Le Département de l'Isère et l'intelligence territoriale

Comment les acteurs de l'aménagement du territoire s'entendent à travers l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat

2014-2015
Département de l'Isère
Maxit Elie

Directrice de mémoire : Paulette Duarte.

Tutrice d'apprentissage : Aurélie Poinard

Master sciences du territoire,

spécialité urbanisme et projet urbain

iug
institut d'urbanisme
de grenoble

isère
LE DÉPARTEMENT

upmf
Grenoble
Université Pierre-Mendès-France
Sciences sociales & humaines

PROJET DE FIN D'ETUDES

NOM ET PRENOM DE L'AUTEUR:

MAXIT ELIE

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES :

LE DEPARTEMENT DE L'ISERE ET L'INTELLIGENCE TERRITORIALE ; COMMENT LES ACTEURS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE S'ENTENDENT A TRAVERS L'OBSERVATOIRE DU PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT

DATE DE SOUTENANCE : 18 SEPTEMBRE 2015

ORGANISME D'AFFILIATION : Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

ORGANISME DANS LEQUEL L'ALTERNANCE A ETE EFFECTUEE :

Département de l'Isère, Direction de l'aménagement du territoire, service Habitat et Gestion de l'Espace (DAT – HGE)

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES :

PAULETTE DUARTE

COLLATION :

- NOMBRE DE PAGES : 70
- NOMBRE D'ANNEXES : 0
- NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 39

MOTS-CLES ANALYTIQUES: URBANISME, HABITAT, OBSERVATION, COLLECTIVITE, INTELLIGENCE TERRITORIALE, SOCIOLOGIE, ACTEUR, PHILOSOPHIE POLITIQUE.

MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES : DEPARTEMENT DE L'ISERE, REGION RHONE-ALPES, FRANCE

RESUME

Le Département est la collectivité chargée de la solidarité et de la cohésion territoriale. Il élabore avec les services déconcentrés de l'Etat et les intercommunalités dotées d'un programme local de l'habitat le plan départemental de l'habitat et doit le compléter d'un observatoire.

Ce mémoire s'attache à identifier le fonctionnement du processus de collaboration entre ces acteurs du plan et plus particulièrement de son observatoire. Quelle connaissance du territoire iserois produit-il et comment les partenaires s'entendent-ils au regard de leurs logiques respectives ?

ABSTRACT

The Department is the collectivity in charge of solidarity and territorial cohesion. It work out the Departmental habitat plan with the State's local services and the inter-township collectivities with a local habitat scheme and have to complete this plan with an observatory.

This memoire focuses to identify the operation of collaboration process which involve the actors of the plan and much precisely of its observatory. Which knowledge of the Isere territory do it product and how partners gets along in regard of their respective logics?

REMERCIEMENTS

En premier lieu je tiens à remercier mes deux tutrices, Paulette Duarte et Aurélie Poinard, qui m'ont aidé dans le passage du monde des études à celui de l'action. La première pour ses connaissances et conseils avisés dans les domaines universitaires, la seconde pour ses savoir-faire et sa méthode professionnelle.

Je remercie également l'ensemble du service habitat et gestion de l'espace du Département de l'Isère, notamment Juliette Brumelot et Marie-Christine de Gournay qui m'ont fait partager leurs expériences professionnelles. Je n'oublie pas non plus les autres agents du service, Christine Gayet, Nathalie Faubet, Christel Barach, Delphine Stopigglia, Aymeric Montagnier, Laurence Vallon, Sa-bean Ko et Adrien Portela, chacun ayant contribué à l'enrichissement de mon expérience dans la collectivité. Mes remerciements vont aussi aux autres agents du Département de l'Isère qui m'ont permis de réaliser cet apprentissage, particulièrement Jacques Henry, Denis Fabres et Martine André ainsi qu'aux agents des autres collectivités et organismes rencontrés durant cette année.

Je remercie particulièrement Grégoire Feyt d'avoir accepté de se constituer membre du jury de soutenance.

Enfin, merci à ma famille et à mes amis pour leurs conseils et leur soutien attentif pour la réalisation de ce travail.

« L'information n'est ni dans le mot, ni dans la syllabe, ni dans la lettre. Il y a des lettres voire des syllabes qui sont inutiles à la transmission de l'information que contient le mot : il y a, dans une phrase, des mots inutiles à la transmission de l'information ou des informations que contient la phrase. La théorie appelle *redondance* tout ce qui dans le message apparait comme surplus. Aussi est-il économique de ne pas transmettre la redondance […] On transmet le message « s'il vous plait » en éliminant comme redondance les lettres en surplus de s.v.p. L'élimination de la redondance permet donc d'économiser le coût, l'espace et le temps dans la transmission d'un message. Mais inversement l'élimination de la redondance rend très fragile le message […].

« Cela veut dire que le sens fonctionne en dehors de la théorie. La théorie, elle, est *business like* : elle ne s'intéresse qu'au coût de l'information, tout le reste lui est inutile. Le sens est évacué par la théorie parce qu'il se décide dans la pratique anthropo-sociale. […] La question du sens est donc renvoyée au contexte, c'est-à-dire le méta-système anthropo-social où s'effectue non seulement la communication, mais aussi la production de sens. »

Edgar Morin *in La Méthode, tome 1 La nature de la nature* « la physique de l'information », 1977, pp.302-304.

INTRODUCTION DE LA DEMARCHE 1

DECOUVERTE DU MILIEU 1

PROBLEMATIQUE 2

HYPOTHESES 3

METHODOLOGIE 4

CONTEXTUALISATION 6

CARACTERISTIQUES DE L'INTELLIGENCE TERRITORIALE 6

ORGANISATION TERRITORIALE, PREROGATIVE DES COLLECTIVITES ET SUBSIDIARITE 10

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT 20

VERS LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL VALANT PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT 23

OBJECTIFS ET PROCESSUS DU PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT 26

L'OBSERVATOIRE DU PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, INTELLIGIBILITE DU TERRITOIRE 29

LE LIEN AVEC LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT 29

L'USAGE DU PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT 30

FLOU JURIDIQUES ET TECHNIQUES DE L'OBSERVATION 33

LA MUTUALISATION DES SOURCES DE DONNEES, LA CONNAISSANCE PARTAGEE 39

L'OBSERVATION TERRITORIALE, UNE DISCIPLINE *POLITIQUE* 44

MUTUALISATION DES SOURCES ET JEUX D'ACTEURS 44

QUELLES LEGITIMITES POUR QUELS ACTEURS ? 47

LE REDEPLOIEMENT DES INTERETS PAR LA SUBSIDIARITE 52

CONCLUSION : LE PROCESSUS PERMANENT DU JEU *POLITIQUE* 56

L'INTELLIGENCE COLLECTIVE POUR L'INTERET GENERAL, LES INTERETS PARTICULIERS ET LA COMMUNICATION 56

AD AUGUSTA PER ANGUSTA 58

BIBLIOGRAPHIE 61

OUVRAGES 61

ARTICLES 62

DOCUMENTS EN LIGNE 62

LITTERATURE GRISE 62

LOIS NATIONALES 62

TRAITES EUROPEENS 63

TABLES DES ILLUSTRATIONS 64

CARTOGRAPHIES ET PHOTOGRAPHIES 64

TABLEAUX ET GRAPHIQUES 64

Introduction de la démarche

Découverte du milieu

L'aménagement du territoire regroupe de multiples organismes et professions aux spécialités complémentaires qui travaillent dans des territoires sensiblement identiques. La grande variété de nuances de spécialités de ces organismes a engendré au fil du temps des redondances dans les objectifs et les processus pour y parvenir : multiplication de coûts identiques, empiètement des compétences, complication administrative. Ce constat de manque d'optimisation a poussé les acteurs de l'aménagement à progressivement s'organiser en partenaires et à partager leurs ressources. Les conventions et protocoles entre quelques acteurs font peu à peu place à des structures plus vastes, plus ouvertes et la mutualisation des moyens comme des données apparait de plus en plus comme une nécessité pour les collectivités aux financements réduits.

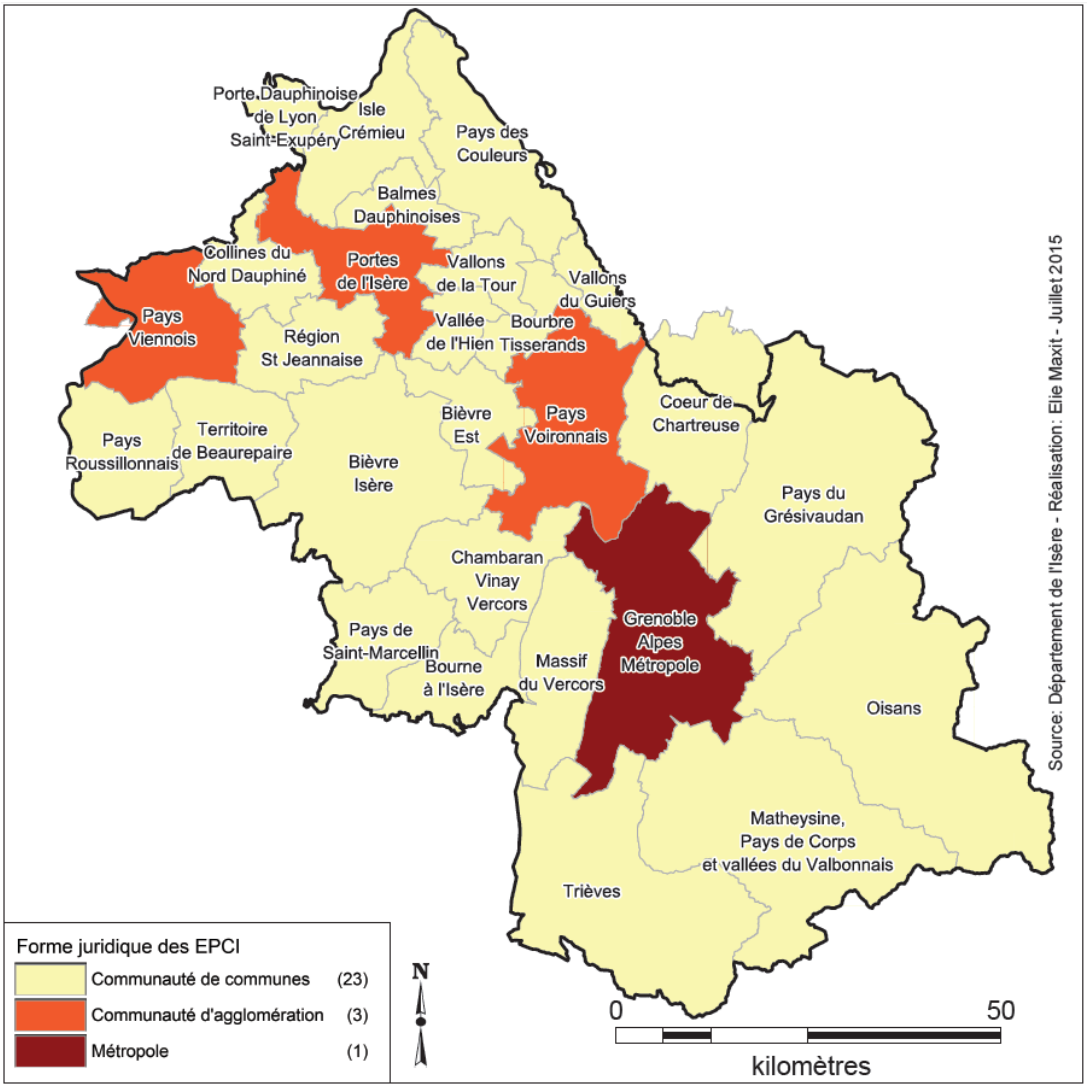
Les enjeux de financement sont un levier puissant dans les démarches d'intelligence collective. L'optimisation des ressources publiques dans une période de restrictions financières[1] détermine des modes de fonctionnement et les organismes maitres d'œuvre ou d'assistance à la maitrise d'ouvrage doivent donc s'aligner avec les politiques publiques. Le Département de l'Isère a vu apparaitre plusieurs de ces structures coopératives entre organismes apparaître, grâce notamment aux impulsions de ses collectivités et de plusieurs acteurs reconnus qui ont fondé l'Observatoire Foncier Partenarial de l'Isère (OFPI) et la Plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée de l'Isère.

Une méthode différente mise en place par le Conseil Général de l'Isère d'après l'obligation légale du Plan Départemental de l'Habitat[2] est au contraire une centralisation de l'ingénierie de l'observation des territoires. La multiplicité des acteurs a engendré la multiplication des coûts et des qualités de rendus. Le Département a alors initié une démarche d'optimisation des ressources mises à la disposition des collectivités, ceci combiné avec une pédagogie et un accompagnement pour les collectivités dans l'emploi des données de l'observation. *In fine*, l'objectif est de faire acquérir aux collectivités les compétences de l'observation sans qu'elles aient recours à une prestation d'un organisme extérieur, celle-ci induisant un coût financier et une externalisation du savoir-faire.

[1] La loi de finance 2015 prévoit une diminution de 50 milliards d'euros des dépenses publiques dont 11 devront être assurés par les collectivités territoriales. Source : vie-publique.fr

[2] Loi MOLLE du 25 mars 2009, codifié dans l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat aspire à la compréhension du territoire, à le rendre intelligible pour ultérieurement mener des actions de planification ou des opérations. Cela implique obligatoirement une action collective avec d'autres organismes aux compétences spécialisées pour chacune de ces étapes.



1 Le Département de l'Isère et les EPCI à fiscalité propre inclus.

Problématique

Une fois les pratiques de la collectivité cernées, nous pouvons nous demander quelle est la pertinence *politique* de l'intelligence territoriale au Département de l'Isère. Plus que l'évaluation des méthodes mises en place pour une concertation entre acteurs de l'urbanisme, nous chercherons à questionner le bien-fondé de leur implication au sein d'un dispositif institutionnel.

Peut-on, à partir de l'analyse des modes de fonctionnement de la *politique* des institutions et de leurs acteurs, dégager l'esquisse d'un mode de fonctionnement systémique ? Cela revient alors à identifier les valeurs partagées par ces acteurs qui permettraient leur concorde en vue de la construction d'un mode opératoire d'aménagement du territoire.

L'examen quantitatif des modes opératoires de l'intelligence territoriale au sein du Département de l'Isère ne suffit pas à juger de la pertinence des politiques : les coûts d'investissement financiers, humains, techniques et temporels demeureront vides de sens s'ils ne sont pas ramenés aux impératifs républicains tels qu'édictés par la loi. Certes, la bonne utilisation de l'argent public est un impératif qu'il convient de considérer avec le plus grand sérieux, mais cela ne demeure que des moyens et non pas la motivation et la finalité de la politique publique. Une évaluation plus qualitative basée sur la capacité de dialogue et d'intégration des acteurs au sein d'un réseau, d'une société, sera alors appliquée au long de ce travail. Nous aurons en permanence le souci de mise en perspective de ces actions avec l'article L3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales qui établit les obligations du Département :

> « Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

Solidarité et cohésion territoriale, voilà les deux principes qui seront systématiquement intégré à notre analyse et par lesquels nous estimeront de la pertinence des politiques de la collectivité, et en particulier de l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat. Ne pouvant porter notre analyse sur l'ensemble, nous avons choisi de restreindre l'étude à ce dispositif précis sur lequel nous avons été amenés à travailler.

Hypothèses

De par ses obligations légales, de ses raisons d'être, nous présumons que l'intelligence collective est consubstantielle au Département. Son but est de travailler avec les territoires et de travailler pour les territoires. Cela implique par obligation la coopération avec des organismes parapublics intervenant dans les domaines de l'action sociale et de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'environnement, etc.

L'enjeu n'est donc pas tant de savoir si oui ou non il y a intelligence territoriale, mais plutôt de l'efficacité des processus idoines. Notre supposition est que l'intelligence territoriale au sein de l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat fonctionne correctement pour deux raisons : la première étant l'obligation légale d'entretenir ce dispositif de collaboration, l'autre relevant de la simplicité dudit dispositif.

Une contrainte légale oblige les acteurs du territoire à mener certaines actions, il ne peut en être autrement que de travailler ensemble. A l'augmentation progressive des obligations des collectivités, à la hausse des obligations de contenu des documents d'aménagement et de leur élaboration, le travail d'assistance, de complément du Département devient indispensable. Cette inflation du contenu et des obligations de méthodes est cependant contrebalancé par l'important travail réalisé par le Département, travail transmis sans conventionnement par simple relation « mécanique » d'obligation légale, presque informelle.

C'est cette simplicité du processus d'intelligence collective qui devrait assurer le succès de l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat (PDH). Le Département centralisant l'élaboration du document, le conventionnement et les partenariats formalisés, la contrainte administrative est la préoccupation de l'acteur le mieux équipé et non plus celle des petites structures. Simplicité toujours dans les formes de rendus, de simples bases de données transmises en fichiers tableurs, sans pompe, de techniciens à techniciens et sans processus administratif officiel.

Méthodologie

L'intelligence territoriale peut concerner tous les domaines d'activités se tenant sur un territoire donné : aménagement, économie, environnement, action sociale, etc. Nous n'avons ici nullement la prétention de traiter de façon exhaustive tous les domaines dans lesquels l'intelligence territoriale se manifeste, aussi porterons-nous notre attention sur un cas relatif à notre apprentissage, celui de l'observation en matière d'habitat, plus particulièrement sur l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat.

Le Département de l'Isère, tout particulièrement le service habitat et gestion de l'espace, est impliqué dans l'obligation légale de l'élaboration du Plan Départemental de l'Habitat. Ce dispositif est la traduction fonctionnelle de politiques publiques mais aussi d'impératifs conjoncturels telles que la réduction des finances publiques et la réforme territoriale, l'une n'étant pas exclusive de l'autre, bien au contraire.

Dans l'objectif d'évaluer l'efficacité de politiques publiques il convient avant tout de présenter le contexte institutionnel et *politique* dans lequel elles s'inscrivent. Pour cela nous détaillerons dans une première partie les obligations des collectivités territoriales et les relations qui les animent, leurs rapports à l'aménagement du territoire.

Une fois dressé le portrait du territoire nous nous attarderons sur les rôles de chacun des acteurs participant au processus d'élaboration du PDH et quels en sont les produits. Y seront abordés les opportunités et les menaces qui se présentent dans le contexte actuel de réformes à la fois territoriale et de financement des collectivités locales. Ces deux facteurs étant éminemment importants dans les choix d'implication des acteurs au sein d'un processus d'intelligence collective.

Comme toute interaction entre acteurs de la société amenant à des conséquences, le travail en commun des acteurs du territoire est bien entendu *politique*. Dans une dernière partie nous analyserons les modes d'implication des acteurs du PDH au sein de son processus d'élaboration et d'animation, les acceptions de chacun du plan, et donc de leurs intérêts respectifs.

Contextualisation

Caractéristiques de l'intelligence territoriale

La pratique

Nous définissons l'intelligence territoriale comme la capacité de collecte de renseignements ou de données sur un territoire, leur traitement et leur analyse puis leur utilisation ultérieure dans la réalisation d'actions effectives. La pratique recouvre aussi et à égale valeur la capacité de travailler de concert entre différents acteurs du territoire en vue de la réalisation de leurs projets, le maintien de leurs intérêts respectifs (publics comme privés).

D'après *Le petit Larousse illustré* 1992 l' « intelligence » est définie comme suit : « n.f. Faculté de comprendre, de saisir par la pensée / Communication, entente plus ou moins secrète entre personnes. *Intelligence avec l'ennemi* ».

L'intelligence territoriale est donc un travail collectif ayant ici pour objet l'aménagement du territoire dans son acception la plus large possible. Les individus habitant le territoire, et donc emprunts de sa territorialité, font usage de leurs capacités pour transformer les ressources dudit territoire en un projet commun.

En termes officiels de compétences de collectivités, ce n'est pas seulement l'aménagement de l'espace qui est concerné, mais aussi le développement économique, la protection et mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la gestion des équipements culturels et sportifs, les transports ou même encore l'action sociale et l'assainissement[1]. La territorialité de ces actions est alors bien entendu une condition obligatoire à l'expression de l'intelligence territoriale.

Il ne semble à première vue pas exister de forme canonique de l'intelligence territoriale. Toute assemblée délibérante d'acteurs *politiques*, c'est à dire ayant des responsabilités ayant trait aux « compétences » listées ci-dessus, est en soi une forme d'intelligence territoriale. Le fait même d'abstraire les faits du territoire (et plus encore, de considérer le territoire à l'intérieur de l'espace) et de les catégoriser dans des registres distinct que peuvent être l'économie, l'habitat, l'environnement, les transports, constitue une forme d'intelligence territoriale : rendre intelligible et manipulable en vue de l'action d'aménager le territoire. Voilà le double sens de l'intelligence territoriale : d'une part comprendre le territoire et d'autre part agir dans ce même territoire.

[1] Ici l'exemple des compétences des communautés de communes telles que citées par l'article L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le territoire, à la fois sujet et objet

L'intelligence territoriale requiert, sans toutefois être exclusive, le fait d'habiter sur le dit territoire, sa territorialité et déductivement la territorialisation[1]. Ceci peut alors remettre en question les limites du territoire, inclure et/ou exclure de nouveaux acteurs dans le processus d'intelligence par l'évolution des limites de ce territoire. L'apport de contributeurs étrangers au dit territoire peut être un atout dans l'intelligence territoriale par ce que justement étrangers de l'atmosphère locale et de ses contraintes. Cependant, trop accorder d'importance à ces regards extérieurs comporte des risques : sans avoir été instruits des coutumes et motivations locales, leurs jugements peuvent être enclins à manquer de finesse, à négliger des points qui pourtant sont moteurs dans les dynamiques profondes, presque anthropologique. L'intelligence territoriale revêt ici un aspect d'équilibrisme entre subjectivité et objectivité, implication et distanciation. Ce même travail d'équilibrisme transparait dans le jeu d'acteurs auquel se livrent les participants de l'intelligence : l'équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt commun. En cela, l'intelligence territoriale est un exercice éminemment *politique*.

