



TERRITOIRES REX & PROSPECTIVE

Note de Problématique

Université Bordeaux Montaigne

Master 2 Gestion Territoriale du Développement Durable

# Note problématique

## Les recompositions territoriales, action d'évolution de l'ingénierie territoriale

Réalisée par **Cynthia ACHI**, 2018



CACG

Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

Chemin de Lalette – CS 50449

Tel : 05 62 51 71 49

Fax : 05 62 51 71 30

WWW.CACG.FR

---

# Sommaire

## Introduction

- 1- Historique de la recomposition du territoire français
- 2- Les nouvelles orientations de la recomposition des territoires
- 3- La recomposition territoriale entre efficacité de gouvernance et compromis de l'ingénierie territoriale.

## Conclusion

---

## Introduction

Depuis le début des années 1980, un processus décentralisation et de territorialisation de l'action publique ne cesse de se mettre en place sur le territoire français. Du centralisme jacobin, où l'Etat était le seul donneur d'ordre dans les politiques d'aménagement, nous assistons aujourd'hui à une gouvernance de plus en plus locale et à une territorialisation de l'action publique. D'après Yannick SENCEBE, Denis LEPICIER et Denis LEPICIER (2014), cette forme de territorialisation de l'action publique s'appuie sur l'idée que les échelons de proximité sont plus à même de définir des politiques pertinentes au regard des situations locales et des enjeux de développement.

Les territoires administratifs sont souvent inadaptés pour réaliser des projets d'aménagement et développement stratégique et cohérent selon les particularités et les spécificités des territoires. Ainsi, de nouveaux territoires naissent, non pas en substitution des unités territoriales traditionnelles mais en superposition à celles-ci. Ces nouveaux territoires sont de plus en plus confrontés à des problèmes de gouvernance locale et d'ingénierie territoriale qu'il faut développer. De ce fait, en quoi la restructuration des territoires constitue-t-elle la fois une nécessité et une opportunité pour repenser l'ingénierie territoriale ?

Dans le contexte de la démarche TRP, cadre de réflexion de différents acteurs initié par la société d'aménagement CACG, la démarche TRP 2018 se questionne sur comment élaborer autrement les projets d'intérêt général ? Ce questionnement est issu du constat que de nombreux projets dit d'intérêt général selon la loi sont de plus en plus confrontés à des situations de contestations ou même de blocage de la part de la société civile. Pour comprendre cette problématique, nous nous sommes appuyés sur un projet concret en cours de réalisation mais qui est aussi sujet de controverse. La méthodologie utilisée est d'abord une recherche documentaire des documents de planification et de développement pour identifier la corrélation entre le projet en cours et la cohérence de la stratégie de développement. Parallèlement nous avons réalisé des entretiens avec divers acteurs sur notre territoire d'étude (Communauté d'Agglomération de Niort, Communauté Urbaine de Grand Poitiers et la Communauté de Commune d'Aunis Atlantique). A travers ces enquêtes de terrain, nous avons observé une mutation du contexte territorial. Cette mutation concerne la recomposition des territoires de projet, de nouvelle forme de relation entre EPCI et territoire de projet, une recomposition d'ingénierie territoriale au regard de nouvelles formes administratives mais également en réaction à de nouvelles formes d'expression de la société civile.

Pour prendre un peu de recul sur ces différents constats, il nous paraît pertinent de les apprécier au regard d'un questionnement structuré par les travaux de recherche antérieurs.

