HAL open science

L'expertise territoriale dans tous ses états

Hélène Reigner

▶ To cite this version:

Hélène Reigner. L'expertise territoriale dans tous ses états. Editions du PUCA, 2021. hal-03607934

HAL Id: hal-03607934

https://amu.hal.science/hal-03607934v1

Submitted on 10 May 2022

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES CONFÉRENCES POPSU

Hélène Reigner

L'EXPERTISE TERRITORIALE DANS TOUS SES ÉTATS

La collection « Les conférences POPSU »

Créée en 2017, la collection « Les conférences POPSU » de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines veut être à la fois un lieu de débats et un espace critique sur les mutations urbaines et territoriales, au plan national et international, afin de rapprocher les acteurs des chercheurs. À cette fin, la collection édite sous forme de *verbatims*, les conférences des chercheurs comme des acteurs – élus et services techniques des métropoles – prononcées dans le cadre de la plateforme à l'occasion de séminaires, colloques et d'entretiens.

Hélène
Reigner

L'EXPERTISE TERRITORIALE DANS TOUS SES ÉTATS

Conférence prononcée, dans une version initiale, lors du Forum POPSU Territoires « Tous terrains! Les petites villes, laboratoires de nouvelles expertises territoriales » qui s'est tenu le 9 novembre 2021 à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine. Cette journée d'échanges a permis d'arpenter collectivement les nouveaux terrains d'une expertise territoriale qui se construit au croisement des mondes : élus, chercheurs, habitants, experts, associations, pour une « expertise de demain » fondamentalement collective et résolument agile.

Cette conférence introductive du Forum interroge l'expertise territoriale dans les petites villes et territoires ruraux en replaçant le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire depuis les années 1960 et en analysant les conséquences des recompositions du rôle de l'Etat sur les dispositifs d'action publique dans les petites villes.

DES PETITES VILLES EN ATTENTE D'INGÉNIERIE D'ÉTAT

À la faveur d'une émission radiophonique estivale, diffusée sur une grande chaîne publique, consacrée aux petites villes et campagnes françaises, j'ai découvert l'histoire de Noyant d'Allier, une commune de 700 habitants, située à vingt kilomètres de Moulins.

Au milieu des années 1950, l'Etat cherche des lieux susceptibles d'accueillir de façon transitoire les français d'Indochine suite aux accords de Genève (1954). De son côté, depuis la fermeture de sa mine en 1949, la commune de Noyant est en quête d'habitants pour occuper les corons laissés vacants par les mineurs polonais et ukrainiens. Dans ce contexte, entre 1955 et 1965, 460 familles soit plus de 3 000 personnes sont passées par Noyant, dont de nombreux enfants non francophones scolarisés dans un groupe scolaire de 27 classes. Si une grande partie des rapatriés a quitté la

région, l'empreinte indochinoise reste forte car certains sont restés dans les corons vendus pour une somme modique par la commune. Aujourd'hui, Noyant a une attractivité touristique liée à la présence d'une pagode et d'un bouddha, en plus d'un musée de la mine. Elle accueille environ 25 000 visiteurs par an (pour une population totale de 700 habitants) et les commerces de son centre bourg ne connaissent pas la dévitalisation. Sur son site internet, la commune est mise en avant comme un « insolite village de France en pleine campagne auvergnate », « une charmante commune typique d'Auvergne pleine de surprises ». À Noyant, dans un territoire qui était en crise, des acteurs ont fait le pari de l'hospitalité. Et soixante plus tard, ce pari de l'hospitalité fait l'attractivité du territoire.

Plusieurs programmes et politiques publiques ont été initiés ou renforcés ces dernières années pour soutenir les petites villes et les territoires peu denses : programme national Action cœur de ville en 2018, POPSU Territoires en 2018, Petites villes de demain en 2020. Un constat est fait, et semble largement partagé : celui de l'insuffisance de l'ingénierie publique pour répondre aux défis contemporains de la ville et des territoires. Un récent rapport public sénatorial pointe notamment des « carences en études amont permettant de faire émerger et concrétiser les projets, particulièrement dans les petites villes et les territoires peu denses »[1]. Les sénateurs, traditionnels représentants des petites villes, en appellent à un nécessaire retour de l'État dans ces territoires, tant « le retrait de l'ingénierie d'État depuis une quin-

zaine d'années semble tel que certains territoires considèrent qu'elle a disparu et se sentent « abandonnés » par les services de l'État[2] ». Le rapport préconise également de sortir de la logique généralisée des appels à projets pour lutter contre les inégalités territoriales tant « la logique verticale et descendante des appels à projet venant du haut fait que l'aide ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin mais à ceux qui disposent déjà d'une capacité technique minimale pour constituer leurs dossiers[3]. La tonalité générale de ce rapport, qui n'est pas isolé[4], reflète bien la façon dont sont posés et pensés les enjeux contemporains relatifs à l'ingénierie et l'expertise territoriales.

