

L'Ingénierie Territoriale et son rôle dans la réussite des projets territoriaux

Fatine BARBOUCHA:fatine.barboucha1@gmail.com

Khadija DOUAYRI:douirikhadija@yahoo.fr

Résumé :

L'ingénierie territoriale représente l'une des conditions essentielles pour assurer la durabilité des projets territoriaux au niveau des différentes collectivités. Ainsi, ce concept a connu un tournant important après la dynamique de la régionalisation avancée, et l'État – qui jouait depuis longtemps un rôle central – s'est progressivement désengagé du niveau local, et les enjeux d'aménagement et de développement se sont renouvelés davantage et sont devenus décisifs. Conscientes de ces changements, les collectivités innovent et s'organisent depuis plusieurs années pour répondre à leurs besoins techniques. C'est pourquoi nous avons choisi dans cet article, de porter l'éclairage sur les articulations et les dynamiques prospectives plutôt que sur les manques, retraits ou concurrences en prenant comme exemple le Conseil Régional de l'Oriental et le rôle des outils de prospective pour la réussite des projets territoriaux. En définitive, l'ingénierie doit bien servir à une responsabilisation des acteurs et une montée en gamme des projets politiques sur un territoire, et non pas l'institutionnalisation des aides diffuses, sans vision de long terme.

Mots clés :

Compétences- ingénierie – territoriale- projet- acteurs-
élu- instrument- approche

Introduction

Les projets territoriaux, ont connu, ces dix dernières années, des changements importants en termes de lois, de moyens et de pratiques. Ces mutations s'expliquent par plusieurs facteurs. Tout d'abord, ces projets sont marqués par l'évolution des politiques territoriales depuis la décentralisation et par un référentiel de développement conjuguant désormais développement durable, compétitivité et société de l'information. Ensuite, la multiplication des acteurs impliqués dans le développement territorial a fait émerger le concept de gouvernance ainsi qu'une interrogation sur les formes de coordination entre acteurs. Enfin, les problématiques à traiter par les acteurs dans les territoires se sont diversifiées du fait des différents problèmes socio-économiques, environnementaux et culturels à traiter et à résoudre à l'échelle locale.

Dans ce sens, l'ingénierie territoriale est considérée comme un moyen d'accompagnement de la gouvernance territoriale. Nous avons ainsi décidé de travailler sur l'approche par les compétences comme outil de prospective qui nous permettra de questionner la place de l'ingénierie territoriale, d'analyser comment les savoirs se structurent dans le cadre de la décentralisation et de systèmes d'acteurs territorialisés.

L'objectif de cet article est de s'interroger sur l'évolution de l'ingénierie territoriale à travers la mise en œuvre des instruments de prospective. Nous avons choisi pour cela de l'interroger à partir de deux entrées : l'ingénierie territoriale et son évolution, et l'approche par compétences dans la construction du projet territorial comme outil d'ingénierie pour un développement durable au niveau de la région de l'Oriental.

I) L'IT au cœur du projet du territoire :

A. L'ingénierie territoriale au Maroc, l'évolution du concept pour une politique de développement durable.

Après son indépendance, le Maroc a procédé à la mise en place de la stratégie de la décentralisation en 1959 qui attribue plus de compétences aux collectivités locales qui s'est renforcée par l'évolution du droit des collectivités locales.

En 1960, le Maroc a mis en place le dahir relatif à l'organisation communale, d'où l'organisation des premières élections communales et la mise en place de la première charte communale. La constitution de 1962 a consolidé ce processus en définissant les préfectures, les provinces et les collectivités urbaines et rurales comme étant des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale. Ensuite le dahir de 1971 a fait l'apparition de la notion de la région, et suite à ce texte le royaume a été divisé en sept régions dont le rôle était la réalisation du développement économique. La charte communale de 1976 est considérée comme une grande avancée du processus de la décentralisation au Maroc. Elle a porté sur l'organisation des ressources des collectivités locales et leur diversification ainsi que l'élargissement des compétences des conseils

communaux. La région a revêtu le statut officiel de collectivité locale chose qui a été consacrée par la constitution de 1992, suivi par l'adoption de la première loi sur les régions en 1996, qui précise l'organisation et les compétences des régions ainsi que l'encadrement du découpage en 16 régions. La constitution de 1996 a prévu l'organisation des élections des conseils régionaux mais le repositionnement de la région comme base de développement économique n'est affirmé qu'avec la révision du code juridique des collectivités locales ainsi que la réduction de la tutelle de l'État en 2002 et l'allocation d'une ligne budgétaire spécifique aux régions via la loi de finance en 2006.

En 2010, le pays a connu le lancement de la dynamique de la régionalisation avancée par la nomination de la commission consultative de la régionalisation¹ chargée de l'élaboration d'un modèle marocain de régionalisation avancée. Un processus qui a abouti à doter la région du statut de collectivité locale autonome. La constitutionnalisation de la régionalisation dans la constitution de 2011 et aussi le passage en 2015 de 16 à 12 régions et l'adoption de la loi 111.14 relative à la région en 2015 a permis de renforcer le processus démocratique à travers l'instauration d'une démocratie locale et l'assurance de la gestion de proximité en incluant les acteurs locaux dans la gestion autonome de leurs affaires adaptées à leurs spécificités et aux potentialités de leurs régions à fin de réaliser un développement endogène.

¹Discours de sa Majesté le Roi Mohammed VI du 3 janvier 2010.

