurs d'apprentissage collectif pour le territoire ? Nous avons défendu ci-dessus l'idée qu'il était nécessaire de réunir les conditions d'une vision partagée par les acteurs et organisations du territoire grâce à des outils mutualisés d'observation. L'objectif principal est ici de démontrer d'une part que la remobilisation et l'enrichissement de l'ingénierie publique ne sont possibles que lorsque des relations inter-organisationnelles stables maillent le territoire, et d'autre part lorsque la façon de travailler ensemble prime sur l'approche structurelle. Nous chercherons à montrer en premier lieu que l'organisation administrative et institutionnelle française, souvent qualifiée de « millefeuilles » et stigmatisée pour le gaspillage de fonds publics ou l'inefficacité liée au manque de clarté dans la répartition des compétences, est aussi à l'origine d'un processus spécifique d'apprentissage collectif. Le morcellement administratif (Plus de 36 000 communes) et la contrainte de rationalisation à laquelle a répondu la création des intercommunalités sont la brique de base de l'apprentissage des acteurs et des organisations au « travailler ensemble ». Alors que la structuration intercommunale est un dénominateur commun des territoires français, nous essaierons de montrer dans un second temps, par des exemples tirés des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse que des processus d'apprentissage collectif différents peuvent ensuite se mettre en place.

De la commune à l'intercommunalité : brique de base de l'apprentissage collectif

34 L'intercommunalité favorise la mutualisation des moyens et impose ainsi le développement de collaborations entre les communes. L'état initial de l'ingénierie (EII) permet d'identifier le besoin d'intercommunalité. Nous retiendrons pour le définir deux indicateurs. Le morcellement administratif d'abord : plus les communes sont petites (nombre moyen d'habitants par commune et superficie moyenne des communes d'un département), plus les moyens de l'ingénierie sont difficiles à réunir sans mutualisation. La densité de population et la répartition rural/urbain constituent un autre indice des moyens mis à disposition des communes : les espaces ruraux moins densément peuplés et moins attractifs pour les entreprises sont aussi ceux où la ressource fiscale est plus rare.

Fig.4 : EII des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse

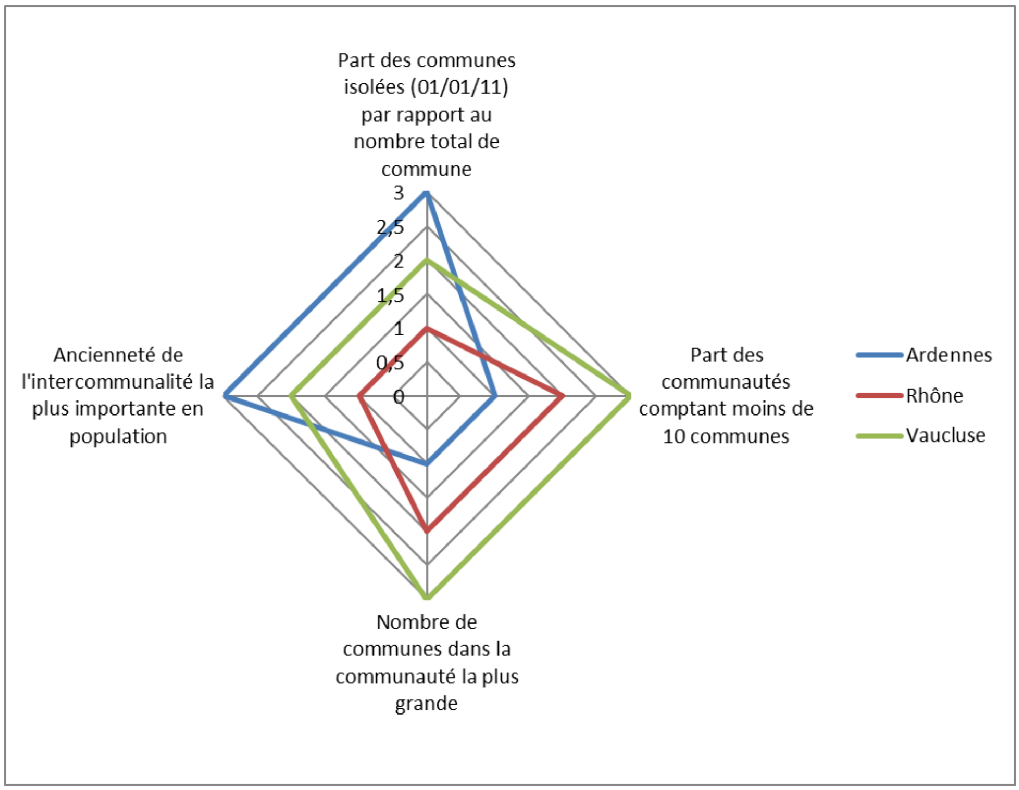


Source : réalisation E. Ruin.

35 Plus le territoire est éloigné du centre et plus les conditions de développement d'une ingénierie publique sont contraintes (cf. Fig.4): c'est le cas des Ardennes alors que le Rhône semble le territoire qui réunit les meilleures conditions de développement de l'ingénierie publique.