Chaque acteur se basant sur ses propres préjugés sur autrui et sur ledit territoire, le dialogue ayant pour but la construction commune semble à première vue se heurter à deux obstacles : d'une part l'absence de paradigme commun qui permettrait de définir une ligne d'action partagée, et d'autre part la non-compatibilité des acceptions de ce qu'est le territoire lui-même. Or, c'est justement par ces différentes approches et ontologies qu'il devient possible d'élaborer une vision du territoire et des actions aménagistes. Les oppositions entre acteurs permettent de mettre en évidence des lieux de tensions ou de rapprochement, c'est-à-dire d'identifier les atouts-ressources qui peuvent être mobilisés pour l'aménagement et ceux qu'il convient de traiter. Ce sont comme des aspérités et des aménités qui constituent autant de points de repères dans un espace de connaissances partagées qui par un processus de dialogue des acteurs peuvent aboutir à une vision plurielle, construite par les apports et les compromis, caractéristiques du *politique*. Hans-Georg Gadamer a ainsi énoncé la compréhension partielle de la vision d'autrui à partir de ses propres connaissances et sa perception :

« Si, dans mes propres travaux, je dis qu'il est nécessaire qu'en toute compréhension, l'horizon de l'un se fusionne avec l'horizon de l'autre, il est clair que cela ne signifie pas non plus une

[1]RAFFESTIN Claude, *Espace jeux et enjeux*, 1986, en ligne disponible sur http://www.hypergeo.eu/spip.php?article336 (consulté le 06/01/2015)

unité stable et identifiable, mais quelque chose qui arrive à la faveur d'un dialogue qui se poursuit toujours[1] »

Par exercice ou organisation *politique* (en italique) nous entendons le sens premier de ce terme (*polis* en grec), à savoir la structure et le fonctionnement méthodique, théorique et pratique, d'un groupe humain, et non pas le jeu pour l'exercice du pouvoir dans un système institutionnel établi ; « La sphère publique se constitue au sein du dialogue […] qui peut également revêtir la forme d'une consultation ou d'un tribunal, tout comme au sein de l'action menée en commun[2] ».

L'intelligence territoriale est nécessairement une organisation *politique* et vise à faire évoluer cette dite organisation. L'intelligence territoriale est générative, auto-génératrice et auto-reproductrice[3] :

- Générative car ayant pour but la production d'actions, d'organismes, de phénomènes.
- Auto-génératrice car se modifiant, s'amendant, se faisant évoluer.
- Auto-reproductrice car cherchant à conforter ses acquis et à assurer ses intérêts ; tend à la conservation des acquis et à la modélisation des créations selon ses propres caractéristiques.

Le but même de l'intelligence territoriale, en tant que pratique, est la création de savoirs et d'outils destinés à l'action sur le territoire étudié. L'intelligence territoriale est en elle-même un outil au service du territoire : un outil organisationnel captant et créant de l'information[4]. C'est une organisation qui ne se limite pas à l'exploitation des occasions, la *fortunà* machiavelienne[5], mais qui travaille activement à la production d'outils et de savoirs, qui adopte un comportement pro-actif, une *virtù*.

La *fortunà* machiavelienne est à comprendre comme la capacité à saisir une opportunité dans un concours de circonstances et à l'exploiter à son avantage. En cela la *fortunà* n'est pas une aptitude intrinsèque à l'acteur, mais une situation dans laquelle il est à son avantage. A l'inverse, la *virtù* est une valeur propre à l'acteur, elle est sa capacité à produire une situation qui lui est favorable ; la *virtù* fait appel à un sens de l'initiative couplé à un discernement, à une intelligence de la situation dans laquelle se trouve l'acteur.

---

[1] GADAMER, Hans-Georg, *L'herméneutique en rétrospective 1*, Vrin, 2005, traduit de l'allemande par J. Grondin, 288p.

[2] HABERMAS Jürgen, *L'espace public*, Millau, Payot et Rivages, 1997, traduit de l'allemand par Marc B. de Launay, p.15

[3] MORIN Edgar, *La Méthode, tome 1, la Nature de la Nature*, II, 2. « La production-de-soi »,p .181.

[4] *Ibidem*.

[5] MACHIAVEL Nicolas, Le Prince, 1513, traducteur inconnu, Paris, Gallimard, 1980, 109p.

Intelligence et ingénierie

Souvent utilisés par les techniciens et mêmes les élus, l'ingénierie territoriale est-elle synonyme d'intelligence territoriale ? Voici deux concepts distincts tout deux effectifs. L'intelligence est la pratique de collecter l'information, de la traiter et de l'utiliser. L'ingénierie vient elle se placer en tant qu'outil, elle sert l'intelligence, de la même façon que ce sont les organes et les membres qui agissent selon les ordres du cerveau. L'intelligence territoriale est passée sous silence car c'est une pratique largement intériorisée, le plus souvent ignorée comme objet conscient car elle suppose trop de contraintes d'ordre organisationnel et une coopération transversale multi-sectorielle bien trop lourde à comprendre (au sens étymologique). L'ingénierie est quant à elle bien plus séduisante, et ce pour deux raisons complémentaires : fait de technicité, elle manifeste immédiatement ses effets, ses objets d'attention sont « concrets » et en cela facilement manipulables car quantifiables, atomisables dans l'épistémologie contemporaine; enfin, le terme même d' « ingénierie » renvoie par sa sémantique aux sciences dures, au génie (étymologie), à la physique, à la mécanique, là où une action mène immédiatement à des résultats, ce qu'apprécient les élus.

Or, l' « ingénierie territoriale » semble être un oxymore : l'ingénierie se voulant donner un caractère mathématique, mais le territoire étant un fait de culture, inquantifiable, il semble bien difficile d'y produire des effets dont on maitrise parfaitement les enchainements[1]. Nous pouvons parler d'ingénierie lorsqu'il s'agit non pas d'agir sur le territoire, mais sur un matériau inconscient de son existence et de son évolution permanente. L'ingénierie est appropriée lorsqu'il s'agit de traiter des données ou de résoudre un problème strictement technique. L'appréciation de phénomènes territorialisant, aux ramifications plurielles et riches ne pose de problème que vis-à-vis de ce qui est déjà établi et de ce qui fonctionne.

Les deux termes pourraient s'opposer en cela qu'ils ne formulent pas les questions de la même manière. L'un apprécie les subtilités *politiques*, économiques, sociales dans leur contexte respectif tandis que l'autre quantifie le réel, l'atomise et y tente d'y répondre de façon quasi-mathématique. A bien les considérer tous deux, il apparait que l'intelligence relève plus de la sphère *politique* et même de la politique institutionnelle, une affaire d'élus et de grands techniciens, l'autre venant concrétiser la première en y apportant des réalisations tangibles.

[1] MORIN Edgar, *La Méthode, tome I La Nature de la Nature*, 1977, Paris, Seuil, pp.33-154

Pour ne pas demeurer dans une impasse de l'oxymore de « l'ingénierie territoriale » les productions de celle-ci doivent nécessairement se traduire pour être acceptées par le public, mais aussi par les autres acteurs partenaires. Ce sont les débats qui construisent les faits pour ensuite se stabiliser sous la forme de doctrines, de ligne politique ou de processus d'aménagement. Il se produit dans le débat une traduction des concepts du ou des acteurs[1] qui rend ensuite possible la réalisation des idées. Il s'agit de l'impératif de communication des productions statistiques, des besoins d'esthétisation du projet architectural ou urbain, etc, et pas seulement de leur légitimation (ou légalisation) par les élus. L'ingénierie produit la structure, mais la structure n'est pas habitable, elle n'est pas acceptable pour la *politique*. Il revient alors à d'autres spécialistes, ceux de la communication, du paysage, du dialogue, de permettre cette appropriation, cette habitabilité de la production, tant statistique qu'urbaine ou architecturale par exemples.

Avec l'acception de Jean-Bernard Chebroux selon laquelle « un observatoire relève d'une méthodologie à dominante qualitative, utilisant des données et des analyses quantitatives[2] », nous entendons que la production de données qualitatives serait par trop difficile à appréhender pour ceux à qui il revient *in fine* la décision de politiques publiques, à savoir les élus. La connaissance qualitative d'un objet nécessite une instruction dans les domaines concernés, comme la sociologie, l'économie ou bien encore la géographie. Or, un rapport de quantités, chiffré et de relations arithmétiques simple est beaucoup plus aisé à comprendre pour une plus grande partie de la population. En cela, la connaissance quantitative du territoire est la garante d'une forme d'accessibilité à l'intelligibilité, de démocratisation de la connaissance territoriale.

Organisation territoriale, prérogative des collectivités et subsidiarité

Territoires vécus et territoires institués

La République Française ne place aucune de ses collectivités sous la tutelle d'une autre. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, régions, départements et communes coexistent parallèlement et leurs rapports sont basés sur la subsidiarité, certains travaux nécessitant des moyens et un recul sur le territoire que certaines collectivités sont plus à même de traiter que d'autres[3].

[1]CALLON Michel et LATOUR Bruno, « Le Grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? » *in Sociologie de la traduction, texte fondateurs,* Presse des Mines, Paris, 206, p.11.
[2] CHEBROUX Jean-Bernard, *Créer et animer un observatoire local*, 2007, Voiron, Ed.Territorial, 114p.
[3] Article L110 du Code de l'urbanisme

La question de la territorialité des habitants est implicitement considérée comme relevant de la commune, première des institutions territoriales avec laquelle ont affaire les citoyens par l'état civil et le cadastre. La commune assure les devoirs régaliens de première nécessité et c'est à la commune que revient la compétence de l'urbanisme. L'évolution des modes de vie sur des espaces plus grands, une territorialisation plus étendue donc, fait progressivement passer l'urbanisme comme compétence de l'intercommunalité[1] et ce malgré les réticences des élus communaux qui entendent garder cette compétence forte dans leur escarcelle.

Cette territorialité étendue telle que l'a définie François Ascher via la « métapole[2] » qui serait en substance la *politique*, mais polycentrique, discontinue, diffuse, hétérogène, à la fois rurale et citadine réactive les prérogatives du département que sont la cohésion sociale et la solidarité territoriale :

> « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département.
>
> « Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi.
>
> « Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »
>
> Article L3211-1-1 Code Général des Collectivités Territoriales

Les notions de solidarité et cohésion territoriale sont relativement floues et imprécisément définies dans les textes officiels. Ces deux termes sont apparus suite au traité de Lisbonne dans son article 2 : « [l'Union] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres[3] » et découlent vraisemblablement d'une politique de l'Union Européenne ; la version précédente de cet article du code général des collectivités territoriales n'incluant pas ces deux concepts[4]. L'observatoire des territoires de la DATAR définis la cohésion comme suit : « La cohésion territoriale tient pour beaucoup à la capacité à concilier diversité des territoires et réduction des inégalités entre citoyens liées à l'espace[5] ».

[1] Loi Grenelle I, n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ; Loi Grenelle II n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR

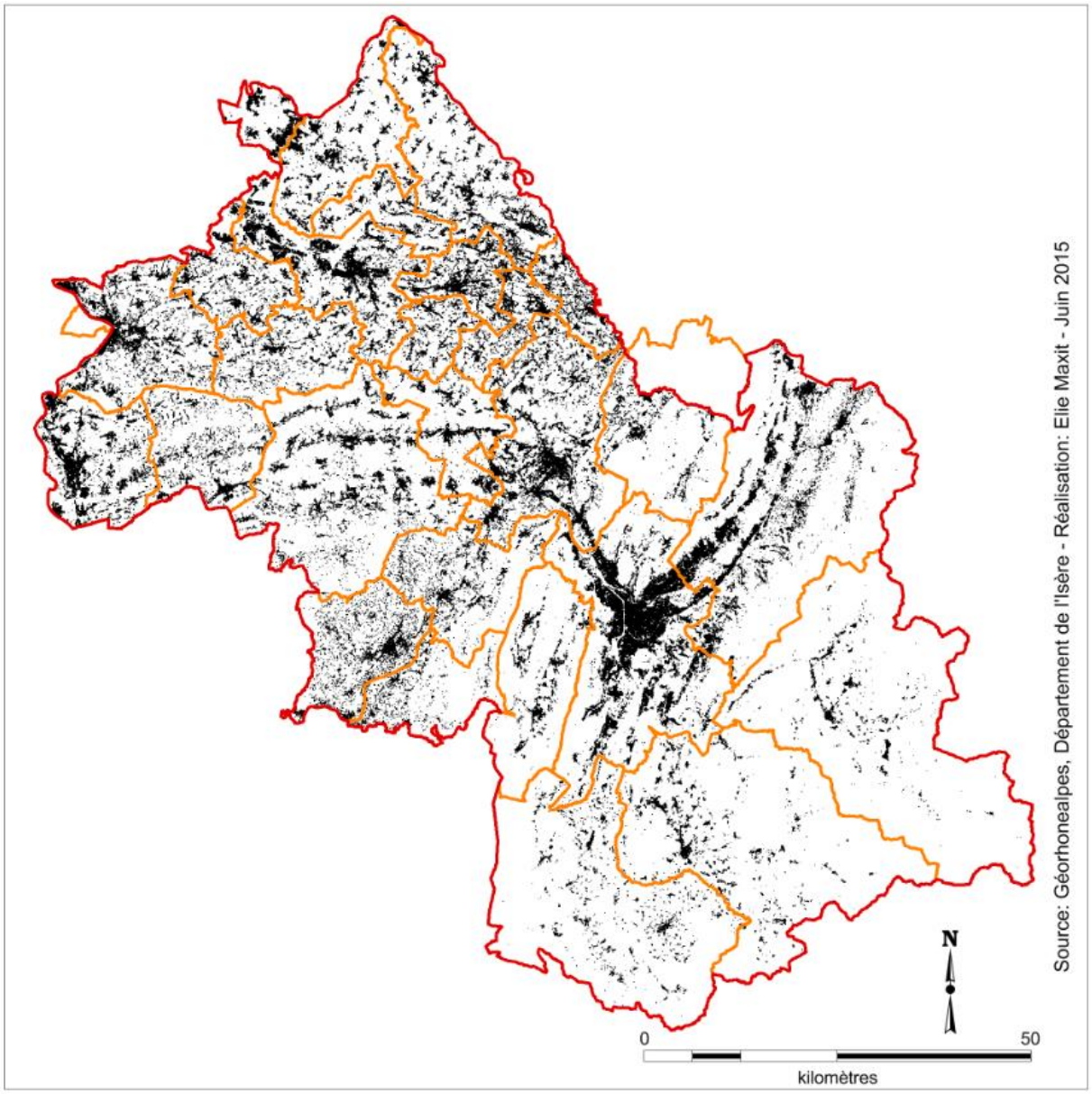
[2] ASCHER François, *Métapolis*, 1995, Paris, Odile Jacob, 345p.

[3] Traité de Maastricht, 1992, article 2, signé le 07/02/1992, ratifié par la France le 20/09/1992

[4] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 - art. 23, disponible sur http://www.legifrance.gouv.fr

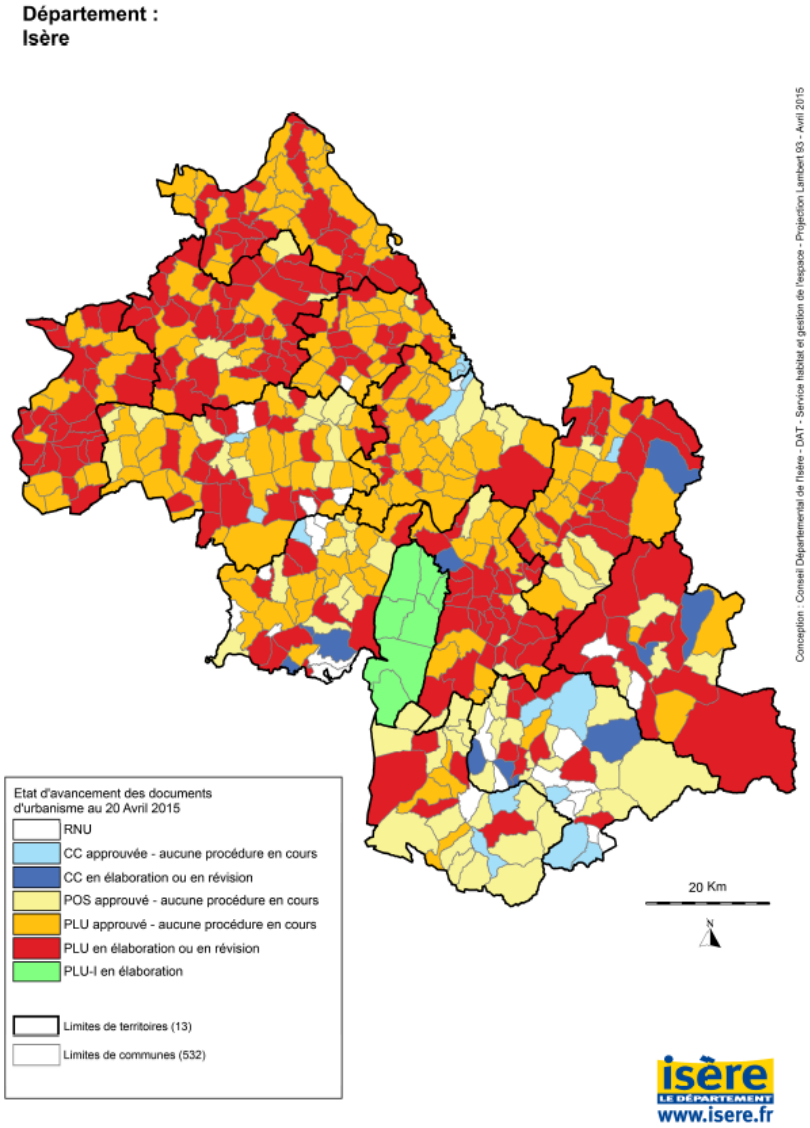
[5] DATAR, observatoire des territoires, consulté le 20/06/2015, disponible sur http://www.datar.gouv.fr

Les impératifs d'économie d'énergie, de moyens ou bien encore de mixité sociale tels que ceux fixés par les lois Grenelle et la loi ALUR[1] imposent une vision d'ensemble cohérente de l'aménagement des territoires de la République. La transition progressive de la compétence urbanisme qui est en train de s'effectuer entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) témoigne de cette reconnaissance par le législateur du redimensionnement des territoires sociaux, et en conséquence du questionnement de la pertinence des périmètres des territoires institutionnalisés[2].

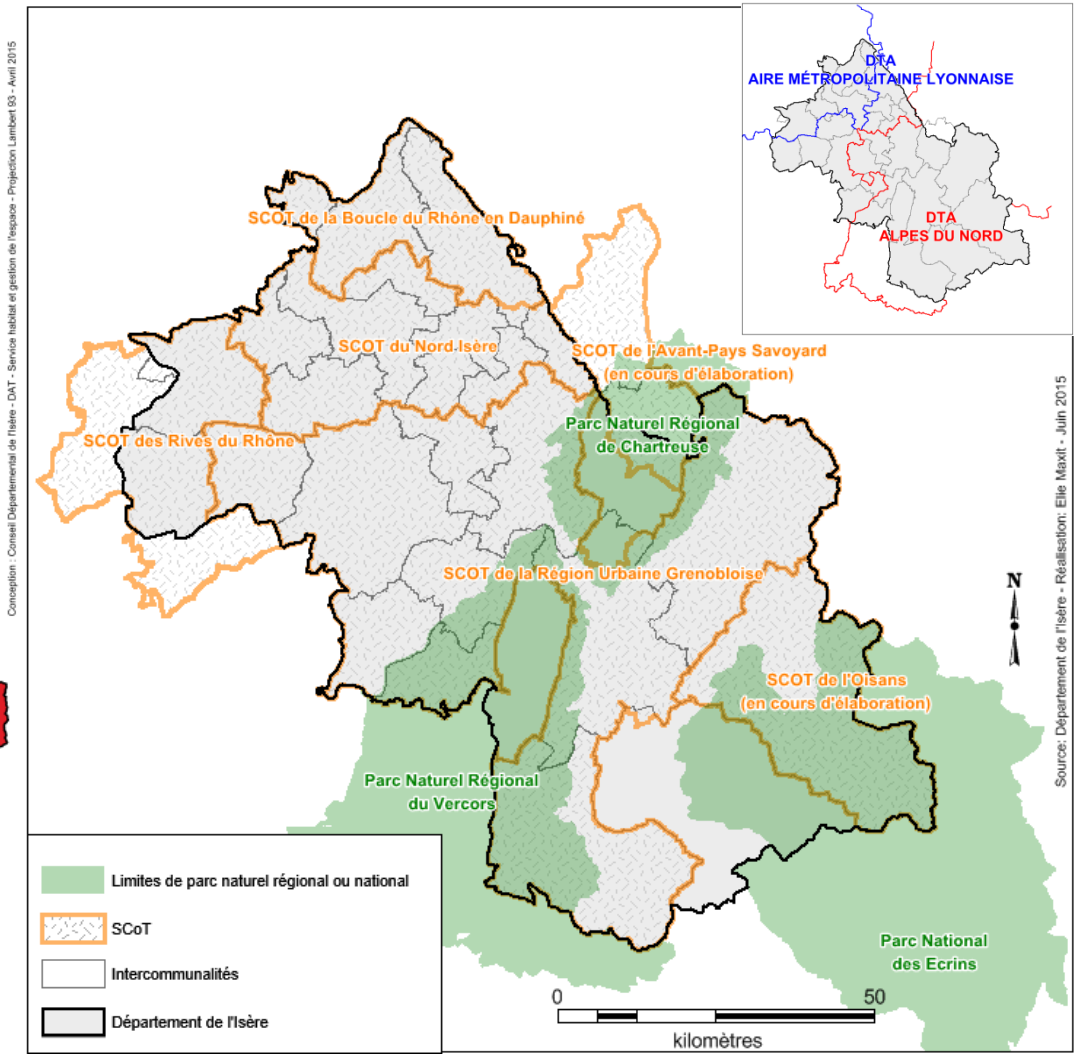


2 La tâche du bâti en Isère

[1] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU.
[2] Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM.