Ainsi pour répondre aux défis de la mondialisation et de l'ouverture économique imposés par le nouveau contexte international, le Maroc doit adopter une stratégie d'ouverture et d'intelligence territoriale qui vise la maîtrise de l'environnement concurrentiel pour cela il mise sur la région comme lieu de l'émergence des stratégies de différenciation à travers la mise en avant des avantages concurrentiels locaux et la valorisation des potentialités de chaque région chose qui lui permettra d'assurer son développement régional. La régionalisation est considérée aussi comme un instrument de renforcement du processus démocratique à travers une réelle décentralisation du pouvoir. Ceci nécessite la réforme des structures de l'État, et cela à travers la modernisation des institutions et la mise en place d'une nouvelle répartition des pouvoirs qui ferait de la région un cadre de la démocratie et de pluralisme.

La réussite de ce processus est tributaire de l'inscription des politiques régionales dans un cadre de cohérence et de convergence avec les orientations et les stratégies globales du royaume en consolidant les acquis des politiques précédentes dans le but de sortir du cercle fermé des politiques sectorielles vers des politiques publiques transversales.

Il faut avouer que le Maroc est sur la bonne voie dans son processus de développement mais il est nécessaire de faire une révision de certains mécanismes de la mise en œuvre du processus de la régionalisation qui ont été susmentionnés. Egalement la politique régionale s'inscrit dans le cadre d'une vision de l'aménagement du territoire qui a un caractère prospectif ce qui met le Maroc dans un état délicat entre l'obligation

de gérer les problèmes du court terme et de réaliser des projets visant des objectifs qui s'inscrivent dans le long terme ce qui pèse lourd sur les finances du pays, des points auxquels il est nécessaire de faire très attention pour éviter l'échec d'un tel processus innovant.

Malheureusement la majorité des élus, particulièrement ceux communaux, ne disposent pas de capacités nécessaires pour assimiler les nouvelles techniques de gouvernance locale. Le défaut de compétence des élus entrave largement la mise en œuvre du processus de décentralisation qui se fonde essentiellement sur l'amorçage d'un programme de développement territorial intégré, que les élus se trouvent incapables d'élaborer. L'inexistence de dirigeants politiques ayant la capacité de mettre en place des stratégies bien définies engageant les changements nécessaires affaiblit les collectivités locales.² Cette inaptitude est due aux difficultés rencontrées par les élus à assimiler les nouveaux outils de gouvernance locale notamment la planification stratégique participative, la communication, la concertation et la coordination, ainsi que les techniques de gestion innovantes comme l'animation socioculturelle, le marketing territorial et le partenariat.

Cette carence est empirée encore plus par l'absence ou l'insuffisance des ressources humaines qualifiées. En effet, les collectivités locales souffrent d'un manque de techniciens spécialisés et de cadres

²ZERGOUT Saïd , « *Les démarches stratégiques des collectivités territoriales : une vue d'ensemble* », p. 6, disponible sur : <http://www.med-eu.org/proceedings/MED1/Zergout.pdf>

supérieurs capables d'appuyer et d'assister les élus dans l'accomplissement de leurs missions. De surcroît, dans l'absence d'un système de contrôle et d'évaluation basée sur les critères de performance et de rendement, les collectivités locales se cantonnent alors dans la gestion du quotidien sans pouvoir envisager une politique pertinente de développement socio-économique à long terme.

Les élus locaux se trouvent ainsi privés de l'assistance et l'accompagnement d'une équipe d'experts locaux pour la mise en place d'un projet de développement local homogène et intégré. Afin de résoudre ce problème, des cycles de formation ont été organisés au profit des élus et cadres des collectivités locales dans les domaines de la gouvernance et la démocratie locale.³

Cependant, rares sont les élus qui ont su tirer profit de ces formations. En l'absence d'une prise de conscience politique et d'une réelle volonté de changement chez les élus, la formation n'aura pas l'impact requis sur la consécration de la démocratie et de la bonne gouvernance locale, surtout que ces efforts ne sont pas accompagnés de réformes juridiques et institutionnelles profondes favorisant la performance des ressources humaines et l'honnêteté des élus.

L'ingénierie territoriale évolue ainsi en même temps que le développement territorial vers une approche durable, c'est-à-dire autour de nouvelles valeurs et de

nouvelles méthodes de travail. Les acteurs du développement territorial sont amenés à agir de manière collaborative et à encourager les actions multi-partenariales et les coordinations d'acteurs publics et privés. Le caractère durable leur apporte aussi une responsabilité dans l'usage et le recours aux hommes, aux ressources et aux territoires. Enfin, il y a une volonté d'anticiper les changements par une prise en compte plus sérieuse des effets générés par les politiques en place. Le développement territorial durable permet à de nouvelles politiques territoriales d'émerger et de s'orienter autour de l'innovation et de la compétitivité des territoires.

Le processus de régionalisation avancée au Maroc, voulu comme une réforme globale et structurelle, s'adresse à l'ensemble des acteurs territoriaux appelés à innover, en mettant en place les nouveaux mécanismes de la gouvernance du développement territorial afin de porter à maturité la dynamique de changement engagée.

La Région se doit ainsi de réaliser un Programme de Développement Régional (PDR), décrivant sa nouvelle stratégie de développement territorial.