L'affaire n'est pas seulement technique et organisationnelle. Des charpentes idéologiques et des matrices politiques façonnent les politiques publiques. Le détour introductif par Noyant d'Allier en témoigne. Ce sont bien des choix et des volontés politiques qui guident les instruments déployés pour leur mise en œuvre. Les débats actuels sur l'ingénierie territoriale sont façonnés par un enjeu qui les surplombe, celui des inégalités territoriales, et plus précisément encore, celui du rôle attendu de l'État pour les réduire. En la matière, force est de constater – l'histoire récente en témoigne – que l'État n'a pas été constant dans son rapport aux territoires. Tantôt, il est intervenu avec les outils de sa main gauche, tantôt avec les outils de sa main droite. Qu'entendons-nous par là ?

L'appel contemporain au retour de l'État et à son ingénierie pour niveler les inégalités territoriales ne surprend pas outre mesure. Il réactive une charpente idéologique historique de

l'aménagement du territoire en France qui a fait du rééquilibrage des territoires et de leurs ressources une condition du « bon » développement du territoire national. Cette charpente idéologique, toujours solide dans les esprits, a structuré (et structure certainement encore) des cultures techniques et administratives, une ingénierie publique d'État et par la circulation de ses agents, une ingénierie publique tout court au sein d'autres institutions, très territorialisée. C'est la main gauche de l'État.

Mais l'État a aussi su se faire le grand organisateur de rééchelonnements territoriaux visant à soutenir les territoires identifiés comme les plus à même de capter les flux, les emplois, les firmes, les capitaux du capitalisme contemporain. Cette autre charpente idéologique de l'aménagement du territoire, faite d'allocation compétitive des ressources dans un contexte d'austérité budgétaire, a également structuré une ingénierie publique, beaucoup moins territorialisée. C'est la main droite de l'État.

On peut identifier des séquences historiques où l'une ou l'autre de ces deux charpentes idéologiques ont nettement dominé la vision de l'État en matière d'aménagement du territoire : schématiquement, les années 1960 pour la première, les années 2000 pour la seconde. On sait aussi que, tendanciellement, à partir des années 1980, et au-delà du seul cas français, la matrice de l'État Providence redistributeur a décliné au profit d'un État enclin à soutenir les mécanismes de marché[5]. La main droite l'a emporté sur la main gauche.

Or, on perçoit dans nombre de mouvements sociaux contem-

porains, et nombre de mobilisations d'élus locaux (ruraux mais pas seulement) une dénonciation des effets de la main droite et un appel au retour de la main gauche. Nettement, l'État est interpellé pour réactiver sa main gauche et accompagner les territoires pour imaginer, concevoir, concrétiser de nouveaux paris. Les attentes sont fortes vis-à-vis des acteurs de l'ingénierie publique pour relever le défi d'une transition vers un modèle de développement écologiquement et socialement soutenable. Dans quelle mesure et sur quels fondements réactiver cette main gauche aujourd'hui ? Comme souvent, le nouveau sera fait des réémergences de l'ancien. Revenons donc d'abord sur les contextes historiques et les matrices idéologiques qui ont façonné les instruments de ce qu'on propose de nommer la main droite et la main gauche de l'État, pour, peut-être, y voir plus clair sur les potentialités de sa réactivation.

LA MAIN DROITE DE L'ÉTAT MISE EN CAUSE

Face aux attentes et aux besoins contemporains pour relever les défis de la transition vers un développement durable, la matrice et des outils activés par la main droite de l'État font l'objet de critiques de plus en plus fortes à la fois au sein de la société civile organisée en mouvements sociaux, des représentants politiques et de la sphère intellectuelle. En matière d'action publique territoriale, comment sont déclinées ces critiques ?

La propension des États occidentaux à mettre en œuvre des stratégies spatialement sélectives, est saisie par un nombre croissant de travaux au travers du cadre théorique de la néolibéralisation[6]. Dans un contexte de concentration accélérée du système productif autour des grandes aires urbaines, les

tentatives récurrentes, depuis le début des années 2000, de refondation d'une vision de l'État en matière d'aménagement du territoire se seraient traduites par un rééchelonnement visant à soutenir les territoires les plus dynamiques et compétitifs. L'État aurait accompagné les dynamiques d'inscription spatiale du capitalisme contemporain plus qu'il n'aurait cherché à les niveler. Autrement dit, il ne s'agirait plus tant pour l'État de soutenir des territoires en déclin que d'arroser là où c'est déjà mouillé en escomptant une circulation des richesses produites sur les territoires attractifs vers les territoires qui le sont moins[7]. En exacerbant la concurrence territoriale, les interventions de l'État, partout en Europe, tendraient ainsi à creuser les inégalités territoriales. Le référentiel dominant de l'action publique contemporaine serait imprégné, à tous les étages, de ce que Bruno Jobert et Pierre Muller appelaient déjà en 1994 « Le tournant néo-libéral en Europe »[8].