4 Les documents d'urbanisme communaux en Isère



3 Les différentes entités de planification stratégique en Isère en 2015

L'idée d'une collectivité de taille définie par le pouvoir public prétendument adaptée à l'action se heurte toutefois au problème de l'imbrication des échelles et à celui de la souveraineté territoriale. Le caractère hétéroclite des territorialités rend la question glissante. Dans le cas de l'urbanisme, qu'une seule collectivité (et non pas un établissement public), l'intercommunalité, soit à terme compétente en matière de planification via le Plan Local d'Urbanisme intercommunal et le Schéma de Cohérence Territorial interroge sur la bonne appréciation multi scalaire[1] des phénomènes et l'articulation avec les politiques environnementale, économique, des transports ou toute autre y étant relative.

Les méthodes de planification intégrées

Le territoire français est depuis les premières lois de décentralisation (lois Deferre de 1982-83) organisé selon trois mailles institutionnelles définies par la constitution[2] : les historiques que sont les Communes et les Départements, auxquels sont venus s'ajouter les Régions. Chacune de ces collectivités a la charge de certaines compétences, ou plutôt de certains aspects de ces thématiques. Prenons l'exemple de l'habitat : la commune est en charge de l'application du droit des sols et de l'attribution des logements sociaux (art. L441-1 du code de la construction et de l'habitation), le département est pour sa part responsable du soutien aux personnes handicapées ou âgée (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, art. 1 à 5 de la loi Besson du 31 mai 1990), et la Région peut apporter quant à elle des subventions et des aides pour le logement (art. L.312-5-2 du CCH). Pour être pleinement efficaces les politiques publiques doivent désormais nécessairement impliquer plusieurs échelles de collectivités territoriales ce qui permet une meilleure prise en considération des problématiques sectorielles une fois prises indépendamment les unes des autres.

Cependant, le « millefeuille territorial» ne facilite pas la mise en place d'une approche globale et commune des grands enjeux qui découlent de la métropolisation des territoires (problématiques résidentielles, de déplacement, de développement économique ou de protection des grandes trames agricoles et naturelles). En sus de cette stratification des collectivités, dont il n'existe pas de hiérarchie contrairement aux systèmes institutionnels d'autres pays voisins comme l'Italie ou l'Allemagne, les politiques françaises doivent être composées en prenant en compte l'absence de compétence de planification plurisectorielle, spatialisée et opposable juridiquement au sein des échelles supra -communales que sont celles du Département et de la Région[3], cela pouvant même amener à considérer l'organisation des collectivités territoriales et leur répartition de

[1] VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, pp95-124.
[2] Article 72 de la Constitution de la Cinquième République française.
[3] VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, 160p.

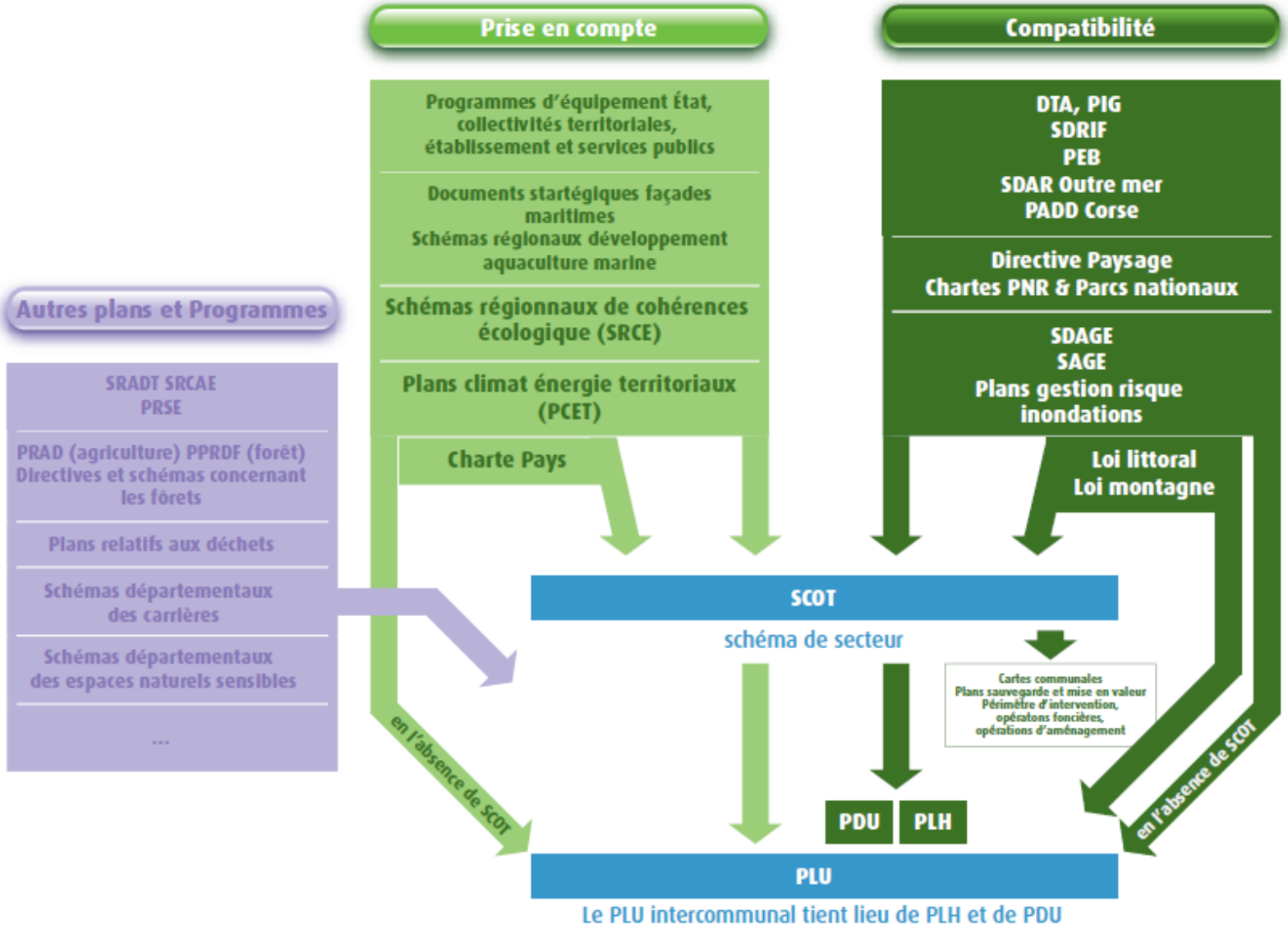
compétences comme une « fiction[1] ». La commune, ou ses regroupements au sein d'établissements publics de coopération intercommunale, est l'unique dépositaire de la planification territoriale (avec l'Etat responsable des Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable[2]). La synthèse des thématiques qui composent les fonctions urbaines ne s'effectue que dans le local par la mise en compatibilité du PLU avec les documents sectoriels (PLH, PDU notamment) ; le SCoT étant lui aussi soumis à la compatibilité avec les SDAGE, SAGE ou autre Programmes d'intérêts généraux.

L'avantage est un ancrage au terrain, la commune étant la dépositaire du cadastre et de l'état civil, mais l'inconvénient est par contre une lacune sur la vision globale du système territorial. Cela est une conséquence du principe de subsidiarité selon lequel il revient à la plus petite entité politique d'engager les actions nécessaires. D'une certaine manière, cela revient à considérer l'urbanisme comme la simple application du droit des sols. Pour mémoire, la compétence urbanisme est composée de quatre compétences distinctes : l'élaboration du PLU, l'instruction des autorisations, la délivrance des autorisations, et la création et la réalisation des zones aménagement concerté. En définitive, les collectivités territoriales, chacune à son niveau, possèdent de multiples leviers d'action mais qu'elles ne peuvent actionner que de manière croisée.

[1] VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, p.99.
[2] Art. L113-2 du code de l'urbanisme.

Synthèse des rapports entre les normes de planification en France

(Source : commissariat général au développement durable – Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable)



Deux modes de planification alternatives ; les exemples de l'Italie et de l'Allemagne

La planification urbaine appliquée en France trouve des similitudes dans les pays voisins que sont l'Italie et l'Allemagne. Cependant, ces deux états diffèrent dans leurs pratiques de l'aménagement du territoire, tant par leurs cultures respectives que par leurs institutions territoriales. Les pratiques de ces deux voisins permettent de considérer différemment celles ayant cours en France, ceci à travers le point commun institutionnel qui est leur obligation de se plier au principe de subsidiarité tel qu'inscrit dans le traité de Maastricht[1].

L'Italie

La planification territoriale italienne suit un paradigme différent de la pratique française. La faiblesse de l'Etat central italien à l'après seconde guerre mondiale a laissé le secteur privé s'imposer comme principal producteur de la ville et des territoires plus généralement. Contrairement à la France où l'Etat s'est montré entreprenant sur la construction des infrastructures et de la planification, l'Italie n'a pas vu l'émergence d'un pouvoir public central fort et imposant sa vision des territoires. Il ne s'est pas produit d'autorité contrôlant l'usage des sols ou déterminant les constructions d'infrastructures principales. Le secteur privé, et plus généralement la société italienne, ont alors suivit leurs propres règles, sans forte régulation étatique dans le champ de l'aménagement du territoire. La grande part de propriétaires privées des logements et la taille du secteur de la construction ont aussi joué un rôle déterminant dans ce processus. Gilles Pinson et Marco Santagelo ont synthétisé la situation italienne par cette affirmation :

> « Pour reprendre les termes de Wildavsky[2], on pourrait dire que l'Italie est le pays où les espaces et les dynamiques des « interactions sociales » concrètes déterminent le sort et le contenu des politiques publiques de manière plus décisive que les institutions et les phases de cogitation »[3].

A la faiblesse de la politique de planification étatique s'est ajoutée celle des collectivités locales : un exemple éloquent est la *lotizazzione* dans les communes qui a sapé la cohérence des politiques et entravé l'articulation des politiques sectorielles municipales ; la *lotizazzione* est la pratique de la politique locale italienne consistant à répartir les charges d'adjoints entre partis

[1] Traité de Maastricht, 1992, article 2, signé le 07/02/1992, ratifié par la France le 20/09/1992

[2] WILDAVSKY Aaron, *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, Londres, McMillan, 1980

[3] PINSON Gilles, SANTAGELO Marco, « La planification stratégique : vecteur ou substitute à l'intégration métropolitaine : un détour par l'Italie » *in* COLLIN Jean-Pierre, ROBERTSON Mélanie, *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'université de Laval, 2007, pp.125-150.

politiques. La planification par le pouvoir public national ou local se heurte donc à des pratiques privées, même partisanes, sectorielles et bien ancrées.

L'organisation territoriale italienne est agencée selon le triptyque commune-province-région, toute avec une compétence relative à l'urbanisme selon leurs échelles territoriales. Chaque province, l'équivalent d'un petit département français tant en superficie que de pouvoir institutionnel, est articulée autour d'une agglomération centrale : en conséquence, le périmètre d'action des provinces est sensiblement identique à celui de l'agglomération centrale. Ceci a mené à la réflexion de supprimer la province en tant que collectivité territoriale pour ne garder que la *città métropolitana*. L'Italie cherche donc elle aussi une simplification des institutions territoriales : le territoire administratif qu'est la province tend à disparaitre au profit d'un territoire systémique, vécu au quotidien qui est celui de la métropole.

Rappelons que l'Italie connaît actuellement une évolution des trois niveaux de collectivités territoriales que sont les communes, les provinces et les régions, rendant dès lors difficile l'affirmation d'une quatrième institution qu'est la métropole. La *città metropolitana* avait paradoxalement l'objectif de surmonter les différents entre groupes sociaux et institutionnels en créant justement une nouvelle institution vierge de toute pratique préexistante. Les difficultés rencontrées par la création de la métropole sont autant dues au manque d'expérience et aux redondances de compétences avec les autres collectivités avec lesquelles se partagent les responsabilités qu'à cause du manque d'accords entre acteurs institutionnels ou de la « société civile » : il n'y a pas eu d'environnement propice au développement d'un « alignement cognitif[1] », d'une acculturation de chacun des acteurs dans un projet de territoire partagé et élaboré collégialement.

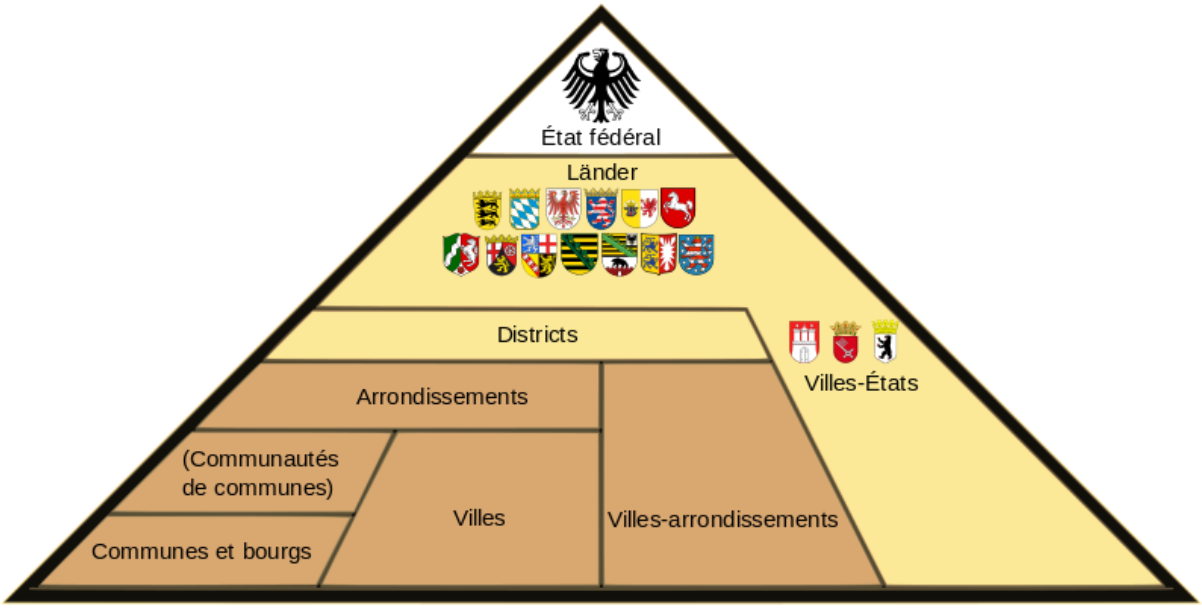
Si les territoires vécus par les habitants font l'objet d'une planification multiscalaire intégrée et correspondant aux différentes strates de collectivités, l'Italie présente cependant une faiblesse non pas institutionnelle, mais culturelle propre au milieu politique qui l'empêche de pouvoir articuler les politiques entre elles. Ce sont moins les documents de planification et leurs structures d'élaboration qui freinent l'intégration que les intérêts, doctrines et idéologies des partis en charge qui peuvent empêcher la bonne articulation des politiques publiques sectorielles. Le consensus est d'autant plus difficile à obtenir qu'il doit l'être de responsables politiques élus et non pas techniques, ce qui légitime leurs désaccords. L'Italie de la *lotizazzione* représente une forme exacerbée de conflits d'intérêts entre responsables politiques, non seulement au sein d'une même collectivité,

[1] PINSON Gilles, SANTAGELO Marco, « La planification stratégique : vecteur ou substitute à l'intégration métropolitaine : un détour par l'Italie » *in* COLLIN Jean-Pierre, ROBERTSON Melanie, *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'université de Laval, 2007, p149.

mais aussi potentiellement entre collectivités de différentes échelles devant travailler de concert. Paradoxalement, c'est justement dans une telle situation de conflit que l'intelligence territoriale prend tout son sens et que les parties prenantes doivent faire preuve de *virtù*.

L'Italie

La planification territoriale allemande est tout comme en Italie un produit de l'organisation fédérale de la nation : entendre en ce sens que ce sont les *lander* qui constituent l'échelon stratégique déterminant de la planification territoriale plutôt que l'Etat fédéral qui lui agit de façon sectorielle. Dans chacun des *lander* il existe une multitude de formes d'organisation territoriale, mais toutes constituées par des rassemblements de communes, celles-ci pouvant également être de statuts particuliers[1].



L'organisation administrative territoriale en Allemagne. Source : wikimedia commons.

Les institutions territoriales allemandes ayant une compétence relative à l'aménagement du territoire sont nombreuses. En sus de la commune et du *Land* existe le district gouvernemental (*Regierungsbezirk*) qui a comme charge de contrôler la planification des communes et des intercommunalités. Certain *Lander* se sont dotés d'un échelon supplémentaire, la *Region*, comme

[1] TREUNER Peter, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne » *in Travaux en ligne* n°2, DATAR, 2011, disponible sur www.datar.gouv.fr

dans le Bade-Wurtemberg avec la *Verband Region Stuttgart,* sorte d'équivalent hybride entre le département français et la métropole[1].

Tout plan d'aménagement doit en principe s'intégrer (*sich einfügen*) dans les plans de niveaux supérieurs mais aussi considérer (*berücksichtigen*) les plans des niveaux inférieurs[2]. Cela nécessite donc pour chaque plan une construction impliquant les avis des plans inférieurs et supérieurs, une concertation entre collectivité maître d'ouvrage des différents documents.

Bien que la subsidiarité s'applique elle aussi en Allemagne et en Italie, force est de constater leurs pratiques différentes, dues en grande partie à leurs cultures propres ; l'aménagement du territoire et l'élaboration de la planification stratégique n'est pas l'apanage des plus petites collectivités, mais se décline à plusieurs échelles territoriales et institutionnelles afin de répondre aux problématiques de façon la plus complète possible et procédant à une intelligence multiscalaire.

Le Programme Local de l'Habitat

Principes et objectifs

Le PLH a comme objectif premier l'élaboration d'un projet de territoire axé sur l'habitat. Sa démarche d'élaboration est une occasion de réunir les acteurs de l'habitat et de procéder à une concertation qui prend en compte l'ensemble des enjeux du territoire. Le PLH constitue en cela un élément fédérateur : tous ont voix au chapitre et les enjeux sont définis de façon collective par l'exposition de chacun des points de vue.

Le travail partenarial est donc essentiel pour la mise en place du PLH. En plus de l'atteinte des objectifs, le PLH nécessite une mission d'animation, de suivi et de coordination dont le but est de rassembler et de diffuser l'information via un observatoire de l'habitat, de communiquer sur les dispositifs existants grâce à un service d'information, et de coordonner les actions des communes impliquées.

En sus des besoins de logements, le programme local de l'habitat doit traiter des moyens à mobiliser, notamment fonciers, afin d'atteindre ses objectifs fixés. Il doit comprendre un échéancier prévisionnel de la réalisation de logements et du lancement des opérations d'aménagement relatives

[1] *Ibidem*.
[2] TREUNER Peter, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne » *in Travaux en ligne* n°2, DATAR, 2011, disponible sur www.datar.gouv.fr

aux compétences communautaires et fixer les emplacements réservés à la production de logements garantissant la mixité sociale.

Outre ces visées opérationnelles, le PLH doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006[1] et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009[2] étendent l'obligation de réaliser un PLH – qui ne concerne jusqu'ici que les communautés urbaines et communautés d'agglomération – à certaines communautés de communes. Ces deux lois renforcent surtout, dans celle de 2004, le caractère opérationnel du PLH : celui-ci doivent comporter un diagnostic, une territorialisation des enjeux, un lien avec les documents d'urbanisme – permettant notamment l'intégration du PLH dans les PLU intercommunaux (PLUi/h) – et rendant obligatoire la présence de dispositifs d'observation.

Doivent désormais élaborer un PLH les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI (ceci visant plus particulièrement le cas de l'Ile de France). La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 crée par ailleurs les métropoles qui ont également une compétence obligatoire en matière d'habitat incluant l'élaboration d'un PLH.

Dans le prolongement de la loi MOLLE, la loi portant engagement national pour l'environnement (ENL dite Grenelle II) du 12 juillet 2010 incite à l'élaboration de PLU intercommunaux couvrant l'intégralité du territoire de l'EPCI et dont les orientations d'aménagement et de programmation tiennent alors lieu de PLH.

Le contenu du PLH[3]

Comme tout document de planification le Programme Local de l'Habitat établit un état des lieux du territoire sur lequel il porte avant de définir un projet et les moyens à mettre en œuvre pour le réaliser et enfin comment l'animer. Son contenu se compose en conséquence de quatre documents: un diagnostic, un document d'orientation, un programme d'action et un dispositif d'observation.

[1] LOI n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
[2] LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
[3] Articles L302-1 à L302-4-2 et R302-1 à 4 du code de la construction et de l'habitation

Le PLH propose une articulation de l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat : actions en faveur des personnes défavorisées, développement d'une offre nouvelle adaptée aux besoins, interactions entre les parcs publics et privés, stratégie foncière, renouvellement urbain, etc... Aussi, la connaissance ou la réflexion départementale sur les besoins en logements et en hébergements, globaux ou spécifiques est essentielle : Plan départemental pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère (PALHDI), Schéma d'accueil des personnes handicapées (SAPH), Schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) et Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale (SDOSMS) vont pouvoir éclairer et alimenter la réflexion et l'action locale.

Cela n'empêchera pas l'étude du PLH d'affiner ces besoins et de les spécifier, mais il faut rester conscient que le bureau d'études n'aura peut être pas les moyens et le temps nécessaires de fournir une connaissance complète sur ces sujets.

L'observatoire du PLH

Pour que la pertinence des actions du PDH puisse être jugée, leur efficacité évaluée, l'EPCI a la responsabilité d'y joindre un dispositif d'observation. Celui-ci doit effectuer le suivi dans le temps de plusieurs éléments déterminants:

- L'analyse de la conjoncture du marché immobilier ;
- Le suivi de la demande de logement locatif social ;
- Le suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logements privés.

Ce sont les services de l'Etat qui doivent fournir à l'observatoire du PLH les données dont ils disposent (notamment via l'observatoire du plan départemental de l'habitat). Les indicateurs à intégrer ne sont pas définis et dépendent pour beaucoup du contexte territorial. La législation ne précise pas les modalités de constitution de cet observatoire et n'énonce que ses thématiques obligatoires.

En complément du dispositif d'observation, la mise en œuvre du PLH nécessite de mettre en place un outil de suivi et d'évaluation comme un tableau de bord. Il est important de veiller à ce que les indicateurs qui le composent soient choisis au regard des objectifs retenus dans le PLH et du contenu du programme d'actions.