Dans la région de l'Oriental, le conseil régional a fait appel à un bureau d'études afin d'élaborer à travers une démarche participative impliquant les différents acteurs de la région, un plan de développement qui permettrait la mobilisation des potentialités de la région de l'Oriental, une région à potentialités multiples non encore exploités.

Ainsi pour assurer la réussite de la mise en œuvre du PDR deux facteurs ont été mis en lumière pour une

³Ministère de l'intérieur-DFCAT, « Plan stratégique 2011-2015 », disponible en ligne sur le Portail National des Collectivités Locales : <http://www.pncl.gov.ma>

mobilisation des acteurs clés pour assurer une ingénierie durable, on cite :

- La syndication de l'ensemble des partenaires potentiels
- La contractualisation : mobilisation du financement nécessaire auprès de chacun des acteurs concernés suite à la signature des conventions /contrats-programmes.⁴

Une démarche interactive et participative conçue comme une démarche d'appropriation collective configure plutôt un système d'exercice que d'étude. Il s'agit de mobiliser une multitude d'acteurs et de les mettre en situation d'écoute et de participation décloisonnée pour les faire travailler ensemble, et ne pas se limiter à des interventions sporadiques.

B. Le rôle de l'ingénierie territoriale dans l'amélioration de l'action publique

Nous souhaitons montrer ici le passage d'un État centralisé avec ses outils et méthodes de conduite de l'action publique à un État décentralisé et ses conséquences sur les formes et enjeux de l'action publique territoriale. La surreprésentation actuelle des territoires à la fois dans les discours et dans les politiques publiques n'a pas toujours existé. Dans les années 50 et 60, le territoire par excellence est celui de l'État centralisé. Avec la régionalisation et la décentralisation, les territoires se multiplient (Frémont A., 2008).⁵

Pour Albaladejo et BustosCara (2010), l'action publique ne se résume pas à l'application au niveau local de politiques publiques définies au niveau national. C'est une « réinvention locale » de ces politiques publiques. Il s'agit d'une « tension », d'une co-production de principes d'action entre acteurs étatiques et acteurs locaux (Albaladejo C., BustosCara R., 2010).⁶ L'efficacité de l'action publique pose cependant question dans le contexte actuel de production de ces politiques : mondialisation, développement des pouvoirs régionaux, transformation de l'État-providence. Nous sommes passés dans l'aménagement du territoire d'une politique principalement issue de l'État à des politiques publiques multi-niveaux.

L'implication d'une pluralité d'acteurs publics (État, collectivités et structures associées) et privés (associations, entreprises, société civile...) a modifié l'action publique territoriale dans ses objectifs mais aussi dans ses moyens, faisant apparaître le concept de gouvernance. En effet, le concept de gouvernance prend en compte la « perte de centralité de l'État, de mettre en avant le caractère pluriel des intervenants » (Hassenteufel P., Rasmussen J., 2000).⁷ Pour certains auteurs, la gouvernance conduirait à une redéfinition de l'action publique (Simoulin V., 2003).⁸ Cette redéfinition nécessite, pour nous, une ingénierie

⁶ ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R., 2010, "Compétences, action collective et action publique dans le développement agricole localisé en Argentine", pp. 227-244, in MUCHNIK J. et DE SAINTE MARIE C., *Le temps des Syal, Techniques, vivres et territoires*, Quae éditions, Versailles, 314 p.

⁷ HASSENTEUFEL P., 2010, "Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales*, vol. 1, n°157, pp. 50-58.

⁸ SIMOULIN V., 2003, "La gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, vol. 54, pp. 307-328.

⁴ PDR de la région de l'Oriental

⁵ FRÉMONT A., 2008, "Le temps, les territoires, les citoyens", pp. 7-14, in FRÉMONT A., ALLEMAND S., et HEURFON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 382 p.

territoriale capable d'organiser la coordination entre acteurs.

Alors que l'action collective peut être définie comme le mode d'organisation d'individus engagés dans un mouvement collectif et orientés vers un objectif commun, pour Albaladejo et BustosCara (2010), il faut parler d'action de l'État, et non d'action publique, et d'action commune, et non d'action collective si le niveau circonstanciel de l'action n'est pas un lieu de conception de l'action mais simplement celui de l'application ou de l'adaptation d'actions conçues au niveau national.

Pour ces auteurs, la « conception locale des actions » et le « besoin de capitalisation des savoirs » sont les moteurs de l'action collective et de l'action publique (Livet P., Thévenot L., 1994). Donc l'action commune, selon la définition de Livet et Thévenot (1994), dépasse l'action, dans laquelle la routine prend le dessus sur le dialogue. « L'action commune émerge à partir du moment où une action est rendue manifeste pour autrui et donne lieu à des ajustements intersubjectifs, notamment via le langage. Ce sont les agents de développement qui sont en charge d'accompagner ce processus d'ajustement de l'action » (Albaladejo C., BustosCara R., 2010, p. 229).

Enfin, dans l'action ensemble, l'histoire préalable n'existe pas et pourtant la coordination est maintenue grâce à l'interprétation des actions. La différence entre action commune et action ensemble est la suivante : « L'action commune permet un apprentissage en continu, qui doit cependant être alimenté par les fluctuations de l'environnement (sinon, on en demeure à une routine). Dans l'action ensemble, l'épreuve de qualification peut

être couteuse et elle implique au moins l'interruption de l'action en cours pour revenir sur ce qui s'est passé. C'est dans ces moments d'épreuve que s'effectue l'apprentissage » (Livet P., Thévenot L., 1994, p. 186).