# Historique de la recomposition territoriale française

La France a connu dans son évolution d'énormes recompositions de son territoire dans sa gestion et son développement. Le fondement de ces recompositions territoriales est dû à la mise en compétition des territoires et l'émergence d'enjeux forts qui nécessitent l'intervention publique pour des motifs d'intérêt général (A.M Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac, 2000). La révolution française en 1789 est marquée en termes d'aménagement du territoire par la naissance de trois entités territoriales : l'Etat, le département et les communes (Armand FREMONT, 2013). L'année 1982 marque officiellement la naissance d'une autre entité qui est la Région par la Loi Defferre. Depuis ces grandes dates du découpage administratif du territoire français, d'autres recompositions territoriales ont eu naissance sans toutefois supprimer l'existant. Il s'agit des intercommunalités telles que le PNR<sup>1</sup> en 1967, Les Pays en 1995 par la Loi Pasqua<sup>2</sup> et modifiés en juin 1999 par la Loi Voynet<sup>3</sup>, les EPCI (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine) par la Loi Chevènement en décembre 1999. D'autres intercommunalités comme les métropoles ont été créés par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 dont les compétences se sont spécifiées par la Loi MAPTAM, 2014 et la loi NOTRe, 2015. On a également la création des PETR par la loi MAPTAM pour coopérer les territoires ruraux et les petites et moyennes villes après la suppression des Pays en 2010.

On assiste alors au phénomène qui complexifie la compréhension de l'organisation du territoire français "le millefeuille territorial". Ces entités territoriales ont toutes pour objectif une meilleure territorialisation de l'action publique, une gestion de proximité et d'adaptabilité du territoire. Dans le cadre du développement local, les territoires de projet tels que les Pays, les PETR, les PNR sont une opportunité d'obtention des financements pour réaliser des projets de territoire, via des programmes de développement de l'espace rural.

Cependant, toutes ces reformes territoriales pour parvenir à un meilleur équilibre entre territoires ruraux et urbains impliquent une adoption de nouveaux outils et de compétences de la part des acteurs des nouveaux territoires créés. Ce qui révèle le développement d'un savoir-faire qui mutualise compétence du monde rural et urbain : l'ingénierie territoriale.

---

<sup>1</sup> PNR est un territoire ayant choisi volontairement un mode de développement basé sur la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels considérés comme riches et fragiles. Les PNR ont été créés par un décret signé par le Général de Gaulle le 1er mars 1967.

<sup>2</sup> Loi Pasqua, LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

<sup>3</sup> Loi Voynet, LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire.

## 2- Nouvelles orientations des territoires de projet

Le territoire, étant un espace vécu et qui évolue, il est constamment confronté à l'apparition de nouveaux enjeux qui sont autant de défis à relever. Ce qui nécessite un renouvellement continu de la stratégie de développement du territoire. Selon A.M Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac (2000), la recomposition territoriale cherche un développement harmonieux et équilibré des différentes zones géographiques qui constituent une collectivité territoriale. Celle-ci se préoccupe de la désertification rurale et la métropolisation par la réduction des écarts de développement et de ressources entre territoires. La redynamisation des territoires surtout les territoires ruraux soutenus par les fonds structurels européens sont autant de facteurs qui encadrent la recomposition des territoires car les modalités de la recomposition territoriale sont aujourd'hui des éléments importants dans la recherche de financement par les porteurs locaux de projets.

Dans le cadre du développement local, l'origine de l'émergence des pays (Loi Pasqua, 1995), avait pour vocation d'accorder une importance à la cohérence du territoire en matière d'accès aux services sur le périmètre d'un territoire de vie. Mais depuis la loi Voynet (1999), le périmètre évolue à l'échelle des bassins de vie en mettant l'accent sur l'articulation entre les espaces ruraux et les pôles urbains et leur périphérie (Yannick SENCEBE, Denis LEPICIER, 2014). Les auteurs (A.M Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac, 2000) ajoutent que la recomposition territoriale est fondée sur la mise en compétition des territoires et l'émergence d'enjeux forts qui nécessitent l'intervention publique pour motifs d'intérêt général. La pertinence et le succès des territoires de projet tels que les pays sont dû au fait qu'ils sont des espaces structurés de mise en œuvre de politique territoriale et que les acteurs locaux trouvent en cela un dispositif souple de coopération, une capacité d'implication locale pour apporter à connaissance les besoins, attentes et stratégies locales et une capacité à adapter les dispositifs d'intervention aux contextes spatiaux, socio-économiques et sociopolitique locaux (Yannick SENCEBE, Denis LEPICIER, 2014). Bernard MOREL (2005) exprime aussi que la recomposition des territoires s'inscrit dans une logique de repenser l'équilibre général des relations entre l'Etat dont la tradition avait fait le seul détenteur de l'intérêt général et les collectivités territoriales, de rapprocher l'administration des citoyens, le pouvoir décisionnel des territoires. Car selon lui, ces relations archaïques apparaissaient comme un obstacle pour la modernisation et le développement des territoires.