L'étape du suivi s'avère primordiale pour appréhender les effets de la politique mise en œuvre et pouvoir la réajuster. Elle s'appuie sur la mise en place d'un dispositif d'accompagnement qui s'articule autour d'un tableau de bord comportant des indicateurs de suivi et permettant la

proposition de réajustements en fonction des évolutions locales et aussi de la tenue de réunions annuelles délibérant sur l'état d'avancement du PLH et les résultats obtenus.

Les délibérations et le bilan sont transmis au préfet, aux communes, aux EPCI et aux personnes associées et tenus à la disposition du public. La Loi MOLLE[1] prévoit un renforcement de cette étape avec un bilan obligatoire à mi-parcours et à l'issue de la période d'application du PLH. Ce bilan devra être communiqué pour avis au préfet et au Comité Régional de l'Habitat (CRH).

Vers le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat

La loi ENE[2] fait du PLUi un outil opérationnel et de planification multithématique grâce aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Celles-ci peuvent tenir lieu de Programme Local de l'Habitat. Elles précisent les actions et opérations d'aménagement visant à atteindre les objectifs comme indiqués à l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Afin de sécuriser le dispositif du PLUi tenant lieu de PLH, la loi ALUR est venue recentrer les OAP sur les dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement, et a créé une nouvelle composante : le programme d'orientations et d'actions (POA).

Le POA est l'instrument de mise en œuvre de la politique de l'habitat. Il vient notamment préciser et détailler les orientations et objectifs inscrits dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi. Il comprend également tout élément d'information nécessaire à cette mise en œuvre.

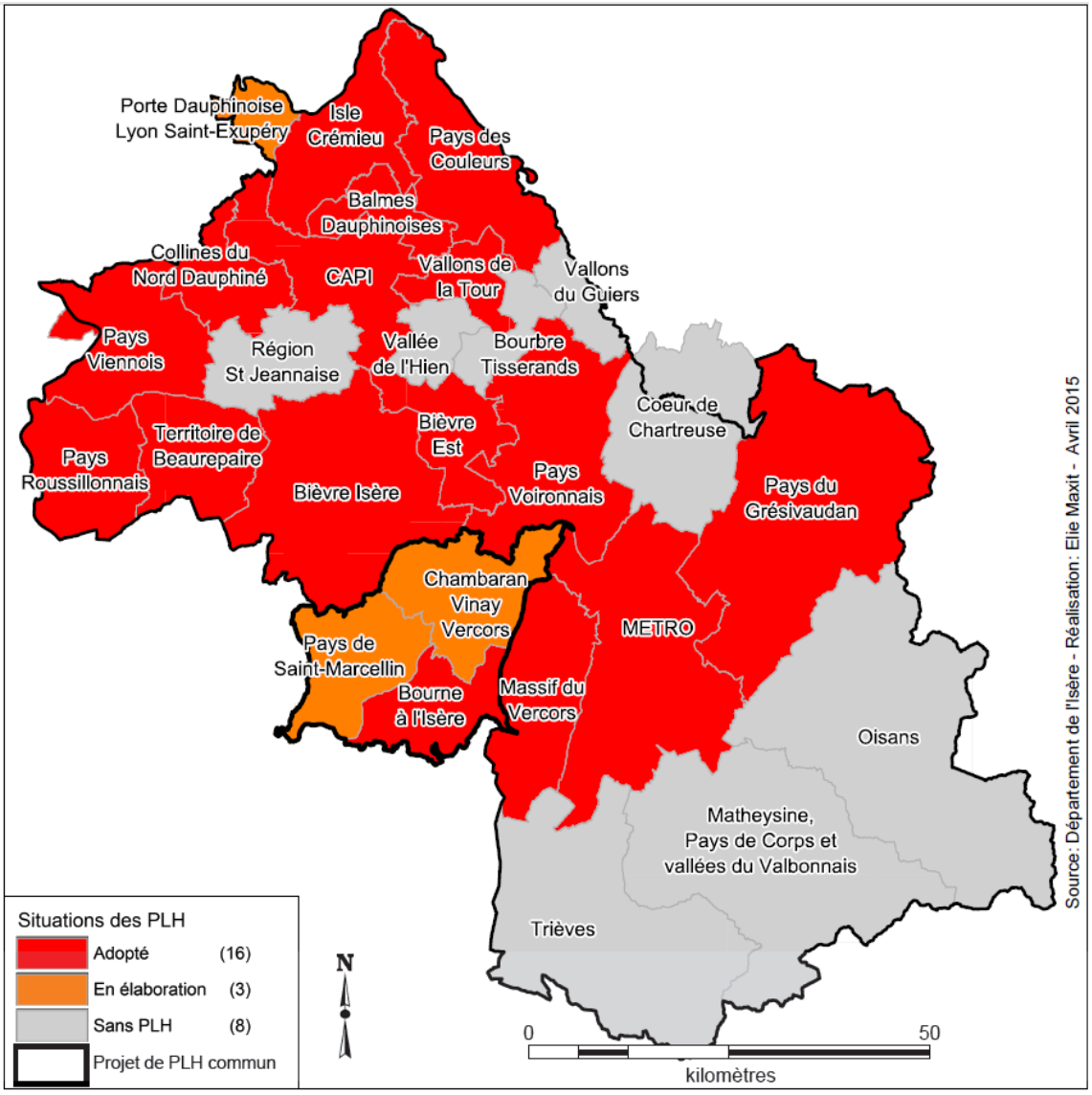
La loi ENE prévoyait que seules les dispositions des OAP relatives à l'habitat tenaient lieu de PLH. Or, celles-ci ne pouvaient à elles seules intégrer l'ensemble des composantes du PLH. Pour y remédier, le décret du 29 février 2012[3] précité est venu ventiler les dispositions du PLH dans les différentes composantes du PLUi et non pas uniquement dans les OAP. Désormais, le code de l'urbanisme prévoit que le PLUi dans son ensemble tienne lieu de PLH.

[1] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
[2] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[3] Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

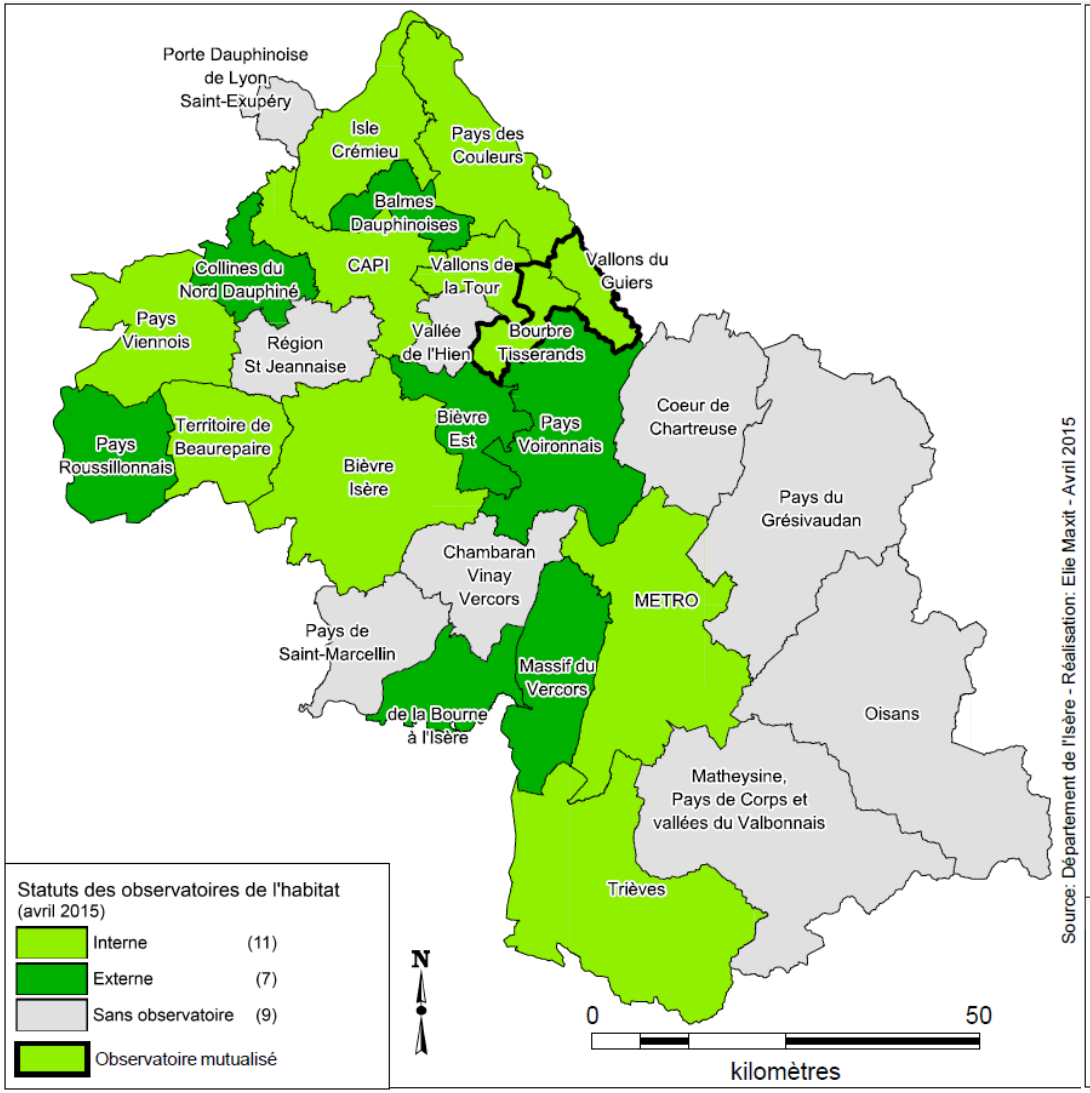
Afin d'assurer une continuité dans les politiques locales, la loi ALUR permet à l'EPCI dont le PLH arrive à échéance de proroger celui-ci en attendant l'approbation du PLUi tenant lieu de PLH. Afin d'éviter certaines dérives, cette prorogation est strictement encadrée :

- Le préfet doit donner son accord avant que la délibération de prorogation ne soit adoptée par l'EPCI
- La prorogation ne peut avoir lieu que pour une durée de 3 ans, renouvelable 1 fois (soit 6 ans au total).

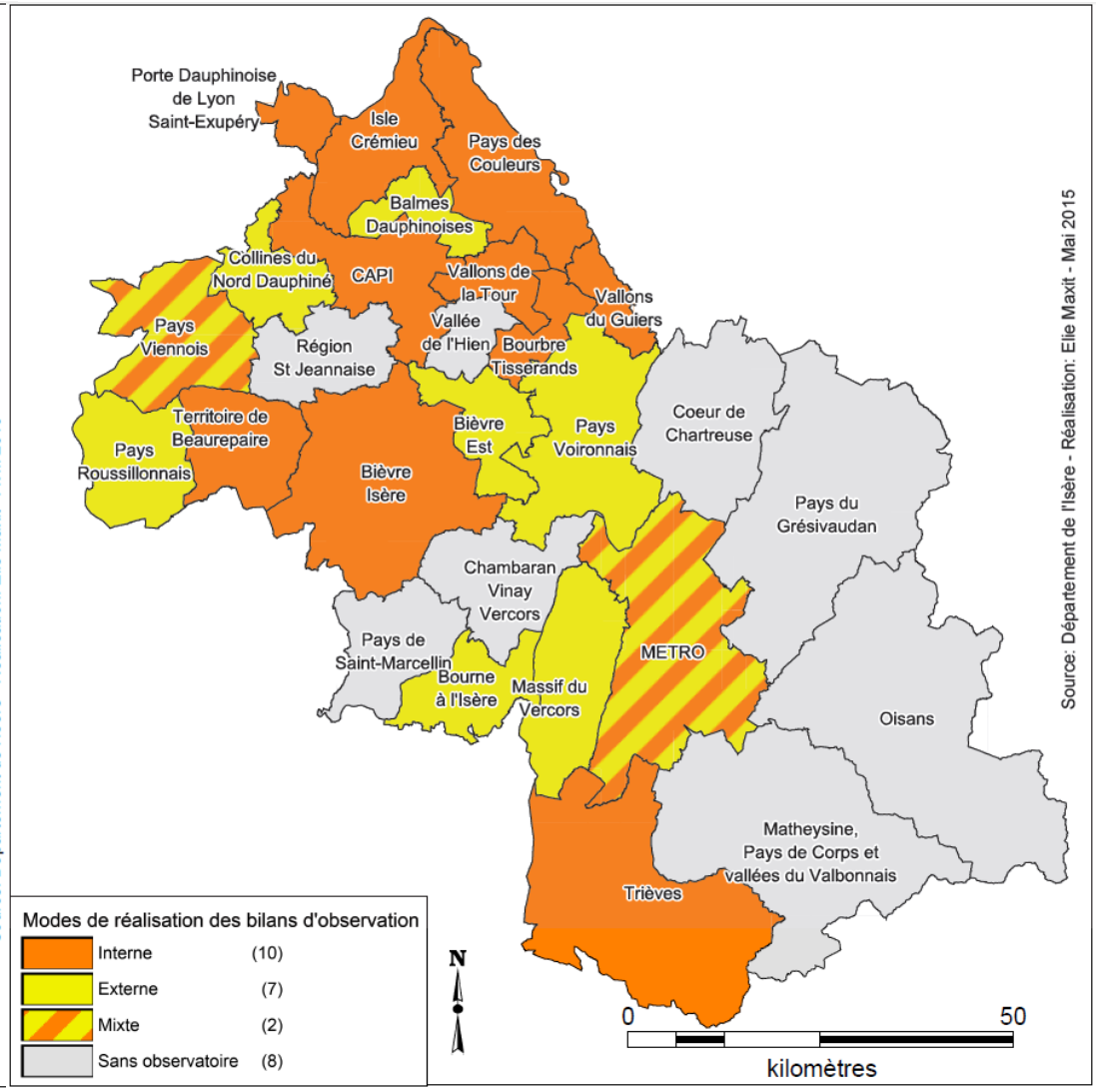
La délibération de prorogation doit intervenir avant la date d'échéance ou de fin de validité du PLH. En effet, une prorogation ne peut pas avoir pour effet de prolonger l'existence d'un document déjà échu. Il n'est donc pas possible de proroger un PLH déjà arrivé à échéance à la date de prescription du PLUi tenant lieu de PLH.



5 Situations actuelles des PLH



7 Les observatoires de PLH et du logement actuels



6 Modes de réalisation des bilans d'observation

Objectifs et processus du Plan Départemental de l'Habitat

L'obligation légale

Le Plan Départemental de l'Habitat est un document rédigé conjointement par le Département, l'Etat et les EPCI couverts par un Programme Local de l'Habitat comme défini dans l'article L302-10 du Code de la Construction et de l'Habitation (Loi MOLLE), ceci « afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département[1] ». Ce même article indique que le PDH doit comporter un dispositif d'observation de l'habitat dans le Département.

Dans les faits, l'ingénierie de l'observation du Plan Départemental de l'Habitat du département de l'Isère est bien plus du ressort du Département que d'une autre collectivité ou de l'Etat. Certes, la plupart des sources de données sont extérieures au Conseil Général, mais la majorité des indicateurs sont soit en accès public (INSEE) soit produits par un organisme subventionné par le Conseil Général (ADIL-ETOIL) ou avec qui une convention ou un partenariat a été passé. Ici, les données des observatoires, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, sont croisés, mutualisés. L'usage de ces données, l'ingénierie donc est, elle, du ressort du Conseil Général tout comme sa diffusion. La collectivité départementale agit comme agrégateur de flux de données et distributeur auprès des EPCI des portraits et analyses en résultant. Les observatoires ayant pour thème le foncier, l'habitat, le logement sont autant que possible mutualisés et leurs données fondues dans ce dispositif unique qu'est l'observatoire du PLH. Le Département de l'Isère centralisant l'ingénierie, c'est à lui que revient la charge de signer les conventions et d'honorer les partenariats avec les organismes qui fournissent les données.

Les intercommunalités des grandes agglomérations sont en capacité technique, financière et politique de produire des observations de qualité tandis que les communautés de communes du périurbain ou de montagnes sont, elles généralement moins expérimentées et moins riches, produisant quand elles le peuvent des observations couteuses et parfois lacunaires. Des exceptions existent toujours et le Département propose alors de fournir aux intercommunalités une base de données aussi complète que possible, optimisée au regard du budget conféré et déjà partiellement traitée pour subvenir aux besoins de ces petites intercommunalités. Les intercommunalités d'agglomérations étant sur ces sujets largement autonomes, l'enjeu est de doter les communautés de communes plus modestes d'observations tout aussi pertinentes. Ce travail s'inscrit alors

[1] Article L302-10 Code de la Construction et de l'Habitation.

parfaitement dans le souci de solidarité territoriale et de cohésion sociale, compétences particulières du Département.

Le retrait financier et technique de l'Etat

Depuis les premières lois de décentralisation au début des années 1980[1] l'observation territoriale a associé les services de l'Etat et ceux des collectivités nouvellement compétentes, et mêmes ceux d'organismes socioprofessionnels spécialisés, comme les chambres de commerce et d'industrie. Les contrats-plans Etat-Région (CPER) créés en 1982 ont été le cadre privilégié de création de dispositifs d'observation en partenariats. L'Etat se fait désormais co-observateur des territoires, alors qu'il en avait le monopole jusqu'alors, notamment à travers l'INSSE crée en 1946.

La diffusion des moyens techniques de l'observation, via notamment l'informatique et les Système d'Information Géographique au cours de la décennie 1990 ont grandement contribué à la capacité des territoires de produire de l'observation, productions qui pouvaient alors se mettre en comparaison de celles des services de l'Etat, centraux ou déconcentrés. Le dispositif d'observation révèle alors sa seconde qualité, celle de mettre en dialogue les institutions publiques de différentes natures, de différents territoires et de technicités différentes. Cela permet de produire une vision partagée, au du moins discutable, d'un territoire considéré.

La prise de capacité des collectivités territoriales a permis une précision accrue dans la connaissance du local et surtout selon des périmètres fluctuant au gré des recompositions intercommunales. Le retrait de la Direction Départementale des Territoires de l'ingénierie territoriale en tant que service aux collectivités a parallèlement rendu nécessaire cette prise de capacité. Les services de l'Etat demeurent toujours présents dans le champ de l'observation, notamment en Isère, mais force est de constater leur participation réduite, tant sur la production de données que sur la participation aux animations et rencontres entre techniciens et territoires.

Les raisons de ce recul sont au nombre de deux : d'une part la réduction des budgets publics, et d'autre part l'application du principe de subsidiarité. Or, la période de restrictions budgétaires actuelle impose aux collectivités une meilleure appréciation de leurs besoins et de leurs investissements. Le projet de loi de finances 2014-2019 prévoit une baisse totale des dotations de fonctionnement de l'Etat aux collectivités de 3,7 Md€ jusqu'en 2017 (2,071Md€ pour les communes et intercommunalités, 1,148 Md€ pour les départements et 451 M€ pour les régions), soit 11Md€ entre 2014 et 2017.

[1] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions / Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Cependant, et d'après cette même loi, le financement des collectivités est assuré à 60% par les recettes fiscales, ce qui ne devrait pas affecter trop grièvement le fonctionnement des collectivités :

> « La baisse de 3,67 Md€ représente 1,9% des ressources réelles de fonctionnement des collectivités territoriales en 2013, soit un niveau d'effort soutenable d'autant plus que les ressources fiscales locales, qui représentent 60% des ressources de fonctionnement des collectivités, conserveront leur dynamisme propre[1] »

Parallèlement, le transfert d'obligation des services de l'Etat aux collectivités territoriales oblige celles-ci à entreprendre plus d'actions qu'auparavant et donc nécessairement à engager plus de dépenses. L'État n'aura plus la vision globale de la chaîne de l'aménagement par l'intérieur (apport de savoir-faire techniques) mais externe et *a posteriori* par le contrôle de légalité.

[1] Dossier de presse, projet de loi de finance 2015 p.9, disponible sur : www.economie.gouv.fr

L'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat, intelligibilité du territoire

Le lien avec le Programme Local de l'Habitat

Le Plan Départemental de l'Habitat n'est pas destiné à tenir lieu de « PLH départemental ». Son but est la mise en cohérence des différentes politiques locales de l'habitat sur son périmètre, ce qu'il doit effectuer en prenant en compte d'autres documents départementaux : le schéma départemental d'accueil des gens du voyage[1] (SAGS), le Schéma d'organisation sociale et médico-sociale[2] (SOSMS), et le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées[3], devenu Plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère (PALDHI).

Les premières lois de décentralisation ont progressivement conduit le département à investir le champ du logement à travers les politiques sociales. Les EPCI restant les premiers intervenants sur leurs territoires, l'implication du département dépend de ses relations avec l'intercommunalité. Au-delà des délégations des aides à la pierre, le département s'affirme aujourd'hui en coordonnateur des politiques locales de l'habitat, synthétisé par le Plan Départemental de l'Habitat.

N'oublions pas que le Plan Départemental de l'habitat doit être élaboré conjointement avec les EPCI dotés d'un PLH ; ceci tend à affirmer la prime-importance de ce document intercommunal sur le document départemental, ce dernier devant à la fois suivre leurs orientations tout en amenant une contrainte pour qu'ils ne produisent pas de ruptures entre territoires. De plus, le rapport qui régit le PDH vis-à-vis du PLH est celui de la conformité, tout comme avec le Schéma de cohérence territoriale[4].

Les documents vont alors de l'échelle spatiale la plus vaste à la plus réduite, et du plus spécialisé au plus général : les SAGS, SOMS et PALDHI, élaborés par le Département sont intégrés à un document unique, le PDH, ce dernier devant à son tour se placer en conformité avec les PLH et SCoT. L'effet est celui d'un entonnoir dont la finalité consiste en une synthèse réalisée au niveau local par le Schéma de cohérence territoriale et le plan Local d'urbanisme.