Pour ce faire, les acteurs locaux doivent avoir une connaissance territoriale qui est pensée comme une succession de productions alimentant elles-mêmes un cycle de connaissance se renouvelant à travers une évaluation des programmes d'actions et des schémas stratégiques, et par l'apport de données actualisées. Cette approche cyclique de la connaissance territoriale n'est pas exhaustive mais sous-entend une approche globale des acteurs de l'ingénierie.

La connaissance est de plus en plus pensée comme une activité collective. Elle se constitue par des interactions entre différents acteurs autour de problématiques communes et/ou au sein de territoires communs. La connaissance territoriale devient d'une manière, interactive et évolutive selon les territoires et les acteurs qui la concernent.

Au Maroc, différents organismes et institutions ont été créés, qui assurent la coordination et le partage des compétences pour une réalisation effective des projets de territoire. Parmi ces outils, on cite huit qui deviennent une évidence pour une stratégie réussie sur le long terme :

- L'AREP « l'Agence Régionale de l'Exécution des Projets »
- La SDR « la Société de Développement Régional »
- L'Établissement de Coopération Locale
- Les groupements des collectivités territoriales

- Les groupements des régions
- La contractualisation État- CT
- Les conventions de partenariat CT organismes publics et privés.
- Les instances consultatives

Enfin, l'ingénierie territoriale ne peut contribuer à l'amélioration de l'action publique que si elle procède à la mise en place d'une stratégie qui rassemble les acteurs locaux dans un projet régional commun, plusieurs outils de gouvernance devront ainsi contribuer à la réussite de cette dernière.

C. *Comment l'ingénierie territoriale contribue-t-elle à la coordination des acteurs locaux ?*

L'ingénierie territoriale est un concept qui a évolué au fil des temps et ceci après avoir compris que sans ingénierie de projet, on ne peut parler de durabilité de l'action. Plusieurs auteurs ont ainsi défini le concept, parmi eux Piveteau qui a effectué en 2010 un recensement des différents points de vue scientifiques sur cette notion dont nous retenons deux concepts :

□ Sylvie Lardon en 2007 qui définit l'ingénierie territoriale comme « l'ensemble des concepts, méthodes et outils mis à disposition des acteurs des territoires pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire » (Lardon S., Pin J.- F., 2007. p. 11).⁹ Cette définition exprime le champ d'application de l'ingénierie territoriale qui repose sur l'appui au développement territorial. L'objectif étant de donner la

main aux acteurs locaux afin qu'ils puissent construire leur projet de développement.

□ Albaladejo en 2009, définit l'ingénierie territoriale comme un ensemble de compétences, de « savoirs, savoir-faire, savoir-agir ».¹⁰ L'approche par les compétences insiste sur « l'idée de systèmes de compétences au service du projet de territoire et permet d'intégrer implicitement les notions de complexité, de dynamique, d'interactivité ou encore de coordination qui caractérisent l'ingénierie territoriale » (Barthe L., Trognon L., 2011, p. 170).¹¹

Globalement, les fonctions de l'ingénierie territoriale, à savoir les rôles qu'elle remplit pour le développement territorial, sont des fonctions transversales. Participant à la production de connaissances sur le territoire, l'ingénierie territoriale contribue à l'aide à la prise de décisions et constitue un appui cognitif et technique aux élus. Sans utiliser le terme d'ingénierie territoriale, Clement (1977) décrivait déjà trois fonctions de base remplies par les institutions participant au développement rural : une fonction d'expression des aspirations des groupes sociaux, une fonction d'arbitrage entre besoins exprimés et choix entre les projets et une fonction de réalisation des projets et des transformations sociales nécessaires.

¹⁰ ALBALADEJO C., HUBERT B., ROCHE B., 2009, "Chercheur en situation de partenariat, prescrire la subjectivité", pp. 131-154, in BEGUIN P. et CERF M., *Dynamique des savoirs, dynamique des changements*, Octares, Toulouse, 324 p.

¹¹ BARTHE L., TROGNON L., 2011, "Ingénierie territoriale : des compétences construites au service du développement des territoires", pp. 165-180, in DAYAN L., JOYAL A., et LARDON S., *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

⁹ LARDON S., PIN J.-F., 2007, "Itinéraires de territoires", pp. 7-12, in LARDON S., MOQUAY P. et POSS Y., *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 376 p.

Ces trois grandes fonctions correspondent, peu ou prou, aux fonctions des agents de développement identifiées par Barthe et Trognon (2011) et qui sont l'animation, l'administration et l'aide à la décision. L'ingénierie territoriale étant en partie issue d'initiatives locales, sa fonction principale est une animation, généraliste et spécifique, des différents acteurs du territoire (institutions et individus) afin de leur faire construire à plusieurs leur projet de développement. Suite à l'institutionnalisation de cette ingénierie et à la création de cadres, sa deuxième fonction est administrative.

Quelle qu'en soit sa définition, l'ingénierie territoriale est toujours à replacer au regard des processus de développement territorial. En effet, la structuration de territoires de projets, l'accompagnement d'une dynamique locale et la territorialisation de l'action publique sont des enjeux de démocratie que l'ingénierie territoriale actuelle ne semble relever qu'imparfaitement (RCT, 2007).