À rebours d'une vision qui opposerait de façon binaire des « territoires perdants » et « des territoires gagnants », il semble bien que tous les territoires souffrent de l'intensité de ces dynamiques spatiales. Les travaux conduits dans le cadre de POPSU Métropoles, que Marie-Christine Jaillet a souhaité orienter sur la question de « la métropole et les autres », montrent que les métropoles, leurs élus, leurs habitants aspirent à réviser les fondements de leur attractivité[9]. Les objectifs de croissance et d'attractivité ont été des préoccupations majeures des dernières décennies, exacerbant la concurrence entre villes pour attirer des

investissements, des emplois et des ressources. Ces « territoires gagnants », lieux de concentration des firmes, des emplois, des ressources, souffriraient aujourd'hui de surchauffe : prix de l'immobilier qui s'envolent, congestion, pollution, sur-densification. La concentration métropolitaine est aussi source de vulnérabilités et les gouvernements métropolitains chercheraient aujourd'hui à réviser le logiciel de leur attractivité en privilégiant la notion d'hospitalité.

Tous les territoires ont également été concernés par la « reprogrammation » des instruments et dispositifs de l'action publique selon les principes du *New public Management*. Ce puzzle doctrinal a irrigué un ensemble de réformes dites de « rationalisation » ou de « modernisation » des services publics selon des logiques de marché et de réduction de la dépense publique[10]. En France, les réformes issues de cette charpente idéologique se sont intensifiées au début des années 2000 avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finance, en 2001), la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques, en 2007), et la RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, en 2010).

Ces réformes se sont traduites par un fort repli territorial des moyens d'ingénierie de l'État. À mesure que l'État organisait son repli territorial, il a multiplié la mise en place d'agences nationales pilotant l'action à distance par la mise en concurrence des projets locaux et l'allocation compétitive des ressources, par l'attribution de labels, la fixation de standards ou encore par la promotion de « bonnes pratiques ». Ce

double mouvement a été synthétisé par le concept de « gouvernement à distance » des territoires (Epstein, 2005). Perçues comme plus « performantes » que les administrations publiques classiques, la « fièvre des agences »[11], de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation urbaine) à l'ANR (Agence Nationale pour la Recherche) s'inscrit dans un processus global de diffusion d'un référentiel qualifié de néolibéral dans la conduite de l'action publique. À ce titre, soulignons que la récente création de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) interpelle, tant le modèle de l'agence n'a pas été conçu pour faire de la « cohésion » des territoires.

Participant pleinement de ce contexte, les mécanismes d'appels à projets ont pris, depuis le début des années 2000, une importance croissante dans le fonctionnement des organisations publiques et dans les métiers de l'ingénierie territoriale. En contexte d'austérité budgétaire, l'allocation compétitive des ressources par la mise en concurrence des territoires et de leurs projets s'est intensifiée et généralisée. Le rapport Costes-Guené, déjà cité, pointe le caractère inégalitaire des appels à projets au motif que l'obtention de moyens par le biais de ce mécanisme nécessite, au préalable, des ressources dont toutes les collectivités et tous les territoires ne sont pas pourvus. Dans la course concurrentielle aux appels à projets, le manque structurel d'ingénierie ne permet pas à tous les territoires de participer à ces démarches et de se mobiliser sur des montages de dossiers complexes. Un autre registre critique insiste sur le potentiel d'alignement et de

standardisation dont ces démarches sont porteuses. Ceux qui concourent doivent « jouer le jeu », se conformer à un cahier des charges, se plier à ses règles et ses conventions, à ses mots-clés souvent, à une grammaire du développement territorial faite de passages obligés : « innovation », « mise en valeur du territoire », « retombées économiques positives » ou encore de « impact sur l'environnement » et « durabilité » saturent aujourd'hui cette novlangue. Là encore, face à cet ensemble de normes cognitives qui fait la « bonne » action publique, certains sont plus malins, plus aguerris, plus dotés que d'autres pour parer dans des habits neufs des projets locaux « déjà là », multiplier les réponses et se dégager des marges de manœuvre par rapport aux figures imposées du moment et ainsi, conserver une autonomie au service de leur agenda local.

Ce cycle néomanagérial et néolibéral (2000-2020) serait peut-être en train de se refermer sous les effets conjugués de crises économiques, sociales, écologiques, et désormais sanitaires ainsi que de mouvements de contestation qui eux aussi se multiplient, s'intensifient et réactivent le débat sur les inégalités territoriales. La main gauche de l'État est appelée à la rescousse.

L'APPEL (NOSTALGIQUE) AU RETOUR DE LA MAIN GAUCHE DE L'ÉTAT

L'appel au retour de l'État dans les territoires, dans les débats contemporains relatifs à l'expertise territoriale, apparaît aujourd'hui largement partagé et consensuel. Il renvoie à une tradition de keynésianisme spatial qui a fortement marqué l'aménagement du territoire en France.

Schématiquement, de 1966 à 1982, soit de la création du Ministère de l'équipement aux premières lois de décentralisation, il n'y a d'ingénierie territoriale que celle issue de l'État et cette dernière est mise au service d'un projet politique volontariste de répartition égalitaire de la croissance sur tout le territoire.