36 On peut ensuite qualifier l'intercommunalité de ces trois territoires en s'appuyant sur quatre indicateurs : la part des communes n'appartenant à aucune structure intercommunale au 1er janvier 2011 (appelées communes isolées), la part des EPCI comptant moins de 10 communes, le nombre de communes réunies par la plus grande intercommunalité du territoire et l'ancienneté de la plus grande intercommunalité du territoire.

Fig. 5 : Qualification de l'intercommunalité des Ardennes, du Rhône et du Vaucluse.



Source : réalisation E. Ruin.

Note méthodologique sur l'élaboration des radars

Cette représentation en radars repose sur une comparaison entre les trois territoires d'étude : pour chaque donnée, un classement de 1 à 3 a été attribué aux départements étudiés. La note 1 a été affectée :

- dans la fig.4 à la donnée qui constituait un facteur de développement de l'ingénierie locale
- dans la fig.5 à la donnée qui semblait traduire l'intégration intercommunale la plus forte.

La note 3 a été affectée :

- dans la fig.4 à la donnée qui constituait un frein au développement de l'ingénierie locale
- dans la fig.5 à la donnée qui laissait supposer la plus faible intégration intercommunale.

Les notes 1, 2 ou 3 résultent du positionnement de l'indicateur par apport à celui des deux autres territoires.

37 Les Ardennes offrent une intercommunalité assez développée pour deux des indicateurs (cf. Fig. 5): la communauté de communes de l'Argonne Ardennaise représente le quart sud-est des Ardennes et regroupe 100 communes, plus que la communauté urbaine de Lyon qui rassemble 58 communes. Les Ardennes se trouvent en revanche à l'extérieur du graphique concernant le nombre de communes isolées sur le nombre total de communes et l'ancienneté de l'intercommunalité la plus importante en population. La première donnée n'est pas très éloignée de celle du Vaucluse : 8,21% des communes du territoire n'appartiennent à aucun EPCI tandis qu'elles représentent 8% dans le Vaucluse. C'est donc le Vaucluse qui présente globalement l'intercommunalité la moins intégrée. Notons toutefois que seul le territoire du Rhône compte une communauté urbaine (plus de 450 000 habitants) qui rassemble 75% de la population du Rhône. Le Vaucluse compte deux communautés d'agglomération (entre 50 000 et 450 000 habitants) autour d'Avignon et de Carpentras, qui représentent 42% de la population, tandis que les Ardennes ne comptent qu'une seule communauté d'agglomération qui représente moins de 27% de la population ardennaise. Les EPCI urbains (communautés d'agglomération et urbaine) disposent d'une ingénierie plus développée, aussi le caractère plus urbain du Rhône et du Vaucluse nuance cette première analyse. Enfin, l'indice des syndicats intercommunaux révèle des aspects de la collaboration intercommunale des territoires : au 1er janvier 2011, les Ardennes comptaient 177 syndicats, le Rhône 145 et le Vaucluse 58. Deux interprétations sont possibles : d'abord celle des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) selon laquelle le nombre important de syndicats traduit un enchevêtrement de compétences devant être optimisé. La seconde interprétation possible

vise à distinguer les syndicats de gestion (SIVU et SIVOM) dont l'objectif était de mutualiser certaines compétences : ces syndicats peuvent être considérés comme une forme primaire d'intercommunalité et leur optimisation semble nécessaire. Mais il existe des syndicats mixtes qui présentent l'avantage de réunir plusieurs acteurs autour d'un même projet comme le montre le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement de l'Ouest Rhodanien (SMADEOR) dans le Rhône ou le Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Equipement du Mont Ventoux (SMAEMV) dans le Vaucluse. Le premier est composé de trois communautés de communes, représentant chacune 10% du budget, du Conseil général et de la CCI[18]. Il est constitué autour d'un projet d'aménagement de zone d'activités autour de Tarare-les-Olmes. Le second est composé de 34 communes, une communauté de communes et du Conseil général : il s'agit d'un outil de structuration intercommunal qui est récemment devenu la structure de préfiguration du parc naturel régional du Ventoux. Au contraire du SDCI, on peut considérer que toute structure intercommunale de projet est un espace d'apprentissage de la collaboration entre les acteurs, qu'il convient d'encourager.

Figure 6 : Localisation des intercommunalités et syndicats cités, dans le Rhône

Source : carte réalisée par E.Ruin sur la base de BANATIC, 1er octobre 2011
Cartographie : DGCL - DESL & SZSIC de Rennes / mai 2011
© IGN - 2010 / Tous droits réservés

38 Le postulat suivant est que plus l'histoire intercommunale est ancienne, plus les habitudes de coopération sont importantes. La communauté urbaine de Lyon (cf. Fig.6) est née en 1969 par suite de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 qui instaure les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon, et elle comptait alors 55 communes. Elle connaît depuis cette date une très grande stabilité de sa structuration, car elle en compte aujourd'hui 58, après le rattachement de Grigny et Givors en 2007 et Lissieu en 2011. Elle est l'intercommunalité la plus ancienne des trois territoires étudiés. L'agglomération du Grand Avignon est née en 1995 sous la forme d'une communauté de communes, qui s'est progressivement élargie pour compter 12 communes représentant 155 536 habitants en janvier 2001 puis 180 893 habitants en 2009, devenant ainsi une communauté d'agglomération. La constitution de cette intercommunalité a été très morcelée dans le temps du fait de ses cinq extensions successives. L'agglomération de Charleville-Mézières est la plus jeune : née en décembre 2004, elle réunit, au 1er janvier 2011, 9 communes (compte 76 585 habitants à sa création).