En tout lieu, il s'agit désormais presque autant de développer les possibilités d'adaptation au changement des territoires, que de définir ce que doit être le changement du territoire. Qu'on comprenne bien : l'ingénierie publique classique, l'ingénierie d'avant, déployait des programmes d'équipements, mettait en place des solutions. L'ingénierie territoriale, elle, sert à combiner des projets. La rupture implicite tient à l'émergence de la notion de gouvernance territoriale, dont l'ingénierie territoriale est en fait le double, le complément. Gouvernance et ingénierie sont les deux faces d'une même pièce. Multiplication et articulation des

échelles de légitimité, démarches de projets impliquant élus et société civile : l'ingénierie territoriale prospère là où le gouvernement glisse vers la gouvernance.

L'ingénierie territoriale joue sur différents registres sémantiques, qui sont aussi les ressorts de son fonctionnement. On se propose de les décrire ici à travers trois couples de termes.

Le premier couple, c'est celui d'instrumentation et de projet. L'ingénierie territoriale, c'est la boîte à outils au service du projet territorial. Sylvie Lardon (Lardon 2007)¹² définit l'ingénierie territoriale comme « l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs des territoires pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leur projet ». L'ingénierie territoriale participe ainsi de ce que Jean-Pierre Boutinet (Boutinet 2004) appelle une « culture à projets » – culture marquée par l'importance que prennent dans toute activité la conception, la créativité, l'innovation et le changement.

Le deuxième couple de termes, c'est celui de système d'acteurs et de gouvernance. Disposer d'une ingénierie territoriale, c'est être en présence d'un collectif d'acteurs organisés, coordonnés (avec des relations de natures diverses, sous forme d'un réseau plus ou moins hiérarchisé) qui ont su mettre en place un régime de production, de capitalisation ou de transaction de compétences (c'est l'ingénierie d'un Pays ou d'une

¹² LARDON S., PIN J.-F., 2007, "Itinéraires de territoires", pp. 7-12, in LARDON S., MOQUAY P. et POSS Y., Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 376 p.

agglomération, qui ne se limite pas à l'équipe technique du syndicat mixte, mais qui associe des relais associatifs, des relais privés comme des bureaux d'études et des partenaires publics à la construction technique du projet). L'ingénierie comme système d'acteurs, adaptable, réactif, communiquant, va de pair avec l'émergence de la gouvernance de l'action publique (notion qui à l'opposé de gouvernement renvoie notamment à « des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie » (Pasquier 2004). L'ingénierie territoriale, comme système d'acteurs, est l'une des composantes de la gouvernance territoriale.

Le couple de termes, c'est celui d'intelligence et d'institution. L'ingénierie territoriale est plus qu'un système technique informationnel au service du projet territorial ; plus qu'un système d'acteurs organisé au service de la gouvernance d'un territoire. Elle devient une institution, c'est-à-dire « un modèle de nature morale ou culturelle, qui définit des cadres de signification guidant l'action humaine » (Hall 1997). L'instrument (qu'est l'ingénierie territoriale), parce qu'il définit la manière de poser le problème, de se représenter les enjeux, devient une institution (Lascoume, Le Gallès 2004). En regard du mot institution, il faut mettre le mot intelligence au sens que Janin (Janin 2009) donne à ce terme, synonyme de « culture » et « d'imprégnation profonde des acteurs ».

Du coup, ces trois couples de notions, permettent d'appréhender les défis auxquels l'ingénierie territoriale est soumise. Ces défis posés à l'ingénierie territoriale sont aussi ceux qui fondent son importance. Les transitions écologique, sociale et

économique précédemment évoquées sont d'une amplitude inconnue jusqu'à présent. Nous quittons les systèmes stables, et nous quittons donc une organisation des savoirs développés autour des systèmes stables. Nous allons avoir besoin de savoirs adaptés au pilotage du changement. Il va falloir observer, comprendre, réfuter, revoir, réajuster les itinéraires méthodologiques qui conduisent à la décision. C'est précisément là le rôle de l'ingénierie territoriale.

II) La compétence, un savoir agir complexe pour une construction durable du territoire

A. *L'approche par les compétences, mesure indispensable pour une véritable construction territoriale*

Les nouveaux dispositifs mis en œuvre par les politiques territoriales font de la connaissance des territoires un enjeu stratégique pour prendre des décisions adaptées aux contextes locaux. On se retrouve devant une multitude d'instruments de l'action publique territoriale qui font face aux injonctions des politiques territoriales ce qui nous laisse poser la question sur leur construction et sur leur articulation. Ces projets ont, pour la plupart, du mal à se concrétiser. Plusieurs raisons peuvent être évoquées : un manque de personnel et, par conséquent, un manque de temps pour construire l'instrument ; un manque de compétence informatique qui nécessite de faire appel à un professionnel ; un manque de portage politique du projet ; une concurrence entre acteurs institutionnels. Notre recherche met l'accent sur la mise en réseau des différents acteurs institutionnels dans la région de l'Oriental.

L'approche par compétences comme instrument de construction territoriale interroge le lien entre les individus et le collectif et s'inscrit dans une problématique de coordination et d'articulation d'acteurs. Cette conception assure donc la prise en compte des problèmes de coordination entre acteurs territoriaux. Il ne s'agit donc pas de choisir entre les niveaux institutionnel et individuel de l'ingénierie territoriale mais bien de questionner leur articulation. L'approche par compétences permet de faire cette articulation puisque, si l'on écarte dorénavant les compétences des structures de développement qui leur sont conférées notamment par la décentralisation, et que l'on peut dénommer compétences réglementaires, nous envisagerons la compétence à l'échelle à la fois de l'individu, et nous emploierons pour cela le terme de compétence professionnelle, et de l'institution, indiquée comme compétence institutionnelle.