Cette histoire est connue et bien renseignée[12]. Rapidement, rappelons les fondamentaux de cette charpente idéologique. Durant les Trente Glorieuses, le rapport de l'État aux terri-

toires infranationaux est caractérisé par un keynésianisme spatial. Ce concept désigne des politiques de redistribution spatiale de la richesse qui visent à la fois à réduire les tensions dans les régions surinvesties par le développement capitaliste et à réorienter les investissements vers celles qu'il a désertées (politique de décentralisation industrielle, politique des métropoles d'équilibre et des villes nouvelles, mission RACINE pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon …). L'État est le grand organisateur d'un projet politique visant à mettre fin à la division entre « Paris et le désert français »[13]. Ce projet est légitimé, dans et par le droit public, à travers les concepts de service public, d'intérêt général et d'égalité.

Cette visée redistributive se traduit par la production d'une offre d'infrastructures et de services à la population sur tout le territoire national qu'il s'agit d'« équiper ». L'aménagement des territoires porté par le keynésianisme spatial repose donc sur une politique d'investissement dans la production de biens matériels : grands projets d'infrastructures, équipements collectifs, dans les secteurs du logement et des transports notamment. Il revient à l'État central, à ses grands corps en situation de monopole de l'expertise technique, parfois à des opérateurs privés dont l'action est très encadrée, d'assurer à la fois la conception et la mise en œuvre de ce projet d'envergure *via* les outils fournis par la planification (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme -SDAU), la prospective et les administrations de mission. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

(DATAR), créée en 1963, est conçue comme un organisme de coordination et d'impulsion. « Pépinière de personnalités actives, originales et importantes dans l'administration »[14], l'expertise de ses chargés de mission, souvent détachés de leur administration d'origine, issus d'horizons variés, est rétrospectivement soulignée. Même constat pour les OREAM (Organismes Régionaux d'Etude et d'Aménagement d'Aire Métropolitaine), mis en place en 1966 pour concrétiser la politique des métropoles d'équilibre, et dont l'expertise va durablement nourrir et influencer les politiques urbaines et territoriales via la circulation professionnelle de leurs membres et l'essaimage des représentations territoriales qu'ils diffusent.

Ce modèle d'aménagement du territoire qui présuppose une double supériorité de l'intervention publique sur le marché à la fois du point de vue de la justice sociale et de l'efficacité économique, suscite l'adhésion des acteurs nationaux et locaux à droite comme à gauche. Au-delà de l'État, c'est l'ensemble des acteurs et des institutions qui acceptent et participent à la soumission des agendas locaux à l'agenda national : grands élus cumulards et bâtisseurs, partis politiques, élites modernisatrices locales. Les élus locaux s'accommodent de ce projet modernisateur même s'il a pour effet de faire des territoires de simples espaces de mise en œuvre de politiques publiques conçues au centre. Ils acceptent d'être relégués dans un rôle d'accompagnement de ce projet et ce d'autant plus que, dans le cas français, ils participent par le biais du cumul des mandats à la construction de cet agenda national.

Ce référentiel d'action va être sérieusement bousculé à partir de la fin des années 1970. En France, les réformes de décentralisation donnent juridiquement corps à un changement de représentation de l'action publique territoriale. À travers elles, l'action de l'État est remise en cause[15] ; la légitimité de l'intérêt général n'apparaît plus comme évidente ; le financement des services publics est considéré comme un problème ; l'égalité républicaine est contestée par le concept d'équité ; le droit public est saisi par le management. Bref, le socle des valeurs fondatrices sur lequel était assis le keynésianisme spatial se fissure.

Simultanément, l'entrée en crise économiques des pays industrialisés ainsi que des mouvements sociaux urbains et régionalistes revendiquant plus de démocratie et de proximité (portés par des habitants, des associations, des élus) participent d'un regain d'intérêt pour un modèle de développement fondé sur les « ressources territoriales ». Les travaux issus de l'économie régionale et urbaine insistent sur la mobilisation des ressources endogènes des territoires et sur le besoin de reterritorialisation des stratégies d'acteurs au service de projets de développement local[16].

Ainsi, le début des années 1980 marque la remise en cause du keynésianisme spatial porté par l'État. Les recompositions lourdes des activités productives se traduisent par de nouveaux rapports à l'espace et aux territoires. Les « espaces » dotés de ressources génériques (les matières premières et la main d'œuvre des bassins industriels par

exemple) se voient dévalués au profit de « territoires » offrant des ressources spécifiques qui constituent des avantages comparatifs à construire ou à entretenir (situation, connexion, concentration, image). L'heure est à la promotion des vertus de la différenciation des politiques publiques. Avec la notion de développement local, puis de projet de territoire, apparait l'idée que les pouvoirs locaux doivent s'organiser pour mobiliser les ressources endogènes et différenciées de leurs territoires.