39 Sur les trois territoires d'étude, nous constatons que les Départements entretiennent des relations privilégiées avec les communes, dont ils sont le soutien financier et en ingénierie, parfois au détriment de la structuration en intercommunalités. D'abord des tensions plus ou moins fortes ont été identifiées entre les Conseils généraux et les principales agglomérations du territoire : dans les trois cas les majorités politiques agglomérations/Départements

sont différentes (PS à Charleville-Mézières/UMP au CG08, PS à Lyon/UMP au CG69, UMP à Avignon/PS au CG84), mais les tensions semblent plutôt venir de la concurrence entre les compétences et l'ingénierie de ces deux structures. Les intercommunalités très structurées mettent à mal le rôle de « grand frère » joué par les Départements auprès des communes ou petites intercommunalités. Cela concerne tant le rôle politique que le rôle technique du Département. La loi n°2010-563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales conforte cette tendance car elle prévoit que certaines compétences départementales soient reprises de droit par les métropoles[19] et que d'autres compétences puissent être reprises à la demande des métropoles telles que tout ou partie de l'action sociale. Dans le Rhône, on observe une forme « douce » de tension qui se traduit par un décroisement des financements, par exemple en matière de zones d'activités économiques entre la Région, le Département et la Communauté urbaine de Lyon. Le Département est partie prenante de deux syndicats mixtes visant la création de zones d'activités économiques en dehors de la communauté urbaine de Lyon, de même la Région flèche ses financements de ZAE prioritairement vers les zones en Aides à Finalité Régionale (AFR) dans un souci d'équilibre territorial, qui compense la polarisation de la croissance dans le périmètre du Grand Lyon. La Région et le Département financent toutefois de grands projets structurants, comme dans le quartier confluence à Lyon (Réalisation du musée des Confluences sous maîtrise d'ouvrage départementale, financé à hauteur de 150 M € par le Conseil général du Rhône). Le Département de Vaucluse possède un dispositif appelé « contractualisation départementale » qui lui permet d'apporter des financements en investissements aux communes et intercommunalités. Cette dotation est attribuée selon une logique de guichet, sur la base de critères de population et fiscaux, et employée par les Communes et intercommunalités dans un cadre faiblement négocié. Ce dispositif donne la priorité aux communes sur les EPCI puisque les enveloppes de ces derniers résultent d'un transfert de dotation des communes à l'intercommunalité sur la base d'un coefficient dont celles-ci décident. Aussi les moyens dévolus aux EPCI sont beaucoup moins importants que ceux attribués aux communes. Le diagnostic qui avait précédé l'élaboration de la stratégie territoriale Vaucluse 2015 avait déjà fait le constat en 2005 que « si cette politique reflète bien le souci légitime du Conseil général d'appuyer les communes, niveau administratif de base […], son évolution sur la période 2000-2002 et la période 2003-2007 risque cependant de contribuer à freiner les transferts de compétences »[20]. Enfin, dans les Ardennes la notion de « grand frère » des communes est la plus prégnante. La politique d'aménagement de zones d'activités économiques est assez éloquente en la matière : entre 2005 et 2007, le Conseil général a pris en charge, en régie, l'aménagement de douze zones d'activités économiques, dont la plupart sur demande des communes, alors que le développement économique et l'aménagement de nouvelles ZAE sont souvent des compétences communautaires[21]. La faiblesse des moyens des communes et intercommunalités place ces dernières dans une situation de dépendance à l'égard du Département.

40 L'intercommunalité est considérée comme la brique de base de l'apprentissage collectif mais elle est corrélée à d'autres démarches, présentées ci-après, dont la dimension collaborative est plus forte.

Les témoins de l'apprentissage collectif : planification territoriale et démarches prospectives volontaires

La planification territoriale

41 En application de l'article L122-4 du Code de l'urbanisme, l'intercommunalité représente le socle de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale, qui constitue un outil de planification territoriale stratégique. Si l'existence de Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU issus de la Loi d'Orientation Foncière de 1967) sur les territoires traduit une antériorité de la collaboration intercommunale, le passage au SCoT (loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000) souligne la dimension stratégique de la planification et renforce l'importance du processus d'élaboration par rapport au « produit fini ». Dans le cas de Lyon, l'État a créé les conditions d'un contexte collaboratif via