La variété des situations et des définitions de l'ingénierie territoriale témoigne de sa complexité. Même si l'ingénierie territoriale n'est pas l'apanage de la sphère technique (Janin C. et al., 2011, Dayan et al., 2011),¹³ nous choisissons de nous restreindre dans cet article à cette sphère technique qui, selon nous, révèle déjà un certain nombre d'enjeux caractéristiques des transformations de l'action publique territoriale. Nous ne nions cependant pas l'intérêt d'inclure dans l'analyse l'ensemble des acteurs territoriaux.

Les deux axes suivants sont interdépendants. A travers eux sont saisies les différentes formes de compétences mises en jeu dans les projets de développement régional:

□□ La construction de compétences collectives entre acteurs, qu'ils soient institutionnels ou individuels, renvoie à la fois aux capacités de décider et d'agir d'une organisation porteuse d'un projet et à la synergie des compétences individuelles des professionnels et élus impliqués dans le projet.

□□ La construction de compétences collectives interroge l'évolution des compétences individuelles des professionnels. Ceci nous amène à étudier les résistances de certains acteurs au processus de conception de l'instrument et leurs moyens d'accéder, malgré tout, à ses productions.

Nous avons mis en œuvre cette démarche à travers l'étude de cas empiriques dans des territoires de la région de l'Oriental, particulièrement les collectivités qui sont révélatrices des enjeux actuels de l'ingénierie territoriale.

La région est en pleine expansion et elle connaît l'élaboration du SRAT, ce grand chantier interpelle l'intelligence collective des différents acteurs locaux et c'est une occasion pour mettre en œuvre les outils de l'IT.

Dans notre cas, on s'est focalisé sur la région de l'Oriental qui comprend : 133 collectivités dont 1 ; La région de l'oriental, 8 unités territoriales dont 1 Préfecture Oujda Angad et 7 Provinces et 124 collectivités dont nous allons cibler 62 d'entre elles (oujda : 8, berkane : 8, Nador : 8, Taourirt : 8, Driouch : 8,

¹³ JANIN C., GRASSET E., LAPOSTOLLE D., TURQUIN E., 2011, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?*, *Economica, Anthropos, Paris*, 142 p.

Guercif: 8, figuig : 8, Jerada: 8). Le total étant de 73 collectivités sur lesquelles nous sommes basées pour réaliser la présente étude.

Cette étude nous a permis de savoir qu'il y a en place un dispositif de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des programmes territoriaux. Les outils de ce dispositif permettent la mise en place d'outils de planification et de pilotage des projets du Programme de Développement Régional, Programme du Développement Provincial ou Programme d'Action Communale et la mise en place d'indicateurs de suivi et de performance. Et de renforcer ainsi la capacité d'exécution des projets de la Région en matière de :

- Renforcement des compétences de la région
- Création des Sociétés de Développement Régional en charge de définir et de suivre la mise en œuvre des programmes d'accompagnement, d'animation et de promotion dans les secteurs de l'économie, du tourisme, de la culture et du sport
- Renforcement du FIRO « Fonds d'Investissement de la Région de l'Oriental » et révision de ses objectifs.

Cela dit, la participation des individus (élus, techniciens, citoyens) reste la garante d'une meilleure appropriation des projets de territoire. Cette affirmation est communément admise. Différentes échelles de mesure de la participation citoyenne (Kouzmine Y., 2007)¹⁴ existent mais ce n'est pas l'objet. Ce qui nous intéresse,

¹⁴ KOZMINE Y., 2007, *Dynamiques et mutations territoriales du Sahara algérien vers de nouvelles approches fondées sur l'observation*, Thèse de doctorat, Université de Franche- Comté, 425 p.

c'est son application aux politiques d'aménagement du territoire et ses implications en termes d'ingénierie. En effet, avec la décentralisation du pouvoir, l'émergence du territoire et les pratiques de coopérations, les projets de territoire sont tous concernés par la problématique de la participation des acteurs locaux.

La mobilisation des citoyens est de plus en plus sollicitée dans l'étape du diagnostic de territoire, mais aussi dans la mise en œuvre concrète des actions. La question qui reste ouverte est celle des moyens ou, autrement dit, du « comment ». « Comment gérer la participation des acteurs ? » (Lardon S., Piveteau V., Lelli L., 2005).¹⁵ Les démarches actuelles, notamment dans les territoires de projet comme les pays, sont encore expérimentales. S'agissant de la participation dans les processus d'action territoriale, Joerin et al. (2001) constatent qu'une participation plus ouverte des acteurs concernés par le territoire au sein des processus de décision, constitue une condition « à la construction d'un consensus ». En termes d'instruments de l'action publique, la participation de l'ensemble des acteurs (institutions et individus) concernés par un problème territorial à la construction d'un outil d'aide à la décision garantit ensuite son usage et sa pertinence. Cependant, certains auteurs (Roche S., 2003)¹⁶ ont d'ores et déjà montré que, malgré l'engouement qu'elles peuvent susciter, l'utilisation des technologies de l'information géographique dans le processus de participation cache de

¹⁵ LARDON S., PIVETEAU V., LELLI L., 2005, "Le diagnostic des territoires", *Géocarrefour*, vol. 80, n°2, pp. 71-74.