Aujourd'hui, les recompositions territoriales ne se limitent pas seulement à redéfinir les compétences de l'Etat et de chacune des collectivités ou même de la lisibilité de l'action publique Bernard MOREL (2005) mais elles sont une voie de modification des futurs centres de gravité des départements et des communes (A.M Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac, 2000). C'est le cas du nouveau pôle métropolitain « centre atlantique » qui s'étend sur le département de la Vienne, des Deux Sèvres et de la Charente-Maritime et qui englobe 8 intercommunalités. Ce territoire de projet a pour ambition d'être un pôle attractivité économique autour de l'axe tourisme.

### 3- La recomposition territoriale entre efficacité de gouvernance et compromis de l'ingénierie territoriale

Les zones rurales et urbaines ont été souvent envisagées de manière indépendante dans la conception des politiques publiques, alors même qu'elles sont interdépendantes et interagissent au travers de nombreux liens (démographie, environnement, services publics, marché du travail, circuits courts de l'énergie ou alimentaires, tourisme et loisirs, externalités négatives...). On observe aussi que la mise en application des outils de développement a peu favorisé la pleine prise en compte du lien urbain-rural dans les approches territoriales, par rapport aux ambitions d'articulation urbain-rural fixées par les recompositions territoriales. Or, certaines autorités de gestion et autorités urbaines répondent à des enjeux de développement local, en articulant les différents outils et sources de financements, qui restent indépendants sur leur logique de fonctionnement, mais prennent sens dans des stratégies et gouvernances intégrées. C'est ce clivage que tente de combler les nouveaux territoires de projet notamment les pôles métropolitains<sup>4</sup> et les Pôles d'Equilibres Territoriaux et Ruraux (PETR)<sup>5</sup>. Toutefois, les recompositions territoriales sont beaucoup plus complexes. Elles ne paraissent pas, a priori, porteuses du projet collectif dont elles auraient besoin pour donner sens à la dispersion des aspirations individuelles qui sont dominantes (Bernard MOREL, 2005). L'auteur exprime que si l'exercice des compétences de ces nouveaux territoires devient un enjeu purement technique et administratif, les collectivités territoriales n'ont plus de prises avec les citoyens. Or, l'un des objectifs de la recomposition territoriale en terme de gouvernance était de créer des territoires de proximité dont la gestion et le développement relevaient de la compétence des acteurs locaux (élus, techniciens, citoyens, société civile ...).

Parallèlement, le développement territorial, par la création de nouveaux territoires de projet tels que les pôles métropolitains et les PETR suppose, d'une part, la professionnalisation des élus locaux (qui doivent être capables d'entrer dans une logique de gestion par projet et de gérer différents dossiers de plus en plus techniques) et d'autre part, la constitution d'équipes techniques d'ingénierie territoriale (Yannick SENCEBE, Denis LEPICIER, 2014). L'ingénierie territoriale (IT) concerne les acteurs du territoire mais aussi des outils, des dispositifs. Elle est un dispositif d'accompagnement des acteurs des territoires dans la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire. Cependant, elle relève d'une certaine complexité. D'après les auteurs, la complexité tient du fait de

---

<sup>4</sup> Pôle Métropolitain est créé pour favoriser, à une échelle plus large que la Métropole, une coopération renforcée entre les territoires urbains afin de leur permettre d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain destinées à améliorer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire.

<sup>5</sup> PETR : est une démarche ascendante, une culture du travailler ensemble, un mode de gouvernance et d'implication des acteurs et partenaires locaux. Ce qui fait de lui un outil pertinent et adapté au nouveau contexte institutionnel.