sa politique de métropoles d'équilibre. Un statut spécifique est en effet réglementairement donné à l'agglomération lyonnaise : nous l'avons vu plus haut (cf. Fig.2) via la loi du 31 décembre 1966 mais aussi par la mise en place d'un Organisme d'Etude et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (OREAM) qui a engagé l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyon-Grenoble-Saint-Etienne dès 1966 (approuvé en 1970), valant directive nationale et positionnant très tôt l'agglomération lyonnaise dans une logique de grand territoire. La création de la Région Urbaine de Lyon (RUL représentant 810 communes) à la même époque, présidée par le Préfet, va dans le même sens et constitue un espace de gouvernance à une échelle vaste. A Lyon, la planification territoriale s'inscrit dans un contexte prospectif ancien et continu qui permet à Marc Bonneville de parler de « tradition planificatrice intercommunale » (Bonneville, 2010). L'introduction du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération lyonnaise se prévaut d'une filiation avec le schéma de l'OREAM, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU datant de 1978) et le Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise (SDAL datant de 1992)[22]. La démarche d'élaboration de la stratégie « Lyon 2010 » engagée lors d'un colloque intitulé « Demain l'agglomération lyonnaise » en 1984 et approuvée en 1988, montre que les démarches règlementaires sont renforcées très tôt par des réflexions volontaristes et partagées, induisant des collaborations entre les acteurs et les organisations du territoire. L'agglomération de Lyon est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme communautaire depuis 2005 qui illustre un degré d'intégration important de l'intercommunalité. L'intégration est également en marche à une échelle dépassant celle du SCoT puisque l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise a été le maître d'œuvre d'un chapitre commun à onze SCoT dans le cadre de la démarche INterSCoT[23]. En comparaison, les démarches des territoires ardennais et vauclusiens sont peu développées en dehors de démarches obligatoires de planification territoriale. L'agglomération de Charleville-Mézières est dotée d'un SDAU depuis 1977 et a approuvé son SCoT en novembre 2010. Le bilan de concertation du SCoT de l'agglomération de Charleville-Mézières fait état de neuf années d'élaboration mais celle-ci a en réalité duré 13 ans étant donné que l'arrêté de mise en révision du SDAU a été pris en 1997. Cette lenteur peut s'expliquer par une structuration encore fragile de l'intercommunalité : le périmètre du SCoT a été étendu à deux reprises en 2003 et en 2004 tandis que se constituaient des intercommunalités (Communauté de Communes des Plaines et Forêts de l'Ouest Ardennais et Cœur d'Ardenne), et le diagnostic élaboré en 2005 intègre la commune de Vivier-au-Court qui ne fait plus partie aujourd'hui ni du SDIAC ni du périmètre de SCoT. La démarche d'élaboration du SCoT de l'agglomération de Charleville-Mézières a également rencontré des difficultés en matière de collaboration des acteurs et des organisations. L'ajout en dernière minute d'un projet d'espace dédié à l'accueil d'activités économique à l'ouest de Charleville-Mézières alors qu'il existe déjà une zone à Tournes, réalisée et animée par la Chambre de Commerce et d'Industrie des Ardennes en est un bon exemple[24]. En effet, le Conseil général n'a pas souhaité assisté aux réunions de travail et d'élaboration du SCoT, mais il a exigé l'introduction de ce projet dans le SCoT lorsqu'il s'est aperçu que son absence pouvait remettre en question la réalisation de cette zone. Peu d'informations techniques ont ensuite été transmises aux équipes en charge de l'élaboration du document. Aussi les éléments descriptifs et de sectorisation sont-ils restés succincts. L'élaboration d'un SCoT autour de Sedan est par ailleurs suspendue depuis plusieurs années. L'élaboration du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon a, quant elle, été longue et ponctuée de tensions, qui révèlent un territoire dont la gouvernance est en cours de construction. Son périmètre a été arrêté après trois ans d'études (2000-2003). Ce travail a été perturbé par la complexité administrative : le Grand Avignon est à cheval sur deux départements (Gard et Vaucluse) et deux régions administratives (Languedoc-Roussillon et PACA). Il est fortement corrélé à l'histoire de l'Agence d'urbanisme évoquée plus haut, dont la principale mission portait sur la maîtrise d'œuvre du SCoT. De l'aveu des techniciens de l'Agence, ce temps d'élaboration est aussi un temps d'apprentissage du « travailler ensemble » : certains élus extrêmement critiques au départ de la démarche à l'égard du SCoT en sont devenus fortement porteurs aujourd'hui. La démarche d'interSCoT avec l'Arc Comtat Ventoux émerge seulement via un partenariat technique des observatoires de SCoT.