Ce moment décentralisateur a eu des effets paradoxaux sur l'ingénierie territoriale. En actant la fin du monopole de l'expertise d'État, il l'a renouvelée et multipliée dans les collectivités locales désormais dotées d'une fonction publique territoriale (créée en 1984). Mais il l'a aussi fragmentée par périmètres de compétences et par périmètres géographiques. Les réformes visant à promouvoir les gouvernements intercommunaux dans la décennie qui suit (loi Administration Territoriale de la République -ATR- en 1992 et loi dite Chevènement pour le renforcement de la coopération intercommunale en 1999) peuvent d'ailleurs être vues comme des créatures de l'État, d'un État qui cherche à éviter que l'aspiration à l'autonomie et la libre administration fraîchement acquises des élus locaux ne se muent pas, pas trop et pas seulement, en constitution de prés-carrés.

Après quarante années de décentralisation et vingt de réformes managériales et néolibérales, que reste-t-il de la main gauche de l'État ? À première vue, pas grand-chose

me direz-vous, hormis une nostalgie certaine, parfois exprimée par ceux-là même, d'ailleurs, qui ont combattu pour se « libérer du joug de l'État ». Mais les résidus sont parfois tenaces et l'histoire nous enseigne que le nouveau est souvent fait des réémergences de l'ancien et de recyclages. Que reste-t-il de la main gauche, donc, qui pourrait participer à refonder la matrice de l'ingénierie territoriale et de l'expertise publique ?

RÉACTIVER LA MAIN GAUCHE, REFONDER LA MATRICE

Dans son dernier ouvrage, Pierre Muller fait le diagnostic et analyse ce qui semble être une crise systémique de la configuration globale caractéristique du référentiel néolibéral et l'annonce d'un nouveau cycle[17]. Il revient sur le cycle de l'État Providence qui est aussi celui du keynésianisme spatial des « Trente Glorieuses », sur celui de l'État-entreprise néolibéral en crise, pour finir par évoquer celui, qui s'ouvrirait, de la gouvernance durable en balbutiements. Il s'interroge sur la nature de cette matrice, de ce référentiel global qui irriguera les politiques publiques et sur les acteurs médiateurs qui les porteront. Le projet de l'ouvrage est ambitieux et dépasse notre propos mais l'invitation à identifier les médiateurs possibles de ce nouveau cycle ne manque pas d'intérêt. Sur les enjeux qui nous animent ici, soit l'État et son rapport

aux territoires et la mobilisation d'une ingénierie chargée de la fabrique de l'action publique durable, risquons-nous à trois affirmations.

L'État n'a pas (complètement) abandonné les territoires

Le repli de l'ingénierie territoriale de l'État, celle qui était présente dans les Directions Départementales de l'Equipement (DDE) notamment, n'est guère discutable. Pour autant, en se plaçant à l'échelle des grands mécanismes fiscaux et des prestations sociales, Laurent Davezies affirme que « l'État a toujours soutenu ses territoires »[18]. En dépit de la concentration croissante des richesses, les inégalités de revenu entre territoires se réduisent depuis des décennies nous dit-il. Les transferts sociaux permettent d'expliquer ce qui peut apparaître comme un paradoxe : depuis les années 1980, les inégalités régionales de production se creusent tandis que les inégalités de revenu par tête se réduisent. De fait, dans une perspective internationale comparée, il est vrai que l'État Providence à la française continue d'amortir plus qu'ailleurs les inégalités grâce aux mécanismes de redistribution et de solidarité que constituent les transferts sociaux et la fiscalité. La main gauche de l'État ne serait donc pas morte.

L'État sait se faire territorial

L'État sait et a su se faire territorial, y compris avant la décentralisation.
Rappelons d'abord que l'observation du ministère de l'Equipement, de son administration territoriale (DDE) a été à

l'origine de la formulation des concepts de « pouvoir périphérique » et de « jacobinisme apprivoisé »[19]. Ces célèbres travaux des années 1970, menés au sein du Centre de Sociologie des Organisations, ont mis à jour des logiques de différenciation à l'œuvre dans les interstices d'un mode de gestion centralisé. Ainsi, l'ancrage historique des DDE dans les territoires et les relations privilégiées qu'elles entretiennent avec les maires permettent d'asseoir un pouvoir périphérique, une marge de manœuvre par rapport à l'administration centrale.

Rappelons ensuite que le basculement de la gestion publique des territoires d'un modèle hiérarchisé d'administration étatique des affaires locales vers une forme de gouvernance territoriale pluraliste et horizontale à partir des années 1980 n'a pas fait disparaître l'État territorial. L'appareil territorial du ministère structuré autour des DDE a été en première ligne face à ce changement de nature de la gestion publique territoriale. L'administration fortement déconcentrée de l'équipement, a su s'adapter à ce contexte en se repositionnant sur une double fonction de territorialisation des politiques nationales et d'institutionnalisation de l'action collective[20].
Cette main gauche territorialisée de l'État est certainement aujourd'hui résiduelle. Mais le résiduel est parfois tenace et résistant. Il est des territoires où l'ingénierie de l'État territorial est toujours présente et cette présence peut même être teintée d'une forme de militantisme et de résistance pour contrecarrer les effets des réformes menées par la main droite de l'État.