---

l'élargissement de l'ensemble des parties prenantes et de leurs rapports dans la conception du territoire Laurent TROGNON et al (2012). En Revue, l'auteur PIVETEAU, 2010 cité par Laurent TROGNON et al (2012) exprime que « L'ingénierie territoriale n'est pas un simple outil de mise en œuvre de l'action publique. Elle est instrument - institution » « construit culturel, technique, social [...] qui s'enracine dans l'espace ». Cependant, les métiers sont flous, les organisations porteuses se réorganisent, les pratiques se transforment, etc.

En plus de l'aspect institutionnel que peut définir l'IT, dans le cadre du projet IngéTerr, Laurent TROGNON et al (2012) ont observé que celle-ci peut être considérée comme un secteur économique et social. Ainsi les auteurs affirment que les principaux foyers d'IT dans les territoires se sont étendus au-delà du champ d'action des ingénieurs territoriaux, des services déconcentrés de l'Etat spécialisés dans l'aménagement du territoire et l'appui à maîtrise d'œuvre, et des animateurs de pays ou de parc. Aujourd'hui, elle mobilise des métiers et des compétences qu'elle transforme, des outils, des méthodes, et des dispositifs multiples qu'elle invente, expérimente et développe, et dont la combinaison a pour finalité de construire le territoire.

## Conclusion

Les nouvelles recompositions territoriales qui sont en cours ont pour objet la compétitivité et l'attractivité économique des territoires de projet. A travers, nos enquêtes réalisées auprès des acteurs locaux des 3 départements de la Nouvelle-Aquitaine, nous avons observé des territoires ruraux qui fusionnent avec des espaces urbains. Ces restructurations territoriales soulèvent un questionnement de la part des techniciens des différentes intercommunalités : « quelle ingénierie territoriale développée pour intégrer ces territoires ruraux ? Les recompositions territoriales sont accompagnées de la mise en place d'une ingénierie territoriale spécifique à l'objet de la recomposition mais les acteurs n'ont pas été formés pour de telles compétences. L'IT qui doit accompagner les pôles métropolitains et les PETR relèvent d'une mutualisation de compétences, du développement d'une culture du travail d'ensemble, ce qui ne relève pas d'une tâche facile de la part des acteurs.

Dans la quête du développement d'une nouvelle ingénierie territoriale pour la gestion des territoires, les bureaux d'étude spécialisés, les Sociétés d'Aménagement Régional (SAR) et d'autres structures privées ne pourront-ils pas faire de l'accompagnement dans le développement de leur projet de territoire les nouvelles intercommunalités?

---

## Bibliographie

A.M. Herbourg, G. Lallement et P. Loubignac, « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4 | 2000, mis en ligne le 27 juillet 2013, consulté le 12 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/rge/4071>

Armand FREMONT. La recomposition des territoires en France. Benoît Antheaume, Frédéric GIRAUT et Brij MAHARAJ. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.12, 2003. <halshs-00741108

Bernard MOREL, « Institution et recompositions territoriales », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 20 | 2005, mis en ligne le 25 juin 2008, consulté le 02 octobre 2016. URL : <http://rives.revues.org/1873> ; DOI : 10.4000/rives.1873

Trognon L., Cayre P., Lardon S., Maury C., 2012, Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? In Trognon, Baumont, Ingrand, Lardon, Turpin, Vollet (Ed.) *Productions, Gouvernance et Ingénierie Territoriales*, Revue d'Auvergne, N°602- 603, pp.321-342

SENCEBE Yannick, LEPICIER Denis, « Chapitre 11. Recomposition des espaces ruraux et territorialisation de l'action publique », dans : Philippe Jeanneaux éd., *Repenser l'économie rurale*. Versailles, Editions Quæ, « Update Sciences & Technologies », 2014, p. 169-183. DOI : 10.3917/quæ.jean.2014.01.0169. URL : <https://www.cairn.info/repenser-l-economie-rurale-9782759222735.htm-page-169.htm>