Les démarches prospectives et stratégiques volontaires

42 Scherrer (2010) pose un constat et alerte sur « les exercices de prospective territoriale ou de "visions communes" qui ne sont plus accrochées à un document de planification au risque de perdre de vue l'exigence de cohérence spatiale, temporelle et intergénérationnelle. » (Scherrer, 2010) Pour autant l'engagement et la multiplication de ces démarches témoignent du degré de maturité de l'apprentissage collectif lorsqu'elles sont des visions effectivement partagées entre les acteurs et les organisations et qu'elles sont suivies d'une mise en application. L'élaboration du schéma « Vaucluse 2015 », constituant une stratégie départementale portée par le Conseil général de Vaucluse, a fait l'objet d'un travail collaboratif sur le territoire dont témoignent encore certains acteurs. Toutefois, depuis son approbation en 2007, il ne sert que ponctuellement de cadre à l'action publique départementale. Il est en effet mentionné en référence à la « nouvelle politique économique du Département » votée en novembre 2008 ainsi qu'en préambule de la charte qualité sur les Parcs et Quartiers d'Activités. Son contenu dépasse le périmètre strict des politiques publiques départementales, comme en témoigne le chapitre sur la montée en gamme du secteur de la logistique. Les directions du Conseil général en charge de l'action sociale, des routes ou des collèges se sont faiblement appropriées cette stratégie alors qu'elles portent des politiques publiques majeures de l'action d'un Conseil général. Les Ardennes ne disposent pas d'un document stratégique équivalent : les contraintes financières qui s'imposent d'année en année au Conseil général l'obligent à exprimer progressivement une stratégie sur l'aménagement des zones d'activités économiques alors qu'il s'y refusait entre 2005 et 2008. La formulation d'une stratégie astreint à des choix supposant une réponse négative à certaines sollicitations locales. L'urgence économique du territoire (accueillir à tous prix de l'activité économique pour créer de l'emploi et des richesses) et les enjeux politiciens ont longtemps freiné cette formulation. Le Département a toutefois signé un contrat de développement économique avec les services de la Préfecture de Département pour la période 2007-2013, qui priorise les financements conjoints en matière de développement économique et notamment sur les zones d'activités. La Communauté d'agglomération de Charleville-Mézières, dotée de la compétence « développement économique », a regretté de ne pas avoir été associée à l'élaboration de ce document[25]. Les tentatives avortées de formulations stratégiques illustrent au contraire les difficultés rencontrées par le partenariat sur un territoire et la construction difficile d'une intelligence territoriale. C'est le cas du Sud Luberon en Vaucluse. Ce territoire, appartenant au parc naturel régional du Luberon, centré sur la Ville de Pertuis (51% des emplois du Sud Luberon), subit des pressions importantes du fait du développement de l'agglomération d'Aix-en-Provence. Toutefois le manque d'habitudes partenariales et la division administrative du territoire privent celui-ci d'une action cohérente : le syndicat mixte ITER Vaucluse créé pour « mener et coordonner les études pré-opérationnelles et opérationnelles permettant de s'assurer des retombées positives du programme ITER en termes économique et fiscal, d'habitat, d'infrastructures, d'équipements et de services »[26] a cherché à accompagner les élus locaux dans la mise en place d'un Programme Local de l'Habitat et la formulation d'une stratégie de territoire. Les élus ne se sont toutefois pas approprié ces démarches et celles-ci n'ont donc pas été traduites dans des programmes d'actions concrets et opérationnels.

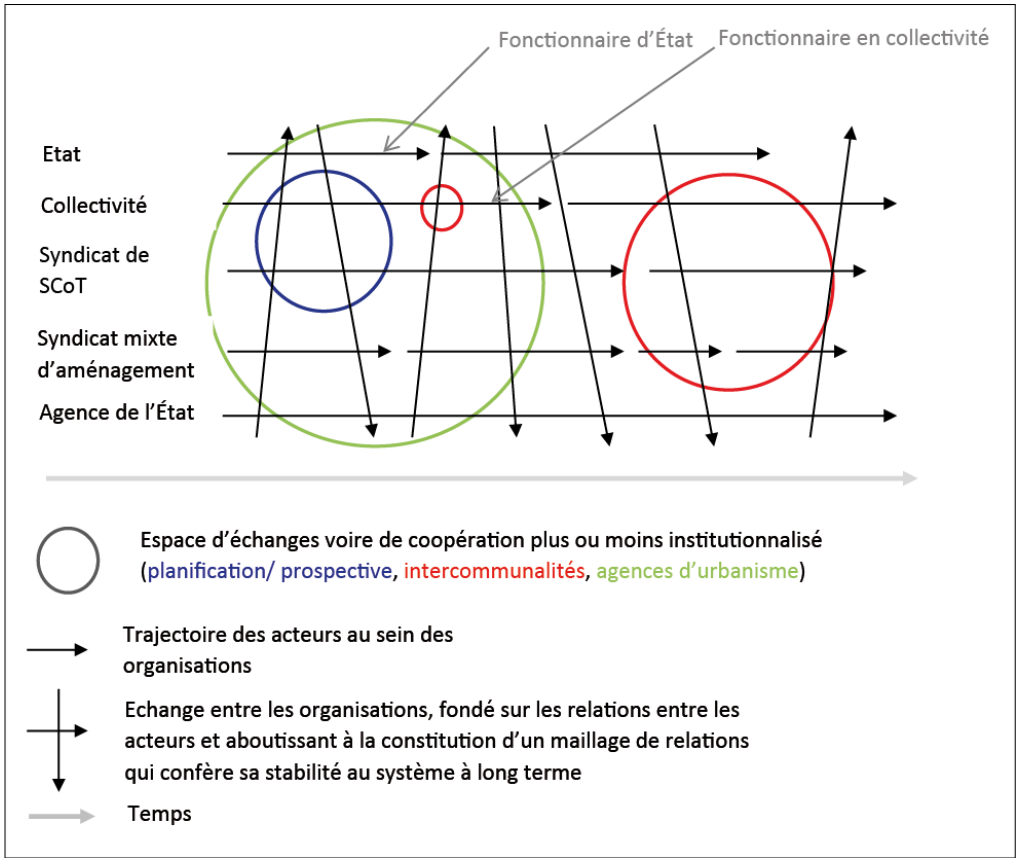
43 Les démarches de Pays et de Parcs naturels régionaux illustrent enfin les capacités d'un territoire à formuler un projet de développement commun : la création même de l'entité spatiale constitue déjà l'aboutissement d'un processus de négociations et d'entente entre les collectivités locales. Un parc naturel régional des Ardennes vient d'être récemment créé, tandis qu'en Vaucluse, le Parc naturel régional du Luberon est implanté de longue date sur la partie sud du territoire et le Parc naturel régional du Ventoux est actuellement en cours de préfiguration. Les démarches de Pays sont également un bon exemple des capacités collaboratives d'un territoire. L'exemple du Pays Une Autre Provence est intéressant, car il englobe deux systèmes de politiques publiques : la Drôme et les Contrats de Développement Durable Rhône-Alpins (CDDRA) de la Région Rhône-Alpes qui confèrent au Pays une vraie mission d'ingénierie et d'animation territoriale d'une part, et le Nord Vaucluse où l'absence