¹⁶ ROCHE S., 2003, "Usages sociaux des technologies de l'information géographique et participation territoriale", pp. 61-82, in DEBARBIEUX B. et LARDON S., *Les figures du projet territorial*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 272 p.

fortes disparités, en termes d'adoption et d'usage par les individus.

Dans ce sens, le Conseil Régional a élaboré deux plans pour assurer la conduite du changement et la communication autour du PDR, dont :

- L'élaboration d'un plan de conduite du changement afin d'impliquer et d'obtenir l'adhésion de chaque acteur dans les actions engagées dans le cadre du PDR, et de faciliter l'acceptation des changements induits par la mise en œuvre du programme
- L'élaboration d'un plan de communication afin de communiquer autour du PDR et du lancement de sa mise en œuvre, et de communiquer autour des réalisations et de l'état d'avancement des projets.

B. Les compétences collectives et leur participation stratégique dans la construction des compétences individuelles

Il est important en préalable de s'interroger sur l'intérêt pour la géographie d'appréhender la notion de compétence. En effet, comme Bessin et Roulleau-Berger le rappellent : « La notion de "compétence" n'est-elle pas réservée à un domaine, celui du management, soumis aux lois de l'économienéolibérale, dont les sciences sociales doivent s'écarter, a fortiori lorsqu'elles inscrivent la critique au cœur de leur projet ? » (Bessin M., Roulleau-Berger L., 2002, p. 3)¹⁷. Il existe une

littérature assez dense sur la notion de compétence (Albaladejo C., BustosCara R., 2010),¹⁸ notion polysémique et interdisciplinaire, qui définit les compétences comme une réinvention locale de l'action qui convient et une intelligence des situations d'action. Simultanément, elles conduisent à des apprentissages individuels et collectifs et à des processus decapitalisation/reconnaissance des qualités engagées dans l'action » (Albaladejo C., BustosCara R., 2010, p. 231).

L'intérêt de cette notion est de privilégier les dimensions sociale et politique des connaissances et non leurs dimensions fonctionnelle et instrumentale (Albaladejo C., BustosCara R., 2010). Cette posture fait de la notion de compétence un intermédiaire entre connaissance et action. De Terssac (1998) donne trois raisons de s'intéresser à la compétence :

- Tout d'abord parce qu'elle caractérise toutes les qualités mobilisées dans l'action et pas seulement les savoirs formels, qui sont identifiés et transmis par la formation;
- Ensuite elle explique ce qui fait le succès et la performance des actions dans un contexte organisé;
- Et enfin elle évalue la performance professionnelle...» (Albaladejo C., BustosCara R., 2010, p. 239).

¹⁷ BESSIN M., ROULLEAU-BERGER L., 2002, "Les armes du faible sont-elles de faibles armes ?", *L'Homme et la société*, n°143-144, pp. 3-11.

¹⁸ ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R., 2010, "Compétences, action collective et action publique dans le développement agricole localisé en Argentine", pp. 227-244, in MUCHNIK J. et DE SAINTE MARIE C., *Le temps des Syal, Techniques, vivres et territoires*, Quaeéditions, Versailles, 314 p.

L'hypothèse fondamentale sous-jacente aux différentes conceptions du territoire est que le territoire est un construit social résultant de la combinaison d'une coordination d'acteurs et de ressources territoriales activées dans la construction de ce territoire. Différentes ressources peuvent en effet être mobilisées pour « faire territoire », au-delà des ressources naturelles et économiques, ce sont l'ensemble des savoirs, savoir-faire et savoir-être, autrement dit les compétences, des individus et des institutions présentes sur le territoire.

C'est par l'alternance entre les idées et les réalisations, par la confrontation des représentations et par leur formalisation que vont se développer les compétences des individus participant au projet. Il pourra s'agir de compétences au niveau de chaque agent, de par l'expérimentation de nouvelles activités, mais aussi de compétences au niveau du collectif d'agents, qui seuls n'auraient pu les faire émerger. On peut alors parler de compétences collectives.

Les situations de travail, toujours plus complexes, sont une des raisons de l'intérêt porté à la notion de compétence collective (Le Boterf G., 2006). Savoir traiter un grand nombre d'informations est de plus en plus difficile pour un seul individu. Pour Le Boterf, la compétence collective dépend beaucoup de l'organisation dans laquelle elle se met en place et « résulte de la qualité de la coopération entre les compétences individuelles » (Le Boterf G., 2006, p. 176)¹⁹. La question qui se pose alors est la suivante : «

comment se « fabriquent » et se développent les compétences collectives ? » (Richebé N., 2007, p. 47).²⁰

Les compétences collectives se construisent à partir des ressources et des propriétés du collectif, à savoir son organisation, sa structure, ses ressources ou encore ses règles. Elles dépendent à la fois de l'agencement des compétences individuelles, des situations de travail et des ressources organisationnelles (Richebé N., 2007). On peut cependant se demander « dans quelle mesure les compétences individuelles (ou certaines d'entre elles) peuvent-elles contribuer à l'émergence et au développement de compétences collectives » (Richebé N., 2007, p. 48) mais aussi en quoi la compétence collective influence-t-elle les compétences individuelles en retour ?