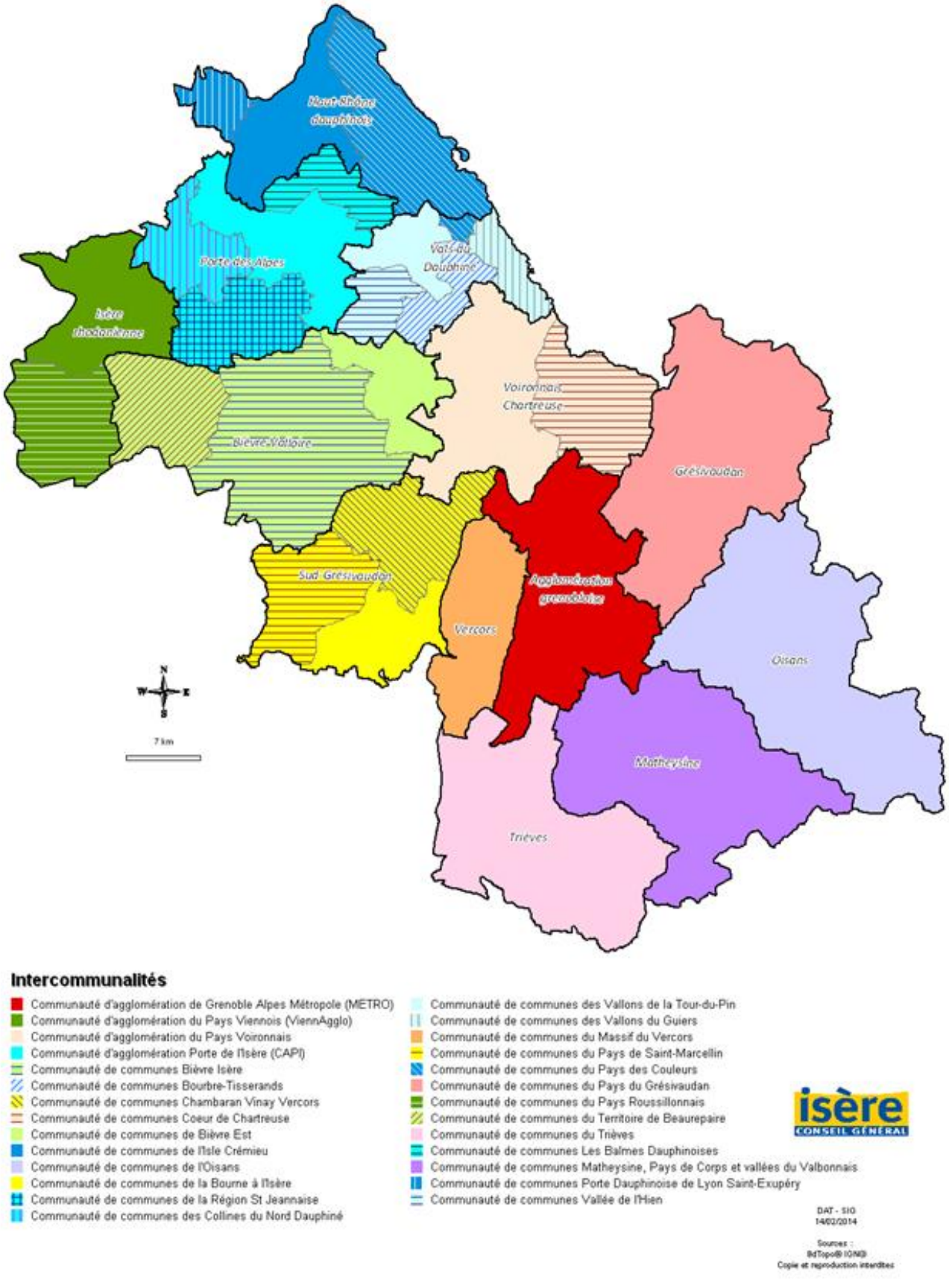
[1] Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
[2] Article L312-4 du Code de l'action sociale et des familles.
[3] Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
[4] Article L302-10 du Code de la construction et de l'habitation.

L'usage du Plan Départemental de l'Habitat

Les déclinaisons territoriales

L'échelle départementale du PDH permet l'articulation des politiques de l'habitat conduites dans les différents territoires intercommunaux. Cela implique pour le département de pouvoir replacer chaque intercommunalité dans son contexte territorial, comprenant notamment les facteurs de marché résidentiel, de dynamiques sociales ou bien encore de l'évolution du foncier agricole, en soulignant notamment les phénomènes d'influence territoriale et d'interdépendances résidentielles (périurbanisation, effets de report, etc.). Obtenir cette perception articulée suppose d'établir une compréhension du mode de fonctionnement territorial, de ses spécificités et de ses dynamiques. L'approche multi scalaire devient dès lors nécessaire et les observations devront être réalisées à ces échelles.

En sus des communes et des EPCI les observations sont également rendues à l'échelle des territoires du Département par agrégation des communes les constituants. Le territoire du Département est une échelle intermédiaire entre l'EPCI et le département visant à établir un lien dit « de proximité » entre le département, les communes, les EPCI et les habitants. Cette échelle territoriale a initialement été créée par les services déconcentrés de l'Etat dans un but administratif et ne constituait le plus souvent l'expression d'aucune territorialité. Cependant, l'extension des intercommunalités a progressivement fait apparaitre des EPCI dont les limites se superposaient à celles desdits Territoires : certains le sont partiellement comme le Pays Viennois à l'est ou le Pays Voironnais à l'ouest, ou complètement, comme le Trièves, Grenoble Alpes-Métropole ou le Massif du Vercors. L'existence de territoires qui ne sont pas des territoire pratiqués par les habitants ou même par les EPCI mais utilisés dans un but d'administration par le Département et les services déconcentrés de l'Etat peut certainement poser la question de sa pertinence ; cela est bien évidemment moins vrai dans le cas des intercommunalités avec ce même périmètre, mais quoi qu'il en soit ces territoires demeurent effectifs en tant que structure administrative et permettent en articulant leurs données de rendre compte non plus de phénomènes infra-départementaux mais supra-communaux. Ce découpage est également proche de celui des schémas de secteur du Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Urbaine Grenobloise.



8 Carte des Territoires et des EPCI du Département de l'Isère

La critique des usagers de l'observatoire

Les rencontres entre techniciens du Département et techniciens des EPCI[1] ont permis de prendre connaissance des usages et des besoins de ces derniers vis-à-vis de l'observatoire du PDH, ainsi que des attentes envers le Département.

Les entretiens réalisés avec les EPCI ont permis de prouver les effets désirés par la mise en place d'un observatoire sous cette forme centralisée mais ont aussi révélé des attentes pour compléter la pratique de l'observation. Si la base de données transmise permet « d'économiser du temps » par rapport à une collecte des données et leur traitement par l'EPCI, cela garantissant une « fiabilité des données » et « une comparaison avec les autres territoires », certains techniciens sont même allés jusqu'à « structurer le bilan [d'observation du PLH] de la même manière que la base du PDH ». La comparaison entre territoires étant bien souvent « la seule donnée qui intéresse les élus ».

Les demandes des techniciens ont, elles, portés sur le besoin d'indicateurs liés à la précarité énergétique, à la fois dans le parc privé et le parc public de logements. L'autre principale attente des EPCI vis-à-vis du Département est que ce dernier maintienne son animation du réseau des techniciens des EPCI: on retrouve ici le souci de comparaison et d'échange entre les territoires ; cela portant de plus sur l'observation, il est dès lors question d'une réelle démarche d'intelligence territoriale : la connaissance des territoires mise en commun.

Parmi les usages imprévus de la base de données de l'observatoire du PDH figurent à titre d'exemple les réutilisations pour la rédaction du projet de territoire de la communauté de communes des Vallons du Guiers ou du SCoT de la Communauté de communes de l'Oisans. Ces usages s'inscrivent dans la même mouvance d'optimisation des moyens publics où figure aussi la mutualisation des moyens entre EPCI, avec pour exemple la mutualisation du service habitat entre les communautés de commune de Bourbre-Tisserands et des Vallons du Guiers. Les économies d'échelle deviennent la norme et pour pleinement fonctionner, celles-ci doivent donc s'appliquer à des acteurs, ou groupes d'acteurs, plus étendus que ce qu'il n'était jusqu'alors. Se pose alors la question de la masse critique pertinente à atteindre, et de l'autonomie des collectivités.

Le principe de subsidiarité se heurte ici au besoin de mise en réseau, et même de suppléance de l'observation des territoires. Pour mener à bien leurs actions, les territoires ont besoin d'une part de s'associer pour produire une connaissance plurielle, mais aussi de s'en remettre à une structure indépendante de chacun qui ait une vision d'ensemble des dynamiques, une « connaissance globale

[1] Compte-rendu d'entretiens EPCI-Département, corpus de onze documents, 41p., document interne au Département.

sur le territoire isérois[1] », rôle aujourd'hui joué par le Département via la production de l'observatoire du PDH, mais aussi par l'organisation des ateliers du PDH, de la conférence de l'habitat ou des inter-CLH (comité local de l'habitat), « moments très intéressants d'échange entre techniciens ».

Flou juridiques et techniques de l'observation

A disposition légale, dispositif volontariste

« Le plan départemental de l'habitat est élaboré conjointement, pour une durée de six ans, par l'Etat, le département et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme »

Voilà le contenu des obligations méthodologiques du PDH tel que défini à l'article L302-11 du code de la construction et de l'habitation. Il n'est pas non plus précisé dans ce code les modalités d'élaboration du dispositif d'observation du Plan Départemental de l'Habitat. Cela laisse dès lors toute latitude aux collectivités chargées de sa réalisation et aux services de l'Etat conjoints d'élaborer leur propre technique, toujours dans la conformité avec leurs impératifs de service public.

Dans les faits, le principal maître d'ouvrage de l'observatoire du PDH est le Département de l'Isère. Il a passé plusieurs conventions et partenariats avec des organismes publics ou privés dans le but de collecter les informations nécessaires à la constitution d'un dispositif utile à l'action des territoires. L'observatoire réalisé par le Département est en fait un agrégat d'outils de connaissances économique, démographique et notariale. La collectivité départementale utilise le plus de sources possibles, entendant le terme « habitat » dans un sens large, et pas seulement ce qui se rapporte strictement au logement : afin de saisir au mieux les particularités des territoires il est apparu nécessaire de multiplier les sources et de les croiser.

Les indicateurs utilisés dans le Plan Départemental de l'Habitat sont de natures différentes : certains sont statistiques, d'autres issus de l'action d'organismes ; il y a des indicateurs nationaux, d'autres locaux, certains géolocalisables, d'autres non. Bien peu de ces indicateurs sont achetés par le département : une petite moitié est en accès gratuit (comme l'est le recensement de la population de l'INSEE), soit public soit pour les collectivités, l'autre moitié étant elle, mutualisée, ne reste plus que quelques-uns payants à faible prix (FILOCOM, 500€). Les indicateurs de l'observatoire mutualisés viennent d'une convention ou un partenariat que le Département a conclus avec

[1] Compte-rendu d'entretiens EPCI-Département, corpus de onze documents, 41p., document interne au Département.

l'organisme producteur des données. La relation instituée entre le Département et les organismes partenaires peut être comprise comme une externalisation de la production d'indicateurs tout en conservant une emprise sur la qualité des productions. Il n'est pas question ici de prestation commerciale d'un organisme auprès du département mais du partage de la production de l'organisme avec la collectivité qui la subventionne. Cette logique de réciprocité se retrouve également dans certaines sources considérées comme gratuites : l'organisme, ou son dispositif placé en mutualisation, est si dépendant du financement et des directions du Département qu'il peut être considéré comme une sorte de dépendance extérieure, faisant passer sa production de données pour une réalisation interne.

Cette organisation intégrative des organismes au sein du PDH permet à celui-ci de bénéficier d'un apport de données fiable et régulier. Cela est renforcé par la présence importante d'indicateurs non pas statistiques mais issus de l'activité, comme l'est la base ETOIL (Enregistrement, Traitement et Observation de la demande de Logement social en Isère), mutualisée avec l'ADIL de l'Isère. La politique du logement départemental est directement reliée à l'attribution du logement, permettant de ce fait une articulation efficace entre la pratique, la connaissance puis l'action.

Il apparait dès lors une boucle récursive où la connaissance du territoire permet l'action, qui à son tour permet la connaissance. En cela nous revenons à ce que l'intelligence territoriale est générative, auto-génératrice et auto-reproductrice :

- Générative car ayant pour but l'aménagement du territoire en alimentant par ses données les politiques et projets.
- Auto-génératrice car se modifiant se faisant évoluer à travers les actions qui l'approvisionnent en données.
- Auto-reproductrice car cherchant à conforter ses acquis et à assurer ses intérêts en multipliant les sources de données et les acteurs impliqués dans l'agrégation d'informations tout en les conditionnant dans un mode opératoire éprouvé.

L'intelligence des territoires

Chacune des collectivités territoriales ayant ses compétences propres, le financement d'un projet d'aménagement aura souvent recourt à plusieurs d'entre elles car touchant plusieurs thématiques. La concertation entre les échelles se fait nécessité, chacune ne couvrant qu'une partie d'une thématique. La bonne compréhension des enjeux et un montage de projet efficace doivent alors se faire de façon plurielle et intégrative.

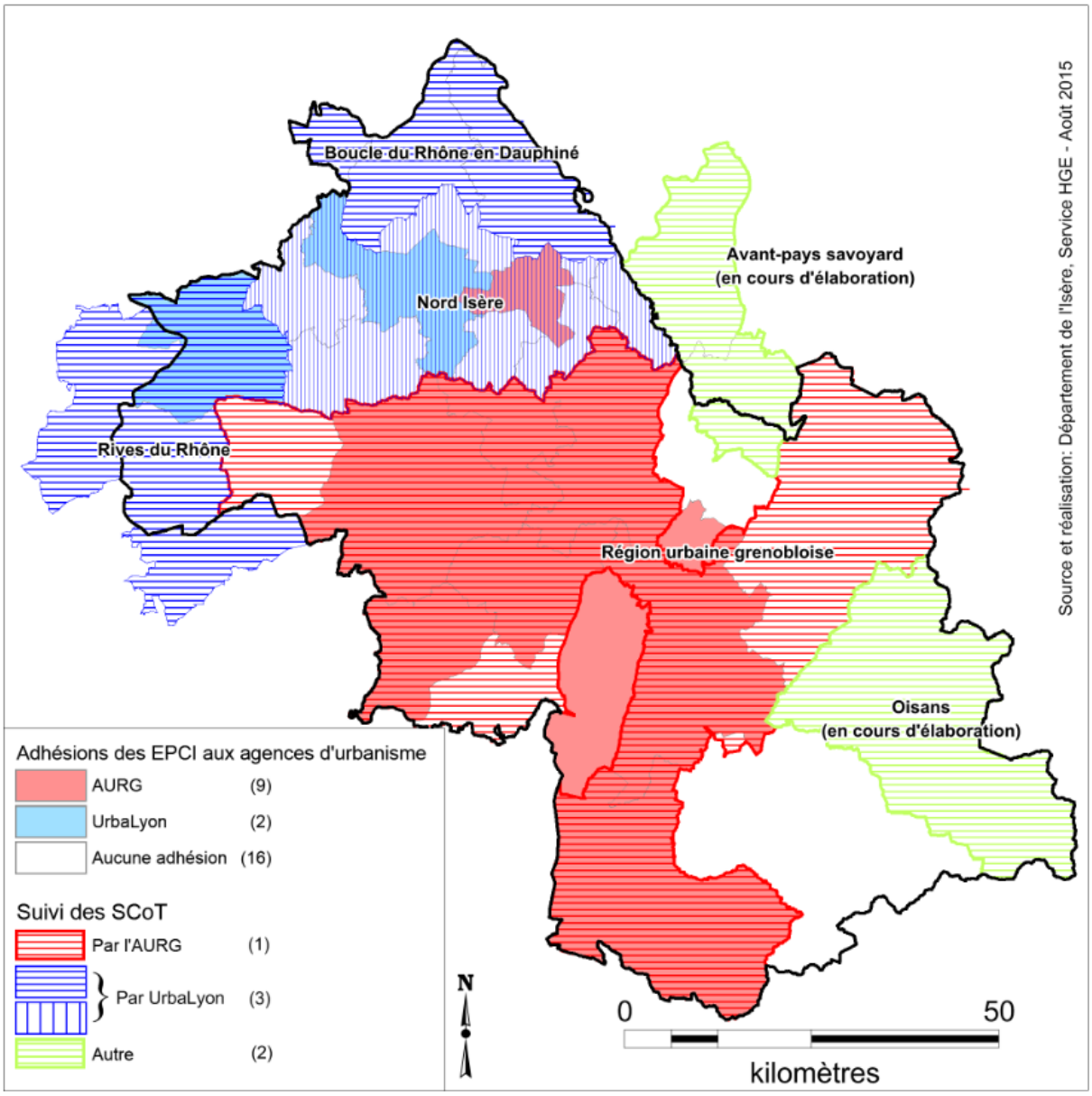
Le principe de subsidiarité par lequel il revient au plus petit échelon territorial pertinent l'action d'aménagement à entreprendre entraine conséquemment une territorialisation des actions via les communes ou leurs EPCI, les plus grandes collectivités que sont le Département et la Région ne venant que dans des rôles de financement et de coordination. La synthèse locale des politiques d'aménagement, via le plan local d'urbanisme, se fait donc par la commune, et de plus en plus par le plan local d'urbanisme intercommunal, celui-ci pouvant valoir PLH et PDU. La cohérence desdits documents d'urbanisme locaux rendue par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) dépend donc de la capacité des représentants des collectivités chargées des PLU/PLUi à prendre de la hauteur vis-à-vis de leurs documents locaux et de s'intégrer dans des systèmes territoriaux encore plus vastes, complexes, et multipolaires. Ce sont les territoires de la plus petite maille qui conçoivent d'eux-mêmes les mailles plus larges et non une autorité supérieure et descendante ; le schéma départemental de coopération intercommunal[1] pouvant cependant prescrire des recompositions d'après les appréciations des services déconcentrés de l'Etat.

L'observation des territoires n'étant pas le fait des communes, du moins en matière d'habitat et de foncier, la connaissance de ces territoires dans ces thématiques passe donc par d'autres structures : les établissements publics des SCoT, par le Département, les services de l'Etat et les agences d'urbanismes pour la majorité. Si la synthèse de l'aménagement se fait dans le local, la connaissance des phénomènes territorialisants passe par la compétence des structures supra-locales, collectivités ou non. Le concept même d'observation comme entendu ici suppose une prise de hauteur et de recul par rapport à l'objet observé, ce qui n'est possible que pour une structure détachée des obligations juridique et civile de première nécessité (application du droit des sols, état-civil) qui sont pleinement parties prenantes et premiers responsables des projets sur leurs sols.

Par sa prise de recul et son exécution par une collectivité suffisamment vaste pour percevoir les phénomènes de métropolisation, l'observatoire du plan départemental de l'habitat offre une garantie d'égalité. Le traitement identique des territoires permet une connaissance cohérente et objective, et c'est cette objectivation qui permet un dialogue et une réflexion construite par les autres acteurs de l'aménagement du territoire. L'image présentée par l'observatoire se veut aussi neutre et détaillée que possible, ne rapportant que les faits quantifiables. L'interprétation et les décisions qui peuvent en découler sont laissées à la discrétion des techniciens et de leurs élus responsables des décisions. L'observatoire du PDH tend à atténuer au plus possible les déterminismes issus des caractéristiques des différentes collectivités pour leur fournir une connaissance de la thématique habitat la plus exhaustive possible.

[1]Article L5210-1-1 du code général des collectivités territoriales

La mission de cohésion territoriale du Département fait donc recours à deux composants : la libre administration des collectivités locales et une forme de possibilisme : le Département propose ses observations, mais ce sont les territoires (EPCI, SCoT) qui en disposent. Le travail du Département est de fournir la matière qui alimente les réflexions des territoires à garder en cohérence.



9 Adhésion des EPCI aux agences d'urbanisme de Grenoble et Lyon

Introduit par le traité de Maastricht de 1992, le concept de subsidiarité est à double tranchant : s'il rapproche des citoyens et des organismes locaux les problématiques de l'aménagement du territoire il tend à occulter à ces acteurs les enjeux plus vastes relatifs à des échelles plus étendues, ces enjeux étant parfois plus diffus. Le risque encouru est un localisme auto-centré, engendré par les territoires institués pour eux-mêmes, et par extension par les organismes

de l'ingénierie et de la connaissance du territoire[1]. L'intelligence aiguë au niveau micro peut empêcher l'intelligence au niveau macro.

Dans *Métapolis ou l'avenir des villes*, François Ascher a écrit que « la seule frontière spatiale est celle de l'usage[2] ». Autrement dit, ce sont les pratiques de ceux qui habitent l'espace qui définissent dans son étendue et sa substance le territoire[3] ; c'est par leurs interactions que nait le processus permanent de la *politique*. Les territorialités ne changent pas du tout au tout en un instant et les formes des collectivités ne sont donc pas rendues obsolètes au moindre changement. Cependant, l'institution de territoires et l'attribution de leurs compétences, qui plus est protégées par les principes fondamentaux de l'Etat, à une époque donnée peut très vraisemblablement perdre de sa pertinence suivant l'évolution de l'Histoire. Les collectivités territoriales encourent le risque de n'être plus en mesure de recouvrir les territoires de planification stratégique, soit à cause de leurs tailles inadaptées, soit par leurs compétences partielles.

L'apparition des établissements publics de coopération intercommunale, leurs multiplications puis leurs fusions permettent de re-couvrir les territorialités par des institutions aptes et appropriées à la planification stratégique et non pas seulement à l'administration. Conjointement à la prise d'importance des EPCI, l'augmentation du nombre de projets et de démarches de PLUi, PLUi/H et PLUi valant SCoT laisse supposer une meilleure articulation entre aménagement local et stratégique, ceux-ci plus adaptés aux pratiques spatiales des habitants. Le caractère « protéiforme et labile [4] » des territoires ne peux qu'engendrer des visions nuancées, contrastées des politiques tout aussi changeantes. Mais c'est parce que ces territoires sont divers, qu'ils produisent des comportements politiques variés, qui lorsqu'ils se concertent par l'interterritorialité permettent d'atteindre une intersubjectivité[5]. A l'instar du territoire local qui est un produit de la société des habitants, le territoire métropolitain peut être considéré comme le produit de la société des territoires locaux.