En effet, la force des cadres cognitifs emprunts de keynésianisme spatial associés aux ressources héritées dont peuvent disposer certains segments de l'État local, notamment les DDE (devenues DDT – Direction Départementale des Territoires –), ont alimenté une capacité de résistance face aux injonctions néo-managériales. Deux mécanismes de circulation de l'ingénierie y ont contribué : la mise à disposition des services des DDE pour le compte des collectivités locales d'une part, l'essaimage des agents du ministère de l'équipement dans les services des collectivités ou dans des structures publiques ou parapubliques proches d'autre part[21]. Ces circulations de l'ingénierie publique ont permis, parfois, de constituer des alliances locales pour contourner/déformer les projets néomanagériaux de la main droite. À ce titre, il est intéressant de constater que la question de la mise à disposition d'agents de l'État se soit invitée dans les débats actuels sur l'ingénierie territoriale.

Bref, si la main gauche territorialisée de l'État est sérieusement atrophiée, elle bouge encore. Les DDT, affaiblies mais encore insérées dans leurs territoires, pourraient être une maille du renouveau en réseau de l'ingénierie publique et ce d'autant que les agents qui les peuplaient sont nombreux à continuer d'avoir une influence au sein des services de l'ingénierie publique.

L'État sait sortir de l'État pour se faire partenarial au service d'une ingénierie publique organisée en réseau

On voudrait insister, pour finir, sur l'importance des circulations de l'expertise de la main gauche de l'État. L'État s'est replié mais ses agents, avec leur expertise et leur culture technique ont circulé, essaimé.

Les agences d'urbanisme, historiquement organisées autour des mondes urbains, et les Parcs Naturels Régionaux, historiquement organisés autour des mondes ruraux, sont deux bonnes illustrations d'une expertise partenariale que l'État a contribué à instituer. Structures souples, organisées en réseau, affranchies des périmètres institutionnels et des cloisonnements sectoriels, elles semblent être des lieux à même de favoriser les médiations interterritoriales nécessaires entre des mondes ruraux largement devenus des campagnes urbaines et des mondes urbains sur la voie des « Métropoles nature ».

Les premières agences d'urbanisme tout comme les premiers Parcs Naturels régionaux ont été mis en place en 1967 et n'avaient pas été imaginés pour durer. Au-delà de leur date de naissance, il est frappant, en lisant les quelques travaux qui se sont penchés sur leur histoire et leur trajectoire respectives[22], de constater les points communs entre ces deux types de structure. Points communs du point de vue de ce qu'elles sont mais aussi dans ce que leurs trajectoires révèlent des mutations de l'action publique et de l'ingénierie territoriales.

Du point de vue de leur genèse, elles doivent autant à la volonté de son « initiateur » (l'État) qu'à la rencontre avec de multiples autres intentions (décentralisatrices et modernistes). Ces structures ont métissé les cultures professionnelles (culture militante, réformatrice, syndicalisme, …). Leurs statuts juridiques reflètent bien cette dimension partenariale et hybride : association ou Groupement d'Intérêt Public pour les Agences, syndicat mixte pour les Parcs. Ce métissage entre des cultures de l'action publique et collective issues de mondes différents serait un élément clé de leur installation dans le paysage de l'ingénierie territoriale.
On retient également que, tout au long de leur histoire, ces structures ont été des vecteurs de diffusion, d'importation, d'exportation, d'acculturation de modèles et d'expériences en matière de développement des territoires et que cette circulation des modèles serait directement liée à la circulation de leurs agents. Ces organismes ad-hoc pluridisciplinaires, aux équipes restreintes et ayant une connaissance fine de leurs territoires, ont joué, plus ou moins selon les époques, un rôle d'intermédiation entre l'État et les collectivités territoriales, puis d'intermédiation entre des collectivités locales en train de construire des intercommunalités. Ces structures seraient aujourd'hui des lieux d'harmonisation des politiques publiques sur le temps long, des lieux d'animation, d'anticipation et de force de propositions capables de porter des réflexions stratégiques, d'inviter à faire de la réflexion prospective à l'échelle de territoires toujours plus vastes. « Une autre vie s'invente ici », le slogan des Parcs ne manque pas de panache !

Les Parcs et les agences d'urbanisme ont été respectivement une réponse, il y a près de cinquante ans, au besoin d'ingénierie territoriale face à la désertification des zones rurales et à la croissance urbaine concomitante. Alors qu'on s'interroge sur l'ampleur d'un possible exode urbain, sujet pas complètement neuf mais dont l'acuité et la visibilité se sont accrues avec la crise sanitaire de la COVID 19, ce modèle d'ingénierie territoriale ne pourrait-il pas être une des voies à privilégier pour réactiver la main gauche d'une expertise publique, avec et en dehors de l'État, une main gauche métissée d'un point de vue institutionnel et passeuse entre les mondes, capable de décaler l'héritage ruraliste tout autant que d'élargir l'horizon des mondes urbains ?