Nous avons vu que dans le champ du développement territorial, l'usage de la notion de compétences est lié à l'essor de la méthodologie de projet ; c'est donc la dimension pratique et instrumentale de la notion de compétence. La compétence, des individus et des institutions, est également envisagée comme une des ressources du développement territorial. L'acteur compétent est alors un « acteur en situation de mobilisation, d'utilisation et de production de connaissances, outils, savoirs, savoir-faire, construits par son expérience sociale et sa formation, afin de réaliser une action définie dans une situation et un contexte

¹⁹ LE BOTERF G., 2006, *Ingénierie et évaluation des compétences*, Editions d'Organisation, Paris, 606 p.

²⁰ RICHEBE N., 2007, "La fabrique des compétences collectives", pp. 47-60, in CAVESTRO W., DURIEU C. et MONTCHATRE S., *Le travail et la reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, 224 p.

spécifiques » (Barthe L., 2006).²¹ L'accompagnement du développement territorial nécessite une co-construction de connaissances entre l'ensemble de ces acteurs et fait appel à une synergie de leurs compétences (Lardon S., 2011). L'entrée par les compétences interroge l'intégration des personnes et des objets dans des modes de coordination. Il y a donc, selon nous, un véritable enjeu d'identification de ces compétences, à la fois au niveau des professionnels du développement mais aussi des institutions auxquelles ils sont rattachés (au sens des compétences réellement mises en œuvre et non des compétences du point de vue légal) : « la compétence étant la matière première du développement, comment alors la repérer, la faire émerger, puis la mettre à disposition des acteurs locaux ? » (Barthe L., Trognon L., 2011, p.176).²²

Dans notre cas, la région de l'Oriental a pu définir des vecteurs de synergie, qui représentent des catalyseurs du développement, et ceci afin d'assurer la coordination des acteurs impliqués dans des projets de territoire, on cite :

1. La mobilité, un vecteur d'intégration spatiale
2. L'identité territoriale, un vecteur de cohésion et de rayonnement
3. La gouvernance, une condition de succès de la mise en œuvre du PDR

²¹ BARTHE L., 2006, *Evolution des compétences dans les métiers du développement*, cours du DAA SPET, INPT-ENSAT, Toulouse.

²² BARTHE L., TROGNON L., 2011, "Ingénierie territoriale : des compétences construites au service du développement des territoires", pp. 165-180, in DAYAN L., JOYAL A., et LARDON S., *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

4. L'innovation, au cœur du développement de la Région.

Dans ce contexte, le rôle d'ensemblier est capital et une ingénierie territoriale de bon niveau devient indispensable à la conduite et à la réussite des projets. Elle est désormais partie intégrante du développement territorial, de la mise en capacité des territoires et une condition sine qua non de l'égalité territoriale.

Conclusion

Les projets territoriaux au Maroc sont considérés comme une expérience novatrice qui met le pays dans les rails d'un Maroc en mouvement, qui rend ses régions responsables répondant à un modèle de développement durable et équitable, et plaçant le citoyen au cœur des préoccupations. Des régions qui se retrouvent dans l'évidence d'innover pour devenir des régions intelligentes, considérées comme vecteur de la mise en œuvre de la régionalisation avancée, et maximisant les synergies entre ses territoires et ses parties prenantes, des régions puissantes, consolidant leur leadership national et concrétisant leur ambition de rayonnement mondial.

Bibliographie :

[1] ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R., 2010, "Compétences, action collective et action publique dans le développement agricole localisé en Argentine", pp. 227-244, in MUCHNIK J. et DE SAINTE MARIE C., *Le temps des Syal*, Techniques, vivres et territoires, Quae éditions, Versailles, 314 p.

[2] BARTHE L., 2006, *Evolution des compétences dans les métiers du développement*, cours du DAA SPET, INPT-ENSAT, Toulouse.

[3]BARTHE L., TROGNON L., 2011, "Ingénierie territoriale : des compétences construites au service du développement des territoires", pp. 165-180, in DAYAN L., JOYAL A., et LARDON S., L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable, L'Harmattan, Paris, 282 p.

[4]BESSIN M., ROULLEAU-BERGER L., 2002, "Les armes du faible sont-elles de faibles armes ?", L'Homme et la société, n°143-144, pp. 3-11.

[5]EDITH HEURGON ET JOSÉE LANDRIEU, Un nouvel âge des territoires-Un nouvel âge de la prospective, contribution aux travaux du groupe de prospective DATAR « Prospective et action publique ».

[6]GUY LOINGER ET CLAUDE SPOHR, 2005, « Prospective et planification territoriale », Travaux de recherche ste de prospective, n 24, Paris, p 27.

[7]KOUZMINE Y., 2007, Dynamiques et mutations territoriales du Sahara algérien vers de nouvelles approches fondées sur l'observation, Thèse de doctorat, Université de Franche- Comté, 425 p.

[8]LARDON S., PIVETEAU V., LELLI L., 2005, "Le diagnostic des territoires", Géocarrefour, vol. 80, n°2, pp. 71-74.

[9]LE BOTERF G., 2006, Ingénierie et évaluation des compétences, Editions d'Organisation, Paris, 606 p.

[10]RICHEBE N., 2007, "La fabrique des compétences collectives", pp. 47-60, in CAVESTRO W., DURIEU C. et MONTCHATRE S., Le travail et la reconnaissance des compétences, Economica, Paris, 224 p.

[11]ROCHE S., 2003, "Usages sociaux des technologies de l'information géographique et participation territoriale", pp. 61-82, in DEBARBIEUX B. et LARDON S., Les figures du projet territorial, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 272 p.