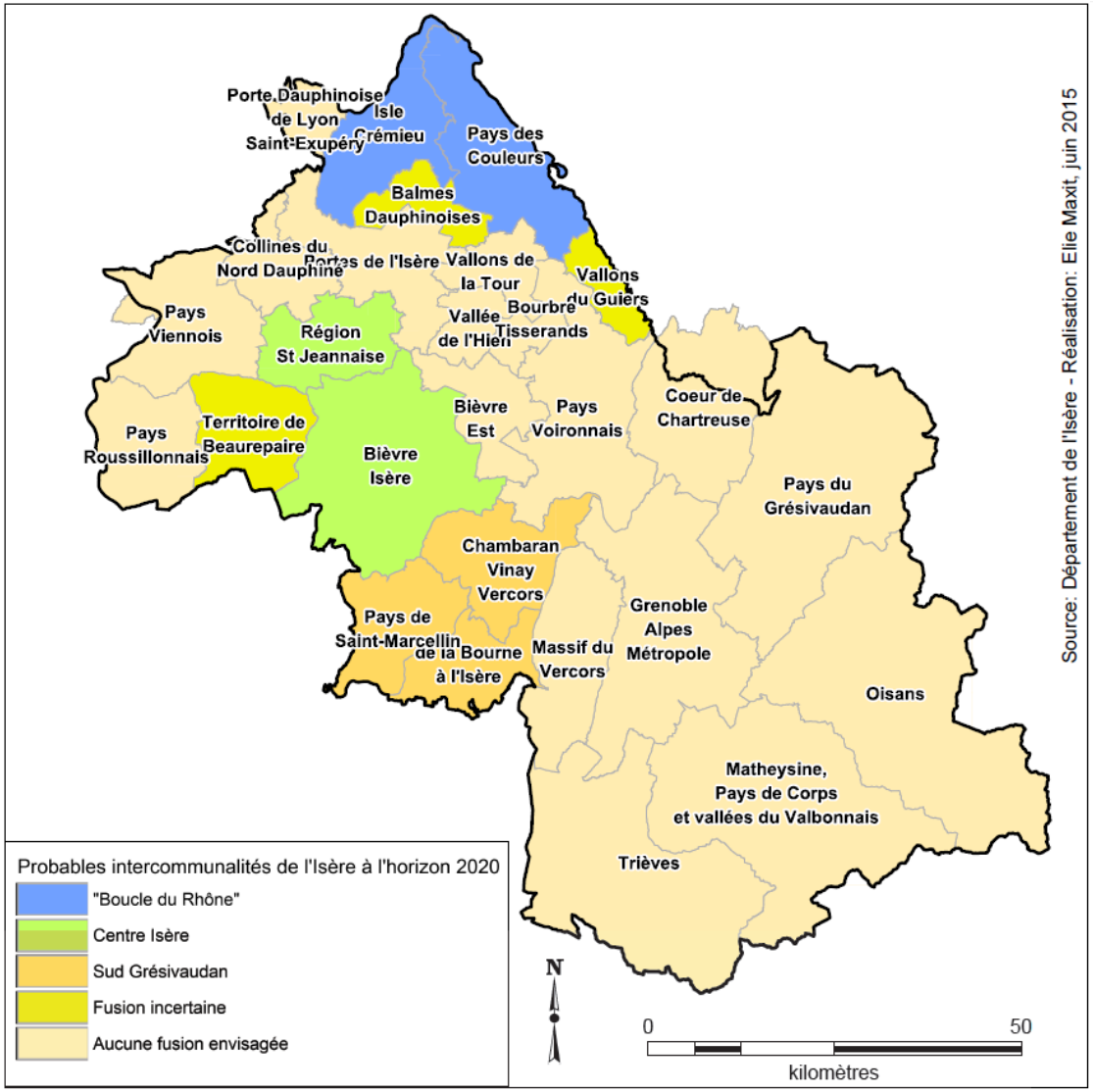
[1] MARCOU Gérard, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation » in Némery Jean-Claude, WACHTER Serge (dir), *Entre l'Europe et la décentralisation*, La Tour d'Aigues, DATAR/Edition de l'Aube, 1993, pp.85-92.

[2] ASCHER François, *Métapolis*, 1995, Paris, Odile Jacob, 350p.

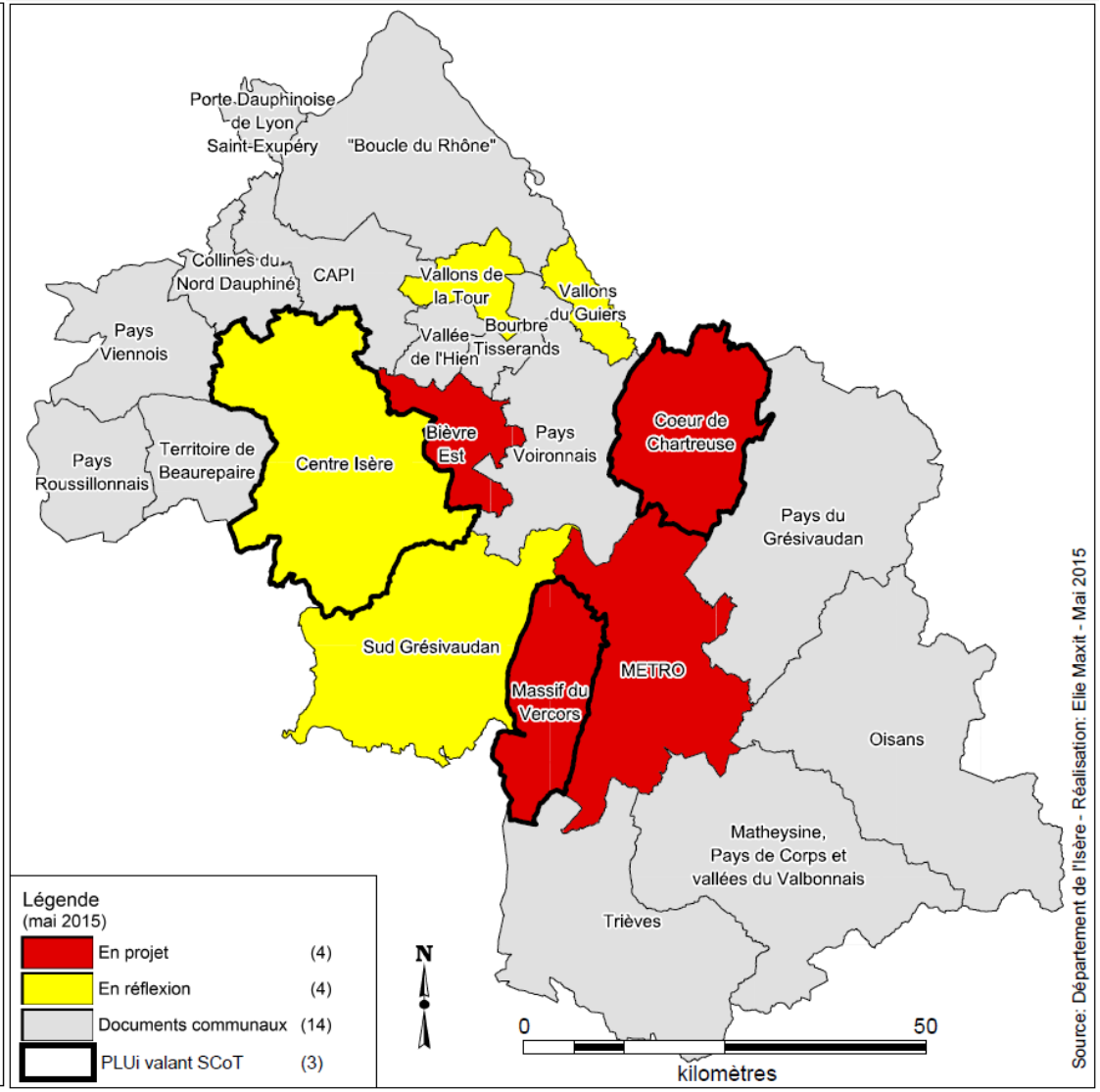
[3] RAFFESTIN Claude, *Espace jeux et enjeux*, 1986, en ligne disponible sur http://www.hypergeo.eu/spip.php?article336 (consulté le 06/04/2015)

[4] ROUX Emmanuel et FEYT Grégoire, *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, Paris, la documentation française, 2011, p.90.

[5] KANT Emmanuel, *Critique de la faculté de juger*, Paris, Flammarion, 2000, 540 p.



11 Probables recompositions territoriales à l'horizon 2020



10 Les idées de PLUi à l'heure actuelle

La mutualisation des sources de données, la connaissance partagée

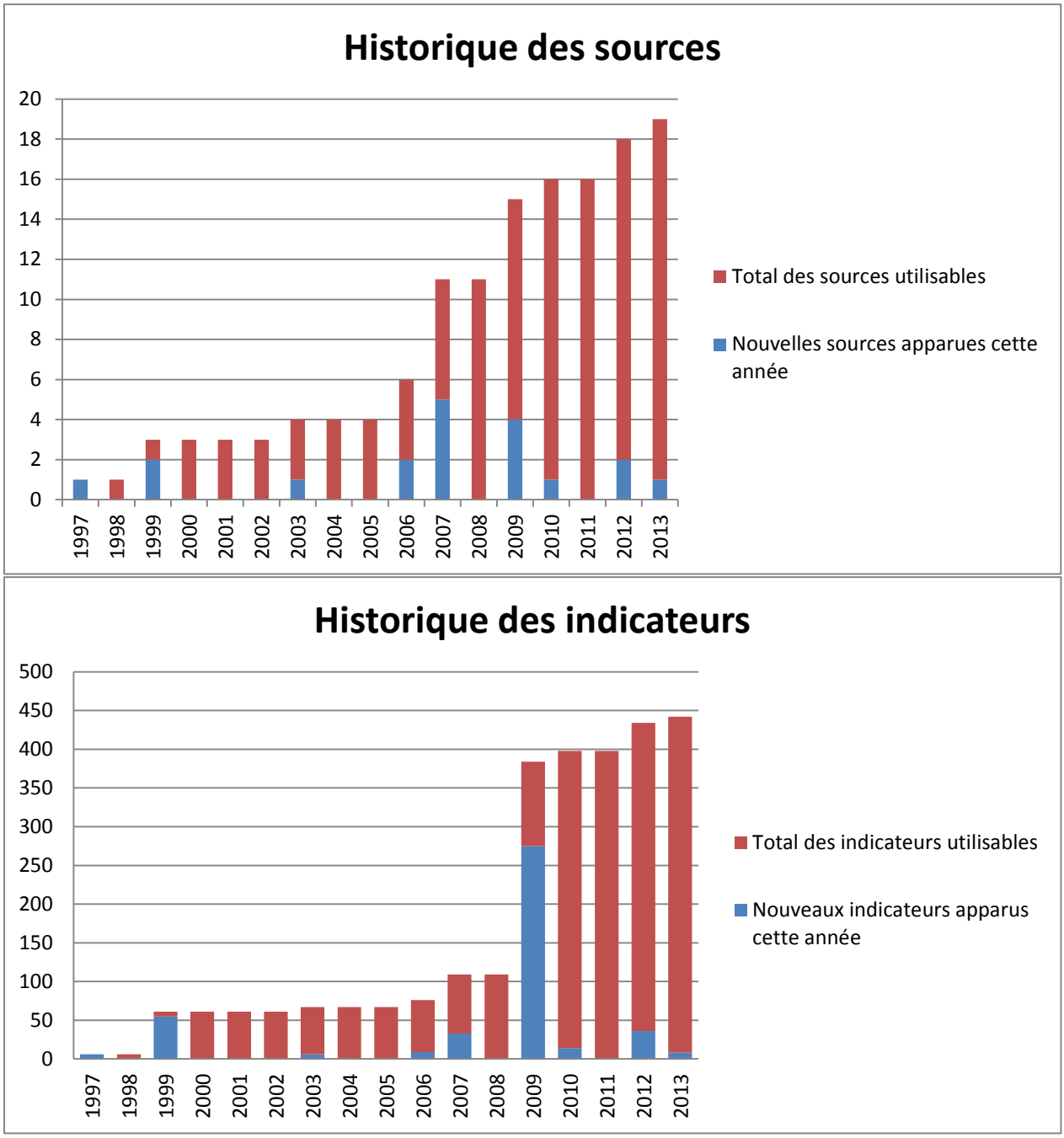
Rappelons-le, l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat relève d'une obligation légale, celle de l'article L302-10 du Code de la Construction et de l'Habitation. Cet article établis la nécessaire coopération entre le Département, l'Etat et les EPCI dotés de PLH pour la constitution du PDH. Les modalités ne sont pas précisées dans le code et l'obligation de moyen reste très souple. En Isère, cette coopération se fait très forte car l'observatoire associe d'autres partenaires pour l'obtention de données relatives à l'habitat, au foncier et à la population: la Caisse d'allocations familiales, Pôle emploi, l'ADIL[1], la Direction Générale des Finances Publiques, la SAFER[2], Perval, etc. Ce sont au total dix-neuf sources de données qui sont mobilisées par l'observatoire du PDH, par accès libre, par convention, partenariat ou produites en interne, soit une dizaine d'organismes dont les productions sont intégrées à ce document :

- INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)
- CAF (Caisse d'allocations familiales)
- SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)
- Conseil Général
- ANAH (Agence nationale de l'habitat)
- MIN.NOT (Marché Immobilier des Notaires)
- ADIL (Association départementale d'information sur le logement)
- Pôle emploi
- Direction Général des finances publiques
- Observatoire de l'habitat et du logement (association Un toit pour tous)
- DDT (Direction départementale des territoires)
- DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement)
- ABSISE (Association des bailleurs sociaux de l'Isère)
- Commissariat général au développement durable

La combinaison de sources de données concernant des domaines différents mais complémentaires permet de constituer une vision croisée des territoires. Cela rend possible une appréciation plus fine des problématiques de l'habitat en les mettant en perspective des questions

[1] Agence Départementale d'Information sur le Logement.
[2] Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissements Rural.

foncières, sociales et démographiques. La permanence de l'observatoire du PDH apporte quant à elle une perception de l'évolution de ces questions : actualisé chaque année, il est possible pour les techniciens des territoires d'établir une rétrospective qui retrace l'évolution des problématiques. Certes, toutes les sources n'étaient pas présentes depuis le début et ce n'est qu'à partir de 2009 que la structuration de l'observatoire a trouvé sa forme actuelle, notamment par l'ajout de la base ETOIL. Cependant, cela n'empêche pas la continuité de l'exercice de cet observatoire et sa permanence depuis sa fondation.



1 L'enrichissement permanent de la base de données de l'observatoire du PDH

Nom source	Type source ? Fichiers stats ou données activité ?	Référent (celui à qui on s'adresse pour obtenir les données)	Provenance des données	Modalités de mobilisation de la source: convention, téléchargement, partenariat, commande	Mode d'acquisition des données pour la collectivité	Coût des données	Année de démarrage de l'historique	Périodicité de mise à jour	Echelles de traitement utilisée : commune (C), EPCI (E), Territoire (T), Isère (I)	Secret statistique à appliquer : oui/non	Si secret stat, quel seuil pour les résultats ?	Nombre d' indicateurs utilisés ?	Géolocalisation possible ?
INSEE-RP	Fichier stats	INSEE	Nationale	Téléchargement	Publiques	Gratuites	1999	1 an	E, T, I	non	0	51	non
INSEE-RFLM	Fichier stats	INSEE	Nationale	Commande	Accessible	Gratuites	2006	1 ans	E, T, I	non	0	1	non
FILOCOM	Fichier stats	DREAL	Nationale	Commande	Accessible	Payante	2007	2 an	C, E, T, I	oui	11	7	non
CAF	Fichier stats	CAF	Locale	Convention	Publiques	Gratuites	2006	1 an	C, E, T, I	non	0	8	non
POLE EMPLOI	Fichier stats	Pole emploi	Nationale	Convention	Publiques	Gratuites	2007 / 2011	1 an	E, T, I	non	0	1	non
DGFIP	Fichier stats	DGFIP	Nationale	Téléchargement	Accessible	Gratuites	2009	1 an	E, T, I	oui	11	2	non
SITADEL	Fichier stats	CGDD-SOeS	Nationale	Téléchargement	Accessible	Gratuites	2007	1 an	C, E, T, I	non	0	6	non
ADIL-ETOIL	Données activit	ADIL	Locale	Interne	Produites	Gratuites	2009	1 an	C, E, T, I	oui	5	208	non
ADIL-PTZ	Fichier stats	ADIL	Nationale	Partenariat	Accessible	Gratuites	2009	1 an	E, T, I	oui	5	25	non
ADIL-PIG SML	Données activit	ADIL	Locale	Partenariat	Accessible	Gratuites	2012	1 an	E, T, I	oui	5	17	oui
Anah-PPPI	Fichier stats	ANAH	Nationale	Commande	Accessible	Gratuites	2003	2 ans	E, T, I	oui	10	6	non
OPS	Fichier stats	ABSISE	Nationale	Commande	Accessible	Gratuites	2009	2 ans	E, T, I	oui	5	40	non
RPLS	Fichier stats	DREAL	Nationale	Commande	Accessible	Gratuites	2012	1 an	C, E, T, I	non	0	19	oui
DDT	Fichier stats	DDT	Locale	Partenariat	Accessible	Gratuites	1999	1 an	E, T, I	non	0	4	non
OHL-SIAO	Fichier stats	OHL	Locale	Partenariat	Produites	Mutualisée	2013	2 ans	E, T, I	non	0	8	non
CG-DIF-FSL	Données activit	Conseil général	Locale	Interne	Produites	Gratuites	2010	1 an	E, T, I	oui	5	14	oui
CG-DSA	Données activit	Conseil général	Locale	Interne	Produites	Gratuites	2007	1 an	C, E, T, I	oui	5	5	non
OFPI-MIN.NOT	Fichier stats	MIN.NOT	Nationale	Convention	Accessible	Mutualisée	2007	1 an	E, T, I	non	0	15	non
OFPI-SAFER	Fichier stats	SAFER	Régionale	Partenariat	Accessible	Mutualisée	1997	1 an	E, T, I	non	0	6	non

2 Tableau détaillé des sources de données composantes l'observatoire du PDH.

La coopération entre ces acteurs de l'habitat, sociaux et du foncier se fait de façon très réticulaire, ne portant que sur des objets circonscrits, notamment de données statistiques et de l'activité. Leurs engagements prennent la forme d'un simple échange, d'un partenariat, ou d'une convention et n'engagent des sommes que ponctuellement, dans un objectif précis. Le fonctionnement des organismes n'est pas modifié et le lien qui les relie au dispositif d'observation peut facilement être rompu. A l'instar des relations entre urbains, celles entre contributeurs de cet observatoire bénéficient d'une force des liens faibles[1] : chacun demeure plus ou moins libre de ses actions, ce qui préserve leur autonomie et leur possibilités d'évolutions[2].

Les intercommunalités, qui sont les acteurs les plus bénéficiaires du processus n'ont presque aucune contrainte. Les données leurs sont fournies gratuitement, traitées, classées et il ne revient qu'à leur expertise interne d'en tirer profit pour l'élaboration de leurs documents de planification (PLH, SCoT, PLU) et pour la réalisation d'opérations d'aménagement de leurs territoires. Aucune convention, aucun contrat ne contraint les EPCI à demander ou à utiliser les données du PDH, mais aucun n'a apparemment refusé de les utiliser.

La centralisation de l'élaboration de l'observatoire du PDH au Département pourrait facilement être perçue comme un manque de souplesse et d'échanges. Or, l'intense travail de dialogue réalisé avec les EPCI pour connaitre leurs besoins, leurs usages démontre au contraire une réelle posture de co-construction et de servir au mieux l'action dans les territoires. Au-delà d'apporter les chiffres précis, le travail est aussi celui de s'adapter à la culture technique de l'EPCI, d'où le besoin de rencontrer directement les techniciens dans leurs locaux pour prendre connaissance de leurs usages et de leurs contextes techniques et politiques locaux.

Le travail du Département ne se fait pas de façon descendante, le Département livrant une observation sans plébisciter les territoires, mais ascensionnelle : le Département s'enquiert des besoins des techniciens des territoires et fournit les données selon leurs impératifs. La production aussi exhaustive que possible de l'observatoire du PDH vise à se rendre lisible et facile d'emploi plutôt que de produire des analyses poussées et passablement difficiles d'emploi par les bilans d'observation des PLH. Les techniciens des EPCI ont souvent fait part de leur manque de temps pour utiliser tous les indicateurs et les modes de restitution ainsi que de leur besoin d'un appui méthodologique pour employer toutes ces données. Beaucoup cherchent plutôt des documents synthétiques, plus lisibles tant pour eux que pour les restitutions devant les élus communautaires. A

[1] GRANOVETER Mark, « The strenght of weak ties », *American Journal of Sociology*, vol 78, mai 1973.
[2] Dans la limite de leur dépendance au Département en matière de subventions.

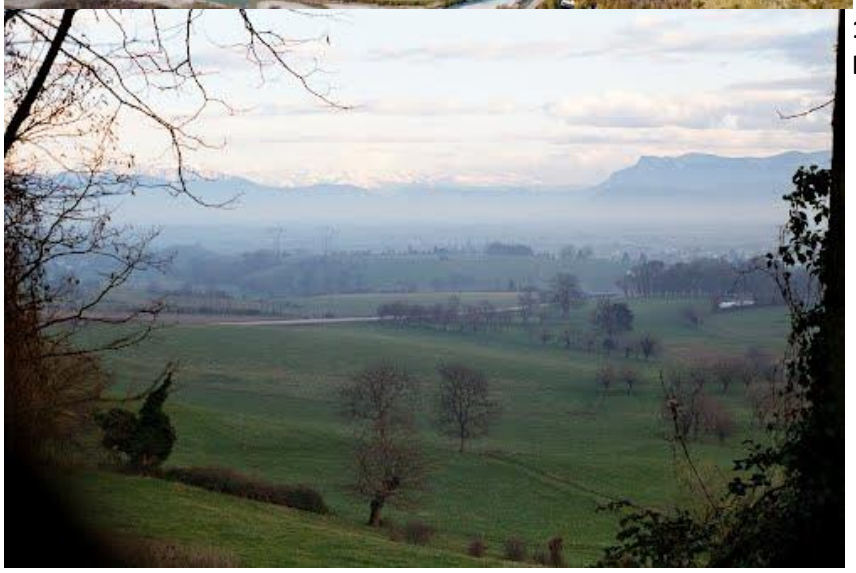
des productions techniques complexes et abondantes les techniciens en charge de la planification et des opérations préfèrent des outils rapides à prendre en main, clairs et presque même artisanaux. Beaucoup complètent d'ailleurs les données du PDH avec des enquêtes de terrain, se renseignant auprès des bailleurs ou des services communaux.