AVEC ET AU-DELÀ DE L'ÉTAT, ACTIVER UNE INGÉNIERIE PUBLIQUE ÉMANCIPÉE DU CLIVAGE URBAIN/RURAL

Il est beaucoup attendu de l'expertise et de l'ingénierie territoriales aujourd'hui. Si les représentants des territoires peu denses manifestent légitimement leurs besoins en matière grise, ce serait certainement une erreur de répondre à ces besoins en pensant de façon dissociée et binaire une ingénierie des villes et une ingénierie des champs.

On perçoit de plus en plus nettement que tous les territoires (et les populations qui y vivent) ont souffert de l'intensité des dynamiques spatiales du capitalisme contemporain faites d'amples mouvements de déterritorialisation ici et de reterritorialisation là. Evidement d'un côté, concentration de l'autre, deux mouvements certes mais qui participent d'une même dynamique que l'État a largement cessé de vouloir réguler, voire même qu'il a accompagné depuis le depuis des années 2000.

Or, le débat qui s'est structuré autour de l'opposition entre l'évidement des petites villes, territoires perdants, et la concentration métropolitaine gagnante est peut-être en train d'être dépassé. Et l'État semble être en train de chercher à réactiver sa main gauche régulatrice. Dans ce contexte, ce pourrait être une mission de l'ingénierie publique, avec et hors de l'État, libérée des injonctions à la performance et du *ranking*, de donner à voir les interdépendances entre ces territoires plus complémentaires que concurrents. C'est certainement une des conditions pour élargir l'espace des possibles et se défaire des dogmes qui « stérilisent la pensée territoriale »[23].

Un des postulats des programmes POPSU est qu'il est nécessaire de comprendre pour agir.

C'est certainement une condition nécessaire. Ce n'est peut-être pas une condition suffisante. À Noyant d'Allier, dans les années 1950, le choix audacieux de l'hospitalité a été fait sur un territoire en crise. Les défis posés à l'action publique territoriale contemporaine sont majeurs tant les transitions écologique, sociale et économique à mettre en œuvre sont amples et appellent, de façon de plus en plus urgente, des inflexions de modèles de développement. Alors essayons d'être audacieux, collectivement.

NOTES

1 Josiane Costes, Charles Guené, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales n° 591, 2 juillet 2020.
La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, présidée par M. Jean-Marie Bockel (Haut Rhin, Union Centriste), a confié à Mme Josiane Costes (Cantal, RDSE) et M. Charles Guené (Haute-Marne, Les Républicains) la mission d'entendre toutes les parties prenantes, collectivités territoriales et services de l'administration déconcentrés de l'État sur les conditions du retour de l'État dans les territoires. Ce rapport d'information fait suite à l'annonce par le Président de la République alors nouvellement élu, Emmanuel Macron, de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires pour apporter un « appui en particulier en ingénierie publique indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques » dans une « logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté ».
https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-591-notice.html

2 Rapport Costes-Guéné p. 38

3 Rapport Costes-Guéné, p. 81

4 Depuis plus de dix ans, les rapports se succèdent et se ressemblent : « Faire confiance à l'intelligence territoriale » en 2009, « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique » l'année suivante, « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme » en 2012, « Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités » en 2020.
Respectivement : Rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission

commune d'information, déposé le 17 juin 2009

Rapport d'information n° 557 (2009-2010) de M. Yves Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 15 juin 2010.

Rapport d'information n° 654 (2011-2012) de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 17 juillet 2012.

Rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 janvier 2020.

5 Bob Jessop *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, Studies in Political Economy,* 40:1, 7-39, 1993.

6 Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.

7 Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, La République des Idées, Le Seuil, 2008.

8 Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

9 Marie-Christine Jaillet, *De la « saison 1 » à la « saison 2 », que s'est-il donc passé qui mérite de retenir l'attention ?*, POPSU Métropoles, Séminaire d'Arc-et-Senans, août 2020.

10 Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française,* 1962-2008, Paris, PUF, 2009.

11 Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen et Colin Talbot, "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), pp. 271-290, 2001.

12 Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire, l'État savant,* Paris, l'Harmattan, 1996.

13 Jean-François Gravier, *Paris et le désert français.* Éditions du Portuland, 1947.

14 Jean-Luc Bodiguel, *La DATAR : quarante ans d'histoire*, Revue française d'administration publique, n° 119, pp. 401-414, 2006.

15 Le rapport Guichard (1976), qui préfigure les lois de décentralisation, fait ainsi le constat d'un « État gonflé », d'une « centralisation excessive » et d'une « situation malsaine » (p.13).

16 Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Syros, Alternatives Economiques, 1989.

17 Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale,* Paris, PUF, 2015.

18 Laurent Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires,* Paris, Le Seuil, 2021.

19 Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), pp. 3-32, 1975.

20 Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46(4), pp. 580-623, 1996.