de portage politique local et de contractualisation avec l'État prive le Pays d'un certain nombre de ressources (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire) et de la capacité de conduire une action cohérente à l'échelle de tout son territoire.

Conclusion

44 En résumé, pour contribuer à l'émergence et au développement d'une intelligence territoriale, l'ingénierie publique doit être en capacité de réunir un seuil critique de moyens financiers et de portage politique pour attirer des profils individuels d'experts, de chefs de projets et de développeurs (bac +3/Bac +5). Il convient ensuite que ces savoir-faire individuels puissent être mis en relation et se révéler profitables aux organisations et aux relations inter-organisationnelles, car l'intelligence territoriale a besoin d'une vision partagée des enjeux du territoire et de temps pour se construire, d'où l'importance de l'existence d'un nombre réduit de lieux de stockage partagé de la connaissance en plus de tous les lieux propres à chaque organisation, telles que les agences d'urbanisme dont nous défendons la mission partenariale. En plus d'une connaissance partagée, elles doivent proposer une observation continue du territoire. Enfin, la structuration intercommunale, le foisonnement des espaces d'échanges inter-organisationnels et des formulations stratégiques et prospectives partenariales garantissent la stabilité dans le temps de la conservation des savoir-faire, des conditions de leur remobilisation et de leur enrichissement. Ils permettent une capitalisation de l'ingénierie que nous pouvons représenter par la figure 7 ci-dessous :

Figure 7 : Proposition de schéma pour les facteurs individuels et structurels de la capitalisation de l'ingénierie sur un territoire



Source : réalisation E. Ruin.

45 Il faut cependant avoir à l'esprit, comme le rappelle Scherrer (2010), le risque d'un foisonnement excessif des stratégies, des espaces de gouvernance et des démarches partenariales, qui finalement font perdre de vue l'enjeu de cohérence pour une action publique territoriale efficiente. Ce foisonnement ne peut être considéré que comme provisoire et permet de mettre en lumière la primauté des méthodes et des façons de faire pour guider les réformes structurelles institutionnelles sans que ces dernières ne deviennent une finalité

en elles-mêmes. Par ailleurs, nous avons mis en avant le rôle spécifique du morcellement administratif et de la structuration intercommunale français, mais l'analyse de situations dans d'autres pays permettrait de mieux éclairer la contribution de la relation entre organisations institutionnelles et méthodes de travail inter-organisationnelles dans la construction d'une intelligence territoriale.

Bibliographie

BOURDIEU, P., 1982, La distinction, critique sociale du jugement. Ed. de Minuit.

Commissariat Général au Plan, travaux du groupe présidé par Martre H (1994), *Intelligence économique et stratégie des entreprises*. Ed. La Documentation Française.

BERTACCHINI, Y., 2004, « Le territoire, une entreprise d'intelligence collective à organiser vers la formation du capital formel local », in *Communication et organisation Les vallées Sens, territoires et signes* 25.

BERTACCHINI, Y., 2007, *Intelligence territoriale, le territoire dans tous ses états*, Coll. Les ETIC, Toulon, Presses Technologiques, 316 pages.

BONNEVILLE Marc, 2010, « Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale », in *Urbanisme* n°371, mars-avril 2010, p.48-50.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E., 1992, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, coll. « Points essais ».

FRANÇOIS, L., 2008, Intelligence territoriale, l'intelligence économique appliquée aux territoires, Cachan, éditions Tec&Doc.

FREBAULT J., 2010, Enseignements de Lyon 2010 et actualité de la planification stratégique. *Urbanisme* 371, p. 63 –66.

GIRARDOT J-J., 2009, Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European Network of Territorial Intelligence, *Res-Ricerca e Sviluppo per le Politiche sociali*, (1-2) p.11-29.

HERBAUX, P., 2007, *Intelligence territoriale- repères théoriques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines ».

JANIN, C., 2011, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*, Paris, Economica, coll. « Géographie ».

LASCOUMES, P., LE GALES, P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

LEROUX, B., 2010, *La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale*, thèse de doctorat sous la dir. de G. Jeannot, Université Paris-Est, Ecole doctorale « Ville, Transports et Territoires ».

MOINE, A., SIGNORET, P., 2007, "How the local governance system is influenced by the creation of an observatory: the OSER 70 experiment", Deuxième conférence internationale d'Intelligence territoriale de la CAENTI (6ème PCRDT), Université de Huelva (Espagne), 24-27 October 2007. p.246-257.