L'intelligibilité du territoire demande donc une forme de traduction entre haute capacité technique et besoins communicationnels. L'observatoire du PDH doit effectuer des choix et indiquer quelles données stratégiques seront mises en avant pour quels territoires ? A titre d'exemple, la Communauté de Communes de l'Oisans, sans PLH mais très touristique n'aura pas les mêmes besoins que celle du Bièvre-Isère équipé d'un PLH mais à l'économie radicalement différente. L'une sera fortement intéressée par le nombre de lits touristiques présents sur son territoire tandis que l'autre le sera peut-être plus par le nombre de terrains agricoles vendus.



12 Le Bourg-d'Oisans

(Source : Google Earth)



13 Dans la Bièvre, entre Saint-Hilaire-de-la-Côte et La Frette

(Source : Google Earth)

L'observation territoriale, une discipline *politique*

Mutualisation des sources et jeux d'acteurs

Le marché de l'ingénierie

La diffusion des données du Plan Départemental de l'Habitat à destination des intercommunalités se fait de façon totalement gratuite par le Département. Beaucoup d'intercommunalités ont fait le choix de re-internaliser leurs dispositifs d'observation suite à la mise en place de l'observatoire du PDH : la collecte des données par un organisme prestataire a été rendue superflue, ne restant alors plus que la production d'analyses à réaliser, notamment les bilans d'actions du PLH.

La publicité[1], c'est-à-dire la mise à disposition par l'Administration territoriale de façon gratuite et libre des données pour les collectivités, de la connaissance territoriale, créée par l'observatoire du PDH entraine mécaniquement une réduction du marché de la prestation technique. L'observatoire du PDH crée de fait une régulation du marché de l'ingénierie. Cela a été éloquent lors de rencontres tripartites entre techniciens du Département, d'EPCI et de bureaux d'étude placés en assistance à la maitrise d'ouvrage : ces derniers mettaient en avant leur savoir-faire et les particularités du territoire que le PDH ne prendrait pas assez en compte pour justifier leur prestation auprès de la collectivité, incluant un travail de collecte de données directement sur le terrain.

D'après les techniciens des territoires, les avantages de l'observatoire du PDH sous sa forme actuelle sont la possibilité de comparaison avec d'autres territoires (les voisins, ou ceux ayant des caractéristiques semblables) et l'étendue des champs couverts par l'observatoire, sans toutefois être un objet difficile à manipuler. Le succès des productions de cet observatoire tient à leur côté « bac à sable » : chaque technicien a la possibilité d'utiliser l'intégralité des indicateurs qui lui sont transmis pour ce dont il a besoin et sans devoir lancer une nouvelle procédure d'acquisition des données auprès d'un organisme spécialisé dans un champ de l'habitat.

Une opposition émerge alors : la mise à disposition gratuite des données par le Département de l'Isère au titre de la solidarité territoriale et de la cohésion sociale se heurte au service payant mais comprenant l'analyse et la communication, le « *marketing* » des bureaux d'études. L'offre du département court-circuite le rapport terrain-bureau d'étude-collectivité en rendant superflue l'intervention de la structure privée. La collectivité économisant sur une partie de la prestation sur l'observation, un comportement économe conduit par la suite à internaliser la mission habitat et à ne

[1] HABERMAS Jürgen, *L'espace public, Millau*, Payot et Rivages, 1997, traduit de l'allemand par Marc B. de Launay, 324p.

laisser au bureau d'étude que la partie analytique et rédactionnelle des bilans de PLH, ce qui constitue toutefois de représenter une part importante du travail, et donc du coût, total.

L'on peut voir cette internalisation du savoir-faire technique comme une conséquence de la subsidiarité où la collectivité locale, devant assumer la responsabilité de certaines actions, se doit d'être en mesures techniques de le faire. Autrement dit, si la collectivité peut-être en mesure de répondre aux problématiques par elle-même, elle agit par ses propres moyens, contrairement au principe de suppléance où elle fait recours à une autre structure. Il s'agit là d'une légitime application par l'acteur public du principe de parcimonie : « Les multiples ne doivent pas être utilisés sans nécessité[1] » et dans une logique de marché, pour produits de qualité égale, c'est le produit le moins cher qui rencontre le succès. Or, l'observatoire du PDH est de loins plus complet et précis qu'une collecte de données locale; l'internalisation des moyens par le secteur public constituant une concentration horizontale de l'activité de l'ingénierie territoriale, concentration pouvant hypothétiquement aboutir à deux visions de l'intelligence territoriale :

- Par la disparition, ou la réduction, d'un savoir-faire des bureaux d'études, l'intelligence territoriale pourrait s'en trouver amenuisée car en perte de diversité de points de vues et de spécificités.
- Par une plus grande proximité avec les structures administratives des collectivités en charge des actes civils, permet une connaissance plus fine et plus souple des dynamiques territoriales, *in fine* une meilleure prise en compte des caractéristiques du territoire dans les projets d'aménagement.

L'internalisation des savoir-faire technique par les collectivités semble provoquer son lot d'effets négatifs sur les structures privées. Dans un récent article du *Moniteur*[2] celles-ci accusent une concurrence « déloyale ». L'augmentation des effectifs de l'ingénierie publique a selon les estimations de l'Observatoire paritaire des métiers de l'informatique, de l'ingénierie, des études et du conseil (Opiiec) privé les prestataires d'un marché évalué à sept milliards d'euros en 2014, faisant par ce mouvement disparaitre six mille équivalents temps-plein. Le développement de l'ingénierie publique ou parapublique entraine donc bel et bien une réduction du marché de la prestation dans les domaines de l'aménagement du territoire. Le secteur public se fait commanditaire et exécutant ; cependant, cela ne signifie pas que les collectivités maîtres d'ouvrage n'aient rien à dépenser : les prestations d'organismes comme les agences d'urbanisme ou le CAUE demeurant elles aussi

[1] BIARD Joël, *Guillaume d'Ockham, logique et philosophie*, PUF, 1997, 128p.
[2] BAUMANN Olivier, « Comment l'ingénierie publique cannibalise le privé », *in* lemoniteur.fr publié le 07/04/2015, consulté le 09/06/2015, disponible sur http://www.lemoniteur.fr.

payantes. Cette double logique d'économie et d'optimisation des moyens pour la collectivité est reconnue par E. Durkheim, puis repris par L. Boltanski et L. Thévenot :

> « Le compromis entre l'altruisme collectif et l'efficacité industrielle écarte le principe marchand dont la capacité à soutenir une cité harmonieuse et juste est contestée et dont l'utilitarisme et l'égoïsme sont dénoncés sans relâche[1] ».

Une double nécessité se fait jour dans la logique de fonctionnement des collectivités locales : d'une part celles-ci cherchent à réaliser des économies budgétaires tout en s'assurant d'une ingénierie de qualité sur laquelle elles auraient tout contrôle, et d'autre part l'impératif de fournir un service public le plus efficace possible, cela ne pouvant s'accommoder des logiques marchandes de rentabilité.

Appropriation des données de l'observation

L'accessibilité à l'observation pour l'ensemble des acteurs du territoire est un enjeu important dans le cadre d'un projet de territoire. De par son objectivation, l'observation territoriale permet le dialogue des acteurs du territoire et la construction d'une représentation commune potentiellement génératrice de projets. L'on peut pousser la logique de l'accessibilité jusqu'à rendre l'observation disponible et appropriable pour les habitants, « le droit à l'observation est appelé à devenir un des éléments de la citoyenneté territoriale[2] », le citoyen se devant d'être instruit pour la responsabilité de son vote. Des efforts sont alors à faire pour en améliorer l'accès par des données libres et/ou gratuites et intelligibles en dehors des milieux instruits des sciences sociales et des statistiques; les observations menées par et pour des techniciens se révèlent bien souvent hermétiques aux attentions des habitants, et même des décideurs politiques. Enfin, s'ajoutent souvent des questions juridique de propriété et/ ou de secret des données.

Cependant, la commande publique d'observations se fait rare dans les EPCI isérois : l'utilité de cette pratique n'est pas encore pleinement identifiée par les élus qui ne la considèrent que rarement comme un moyen d'aide à la décision ; l'aspect par trop technique des observations (états administratifs, quantités, dynamiques) demande en effet une sensibilisation pour être pleinement comprises, interprétées et réutilisées, « La manière dont les productions des observatoires sont

[1] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, p.347

[2] ROUX Emmanuel et FEYT Grégoire, *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, Paris, La documentation française, 2011, p.90.

effectivement perçues, intégrées et mobilisées par les acteurs décisionnels (élus et acteurs socio-économiques) reste d'une certaine manière le « maillon faible » de l'observation[1] ».

Cette accessibilité des observations pourrait aussi prendre en compte les liaisons à faire avec des thématiques et des territoires différents. E. Roux et G. Feyt proposent d'associer deux ou trois thématiques ensemble, par exemple « l'habitat et les transports[2] ». Lier les travaux d'observation sur le territoire avec ceux d'un ou plusieurs territoires voisins permet de mettre en perspective les problématiques locales, de même qu'en associant les observations avec un territoire institutionnel dans lequel il s'inscrit, comme celui d'un EPCI dans le Département ou dans la Région. La connaissance des territoires voisins suscite un intérêt certain parmi les techniciens des EPCI et leurs élus, soucieux de connaitre les situations des territoires attenants ou avec une situation comparable.

La thématique habitat ne se limite pas au logement uniquement. L'habitat est l'espace habité par la population, c'est-à-dire l'espace pratiqué de façon régulière et fréquente. En cela, l'habitat dans son acception présente s'apparente au territoire comme produit de la *politique*. Mais certes, le terme « habitat » renvoi plus spécifiquement aux externalités relatives au domicile ; c'est en quelque sorte le territoire perçu par la fenêtre du logement. Un observatoire de l'habitat, quelle que soit son échelle de traitement, permet de prendre la mesure de la situation d'un territoire ; la connaissance de la situation du logement des populations permet de faire apparaitre en creux leurs choix de mobilités, leurs pratiques spatiales, et donc territorialisantes. Cela ne remplace pas une connaissance spécialement axée sur les mobilités, l'environnement ou toute autre thématique, mais les liaisons entre habitat et ces dernières peuvent facilement être effectuées lors d'études complémentaires.

Quelles légitimités pour quels acteurs ?

Motivations et implications des acteurs

La finalité de l'observatoire du PDH est d'alimenter les observatoires locaux des PLH et de palier l'absence d'un tel document sur les territoires qui n'en sont pas dotés[3]. La mission du Département d'assurer la solidarité territoriale et la cohésion sociale est ici parfaitement perceptible. Le partage gratuit des données et de leurs analyses par le département s'inscrit dans le souci de réduction des coûts pour les collectivités publiques, rentrant dès lors dans les impératifs conjoncturels.

[1] ROUX Emmanuel et FEYT Grégoire, *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, Paris, La documentation française, 2011, p.85.
[2] *Ibidem*, p.79
[3] Article L302-10 du code de la construction et de l'habitation.

Les services payants des bureaux d'études sont eux aussi tout à fait légitimes. Dans le cadre d'un marché de la technicité, il est tout à fait normal qu'une entreprise privée ait à se faire rémunérer pour sa production. Plus contestable est parfois le contenu de ce service. Il est apparu que certaines assistances à la maitrise d'ouvrage faisaient facturer une collecte de données alors que celles-ci étaient fournies gratuitement à la collectivité maître d'ouvrage par le département. Cette situation est avant tout le tort de la collectivité qui ne transmet pas ses données. En effet, les entretiens réalisés auprès de techniciens et de directeurs des services d'EPCI ont révélé la méconnaissance de l'existence de l'observatoire du PDH et des données transmises. Nous abordons ici la question de la structuration de l'EPCI et de la qualité de ses techniciens. Dans certaines intercommunalités récentes, c'est-à-dire issues de la fusion d'anciennes structures depuis quelques mois, il peut arriver que la réorganisation et le maintien des services dans cette période de changement fasse négliger la thématique foncier-habitat au profit d'autres qui peuvent paraitre comme plus pressantes, et donc mettre les dossiers et courriers en rapport sur le bord de la table de travail. Dans d'autres EPCI il est question d'un réel manque de communication entre les services, conduisant à une mauvaise conception des contrats de service sans clause obligeant le bureau d'étude à utiliser les données possédées par la collectivité. Ces cas demeurent cependant minoritaires. La plupart des EPCI ont depuis déjà quelques temps remarqué l'économie réalisée en utilisant l'observatoire du PDH dans leurs travaux et ceux missionnés par un organisme extérieur. Les communautés de communes étant confrontées à des impératifs budgétaires plus contraignants que les communautés d'agglomérations, l'utilisation des données de l'observatoire s'est révélée être une pratique plus spontanée. L'exception confirmant la règle, il existe toujours des communautés de communes qui par leur structuration technique minimale n'ont pas développé de culture de l'observation dans leurs services et continuent à externaliser auprès de bureaux d'études la collecte de données dans le cadre de l'élaboration de leur PLH.

La stratégie des bureaux d'études qui est de collecter les données par soi-même est elle « de bonne guerre » : si le contrat qui les lie à la collectivité ne stipule pas l'utilisation des données déjà disponibles, rien ne les oblige à le leur demander volontairement. Avec le projet de la Plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée en Isère qui regroupe dix organismes prestataires de services, et associant plusieurs collectivités dont le Conseil Général et particulièrement le service habitat et gestion de l'espace où est élaboré cet observatoire du PDH, les prestataires ne pourront plus ignorer la disponibilité gratuite de données sur le foncier et l'habitat. Reste cependant à faire connaitre aux directeurs généraux des services des EPCI l'existence de cette base de données transmise annuellement et ses usages potentiels. Lors des entretiens avec ces derniers la mention de cette base suscite un intérêt certain pour tout technicien, c'est-à-dire la capacité de mieux connaitre son

territoire et donc d'y mener des politiques et des actions plus fines. Mais lorsque ce sont les économies qui sont évoquées, en particulier avec un directeur des services, l'écoute se fait bien plus attentive, passant de l'intérêt purement intellectuel au devoir d'optimisation des fonds publics, donnant un nouveau souffle à la discussion et à l'attrait suscité par la base de données. Piquer le nerf de la guerre entraine systématiquement un réflexe.

Alimenter les structures intercommunales permet de renforcer leurs souverainetés propres et de limiter leur dépendance aux prestations privées nécessairement intéressées. Il s'agit par cette politique du Département de mise à disposition des ressources de la connaissance de réaffirmer la primauté de la structure politique sur tout autre intérêt particulier. Le Département se place ici en centre de ressources et appui technique aux intercommunalités, constituant dès lors une forme d'interterritorialité : prise de connaissance des territoires voisins, coopération entre collectivités d'identités différentes. La collectivité départementale peut-être considérée comme génératrice de tiers lieux qui permettent l'échange, et à plus forte raison l'intelligence collective entre les collectivités territoriales qui lui sont rattachées, autrefois les communes, aujourd'hui les EPCI qui sont l'échelon privilégié de l'action planificatrice.

Chacun des acteurs impliqués dans l'observation de l'habitat est tout à fait légitime dans les actions qu'ils ont entreprises. La situation de marché de la prestation aux collectivités territoriales et l'absence de moyens techniques « d'ingénierie » dans le secteur public rend nécessaire la contractualisation avec le secteur privé ou le conventionnement avec des structures para-publiques comme les CAUE ou les agences d'urbanismes (loi MOP[1], maitrise d'ouvrage publique).

La spécialisation des acteurs de l'aménagement du territoire induit nécessairement une interdépendance de chacun d'entre eux. C'est cette interdépendance qui permet la production d'une connaissance plurielle du territoire, un travail pluridisciplinaire et son aboutissement en un consensus nécessairement imparfait mais propice au débat qui permettra de nouvelles réalisations.

L'introduction d'une nouvelle norme par le pouvoir public, et même étatique par la législation, contraint les acteurs locaux à se repositionner dans un système de règle favorisant telle ou telle stratégie, certains acteurs étant plus à même de s'y adapter que d'autres de par leurs obligations, structurations et logiques de fonctionnements propres. Il se produit alors comme une sorte de modification du système politique favorisant ceux dont la *virtù* leur permettra de se repositionner et/ou de se restructurer favorablement dans ce nouveau contexte.

[1] Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP.

Structures	Atouts	Faiblesses	Menaces	Opportunités
Département	Vision d'ensemble, compétence de solidarité et cohésion territoriale	Image de savoir et de savoir-faire descendant		Réaffirmation positive de la collectivité dans un contexte de réforme territoriale
EPCI	Echelle de la subsidiarité / institution de la pratique territoriale	Manque de technicité (hors communauté d'agglomération et métropole)	Si rien n'est fait, méconnaissance du territoire et politique inadaptées	Soutien technique et base de données (équipement)
Etat	Légitimité suprême	Retrait technique		Maintien de la présence ?
Prestataire	Savoir-faire technique	Relation contractuelle précaire	Court-circuitage le rendant superflu	Adaptation en recentrage sur l'analyse et la proposition
EPSCoT	Connaissance des pratiques territoriales			Equipement par l'obtention d'une base de données

3 Tableau synthétique du positionnement des structures parties prenantes au PDH

Les formes d'accords

La conciliation des acteurs de l'observatoire du plan départemental de l'habitat et plus généralement de l'observation territoriale s'effectue selon plusieurs processus, cela d'après leurs natures respectives : collectivités publiques, structures d'ingénierie para-publiques ou privées, et l'Etat pouvant presque devenir une catégorie à lui seul en considérant sa désolidarisation des collectivités tant financière que technique, ainsi que par sa capacité à imposer des règles à la *politique* par le système juridique. Toutes les relations entre les acteurs de l'observation ne sont pas de même nature ni ne suivent les mêmes rapports d'engagements et d'obligations.

Pour reprendre les termes de Luc Boltanski et Laurent Thévenot[1], chaque acteur appartient à une cité, ou monde, particulière : cité civique, cité industrielle, domestique, inspirée, marchande. Les accords entre cités, c'est-à-dire entre paradigmes culturels, sont rendus possibles par l'établissement d'un compromis faisant appel à des représentations, si ce ne sont partagées, du moins interprétables de façons positives dans chacune des cités parties prenantes à l'accord. Ce dernier suppose en amont que chaque parti prenne connaissance des logiques des autres afin de négocier au mieux ses propres intérêts. Ainsi, la raréfaction des ressources financières dans le domaine public de la cité civique pousse les collectivités à adopter progressivement des modes de fonctionnement de la cité industrielle : productivité, performance, résilience. La cité marchande n'est pas non plus très éloignée ; dans le cas de l'observatoire du plan départemental de l'habitat, motiver son utilisation par les EPCI en usant de l'argument économique manifeste de ce rapprochement. Ou plutôt que du rapprochement de ces deux cités, il s'agit de l'usage des logiques de la cité marchande pour servir les intérêts de la cité civique, constituant alors une forme d'ironie en cela que les collectivités en viennent à user de logiques qui mettent à l'écart les organismes marchands eux-mêmes.

Le choix de l'externalisation ou non de l'ingénierie des collectivités auprès d'une structure technique se base donc sur la qualité du travail fourni au regard des coûts engendrés. Les adhésions aux agences d'urbanisme sont assez peu remises en question par les EPCI. Cependant, des interrogations apparaissent sur la double facturation : une communauté de communes peut adhérer à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, lui commander une étude, alors que le SCoT dont elle fait partie adhère à UrbaLyon qui réalisera la même étude, mais au périmètre dudit Schéma[2]. Si les deux structures publiques suivent la même logique, le désaccord réside dans leur mode de fonctionnement, ou à plus forte raison, dans leur communication et leur coordination. Les

[1]BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483p.

[2]DEPARTEMENT DE L'ISERE, service habitat et gestion de l'espace, Compte-rendu d'entretiens EPCI-Département, « Réunion CC Vallons de la Tour », 41p.

préoccupations d'une échelle ne sont visiblement pas ceux d'une autre, même si celle-ci est sensée en assurer la cohérence.

Par la négociation et la logique de marché, l'accord est donc un compromis. Chacun doit avancer un élément présumé profitable à ses potentiels partenaires, élément qui n'est pas nécessairement vécue comme une privation par l'organisme offrant, mais un investissement. L'ouverture structurelle de l'observatoire du PDH, ou plutôt son évolutivité, permet l'adhésion de nouveaux partenaires dans le processus de connaissance partagée, démarche qui se rapproche de l'écosystème de la connaissance[1] où les acteurs bénéficient mutuellement des connaissances d'autrui : les EPCI acquièrent des données, et les organismes collecteurs réorientent leurs pratiques de collecte en fonction des besoins. Le retour d'expérience est une pratique essentielle qui contribue à l'approche paradigmatique du processus d'intelligence territoriale. En cela, l'accord entre les partenaires prend une autre dimension que celle du contrat dans une logique de marché où des offres diverses se concurrencent : ne pas accepter l'information venant des partenaires du dispositif revient à perdre en capacités d'action, à devoir investir dans des ersatz de dispositif de collecte de données ou d'expérience et ceci avec de fortes chances de faillir dans ses prérogatives. L'accord est une nécessité pour les structures impliquées sans lequel elles perdent de leur efficacité, et si elles conservent leur légalité, remettent en question la légitimité de leurs actions.