21 Hélène Reigner, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?* Paris, L'Harmattan, 2002.

22 Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clothilde Meillerand, Eric Verdeil, *Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet,* revue Métropoles, n°3, 2008.
Nacima Baron, Romain Lajarge, *Les Parcs Naturels Régionaux. Des territoires en expériences,* Editions Quaé, 2015.

23 Rappelons ici les sept dogmes pointés par Jean-Marc Offner qui stérilisent la pensée territoriale : « Le transport collectif pour décongestionner les villes, la mixité résidentielle et la proximité pour bien vivre ensemble, l'accession à la propriété pour loger tout le monde, la densification pour protéger l'agriculture et l'environnement, les réformes territoriales pour plus d'efficacité, les constructeurs pour s'occuper de nos cadres et de notre qualité de vie. Ces couples problèmes-solutions, stabilisés par des décennies de bégaiements oratoires, techniques et législatifs, entérinent des failles de gouvernance majeures. Ils conduisent à un retard structurel de l'action publique, se saisissant toujours trop tardivement de nouvelles questions et de nouveaux moyens d'interventions » Jean-Marc Offner, *Anachronismes urbains*, Presses de Sciences Po, 2020.

BIBLIOGRAPHIE

Nacima Baron, Romain Lajarge, *Les Parcs Naturels Régionaux. Des territoires en expériences,* Editions Quaé, 2015.

Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française,* 1962-2008, Paris, PUF, 2009.

Olivier Bouba-Olga, *Pour un nouveau récit territorial,* collection « Les conférences POPSU », PUCA, 2019.

Jean-Luc Bodiguel, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique,* n° 119, pp. 401-414, 2006.

Josiane Costes, Charles Guené, « Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires », rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales n° 591, 2 juillet 2020, URL : https://www.senat.fr/presse/cp20200922.html

Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie,* 16 (1), p. 3-32, 1975.

Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses,* Paris, La République des Idées, Le Seuil, 2008.

Laurent Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires,* Paris, Le Seuil, 2021.

Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique,* vol. 46, n° 4, pp. 580-623, 1996.

Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit,* 11, pp. 96-111, 2005.

Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, éditions du Portuland, 1947.

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et*

notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil, 1976.

Marie-Christine Jaillet, *De la « saison 1 » à la « saison 2 », que s'est-il donc passé qui mérite de retenir l'attention ?*, POPSU Métropoles, Séminaire d'Arc-et-Senans, août 2020.

Bob Jessop, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 40/1, pp. 7-39, 1993.

Bruno Jobert, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire, l'État savant,* Paris, l'Harmattan, 1996.

Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale,* Paris, PUF, 2015.

Jean-Marc Offner, *Anachronismes urbains,* Presses de Sciences Po, 2020.

Bernard Pecqueur , *Le développement local,* Syros, Alternatives Economiques, 1989.

Gilles Pinson, *La ville néolibérale,* Paris, PUF, 2020.

Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen et Colin Talbot, "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis,* 3(3), pp. 271-290, 2001.

Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clothilde Meillerand, Eric Verdeil, Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet , revue *Métropoles*, n°3, 2008.

Hélène Reigner, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?* Paris, L'Harmattan, 2002.

Jean-Charles Thoenig, *L'ère des technocrates : le cas des ponts et chaussées,* Paris, L'Harmattan, 1987.

Hélène Reigner,
est docteure en science politique et professeure en aménagement et urbanisme. Elle est directrice de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional (IUAR) de l'université d'Aix-Marseille et chercheuse au LIEU (UR 889). Ses travaux portent sur les enjeux de solidarité territoriale, sur la capacité de l'action publique à niveler les écarts entre les territoires. Pour cela, elle s'intéresse au cadrage, à la mise en œuvre et aux effets sociospatiaux des politiques urbaines. Elle a notamment publié : *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre,* (avec Th. Brenac et F. Hernandez, 2013), « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges. Coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », revue *Métropoles* (avec N. Raimbault, 2018).
En 2020, elle prend la responsabilité scientifique de POPSU Territoires.

PLATEFORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES
Plan urbanisme construction architecture
Grande Arche de la Défense – Paroi Sud
Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec
les Collectivités territoriales
92055 La Défense Cedex
+ 33 (0)1 40 81 24 37

Directrice de la publication :
Hélène Peskine
Directeur du Programme POPSU :
Jean-Baptiste Marie
Coordination :
Bénédicte Bercovici, Christophe Perrocheau, Aurore Meyfroidt
Impression :
STIPA *(contribue à restaurer des forêts avec reforest'Action)*
Conception graphique en logiciels libres :
Figures Libres / Maud Boyer et Sandrine Ripoll
Typographies :
Open Sans, Steve Matteson
Ostrich Sans, Tyler Finckn
Volkorn, Friedrich Althausen

2021

ISBN 978-2-11-138204-6
ISSN 2609-3405

POPSU
PLATEFORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – POPSU – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et évolutions associées aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion.

www.popsu.archi.fr

www.urbanisme-puca.gouv.fr

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

PUCA
plan
urbanisme
construction
architecture