PIERRE, X., 2010, Pilotage institutionnel des coopérations interorganisationnelles dans la mise en œuvre de stratégies territoriales –Cas d'acteurs de l'efficacité énergétique et du développement durable-, thèse de doctorat sous la direction de Yvon PESQUEUX et Henri Savall, Conservatoire des Arts et Métiers (CNAM), LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective et Stratégie des Organisations).

SCHERRER F., 2010, « Planification des villes : esquisse rétrospective à 20 ans », in *Urbanisme* n°371, mars-avril 2010, pp.59-62.

TROGNON L., LARDON S., PAYRE M, 2011, La chaîne d'ingénierie territoriale, vers un ingenium territorial ?, Première Conférence intercontinentale en Intelligence territoriale, Actes IT-Gatineau 2011, [En ligne] URL : http://www.labmit.org/itgatineau2011/?p=2375.

Annexe

Documents des territoires

Vaucluse

Préfecture de la région Provence-Alpes Côte d'Azur, Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur, *Contrat de projets État-Région 2007-2013*.

Budget prévisionnel et comptes de gestion de l'année 2010 du Syndicat mixte ITER Vaucluse

Rapport d'orientations budgétaires de l'année 2010, approuvé en comité syndical du 25 janvier 2010.

Règlement intérieur du syndicat mixte ITER Vaucluse modifiés le 8 octobre 2007.

Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Vie d'Avignon, réalisé par l'Agence d'urbanisme de l'Aire Avignonnaise (AURA) pour le Syndicat Mixte du Bassin de Vie d'Avignon (SMBVA), projet arrêté le 15 décembre 2010.

Délibération n°2007-1043 du 16 novembre 2007 intitulée « Contrat de Projet État-Région 2007-2013 – Convention spécifique d'application avec le Département de Vaucluse » (Convention signée le 21 janvier 2008).

Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Document de présentation de l'Université dans le cadre de l'engagement d'une collecte de fonds par la fondation universitaire engagée le 25 février 2010, téléchargé sur : http://www.univ-avignon.fr/uploads/media/campagne_don_fondation_uapv2010.pdf

Assemblée Des Communautés de France, *État de l'intercommunalité. Données et commentaires – Vaucluse*, 26 mai 2011, téléchargé sur : http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/84.pdf (29/02/2012)

Algoe Consultants pour le Conseil général de Vaucluse, *Diagnostic territorial – Partie I : Territoire*, 16 juin 2005.

Rhône

Préfecture de Région de Rhône-Alpes, Conseil régional Rhône-Alpes, *Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013*.

Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération lyonnaise, réalisé par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise pour le SEPAL, approuvé en 2010, projet arrêté le 14 décembre 2009.

Chapitre commun des onze SCoT : *le projet métropolitain* / InterscoT, élaboré par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, mai 2007, téléchargé sur : http://www.urbalyon.org/InterScot/page/Le_chapitre_commun_des_Scot-1108

Grand Lyon (communauté urbaine de Lyon), Université de Lyon, *Schéma de développement universitaire 2010-2020*, approuvé par le Conseil communautaire du Grand Lyon le 25 octobre 2010.

Actes du colloque, « Territoire des entreprises et territoires d'action publique », organisé par le CERTU à Lyon le 4 mars 2010.

Assemblée Des Communautés de France, *Etat de l'intercommunalité, Données et commentaires – Rhône*, 26 mai 2011, téléchargé sur : http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/69.pdf (29/01/2012)

Ardennes

Préfecture de Région de Champagne-Ardenne, Conseil régional de Champagne-Ardenne *Contrat de projets Etat-Région 2007-2013*.

Contrat de développement économique 2007-2013 entre le Département des Ardennes et la Préfecture des Ardennes.

Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération de Charleville-Mézières, réalisé par le groupement SPIRE, FOLLEA –GAUTIER / Confluences pour le SDIAC, septembre 2010.

Site Internet relatif aux pôles de compétitivité : http://competitivite.gouv.fr/

Assemblée Des Communautés de France, *Etat de l'intercommunalité, Données et commentaires –Ardennes*, 25 mai 2011, téléchargé sur : http://www.adcf.org/files/PDF_departements_adcf/08.pdf (29/01/2012).

Notes

1 Sénat, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, rapport n°60, session du 21 octobre 2009, exposé des motifs. Source : www.senat.fr/leg/pj109-060.html

2 Source : INSEE – RGP 2006

3 Observatoire de l'emploi des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, Tendances de l'emploi territorial, Note de conjoncture n°15, mars 2011, téléchargé sur : http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/contenu.phtml?id=1530 le 20 janvier 2012.

4 Ibid. Ces résultats sont issus d'une enquête conduite en 2010 à propos des intentions de recrutements pour l'année 2011. Elle a été conduite auprès de 2 828 collectivités avec un taux de 85% de répondant, soit 2 392 collectivités.

5 Ibid.

6 Politique de la ville, urbanisme et aménagement, transports et déplacements, environnement, action économique et développement local, emploi et insertion professionnelle, formation professionnelle, international / Europe.

7 INSEE, RGP 2006.

8 http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=13089 (20 janvier 2012) et http://www.ademe.fr/paca/Pdf/budget-infographie.pdf (20 janvier 2012)

9 Les délégations locales sont détachées dans les Directions Départementales des Territoires et de la Mer–DDT(M)- dont l'organisation a résulté de la fusion des anciennes Directions Départementales de l'Equipement –DDE- et Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt –DDAF- dans le cadre de la RGPP

10 http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF_interactifs/anah-rapport-activite_2010/anah-rapport-activite.html (20 janvier 2012).