Le redéploiement des intérêts par la subsidiarité

Avec le retrait de l'Etat et donc l'abaissement des possibilités offertes par le principe de suppléance, les collectivités locales doivent composer leurs politiques publiques avec une réduction des financements potentiels ainsi qu'un amenuisement de l'ingénierie disponible. Cela amène les collectivités à être plus scrupuleuses sur les moyens engagés dans leurs actions, car ne pouvant compter sur un apport extérieur. Elles doivent veiller au meilleur usage potentiel de leurs finances car ayant moins de marge d'erreur que lorsque les projets étaient en partie financés par l'Etat. Il en découle une redéfinition des orientations prises par les élus, et donc des moyens financiers, techniques et humains investis dans les projets.

Cela ne conduit pas obligatoirement à une réduction du potentiel des collectivités. Cette arrivée à l'autonomie peut également être perçue comme un moment d'émancipation des collectivités. L'action combinée de la subsidiarité et de la réduction des dotations de l'Etat produit un

[1]BRAY David, CROXSON Kare, DUTTON William, KONSYNSKI Benn, *Sermo: A Community-Based Knowledge Ecosystem*, 2008, 11p., disponible sur papers.ssrn.com

processus de recompositions territoriales où le but recherché par les collectivités concernées, plus ou moins consciemment, est la bonne échelle d'action :

- Trop petite, la collectivité conserve son fonctionnement simple et est une garantie de « démocratie de proximité », mais sera en contrepartie démunie pour traiter de certains sujets qui nécessite des moyens techniques et humains spécialement dédiés.
- Trop grosse, les finances permettent plus de libertés par les économies d'échelle mais la loi oblige à l'exercice de certaines compétences (exemple : application du droit des sols à partir de vingt mille habitants pour les EPCI), en sus le jeu politique prend une importance qui relègue la proximité avec les habitants au second plan.

Dans cette perspective, la principale difficulté à laquelle sont confrontés les EPCI est l'augmentation des obligations qui leur sont dévolues par la loi, mais sans toutefois avoir les moyens techniques qui permettent de remplir ces obligations. Si l'externalisation des compétences a été très répandue jusqu'à récemment, la tendance à l'internalisation se fait plus marquante, ceci associé avec des stratégies de mutualisation avec les communes membres ou entre EPCI[1].

L'optimisation des moyens techniques, humains et financiers des EPCI dans le souci du meilleur service public possible témoigne du rapprochement des logiques civiques et industrielles[2], la technique de cette seconde servant les objectifs de la première. Le rôle du Département de maintenir la cohésion territoriale prend ici tout son sens : tous les EPCI ne vont pas mettre en place les même stratégies et certains connaitrons plus de succès dans leurs visées que d'autres, le Département agissant alors comme « tuteur » sur lequel faire en sorte que les EPCI et communes continuent de bénéficier d'une ingénierie de qualité, notamment dans le champ de l'observation dont il est ici question.

[1] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

[2] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483p.

4 Tableau synthétique conçu à partir des cités dans *De la justification. Les économies de la grandeur.* Source : Cairn.info

	Industriel	Marchand	Domestique	Civique	Opinion	Inspiration
Principe supérieur commun	Méthode scientifique Efficacité	Concurrence	Relations personnelles Hiérarchie Tradition	Prééminence des collectifs	L'opinion des autres	Jaillissement de l'inspiration Le génie créatif
Ce qui est valorisé, digne	Performant Fonctionnel Travail	Désirable Valeur	Bienveillance Aisance Bon sens	Représentatif Officiel	Réputé Connu	Spontané Insolite Passion Nouveau
Ce qui est dévalorisé	Inefficace	Perdant	Sans-gêne Vulgarité	Divisé Isolé	Banal Inconnu	Routinier
Sacrifice à consentir	Investissement Progrès	Opportunisme	Devoir	Renoncer au particulier Solidarité	Renoncer au secret	Risque
Forme du jugement	Mesure	Argent Bénéfice	Exemple	Texte de loi	Succès Notoriété	Certitude de l'intuition

L'intelligence territoriale est par essence une pratique de cohésion territoriale puisqu'elle vise à produire de la connaissance sur le ou les territoires et à la faire mettre en commun pour les acteurs de l'aménagement. Une intelligence efficace suppose un degré de connaissance égale, ou du moins comparable, entre les territoires concernés, donc nécessairement une égalité de traitement.

Dans le contexte isérois, la métropolisation des modes de vie, c'est-à-dire l'éclatement des pratiques quotidiennes sur plusieurs communes, et mêmes sur plusieurs EPCI, impose ce traitement égalitaire de la connaissance des territoires. Le phénomène des mobilités pendulaires en est l'exemple le plus flagrant : dix mille véhicules par jours entre l'agglomération grenobloise et la Bièvre, plus de cinquante-six mille entre la Métro et le Pays Voironnais, plus de cent-vingt mille entre la Métro et le Grésivaudan[1]. Les politiques locales de l'habitat doivent prendre en compte ces pratiques transterritoriales, et bâtir leurs projets en conséquence afin de conserver une cohérence du réseau de territoires.

Faire se concerter les territoires est devenu un enjeu capital dans les politiques d'aménagement plutôt que de les regrouper dans une structure institutionnalisée qui sera certes en position de force pour planifier, mais dont l'évolutivité ira décroissante à mesure que son périmètre s'étendra et que les charges obligatoires s'accumuleront parallèlement à la complexité de la

[1]EP SCOT de la région urbaine de Grenoble, *Le SCoT en 34 questions*, Grenoble, 2015, 39p.

politique. Un modèle associatif des territoires permet des recompositions relativement facilités par rapport à une intégration forte plus ou moins centralisée localement. Cette flexibilité du réseau des collectivités permet d'apporter des réponses spatialement précises et nuancées aux problématiques de l'urbanisme. Il s'agit là d'une forme d'a-centralisation au niveau local. L'excès inverse étant une division trop fine des territoires, qui certes apporterait une réponse « en dentelle » aux problématiques, mais dont les capacités techniques, financières et organisationnelles seraient inopérantes par leur fragmentation. En définitive, il s'agit d'un juste équilibre à trouver, non seulement entre affinement des politiques territorialisées et unifications, mais aussi entre libéralisation des pratiques d'urbanisme et contrôle par un pôle, une autorité centrale locale.

Conclusion : le processus permanent du jeu *politique*

L'intelligence collective pour l'intérêt général, les intérêts particuliers et la communication

L'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat fournit une production minimale dans sa construction, mais maximale dans son contenu : 442 indicateurs sur le logement et le foncier et deux cahiers d'analyses diffusés gratuitement aux territoires. Ces données fournies initialement pour alimenter les observatoires de Programmes Locaux de l'Habitat ont bien souvent été utilisées pour d'autres travaux, notamment les Schémas de Cohérence Territoriaux, les projets de territoires ou des études plus sectorielles et ponctuelles comme la ViaRhôna[1] à travers l'angle du foncier. La gratuité et la richesse du contenu sont les qualités les plus appréciées par les collectivités bénéficiaires.

Une étude réalisée par un bureau privé n'aura bien entendu pas les mêmes qualités. Soucieux de l'image émise dans un contexte commercial, les bureaux feront particulièrement attention à l'intelligibilité de leurs productions pour un client. Le service, pour être vendu, se doit de faire appel au *marketing*. La communication occupe alors une place déterminante dans la prestation du bureau d'étude, à tel point parfois que le contenu lui-même doit s'y plier. La production doit être séduisante, intéressante financièrement, suffisamment riche pour la crédibiliser et rapidement livrable.

Là où le travail du bureau d'étude se montre supérieur à celui du Département est la communication auprès des élus. Familier des techniques de vente, le bureau saura comment présenter les enjeux de façon éloquente, alors que le PDH se limite à une production minimale dans sa forme et s'adressant essentiellement aux techniciens. Le dilemme est le suivant : engager un bureau d'étude à la démarche intéressée, consciemment ou non, comportant le risque d'un contenu biaisé par ces intérêts et une vulgarisation préoccupante, mais capable de clairement transmettre ses idées à la sphère politique à qui revient la décision, ou bien alors se reposer sur une production technique plus complète, désintéressée, mais passablement jargonneuse à qui ne connait pas ces sujets éminemment techniques.

[1]DEPARTEMENT DE L'ISERE, service habitat et gestion de l'espace, Compte-rendu d'entretiens EPCI-Département, « Réunion CC Isle Crémieu – Pays des couleurs » », 41p.

Les compétences de *marketing* qui sont celles d'un bureau privé soumis aux lois du marché crédibilisent les actions projetées aux yeux des élus. Rarement connaisseurs dans les domaines de l'aménagement du territoire, ceux-ci sont sensibles aux images fortes et aux discours évocateurs. Les diagrammes techniques, successions de chiffres et vocabulaire savant sont souvent incompréhensibles aux décideurs politiques. La culture technique n'étant pas évocatrice, il revient alors aux techniciens de traduire leurs idées en des notions faciles et rapides à comprendre[1]. De là, il est apparemment facile d'avancer cet aphorisme : *Traduttore, traditore*[2]. Les analyses et projets reposant sur des subtilités qui pourraient passer pour arcaniques sont simplifiées, vulgarisées parfois même afin d'être intelligibles par les élus, et plus largement acceptés par la population ; cela suppose un compromis[3] entre l'efficacité technique pure et l'intelligibilité par le public visé. Il peut être encouru une perte de la richesse analytique et donc une décision favorable ou défavorable des décideurs pour des raisons qui ont été mal traduites. L'exposé d'un diagnostic ou d'un projet est donc d'une importance cruciale dans un projet d'urbanisme. De là donc la préoccupation pour les techniciens d'un bureau privé pouvant décrocher un contrat de procéder de façon claire, lisible et surtout captivante.

Sans le besoin de gagner un appel d'offre, de se distinguer de concurrents, les productions internes des collectivités n'ont pas le même niveau de communication. L'obligation légale de produire un bilan d'observation tri-annuel en sus du diagnostic et du bilan final pour l'observatoire du PLH place ledit document « à l'abri » d'un rejet par les élus. Or, il s'est avéré que les élus n'étaient pour la plupart pas attentifs aux productions des observatoires de l'habitat. Si l'enjeu est ici encore de faire accepter le document technique aux responsables politiques, il s'agit surtout de susciter l'intérêt. En plus d'être un document à visée technique qui permet d'élaborer plus finement un programme d'actions correspondant, le bilan d'observation est aussi à comprendre comme une analyse du territoire de façon générale. L'utilisation de la base de données de l'observatoire du PDH pour la constitution de projets de territoires ou même du SCoT de l'Oisans en témoigne. Les rencontres avec les techniciens d'EPCI ont fait ressortir le besoin de documents graphiques, courts et faciles d'emplois lors de restitutions de bilans d'observations en commission habitat ou en conseil communautaire pour gagner l'attention des élus.

Résumons. Le Département de l'Isère centralise l'ingénierie de l'observation en matière d'habitat et agrège les données issues de sources départementales, régionales et nationales. Il fait

[1] AKRICH Madeleine, CALLON Michel et LATOUR Bruno, *Sociologie de la traduction, texte fondateurs,* Paris, Presse des Mines, 2006, p13.
[2] De l'italien « Traducteur, traître ».
[3] BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, pp405-407.

mutualiser les données de plusieurs observatoires, s'enquiert des besoins des EPCI au contact du terrain et produit pour eux des documents utilitaires. En centralisant l'ingénierie et en mutualisant les données il fait réaliser des économies à la place d'achats et de conventionnements passés par chaque collectivité et fait aussi économiser du temps en produisant des documents faciles d'emploi pour les techniciens et efficaces quant à leurs impératifs de missions.

Si une innovation est apportée par l'observatoire du PDH, c'est celle d'un double mouvement de simplification/complexification du processus d'intelligence. Simplification, car en centralisant l'ingénierie au sein d'une seule structure, l'opérateur est clairement identifiable, toute micro-politique sur la méthode est réalisée officieusement en interne à la structure et permet donc d'économiser du temps, des moyens, de l'investissement humain. Complexification, mais pas complication, à cause de l'implication de multiples sources de données provenant de presque autant d'organismes ; ce mouvement-là traduit une réelle démarche d'intelligence commune : les organismes partenaires ne sont pas contraints par le dispositif et continuent de l'approvisionner par leurs spécificités.

Ad augusta per angusta[1]

L'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat fait preuve d'une intelligence territoriale certaine de la part du Département: il témoigne d'une compréhension du système d'acteurs de l'habitat du département, compréhension de l'état des lieux qui est préalable à la mise en place d'une structure de coopération. Il ne s'impose pas aux territoires dans une structure formelle descendante mais demeure coopératif et volontariste malgré son caractère obligatoire par la loi. C'est son absence de structuration lourde qui permet d'y construire par-dessus ce à quoi aspirent les territoires. L'observatoire du PDH produit une culture du territoire départemental qui est mise à la disposition des techniciens et adaptée à leurs besoins.

Voilà l'agilité de cet observatoire : malgré sa nature obligatoire, sa structuration et son mode de fonctionnement reposent sur une entente commune volontaire entre ses co-maitres d'ouvrage, ses partenaires dans l'approvisionnement en sources, et l'implication des territoires dans son utilisation. Le Département de droit, mais surtout de fait, maitre d'ouvrage remplit ses obligations vis-à-vis de la loi mais n'impose pas sa vision du dispositif aux territoires pour lesquels est finalement constitué cet observatoire.

[1]Du latin : « A des résultats grandioses par des voies étroites ».

A la critique qui consisterait à reprocher à l'observatoire du PDH une absence de visée réalisatrice par son absence de structuration politique qui donnerait des objectifs, soit un modèle syntagmatique[1], il conviendrait d'y répondre par la force de l'acculturation produite, c'est à dire paradigmatique[2], qui permet aux acteurs des territoires de s'approprier les productions et de les utiliser à leurs propres desseins. A cela fait écho la conclusion de E. Roux et G. Feyt dans leur ouvrage *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux* :

> « Face à ce que l'on peut qualifier de nébuleuse des observatoires territoriaux, il pourrait être tentant d'en venir à considérer que trop d'observatoires tuent l'observation. Ce qui reviendrait en tout état de cause à signifier que trop d'acteurs territoriaux tuent l'action territoriale. Il est plus réaliste et constructif de prendre acte du fait que le caractère protéiforme et labile des observatoires territoriaux ne fait somme toute que refléter voire révéler la complexité même du fonctionnement et de l'organisation des territoires[3] »

Ces mêmes territoires qui selon leurs structurations techniques différentes et leurs politiques d'aménagements distinctes constituent un réseau éminemment complexe et diversifié d'acteurs. Il est alors facile de comprendre l'intérêt d'un observatoire modestement structuré : il ne constitue pas une entrave aux fonctionnements locaux et ne peut que fournir un soutien aux politiques d'aménagement locales. Le PDH propose, les territoires disposent.

L'observatoire du PDH, en tant que processus d'intelligence territoriale, rencontre le succès auprès des techniciens des territoires, car les contraintes d'engagements y sont absentes. Il devient ce que veulent en faire les acteurs des territoires dans une logique ascensionnelle de la participation. Pour reprendre les termes de Emmanuel Roux et Grégoire Feyt, l'observatoire du PDH est un dispositif « protéiforme et labile » adapté aux nécessités du terrain et de la pratique de l'aménagement, de la planification. Il n'amende ni la nature des acteurs ni la nature du territoire pour pouvoir fonctionner, mais à l'inverse peut l'être selon leurs besoins, comme doit l'être n'importe quel outil.

Les rencontres avec les techniciens des EPCI ont révélé non seulement leurs besoins en termes de données et de rendus, mais aussi de comparaison avec d'autres territoires, voisins ou proches selon leurs enjeux. L'observatoire du PDH permet cette prise de connaissance des autres territoires via la mise à disposition de sa base de données déclinée à toutes les échelles du département et à tous les territoires. Parallèlement, les rencontres entre techniciens locaux ont été

[1] RAFFESTIN Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, p34.
[2] *Ibidem*.
[3] ROUX Emmanuel et FEYT Grégoire*, Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, La documentation française, 2011, p.90.

sollicitées, notamment à travers les inter-CLH (comité local de l'habitat), dispositif mis en œuvre dans le cadre du PDH. L'interterritorialité[1] est un besoin exprimé par les techniciens, mais aussi par les élus. En d'autres termes, l'intelligence territoriale est souhaitée, attendue par les territoires, mais il leur manque un contexte établi pour s'y impliquer. Cela tend à rapprocher l'intelligence territoriale du PDH comme une action paradigmatique : son objectif est de mettre à disposition de la connaissance, mais sans volonté de planifier. Il s'agit là de diffuser un savoir, de produire une culture du territoire à travers la thématique de l'habitat. Mobiliser les acteurs dans un dispositif fortement structuré et coercitif tiendrait d'une démarche syntagmatique, plus formelle, laissant donc moins de libertés aux EPCI de s'approprier les données et leurs rencontres, aboutissant à une contrainte dans leurs modes de fonctionnement et dans leurs réflexions.

De par ses caractéristiques, liens faibles mais nombreux, coopération dans un but partagé et prise en compte des besoins des territoires, le processus d'intelligence territoriale formé par l'observatoire du Plan Départemental de l'Habitat se rapproche d'une structure fédérative où chaque partenaire apporte sa contribution dans une intelligence commune. La coordination des acteurs participant au PDH est parvenue à s'affranchir de la microgestion par une démarche volontariste du Département se basant sur un socle légal rendu obligatoire mais aux formes relativement libres. Le potentiel des acteurs est parvenu à s'exprimer par l'établissement pragmatique d'un cadre légal fixant plus les obligations de fin que de moyen et accordant de fait une liberté de manœuvre adaptée aux spécificités du territoire.

[1] VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, 160p.

Bibliographie

Ouvrages

AKRICH Madeleine, CALLON Michel et LATOUR Bruno, *Sociologie de la traduction, texte fondateurs,* Paris, Presse des Mines, 2006, 303p.

ASCHER François, *Métapolis*, 1995, Paris, Odile Jacob, 350p.

BIARD Joël, *Guillaume d'Ockham, logique et philosophie*, PUF, 1997, 128p.

BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483p.

CHEBROUX Jean-Bernard, *Créer et animer un observatoire local*, 2007, Voiron, Ed.Territorial, 114p.

GADAMER, Hans-Georg, *L'herméneutique en rétrospective 1*, traduit de l'allemande par J. Grondin, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 2005, 285p.

HABERMAS Jürgen, *L'espace public*, Millau, Payot et Rivages, 1997, traduit de l'allemand par Marc B. de Launay, 324p.

KANT Emmanuel, *Critique de la faculté de juger*, Paris, Flammarion, 2000, 540 p.

MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, 1513, traducteur inconnu, Paris, Gallimard, 1980, 109p.

MARCOU Gérard, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation » in Némery Jean-Claude, WACHTER Serge (dir), *Entre l'Europe et la décentralisation*, La Tour d'Aigues, DATAR/Edition de l'Aube, 1993, pp.85-92.

MORIN Edgar, *La Méthode, tome I La Nature de la Nature*, 1977, Paris, Seuil, 399p.

NIETZSCHE Friedrich, *Crépuscule des idoles ou comment philosopher à coups de marteau*, 1888, traduits de l'allemand par Jean-Claude Hémery, Paris, Gallimard, 1974, 151p.

PINSON Gilles, SANTAGELO Marco, « La planification stratégique : vecteur ou substitut à l'intégration métropolitaine : un détour par l'Italie » *in* COLLIN Jean-Pierre, ROBERTSON Mélanie, *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'université de Laval, 2007, pp.125-150.

RAFFESTIN Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, 1980, Paris, Librairies techniques, 249p.

ROUX Emmanuel et FEYT Grégoire, *Les observatoires territoriaux, sens et enjeux*, Paris, La documentation française, 2011, 107p.

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, 160p.

WILDAVSKY Aaron, *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, Londres, McMillan, 1980, 431p.

Articles

BAUMANN Olivier, « Comment l'ingénierie publique cannibalise le privé », *in* lemoniteur.fr, paru le 07/04/2015, consulté en ligne le 09/06/2015 disponible sur http://www.lemoniteur.fr.

GRANOVETER Mark, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, vol 78, mai 1973.

Documents en ligne

BRAY David, CROXSON Kare, DUTTON William, KONSYNSKI Benn, *Sermo: A Community-Based Knowledge Ecosystem*, 2008, 11p., disponible sur papers.ssrn.com

RAFFESTIN Claude, *Espace jeux et enjeux*, 1986, en ligne disponible sur http://www.hypergeo.eu/spip.php?article336 (consulté le 06/01/2015)

TREUNER Peter, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne » *in Travaux en ligne* n°2, DATAR, 2011, disponible sur www.datar.gouv.fr

Littérature grise

EP SCOT de la région urbaine de Grenoble, *Le SCoT en 34 questions*, Grenoble, 2015, 39p.

DEPARTEMENT DE L'ISERE, service habitat et gestion de l'espace, Compte-rendu d'entretiens EPCI-Département, corpus de onze entretiens, 41p.

Lois nationales

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU.

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle I

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR

Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Traités européens

Traité de Maastricht, 1992, article 2, signé le 07/02/1992, ratifié par la France le 20/09/1992

Traité de Lisbonne, 2007, article 2, signé le 13/12/2007, ratifié par la France le 08/02/2008

Tables des illustrations

Cartographies et Photographies

1 Le Departement de l'Isere et les EPCI a fiscalite propre inclus. 2
2 La tache du bati en Isere 12
3 Les differentes entites de planification strategique en Isere en 2015 13
4 Les documents d'urbanisme communaux en Isere 13
5 Situations actuelles des PLH 24
6 Modes de realisation des bilans d'observation 25
7 Les observatoires de PLH et du logement actuels 25
8 Carte des Territoires et des EPCI du Departement de l'Isere 31
9 Adhesion des EPCI aux agences d'urbanisme de Grenoble et Lyon 36
10 Les idees de PLUi a l'heure actuelle 38
11 Probables recompositions territoriales a l'horizon 2020 38
12 Le Bourg-d'Oisans 43
13 Dans la Bievre, entre Saint-Hilaire-de-la-Cote et La Frette 43

Tableaux et graphiques

1 L'enrichissement permanent de la base de donnees de l'observatoire du PDH 40
2 Tableau detaille des sources de donnees composantes l'observatoire du PDH. 41
3 Tableau synthetique du positionnement des structures parties prenantes au PDH 50
4 Tableau synthetique conçu a partir des cites dans *De la justification. Les economies de la grandeur.* Source : Cairn.info 54