11 Entretien avec Philippe Brunet, directeur de CADEV, le 7 juin 2010.

12 Entretien avec Choin R., Vice-Président délégué à l'action économique pour la communauté de communes Ardennes Rives de Meuse et Dimitri Oudin collaborateur de cabinet du Président, le 6 octobre 2010, à Givet.

13 Entretien conduit avec Françoise Intins (Directrice des Affaires Interministérielles à la Préfecture des Ardennes) et ses collaborateurs Véronique Jacouton et Alain Delatour, le 10 juin 2010.

14 Entretien conduit par Vincent Hyvernat, Marianne Lattuca, et Axelle Senta-Loys, étudiants en Master 2 à l'IUL, année 2004-2005.

15 11 membres fondateurs : l'Etat et la communauté d'agglomération du Grand Avignon, comme principaux partenaires financiers puis la communauté de communes des Sorgues du Comtat –CCSC- et la communauté de communes Pays de Rhône Ouvèze –CCPRO-, le Conseil général de Vaucluse, l'Agence départementale de développement économique Vaucluse développement, l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, les trois organismes consulaires chambre d'agriculture, de Commerce et d'Industrie et des Métiers ainsi que le syndicat mixte du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon. Se sont ajoutés en 2010 et 2011, les 2 membres suivants : l'Agence de développement économique du Gard Rhodanien et le Conseil général du Gard, en 2012, ont été intégrées la Ville d'Avignon et la Communauté de Communes du Gard Rhodanien.

16 Entretien avec Fermanian Cathy, Directrice du développement de l'agence de développement économique Vaucluse Développement, et Bigourdan Laure, chargée d'études observatoire foncier, 4 juillet 2011.

17 Millet N., Directeur des Stratégies Territoriales et de l'Aménagement du Territoire à la CCI de Lyon, 4 mars 2010.

18 Millot B., Directeur de l'Aménagement du Territoire au Conseil général du Rhône et Helbert N., Chargé de mission Economie et Territoire au sein de la DAT, Conseil général du Rhône, septembre 2010.

19 Il s'agit des compétences suivantes : les transports scolaires, la gestion du domaine public routier départemental qui se trouve dans son périmètre, les zones d'activités économiques et la promotion du territoire à l'étranger

20 Algoe Consultants pour le Conseil général de Vaucluse, *Diagnostic territorial – Partie I : Territoire*, 16 juin 2005, p.25.

21 Entretien avec Robert T., Directeur de l'action économique du Conseil général des Ardennes, Chatelain N., chargée de mission Zones d'Activités Économique, 4 juin 2010.

22 Entretien avec Ciavatti M., Chargée de mission élaboration du SCoT de l'agglomération lyonnaise au SEPAL - Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise-, à Lyon le 4 mars 2010.

23 Entretien avec Rolland S, Chargé de mission InterSCoT et aire métropolitaine à l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise et Cellier E, Chargé de mission coopérations métropolitaines à l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Lyon, le 22 avril 2010.

24 Pilard G., Président du SDIAC et Nicole VALENTIN, directrice du SDIAC, 10 juin 2010.

25 Leheutre J., Directrice du développement économique de la Communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne, 10 juin 2010.

26 Syndicat Mixte ITER Vaucluse, statuts.

Pour citer cet article

Référence électronique

Emilie Ruin, « De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire », *L'Espace Politique* [En ligne], 21 | 2013-3, mis en ligne le 19 novembre 2013, consulté le 25 novembre 2013. URL : http://espacepolitique.revues.org/2792 ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2792

À propos de l'auteur

Emilie Ruin
Chargée de mission prospective, infrastructures et territoires
Conseil général de Vaucluse
Université Jean moulin, Lyon III - UMR 5 600 Environnement, Villes et Sociétés - Laboratoire MAGELLAN
emilie.ruin@gmail.com

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Résumés

Cet article se propose de décrypter les mécanismes de contribution et d'intégration de l'action publique dans la construction d'une intelligence territoriale en s'appuyant sur trois exemples : les Ardennes, le Rhône et le Vaucluse. Il fait l'hypothèse que ces trois territoires sont à trois âges de l'intelligence territoriale depuis la moins développée jusqu'à la plus aboutie. Cette analyse prend appui sur la capacité des territoires à attirer et conserver les savoir-faire et les compétences individuelles, disposer des relais nécessaires au passage de l'individuel au collectif, créer des habitudes de coopération inter-organisationnelles et les dépasser par des démarches volontaristes de collaboration.

From local authorities-territory to local authorities within the territory

This article proposes to decrypt the mechanisms of public action's contribution and integration into the Territorial Intelligence's construction. It is based on three examples, Ardennes, Rhône and Vaucluse and hypotheses that they are at three ages of this construction from the less until the most developed. This analysis is founded on four nested stages, from the territorial ability to attract the individual knowledge and know-how, to create structures relating individual to collective knowledge, to create inter-organisational relations habits and go further with voluntary collaborations.

Entrées d'index

Mots-clés : action publique, ingénierie, territoires, France
Keywords : public action, engineering, territory, France